

ОДЕСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ імені І.І.Мечникова

На правах рукопису

ЗІНЧЕНКО ОЛЕНА ВОЛОДИМИРІВНА

УДК 94(470+571):342.52"1905/1917"(043.5)

**Еволюція Державної ради в системі російської монархії
(1905-1917 рр.)**

Дисертація на здобуття наукового ступеня
доктора історичних наук за спеціальністю
07.00.02 – всесвітня історія

Науковий консультант:
доктор історичних наук,
професор Дьомін О.Б.

Одеса – 2009

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. Історіографія проблеми та джерельна база.....	13
1.1. Історіографічний аналіз	13
1.2. Характеристика джерел.....	31
РОЗДІЛ 2. Трансформація дорадчої Державної ради у законодавчу...	49
2.1. Розвиток Державної ради Російської імперії до першої російської революції.....	49
2.2. Зміна державного устрою російської монархії та Державна рада 1905-1906 рр.....	62
2.3. Особливості устрою Державної ради в роки конституційної монархії.....	76
2.4. Кадрова політика монархії стосовно Державної ради.....	84
РОЗДІЛ 3. Повноваження Державної ради 1906-1917 рр.....	114
3.1. Інституціоналізація прерогатив Державної ради.....	114
3.2. Повноваження Державної ради по формуванню державного бюджету.....	129
3.3. Участь Державної ради у правовому контролі діяльності уряду..	158
РОЗДІЛ 4. Особливості функціонування Державної ради.....	172
4.1. Статус державних радників.....	172
4.2. Комісії та засідання Ради.....	188
4.3. Порядок розгляду і ведення справ Державної ради.....	209
РОЗДІЛ 5. Законодавча діяльність Державної ради.....	218
5.1. Законодавча діяльність у квітні 1906 – травні 1907 рр.	218
5.2. Законодавство з червня 1907 р. до початку першої світової війни	253
5.3. Законотворчість Державної ради у липні 1914 – лютому 1917рр..	279
5.4. Практика запитів верхньої палати.....	291

	3
РОЗДІЛ 6. Еволюція партійної орієнтації державних радників...	311
6.1. Партійне представництво державних радників.....	311
6.2. Формування “чорного блоку” у Державній раді	324
6.3. Верхня палата та виникнення “прогресивного блоку”.....	341
6.4. Державні радники і Лютнева революція.....	374
ВИСНОВКИ	385
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ.....	395

ВСТУП

Актуальність роботи. Для України, як незалежної держави, актуальність дослідження значною мірою зумовлюється труднощами становлення представницької демократії, її низькою практичною ефективністю, відсутністю досвіду діяльності усталеної парламентської структури, нагальною потребою історичного досвіду переходу до самоврядування. Перехід України від комуністичної системи на рейки сучасної демократії виявився занадто болісним процесом саме через нехтування історичного досвіду щодо еволюційності, поступовості розвитку. Подібні стратегічні прорахунки властиві не одній лише Україні, а багатьом державам. Однак для України вони обертаються надзвичайною гостротою через брак упродовж багатьох століть власної державності, відповідного практичного досвіду самоврядування, необхідної політичної культури, закарбованих у громадській думці та свідомості народу управлінських традицій, сильного національного самоусвідомлення.

Загальною особливістю громадської думки в Україні є панування у ній, а також у свідомості та у поведінці представників усіх прошарків населення і всіх адміністративних рівнів принципу “політичної доцільності”, що фактично виявляється рудиментом більшовицького гасла “революційної доцільності” і вихованого ним упродовж десятиліть масового правового нігілізму. А відтак перед державою та суспільством постає потреба звільнення свідомості мас, громадської думки, поведінки державних діячів від ідеологічних впливів минулого, подолання правового нігілізму. Задовольнити ж її можливо лише за умови старанного і докладного вивчення різноманітного історичного досвіду демократизації державного і суспільного устрою, усвідомлення зроблених попередниками помилок та формулювання адекватних історичних уроків.

Перша російська революція перетворила країну на конституційну монархію дуалістичного типу, якій властива рівновага законодавчих повноважень монарха та народного представництва.

Саме ця форма державності зазнавала найсуворішого осуду з боку діячів пролетарського руху. Вони називали оновлений державний устрій Російської імперії “чорносотенною царською зграєю”, “царсько-поміщицькою зграєю”, нижню палату народного представництва – “чорносотенною Думою”, а Державну раду – виключно реакційною чорносотенною установою, яка не відрізняється від “воєнно-польових судів” та “Союзу російського народу” [158; 159; 160; 161; 165]. В радянській історіографії усі ці пристрасно-тенденційні висловлювання залишалися вирішальними і обов’язковими у визначенні ставлення істориків до минулого і, зокрема, до усіх форм дорадянської державності.

Представники ж ліберального руху, навпаки, у запровадженні народного представництва вбачали історичний прогрес. Вони переконували, що запровадження у квітні 1906 р. в Російській імперії двопалатного народного законодавчого представництва виявилось однією з найвеличніших подій у новітній російській історії. Ідеологи лібералів доходили висновку, що які б недосконалі форми не були властиві представницькій монархії, вона залишається кращою формою монархії, оскільки надає можливості спілкування монарха і народу. Історична практика підтвердила правильність таких висновків. Вона показала найважливіше значення конституційної реформи.

Актуальність дослідження підкреслює і те, що в історіографії існує тенденція бачення під російським парламентом початку ХХ століття лише нижньої палати народного представництва – Державної думи.

Усе це свідчить, що сьогодні перед наукою постає питання про вивчення впливу минулого на теорію і особливо на практику формування політичної думки, масової свідомості, побудови та функціонування самодостатніх національних державних структур. Певною мірою цим зумовлена практична

необхідність всебічного вивчення функціонування Державної ради Російської імперії 1905 – 1917 рр.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тему даного дисертаційного дослідження затверджено Вченою радою Одеського національного університету імені І.І.Мечникова. Дисертаційне дослідження пов'язано з розробкою наукової комплексної теми “Питання нової та новітньої історії: суспільний та особистісний виміри”, яку здійснює кафедра нової та новітньої історії Одеського національного університету імені І.І.Мечникова (номер державної реєстрації 0106U006200).

Мета і завдання дослідження. *Об'єктом дослідження є система російської монархії.*

Предметом дослідження обрано еволюційні зміни розвитку Державної ради: в устрої, повноваженнях, комплектуванні особовим складом, функціонуванні, політичному представництві, фракційних об'єднаннях та їх програмних настановах, практичних спробах реалізації останніх.

Хронологічні рамки дослідження охоплюють січень 1905 – лютий 1917 рр. Січневі події 1905 р. стали поштовхом для кардинальних змін в усіх сферах державного життя, в тому числі і в діяльності Державної ради. Верхня хронологічна межа визначається подіями Лютневої революції 1917 р., що привела до краху російської монархії та ліквідації Державної ради як монархічної інституції. Російсько-японська війна обернулася першою російською революцією, що призвела до перетворення абсолютизму на конституційну монархію. Саме в цей відрізок часу виникли і розпочали офіційну діяльність політичні партії, функціонували палати народного представництва, здійснювались реформи П.А.Столипіна, які суттєво змінювали побут селянства, викликали активність усіх класів, станів, прошарків населення. Могутнім поштовхом подальшої еволюції різних сфер життя імперії виявилась перша світова війна 1914-1917 рр. В ці останні роки монархічна влада продемонструвала очевидну неспроможність адекватно реагувати на виклики часу, що призвело країну до другої революції і падіння

монархії. Дві війни, дві революції, зміна державного устрою, побуту, свідомості, ступеня активності народних мас упродовж дванадцяти років обернулися для Російської імперії гострими соціальними потрясіннями і крахом державної системи. Отже, хронологічні рамки між початком двох російських революцій дозволяють простежити еволюційні зміни Державної ради у системі російської монархії, визначити роль установи у розвитку означених вище процесів.

Територіальні межі дисертації охоплюють територію Російської імперії в 1905-1917 рр.

Мета роботи полягає у реконструкції процесу еволюції та функціонування Державної ради Російської імперії періоду 1905 – 1917 рр. Для досягнення цієї мети дисертантка вирішує наступні завдання:

- визначити особливості розвитку Державної ради від виникнення до першої російської революції і зміни її статусу у 1906 р.;
- висвітлити специфіку устрою Державної ради в конституційній монархії;
- простежити еволюційні зміни в устрої Державної ради та в політичній орієнтації її членів;
- розкрити сутність комплектування верхньої палати особовим складом;
- дослідити зміст повноважень Державної ради в системі конституційної монархії;
- схарактеризувати процес функціонування Державної ради та статус державних радників;
- проаналізувати законодавчу діяльність Державної ради у період 1906-1917 рр., встановити її основні етапи;
- вивчити партійні інтереси державних радників, їх розподіл на блоки, програмні настанови останніх, практику їх реалізації, роль членів верхньої палати у цьому процесі та значення у розвитку ситуації в країні.

Методи дослідження. Поставлена в дисертації наукова проблема вирішувалась на підставі загальних методів дослідження – філософських, загальнонаукових та спеціальних історичних принципів, таких як принцип об'єктивності, історизму, системності, детермінізму, багатофакторності історичного процесу тощо.

Прагнення до об'єктивності полягало у намаганні звільнитися від впливу наявних традиційних оцінок тих чи інших подій, процесів, діячів і таке інше, забезпечити неупереджений їх розгляд. Застосування принципу історизму дозволило вивчити події, явища, процеси, характеристики історичних діячів та їх поступок у контексті досліджуваної доби. Принцип системності дав змогу уявити об'єкт дослідження у якості певної системи з усією її структурою, механізмом функціонування, внутрішніми та зовнішніми чинниками його прискорення чи гальмування. Можливість встановлення причинно-наслідкових зв'язків між явищами, процесами та подіями забезпечив принцип детермінізму. Принцип багатофакторності історичного процесу сприяв усвідомленню обумовленості історичних подій різними чинниками: політичними, економічними, ідеологічними, соціальними, культурними, національними, релігійними, внутрішніми, зовнішніми, їх поєднанням, співвідношення яких змінюються відповідно до різних ситуацій та часу.

У дослідженні дисертаційної проблеми використовувались також різні спеціально-історичні методи: нормативно-правовий, порівняльний, структурний, проблемно-хронологічний, ретроспективний аналіз, історико-типологічний, синхронний, метод історичних реконструкцій та інші. Нормативно-правовий підхід дозволив проаналізувати законодавство щодо Державної ради: її запровадження, устрою, функціонування. Для висвітлення особливостей Державної ради, як законодавчої установи, використовувався порівняльний метод шляхом зіставлення її з Державною думою та верхніми палатами народного представництва інших держав кінця XIX – початку XX століть. Структурний метод надав досліднику можливості висвітлити

особливості внутрішньої організації Державної ради. Проблемно-хронологічний підхід полягав у розчленуванні теми на низку менш дрібних проблем, кожна з яких розглядалася у хронологічній послідовності. Що ж стосується ретроспективного аналізу, то він полягав у просуванні від більше віддаленого минулого до менше віддаленого, завдяки чому було досліджено еволюцію процесу запровадження дорадчої Державної ради, перетворення її на законодавчу, зміни її особового складу, її політичної орієнтації, позицій, практичних дій, стосунків з урядом та іншою палатою – Державною думою. Історико-типологічний метод полягав в узагальненні однотипних фактів, як, наприклад, масових виступів на підтримку програмних вимог “прогресивного блоку” різними громадськими організаціями, синхронний – в одночасному висвітленні різних подій, як невдоволення політикою уряду на фронтах і в тилу, історичної реконструкції – в уявленому відтворенні різних подій, явищ, процесів, як, наприклад, засідання Державної ради, Думи, Кабінету міністрів, президії “прогресивного блоку” за допомогою поєднання різноманітних ознак, деталей, фактів, даних, виступів, спогадів і таке інше.

У процесі дослідження подій і явищ стосовно державного життя Росії початку ХХ ст. авторкою поряд з формаційним підходом, що дає можливість зрозуміти мотиви поступок, вчинків та діяльності представників різних соціальних прошарків та політичних угруповань, широко застосовувався цивілізаційний підхід. Останній дозволяє значно повніше враховувати національні, регіональні, культурні, ментальні, соціально-психологічні особливості досліджуваної епохи, дає можливість відтворювати цілісну картину взаємодії різних чинників, що в той чи інший спосіб впливали на еволюційний процес функціонування Державної ради у специфічних умовах 1905 – 1917 рр.

Усі ці методи у їх взаємозв’язку та комплексному застосуванні дозволили розв’язати і висвітлити висунуті у дисертаційному дослідженні проблеми.

Наукова новизна одержаних результатів визначається самою постановкою проблеми, що до цього часу не знайшла комплексного дослідження. В цілому ж вона полягає у наступному:

- вперше в українській історіографії здійснено комплексне дослідження еволюції Державної ради в системі російської монархії;
- показано зміни у Державній раді структурного і орієнтаційного характеру;
- встановлено виникнення, сутність та практику застосування таємного і не передбаченого законами засобу розпуску Державної ради та Державної думи;
- визначено періодизацію законодавчої діяльності Державної ради за її власною законодавчою ініціативою;
- обґрунтовано висновок про те, що еволюція Державної ради в системі російської монархії виявилась не побічним продуктом революційної боротьби, а реалізацією ідеї урядового конституціоналізму;
- простежено формування у Державній раді “чорного блоку”, визначено його програмні настанови та зв’язок з царським двором і об’єднаним дворянством;
- з’ясовано роль і місце державних радників в ініціюванні ідеї створення міжпалатного парламентського “прогресивного блоку” з метою утворення “уряду довіри”, у його практичному утворенні, у керівництві його засіданнями, опрацюванні його програмних документів, визначенні та спрямуванні змісту останніх, у практичних спробах втілити програмні вимоги в життя;
- доведено, що особливості боротьби “чорного” та “прогресивного” блоків за владу виявились одним з чинників падіння системи російської монархії;
- висвітлено участь призначуваних державних радників у підготовці та усуненні Миколи II з трону з метою заміни його спадкоємцем.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у можливості їх використання у підготовці підручників, навчальних та методичних посібників, монографій та інших спеціальних праць з нової та новітньої історії, у підготовці лекційних та спеціальних

курсів. Викладений матеріал може розширити кругозір депутатів усіх рівнів, державних та громадсько-політичних діячів, партійних та профспілкових функціонерів, журналістів, політичних оглядачів, соціологів-аналітиків.

Апробація результатів дисертації. Окремі положення дисертаційного дослідження були апробовані автором в одноосібних доповідях на 21 міжнародній, республіканській та регіональній науково-практичній конференції: 1. Дев'ять Харківські політологічні читання “Соціально-політичний механізм правотворчості” (Харків, 1999); 2. II Міжнародна науково-практична конференція “Динаміка наукових досліджень – 2003” (20-27 жовтня 2003 року, Дніпропетровськ – Одеса – Львів); 3. VII Міжнародна науково-практична конференція “Наука і освіта – 2004” (10-25 лютого 2004 року, Дніпропетровськ); 4. III Міжнародна науково-практична конференція “Динаміка наукових досліджень – 2004” (21-30 червня 2004 року, м. Дніпропетровськ); 5. I Міжнародна науково-практична конференція “Науковий потенціал світу – 2004” (1-15 листопада 2004 року, Дніпропетровськ); 6. VIII Міжнародна науково-практична конференція “Наука і освіта – 2005” (7-21 лютого 2005 року, Дніпропетровськ); 7. IV Міжнародна науково-практична конференція “Динаміка наукових досліджень – 2005” (20 – 30 червня 2005 року, Дніпропетровськ); 8. XVII Харківські політологічні читання “Проблеми формування електоральної культури населення” (10 грудня 2005 р., Харків); 9. Міжнародна науково-практична конференція “Наука та інновації – 2005” (17-31 жовтня 2005 року, Дніпропетровськ); 10. II Міжнародна науково-практична конференція “Освіта та наука без меж – 2005” (19-27 грудня 2005 року, Дніпропетровськ – Перемишль – Прага); 11. Круглий стіл “Відображення історії національних меншин у курсах історії Росії та України” (7 лютого 2006 року, Харків); 12. I Міжнародна науково-практична конференція “Сучасні наукові досягнення – 2006” (20-28 лютого 2006 року, Дніпропетровськ); 13. III Міжнародний семінар “Проблеми всесвітньої історії: держава і суспільство в історичній ретроспективі” (травень 2006 року, Чернігів); 14. I Международная научно-

практическая конференция “Наука и технологии: шаг в будущее – 2006” (20 – 31 марта 2006 года, Белгород, 2006); 15. II Міжнародна конференція “Дні науки – 2006” (17-28 квітня 2006 р., Дніпропетровськ); 16. XVIII Харківські політологічні читання: “Конституційно-політичний процес в Україні: ідеї, досвід, проблеми” (червень 2006 р., Харків); 17. XIX Харківські політологічні читання “Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України” (червень 2007 р., Харків,); 18. II Международная научно-практическая конференция “Современные научные достижения” (01 – 14 февраля 2007 года, Днепропетровск); 19. XL науково-практична конференція науково-педагогічних працівників, науковців, аспірантів та співробітників УПА (24 – 25 січня 2007 р., Харків, УПА); 20. IV Міжнародний науковий семінар “Російська імперія в історичній ретроспективі” (13-14 травня 2008 р., Чернігів); 21. XXI Харківські політологічні читання “Суспільство і політичні інститути в умовах трансформації та реформ” (18 грудня 2008 р., Харків,).

Публікації. Результати дослідження опубліковані в 1 монографії, 42 статтях та тезах.

Структура роботи. Обсяг рукопису становить 458 сторінок (з них основного тексту 394 сторінки). Дисертація складається з вступу, шести розділів, висновків, списку використаних джерел і літератури (711 позицій).

РОЗДІЛ 1.

ІСТОРІОГРАФІЯ ПРОБЛЕМИ ТА ДЖЕРЕЛЬНА БАЗА

1.1. Історіографічний аналіз

Історія Державної ради Російської імперії не знайшла цілісного висвітлення в українській історіографії. Разом з тим, окремі питання її діяльності представлені в російській, радянській, пострадянській та англо-американській історіографії.

В дослідженні історії Державної ради можна визначити три етапи. Перший охоплює період її діяльності та функціонування (до 1917 р.), другий – (1918-1991 рр.), третій – з 1992 р. і до наших днів.

Початок революції та події 1905 року не стимулювали інтересу до Державної ради. Але вже в 1906 році почали виходити перші статті оглядового характеру, авторами яких були не історики, а журналісти та правознавці. В них робилися спроби наскоком визначити загальну сутність, глибину та масштаби реформування державного устрою Російської імперії. Правознавці аналізували закони шляхом порівняння їх з адекватними актами верхніх палат інших країн, не зачіпаючи діяльності Державної ради. Суттєвими недоліками цих праць були фрагментарність та упередженість в оцінках та висновках, оскільки журналісти розглядали закони з позицій своїх партій. Автори статей часто були депутатами нижньої палати, що приводило до ухилу їхньої уваги у бік Державної думи, а Державна рада згадувалася ніби між іншим. Думські ліберали вже з 1906 р. переслідували програмну мету – скасування верхньої палати, як середовища реакційних сил, що ніби то гальмувало законотворчу діяльність Державної думи. А це обумовлювало тенденційність у висвітленні питань щодо Державної ради та відсутність справжнього інтересу до цієї установи.

Разом з тим ряд статей присвячувався конкретним питанням перетворень у системі державної влади. К.Н.Соколов досліджував місце верхньої палати у системі парламентаризму (“Роль верхньої палати у системі парламентаризму”, “Етюди про парламентаризм”) [596; 597], М.Л.Левенсон приділив увагу особистостям у Державній раді та їх біографіям (“Державна рада (портрети і біографії”) [490], Б.Є.Нольде торкався проблеми законодавчої ініціативи Державної ради (“Законодавчий почин по російському праву”) [530]. Право монарха застосовувати статті основних державних законів про надзвичайний стан характеризував Я.М.Магазінер (“Вісімдесят сьома стаття”) [501]. М.М.Ковалевський порівнював статус російської Державної ради з верхніми палатами зарубіжних країн, розглядав зв’язок цього статусу з законодавством абсолютистської доби, стосунки Ради з Думою у законодавчому процесі (“Законодавчі запозичення і пристосування”; “Успадкованість чи переривчастість законодавчих праць?”; “Рятівне гальмо чи згубна загата?”) [458; 460; 461].

Питання комплектування оновленої Державної ради особовим складом у двох статтях розглядав М.І.Лазаревський (“Конституція 20-го лютого”, “Реформа Державної ради”) [486; 485]. Проблеми статусу державних радників порушували Д.Д.Грім (“До питання про тимчасове усунення членів Державної думи та Державної ради”) [345], О.К.Фон-Резон (“Про особливі права обраних членів Державної ради та членів Державної думи”) [642], О.І. Камінка (“Чи підлягає покликання членів Державної ради до присутності у ній щорічному відновленню”) [445], В.І.Сергєєвич – загальне виборче право (“Загальне виборче право”) [584], В.М.Гессен – історію реформування Державної ради (“Чотири редакції”) [333].

Фінансових повноважень палат народного представництва торкалися І. Яшунський (“Право Думи та Державної ради стосовно бюджету”, “Юридичні питання у державних розписах на 1914 та 1915 рр.”) [687; 689], Л.Яснопольський (“До характеристики нашого бюджетного права”, “До питання про наше бюджетне право”, “Співвідношення між нижньою та

верхньою палатами в області бюджету”) [680; 681; 682], О.О.Алексеев (“Нарис бюджетного права російських законодавчих палат”) [277], О.Шингарьов (“Бюджетне право та війна”) [662]. Про характер правового контролю Державною радою дій уряду побіжно згадували у присвячених Державній думі статтях Б.Ландау (“Запити та запитання у Державній думі”) [487] та Л.Неманов (“Право запитів у III-й Думі”) [522]. І.Яшунський у двох статтях зачіпав питання про обмеження повноважень верхньої палати положенням про застосування монархом 87 статті Основних державних законів (“Сесія Державної думи”, “Поняття думської сесії”) [688; 686].

С.С.Ольденбург у дослідженні “Царювання імператора Миколи II” [534] причину утворення прогресивного “блоку” правильно вбачав у невдоволенні неспроможністю чинної влади розгромити ворога, а мету – у приході його до влади [534, с.585, 552]. Автор справедливо писав про великий вплив об’єднання на маси і пояснював його проведенням боротьби проти влади під знаком патріотизму, що, на його погляд, було благородніше за пораженчество [534, 554]. С.С.Ольденбург вважав програму блоку нездійсненною, а тактику боротьби досить небезпечною і помилковою. Нездійсненність він мотивував тим, що блокісти виходили з наявності в країні привида “темних сил”, яких насправді не існувало [534, с.553], з чим тяжко погодитись. Велику ж небезпечність тактики дослідник правильно вбачав у підриві царської влади. Однак автор називав її сильною і твердою владою, що суперечило дійсності. Помилковість же тактики він вбачав не в небезпеці, що з неї витікала, а тільки у вимозі повної амністії, яка поверненням з в’язниць та заслань революціонерів підсилила б боротьбу проти влади під пораженчеськими гаслами [534, с.585, 601].

Французський історик П.Шасль (1910 р.) [696] у праці загального характеру з політичної історії Росії початку ХХ ст. також мимохідь згадує Державну раду як верхню палату народного представництва.

На другому етапі історіографії соціал-демократична точка зору стала офіційною. У жовтні 1931 р. вийшла з друку стаття Й.В.Сталіна “Про деякі

питання історії більшовизму” [604]. Ця праця відіграла визначальну роль у подальшому розвитку радянської історіографії, заборонивши дослідникам виходити за рамки офіційної партійної доктрини. Піддавши в ній нищівній критиці праці низки істориків, Й.В.Сталін вимагав створення нової концепції історії партії, яка б повністю відповідала його вказівкам. Вождь підкреслював, що в історії партії мають місце питання, які складають аксіому більшовизму і не можуть бути предметом обговорення. Істориків, що спиралися на широку джерельну підвалину, Й.В.Сталін назвав “безнадійними бюрократами”, “архівними пацюками”, прихильниками “гнилого лібералізму” [604, с.84-102].

Керуючись такими вимогами, у 1932 р. історик М.Лапін написав передню статтю до публікації у журналі “Красний архів” матеріалів засідань президії прогресивного блоку протягом 1915 – початку 1917 рр. [488]. Автор наголошував, що у 1915 – 1916 рр. вплив блоку був надзвичайно малим, тому що пролетаріат був керівником революції [488, т.56, с.82]. Він підкреслював реакційно-контрреволюційну сутність прогресивного блоку як до 1917 р., так і упродовж 1917 р. [488, т.50-51, с.121].

У 1945 р. О.Грунт, виходячи з тих же ідейно-теоретичних вимог, опублікував статтю “Прогресивний блок” [347], в якій у подібній ленінській манері визначав сутність та мету цього парламентського об’єднання. Він писав, що історія виникнення та діяльності “прогресивного блоку” – це історія взаємодії російської буржуазії та царизму у роки першої імперіалістичної війни, історія контрреволюційної діяльності російської буржуазії, її даремних спроб досягти згоди і отримати владу з рук самодержавства, її несамовитої боротьби проти революції, яка назривала [347, с.108]. При цьому автор постійно говорив лише про Державну думу, майже не згадував Державної ради. Безперервно звинувачуючи депутатів Державної думи у контрреволюції, О.Грунт жодного разу не торкнувся програми “прогресивного блоку”. Автор констатував, що вже восени 1916 р. політичний крах “прогресивного блоку” виявився здійсненим фактом, хоча

формально він ще продовжував існувати у повному складі [347, с.116]. З тих же позицій зачіпав питання партійних угруповань у Державній раді і А.Я.Аврех в 1956 р. у статті “Третьочервнева монархія та утворення третьодумського поміщицько-буржуазного блоку” [273]. Він надзвичайно стисло характеризував фракційний розподіл верхньої палати [273, с.68-69].

Розглядав це питання і О.Д.Степанський у статті “Політичні угруповання в Державній раді у 1906 – 1907 рр.” [615]. Однак назва публікації не узгоджувалась з метою дослідження. Останньому властиві суперечності. У висновках замість конкретної проблеми – політичні угруповання – говорилося про третьочервневу систему та політику бонапартизму, які ніби то були ознакою кризи “верхів” [615, с.64]. Він писав, що оновлена Державна рада виявилась зосередженням контрреволюційних сил, які прагнули взяти активну участь у визначенні політики самодержавства [615, с.50] і тут же стверджував, що права група ніколи не нараховувала у своїх рядах більше однієї третини Державної ради, не володіла чисельною більшістю в Державній раді і не була урядовою партією [615, с.54, 63]. О.Д.Степанський констатував перетворення групи центру в урядову партію, яка виступила проти уряду [615, с.62, 59]. В цілому стаття ілюструвала ленінську концепцію закономірності та неминучості соціалістичної революції. У тому ж році О.Д.Степанський надрукував статтю “Реформа Державної ради у 1906 р.”, у якій також ілюстрував ленінські положення про її реакційність, утворення третьочервневої системи та проведення царизмом політики бонапартизму [616]. О.Д.Степанський захистив у 1965 р. дисертацію на здобуття вченого ступеня кандидата історичних наук на тему “Державна рада у період революції 1905 – 1906 рр. (З історії “другого кроку” на шляху перетворення самодержавства на буржуазну монархію)” [612]. Державна рада в ній самостійного значення не мала і відігравала лише роль трампліна в ілюстрації ленінської концепції стосовно еволюції самодержавства.

Певної уваги прогресивному блоку та правим силам обох палат народного представництва приділив В.С.Дякін в опублікованій у 1967 р. монографії “Російська буржуазія і царизм у роки першої 1914 - 1917 світової війни” [366]. Він зазначав, що основною метою створення парламентського об’єднання було прагнення забезпечити перемогу у війні, а засобом її досягнення – створення дієздатного уряду і що така мета знаходила розуміння навіть серед представників правих сил [366, с.97]. Автор писав, що у царському уряді не було єдності з приводу питання про стосунки з парламентським об’єднанням і більшість міністрів продовжувала наполягати на необхідності домовленості з прогресивним блоком, а восени 1916 р. навіть об’єднане дворянство підтримало вимогу блоку щодо створення “уряду довіри”, що свідчило про втрату самодержавством своєї класової опори [366, с.114, 252]. Тим самим В.С.Дякін в оцінках впливів “прогресивного блоку” непрямо визнавав певні еволюційні зміни в середовищі державних радників. Побіжно зачіпав В.С.Дякін і питання щодо намагань уряду та правих сил обох палат утворити “чорний блок” для противаги прогресивному блоку та підтримки кабінету Горемікіна [366, с.100, 138]. В.С.Дякін додавав, що праві депутати обох палат народного представництва прагнули забезпечити собі підтримку поза парламентом, оживити діяльність старої цитаделі реакції – “Російських зборів”, звернувшись за коштами до уряду та до приватних осіб [366, с.247].

Зачіпалося питання щодо прогресивного блоку і в монографії О.Г. Слоніського “Катастрофа російського лібералізму. Прогресивний блок напередодні і під час Лютневої революції 1917 р.”, що вийшла з друку 1975 року [591]. Вона виявилась черговим дослідженням, у якому “прогресивний блок” застосовувався у якості плацдарму відштовхування в ілюстрації ленінської концепції революційної ситуації та кризи “верхів” наприкінці 1916 – на початку 1917 рр. Політичну діяльність лібералів автор розглядав у якості компоненту кризи “верхів” [591, с.265, 268]. Вказаною концепцією автор і керувався, відштовхуючись від прогресивного блоку [591, с.9]. Його

твердження про значення діяльності “прогресивного блоку” виявились суперечливими. Так, в одному місці він писав, що маси прекрасно розуміли безплідність думського базікання і мало чого очікували від словесного поєдинку між буржуазною опозицією та урядом, в іншому ж місці стверджував протилежне [591, с.112, 269].

Побіжно характеризував прогресивний блок Є.Д.Черменський у монографії “IV Державна дума та повалення царизму в Росії”, що побачила світ у 1976 р. [648]. На його погляд, “прогресивний блок” було створено для порятунку “утопаючої монархії” [648, с.103]. Згадував автор і спроби правих сил обох палат народного представництва створити, на противагу прогресивному блоку, “чорний” блок [648, с.102]. Таких поглядів Є.Д. Черменський дотримувався і в дисертації на здобуття вченого ступеня доктора історичних наук на тему “Боротьба класів та партій у IV Державній думі” [646].

Протягом другої половини 1970-х років О.П.Бородін зачіпав пов’язані з історією Державної ради окремі питання, зокрема, її реформування у 1906 р. та законодавчої діяльності у 1911-1914 рр. [304; 305; 306]. У 1977 р. автор захистив кандидатську дисертацію на тему “Державна рада і столипінська програма перетворень в області місцевого управління, суду та початкової освіти”. У ній мала місце глава “Діяльність Державної ради у 1911-1914 рр.”, в якій йшлося про розгляд верхньою палатою чотирьох столипінських законопроектів: про вихід селян з общини, реформування місцевого суду, земства та системи початкової освіти. Однак перший проект не вписувався у визначені автором хронологічні рамки, оскільки Державна рада ухвалила його ще 30 квітня 1910 р. Далі він використовував Державну раду як трамплін для обґрунтування ленінських положень про столипінські реформи як побічний продукт революційної боротьби, нездатність царського режиму перетворитися на буржуазну монархію та закономірність Лютневої революції. Російське ж абсолютистське самодержавство перетворилося на буржуазну монархію на початку 1906 р. Столипінські реформи також не

могли бути побічним продуктом революційної боротьби, оскільки В.І.Ленін період їх здійснення називав роками реакції і спаду революційного руху.

Такий підхід до дослідження проблеми спостерігався і у кандидатській дисертації Е.Є.Новікової на тему “Державна рада у роки першої світової війни 1914-1917 рр. (З історії кризи “верхів” напередодні Лютневої буржуазно-демократичної революції)” (1985 р.) [528]. Висвітлюючи не законодавчу, а громадсько-політичну діяльність державних радників, їх участь у роботі Земгору, союзу земств, воєнно-промислових комітетів, Всеросійської земської спілки допомоги хворим та пораненим воїнам, Комітету допомоги військовополоненим та інших, Е.Є.Новікова вбачала у цьому, як і у створенні прогресивного блоку, розвиток і поступове загострення кризи “верхів” та передумову падіння монархії і перемоги соціалістичної революції [528, с.58-59, 189-190, 150].

У 1990 р. радянський правознавець А.А.Сенцов опублікував статтю “Розвиток форми російської держави на початку ХХ ст.”, у якій дійшов кількох висновків [583]. Він наголосив необхідність переглянути застарілу догму про незмінність політичного ладу Росії після 1905 р. Автор виходив з того, що в історичній літературі розповсюджена точка зору про неможливість еволюційного перетворення абсолютистської монархії на буржуазну. На його ж думку, саме такий процес був властивий добі першої російської революції і, на противагу широкій точці зору, державне будівництво в Росії на початку ХХ ст. було не нерухомим, не заляклим, а закономірним, поступальним процесом [583, с.93]. А.А.Сенцов додавав, що зміни у формі держави були обумовлені низкою соціально-економічних чинників і досить помітними, а еволюція форми феодальної держави “неминучо і непереборно” відбувалася у буржуазно-демократичному напрямку [583, с.88].

Однак автор висловлював думку про те, що еволюція абсолютистського самодержавства у цьому напрямку не знайшла завершення і залишалась тільки тенденцією. А.А.Сенцов пояснював таке явище тим, що октройовані парламент та конституція в Росії у 1906 р. виникли, але не призвели до

виникнення парламентаризму та конституціоналізму західних зразків, де парламент, як, наприклад, в Англії та Франції, відігравав провідну роль у державному житті [583, с.89]. Автор вважав, що революція 1905 р. змусила абсолютистське самодержавство запровадити законодавчу Державну думу, реорганізувати Державну раду та Раду міністрів, проте до органів управління представників буржуазії воно не допустило. Саме це і обумовило у буржуазному середовищі виникнення ідеї утворення “відповідального міністерства”, а пізніш і “міністерства довіри” [583, с.89]. Таким чином, А.А.Сенцов визнавав, хоча і з певними застереженнями, наявність еволюційного процесу перетворення абсолютистського самодержавства на конституційну монархію. Однак дослідник на цьому перетворенні і зупинявся, яке обмежувалось лише рамками першої російської революції. Він зовсім не торкався тих еволюційних змін у системі монархії, які відбувалися упродовж 1907-1917 рр. В той же час слід визнати як заслугу А.А.Сенцова його натяк на один з чинників висунення у майбутньому “прогресивним блоком” вимоги “відповідального уряду” та “уряду довіри”. Таким чином, можна констатувати, що стаття А.А.Сенцова підбивала підсумки поглядам радянських істориків на сутність основного результату першої російської революції. З неї випливає висновок про відсутність у радянській історіографії об’єктивного вирішення проблеми еволюції системи російської монархії, не говорячи вже про еволюційні зміни Державної ради.

Радянській історіографії була властива ще одна особливість, яку варто згадати. У ній Державній думі було присвячено велику кількість праць, в той час як Державній раді – одиниці. У зв’язку з цим сформувався відповідний стереотип, сутність якого полягала в асоціюванні російського парламенту тільки з Державною думою, тобто однією нижньою палатою. Апогеєм розвитку цього стереотипу дійшов у формулюванні назви опублікованої у 1989 р. статті М.Глазунова та Б.Митрофанова “Доля першого парламенту в Росії”, у якій про верхню палату, як частину системи народного представництва, навіть не згадувалось [335].

Протягом радянського етапу історіографії виходили загальні роботи, у яких знаходила характеристику система російського самодержавства як до його перетворення у процесі революції 1905-1907 рр., так і після неї. Це були праці А.М.Давидовича [350], В.І.Бовикіна [301], Н.І.Васильєвої [321; 322], В.С.Галиакбарової [325], В.С.Дякіна [366], М.П.Єрошкіна [376; 377], П.М.Зирянова [431], Г.З.Іоффе [435], М.М.Шумілова [666], Н.В.Шатіної [653], Є.Е.Захарської [387], А.І.Корольова [467], Н.Г.Корольової [468; 469], Ф.Є.Лося [495; 496], В.В.Полікарпова [554], А.І.Тимошенко [622], Р.Е.Рутмана [574], Л.К.Єрман [374], А.А.Сенцова [583], М.Ф.Флорінського [639; 640, 641], Історія Української ССР: в 10 т.” [442].

Виходили і праці, присвячені дослідженню історії різних політичних партій, об'єднань та рухів: Г.Я.Аронсона [282], І.Д.Вайсберга [318], Н.Г.Думової [365], Н.Г.Корольової [469], Л.М.Спіріна [603], О.Д.Степанського [615], колективні праці “Непролетарські партії у трьох революціях” [524], “Непролетарські партії Росії: урок історії” [525].

Ціла низка дослідників присвячувала свої роботи різним аспектам історії Державної думи Російської імперії: М.Глазунов, Б.Митрофанов [335], Г.Б.Гальперіна [326, 327], Д.В.Петрова [548], Є.Д.Черменський [646; 648; 649] та інші.

В зарубіжній історіографії на протязі періоду 1918-1991 рр. реформована Державна рада спеціально не вивчалась, за винятком лише однієї досить поверхової статті американського історика А.Ч.Корроса, що побачила світ у 1979 р., у якій розглядаються стосунки Державної ради з урядом П.А.Столипіна [704]. Державна рада згадується також у загальних працях з політичної історії Росії початку ХХ ст. В.Леонтовича (1958 р.) [694], С.Беккера (1985 р.) [691; 692], П.Лунтінена (1985 р.) [695], Х.Сетона-Ватсона (1967 р.) [705], Д.Хоскінга (1973 р.) [698], Х.Роджера (1983 р.) [701; 702], Х.Рязановського (1984 р.) [700], П.Валдрона (1985 р.) [709], П.А.Токмакова (1981 р.) [708], Е.С.Тадена (1981 р.) [706], “Політика аграрної Росії” (1979 р.) [707], .Вечоркевіча (1985 р.) [893] та інших.

Третій етап історіографії проблеми характеризується як роботами істориків, що працювали над питаннями Державної ради до 1991 року, продовжуючи їх дослідження на наступному етапі, так і новими роботами науковців.

Після 1991 року виходили з друку спеціально присвячені Державній раді статті, монографії і захищалися дисертації. У надрукованій у 1999 р. статті А.П.Бородіна “Реформа Державної ради 1906 р.” її автор зазначав обмеженість повноважень оновленої Державної ради і причину цього вбачав у тому, що її реформували сановники, які здійснили свою службову кар’єру за царювання Олександра III [312]. Докладніше зачіпав проблему А.П. Бородін у монографії, що побачила світ у 1999 р. [308] та у захищеній ним у 2000 р. докторській дисертації [309], у яких перші глави присвячувались розгляду “Реформи Державної ради 20 лютого 1906 р.” [308, с.4-23; 309, с.18-20]. В обох працях автор висував твердження, з яким не можна погодитись. По-перше, не є доказовою його заява про те, що Державна рада, яку було створено на початку XIX ст. в якості законодорадчого органу, не була установою абсолютистської монархії, і від початку діяльності суттєво обмежувала владу самодержця [308, с.4]. А.П.Бородін не показував, у чому це обмеження полягало. Іншим “непорозумінням” можна назвати твердження А.П.Бородіна, що оновлення у 1906 р. Державної ради виявилось не реформою, “а контрреформою” [308, с.4]. Однак дослідник не вмотивовував і цього твердження.

До цих праць А.П.Бородін переніс з кандидатської дисертації 1977 р. свої висновки про нездатність російського абсолютистського самодержавства перетворитися на буржуазну, тобто конституційну монархію, про столипінські реформи як побічний продукт революційної боротьби та про об’єктивну закономірність Лютневої революції. Однак, як вже говорилося вище, російське абсолютистське самодержавство перетворилося на буржуазну монархію у лютому-квітні 1906 р. шляхом запровадження двопалатного законодавчого народного представництва – Державної думи та

Державної ради. Стосовно ж столипінських реформ як побічного продукту революційної боротьби можна сказати, що автор цієї тези В.І.Ленін у своїх творах називав роки після першої російської революції і до початку світової війни періодом столипінської реакції і спаду революційного руху. У ці роки революційний рух не тільки не підштовхував П.А.Столипіна, а оборонявся у глибокому підпіллі та за межами імперії. Виходячи з положення про багатовекторність історичних альтернатив, можна відкинути і висновок про неминучість та закономірність Лютневої революції. А.П.Бородін сам і спростовував своє твердження. Він писав, що, безперечно, своїм баченням способів вирішення проблем, які постали перед країною, учасники “чорного блоку” виявили об’єктивну можливість правої альтернативи Лютневій революції [308, с.168]. До того ж, російські і іноземні державні діячі, зокрема, С.Д.Сазонов та Дж.Бьюкенен, цілком справедливо зазначали, що коли б в роки світової війни владу очолювала така сильна особа, якою був П.А.Столипін, Росія змогла б уникнути потрясінь 1917 р. [234, с.344, 349; 83, с.202]. Висновки О.П.Бородіна підкреслюють єдність його ідеологічних поглядів та методів з дослідниками 1940–1985-х років ХХ ст. О.Д.Степанським, Є.Е.Новіковою та іншими [611; 612; 613; 528].

Присвячувалась верхній палаті народного представництва і монографія правознавця Є.А.Юртаєвої “Державна рада в Росії (1906 – 1917 рр.)”, яка вийшла з друку у 2001 р. [677]. Однак авторка досліджувала не історію цієї установи, не проблематику утворення законів, а удавалася до їх правознавчого тлумачення. Її цікавила правова специфіка співвідношення різних гілок влади, зокрема, монарха, уряду, палат та сенату. Розгляд нею питань носив узагальнено-оглядовий характер і здійснювався з позицій виявлення юридико-процесуальної сутності проблеми. Аналізуючи результати роботи Є.А.Юртаєвої, В.О.Дьомін зазначав з цього приводу, що вона не досягла поставленої нею ж мети, оскільки книга містить загальні міркування, які ґрунтуються не стільки на практиці Державної ради, скільки на абстрактній правовій логіці [354, с.15]. Дослідженню властива і низка

фактичних помилок. На нашу думку, усе це свідчить, що праця не зробила відчутного внеску у висвітлення історії розвитку Державної ради 1905 – 1917 рр.

В.О.Дьомін у своїх працях побіжно зачіпав питання щодо реформування Державної ради, її повноважень, обрання членів, двома рядками згадав “прогресивний блок” і жодним словом – “чорний блок”. Він звертав увагу на внутрішню організацію та порядок роботи палати. В той же час автор висловив низку поглядів та оцінок, з якими не можна погодитись. Це стосується його твердження про сутнісну відмінність між різними групами особового складу Державної ради, пов’язану з нею реальну впливовість, авторитетність, професійну працездатність та її результативність з приналежністю до бюрократичної групи [355, с.25; 354, с.83]. Не можна погодитись і з думкою про розподіл особового складу палати на “актив” і “пасив”, про вільне відвідування засідань десятками членів Ради. Факти спростовують і твердження про щорічне переведення призначуваних державних радників у “неприсутствующі” не за неугоду урядові діяльність, а лише у зв’язку з втратою працездатності через похилий вік, як і про малочисельність таких випадків [354, с.147-148]. Не відповідає дійсності і висновок автора про те, що Державна рада виявилась не стільки частиною народного представництва, скільки радою чиновників, які ухвалюють постанови за вказівками вищого начальства [355, с.40].

У 2008 р. з’явилося перше науково-довідкове видання “Державна Рада Російської імперії. 1906-1917 рр. Енциклопедія”. Автори роботи комплексно показують процес формування та функціонування Державної ради на правовій основі, розкривають основні напрямки діяльності верхньої палати парламенту. Також певну частину видання займають статті, присвячені біографіям членів Ради [343].

Після 1991 р. вийшла велика кількість робіт загального характеру, що надають можливість охарактеризувати систему російського самодержавства у досліджуваний період. Це були праці Б.В.Ананьїча [278], Є.П.Барінової

[291], Г.С.Варнакової [319; 320], Р.Ш.Ганеліна [328, 329], В.С.Дякіна [367], М.П.Єрошкіна [378], В.В.Кожінова [462; 463], Г.М.Кропоткіна [475; 476; 477], С.В.Кулікова [479], М.В.Ликосова [499], С.Д.Морозова [518], Ю.А.Новікова [527], Д.Орлова [542], І.С.Розенталя [569], Р.М.Романова [570], А.Страхова [617], В.В.Страхова [618], А.С.Туманової [625; 626] С.В.Тютюкіна [628] та інших. А.Алексєєв [276], Д.Г.Цовян [644] вивчали історію Першої світової війни та російської армії. А.П.Бородін [313], А.А.Іскандеров [436], П.Пожигайло [552], П.Г.Курляєв [482], Є.Г.Плімак, І.К.Панчін [549], Н.В.Старіков [606; 607] досліджували реформи та революцію в Російській імперії. Різні аспекти системи державного управління висвітлювали Є.В.Анісімов [279], Н.Н.Анісімов [280], А.Ю.Бахтуріна [296], Є.Н.Савінова [575], А.Тарасов [621], Л.Є.Шепелєв [658].

Історію різних політичних партій, об'єднань та рухів у пострадянський період досліджували: А.П.Бородін [311], Е.Вішневські [323], Ю.І.Кірьянов [453; 454], В.В.Кожінов [463], А.Н.Кураєв [481], В.М.Острєцов [543], А.С.Туманова [625; 626], колективи авторів [492; 521; 556; 557], С.О.Степанов [608; 609; 610], Д.Чижов [651], В.М.Шевірін [656], В.В.Шелохаєв [657], Д.В.Щукін [674], П.Евріч [675], Ф.А.Сєлезньов [581]. А.В.Жукова та В.Федорченко досліджували російські класи та стани [382; 638]. Л.Є.Лаптева [489], А.Н.Медушевський [510] та інші висвітлювали історію конституціоналізму та парламентаризму Російської імперії [605].

Ціла низка дослідників присвячувала свої роботи історії Державної думи Російської імперії: В.О.Дьомін [358], В.Г.Кошкідько [470], Г.Полегаєв [553], Н.Д.Єрофєєв [375], А.П.Яцкова [683], В.Ю.Зорін [430], В.А.Кобзаненко [464], А.А.Іванов [433], О.Г.Малишева [504], Д.В.Аронов [281], С.В.Баах [284], Т.М.Бажєнова [288], С.А.Голубєв [339], І.К.Кір'янов [452], А.В.Лопухова [494], А.А.Сафонов [580], К.Соловйов [600] та інші. Уваги заслуговує і енциклопедія “Державна Дума Російської імперії. 1906 – 1917 рр.” [342] – науково-довідкове видання, що комплексно показує процеси

формування та діяльності нижньої палати російського парламенту усіх чотирьох скликань, її структуру. У ній наводяться також біографії депутатів Думи.

Зростає число праць, які присвячено вивченню представників та історії імператорської фамілії. Це праці В.Н.Балязіна [289; 290], Н.І.Божерянова [303], А.Н.Боханова [315; 316], П.Жільяра [381], Г.Кінга [451], М.Крючкова [478], П.В.Мультатулі [519], Е.Радзинського [563; 564].

В інших працях досліджувались персоналії. І.Л.Архіпов писав про голову Державної думи М.Родзянко [283], П.Н.Зиринов [432], як і К.І.Могилевський [514], присвятив свою працю П.А.Столипіну. А.П.Корелін та О.В.Шишов досліджували історичний портрет С.Ю.Вітте [466; 663], Т.В.Лямасова – портрет О.Ф.Редігера [500]. Л.П.Муромцева висвітлювала діяльність С.А.Муромцева [520], Е.А.Соколова вивчала суспільно-політичні погляди В.М.Коковцева [598]. У 1993 р. колектив авторів підготував біографічний словник політичних діячів Росії [555]. Цю низку продовжують праці А.П.Бородіна [310], Ю.Р.Дойкова [362; 363], А.Б.Каменського [444], А.В.Шишова [663], А.Н.Щукіна [673], авторського колективу [341].

В російській історіографії на сучасному етапі продовжує спостерігатися тенденція широкого і всебічного висвітлення історії Державної думи, в той час як Державна рада притягує до себе досить мало наукового інтересу.

В українській історіографії проблеми Державної ради не вивчались (за винятком авторки цієї дисертації) [388-429]. В той же час вийшла велика кількість робіт, яка дозволяє дослідити різні питання історії російської монархії періоду 1905 – 1917 рр. Серед загальних праць, що висвітлюють різні проблеми періоду, слід виділити праці: В.Г.Сарбея [577], О.П.Реєнта [565; 566; 567; 568], С.В.Кульчицького [480], В.М.Литвина [493], А.Ц.Сініцького [587], В.О.Ореховського [541], Т.Гунчака [349], Л.П.Могильного [515], О.Б.Стрілюк [619], В.А.Бабенко [285], О.О.Безуглої (О.О.Захарової) [297; 386], М.Демкович-Добрянського [359], Л.Жванко [379; 380], Л.Р.Ігнатової [434], О.М.Приймака [559], Л.В.Нізової [526],

О.П.Сарнацького [578; 579], О.Д.Капліна [446; 447] І.М.Панова [545], В.Сергійчука [586], Л.В.Стромилюк [620], Н.О.Шапошникової [652], М.Г.Щербака [671], О.Н.Ярмиша [679]. Поруч з ними слід поставити колективні праці “Нариси з історії суспільних рухів в Україні (XIX – поч. XX ст.)” [521], “Політична історія України XX ст.” [558], “Проблеми історії України XIX – поч. XX ст.” [560], “Україна і Росія в панорамі століть” [630], “Історія України в особах. XIX – XX ст.” [441], “Українське питання в Російській імперії” [632; 633; 634], “Україна в умовах столипінської аграрної реформи” [629], “Україна: хроніка XX століття. 1911-1916” [631] та інші.

Виходили і праці, які висвітлювали діяльність різних політичних партій означеної доби. До них слід віднести роботи Л.В.Щербін про партію кадетів та українське питання [672], Л.П.Донченка, що вивчав ліберальні партії України [364], О.Д.Капліна, що досліджував праві організації Харківської губернії [448], Л.П.Могильного, який присвятив працю ліберально-демократичним партіям України в Російській імперії [515]. І.В.Омельянчук займався проблемами діяльності чорносотенних організацій в Україні та в Російській імперії [536-539], О.П.Сарнацький – проблемами українських політичних партій [578; 579].

Українські науковці також досліджували різні аспекти історії Державної думи Російської імперії початку XX ст. У вітчизняній науці властива російській історіографії тенденція зображення російського парламенту тільки на прикладі однієї нижньої палати народного представництва спостерігається також у загальній більшості робіт. Серед дослідників Державної думи слід відзначити А.Л.Глушковецького (“Вибори до Державних Дум і становлення парламентаризму в Російській імперії у 1906 – 1917 рр. (на матеріалах Подільської губернії)”) [336], М.Ш.Киян (“Представництво від українських губерній в Державній думі Російської імперії I та II скликань (1906 – 1907 рр.)”) [455; 456], В.В.Сичову (“Ліва опозиція в IV Державній думі Росії”) [588], О.І.Білоконь (“Українське питання в Державній думі Російської імперії (1906 – 1917 рр.)”) [299], І.О.Бурду (“Національне питання в Росії 1905 –

1907 рр. (на матеріалах Державної думи першого та другого скликань)”) [317], працю колективу авторів [635]. М.Ш.Киян згадує про утворення іншого законодавчого органу – Державної ради [455, с.31].

Ряд досліджень присвячено постатям державних радників. Це праці О.М.Богдашиної [302], В.В.Кравченка [471; 472], О.І.Білоконь [298], які вивчали діяльність Д.І.Багалія. І.Гірич намагався з'ясувати зв'язок В.І.Вернадського з політичним українством [334]. Так, В.В.Кравченко згадував активну громадську діяльність Д.І.Багалія, яка дала йому можливість стати лідером академічної групи в Державній раді 1906 р. і 1912-1914 рр.” [471]. О.І.Білоконь також зазначала, що Д.І.Багалія, через активну участь у політичному житті країни та прихильність до демократичного процесу, було обрано у 1906 та 1908 рр. членом Державної ради, де він виявився чи не єдиним захисником інтересів українського народу [298].

У літературі далекого зарубіжжя після 1991 року Державна рада досліджуваного періоду не вивчалась. Але в загальних працях з політичної історії Росії початку ХХ ст. О.Андріївської [690], Х.Хаумана [697], А.Капеллера [449], Е.Хьюша [699], С.Беккера [692], В.О.Моса [703], Т.Р. Вікса [710], С.Зіванова [693], П.Вечоркевіча [711] та інших Державна рада згадується лише мимохідь.

Таким чином, аналіз присвяченої літератури дозволяє дійти наступних висновків.

На першому етапі вивчення оновленої Державної ради було частково охарактеризовано законодавчі постанови щодо неї та окремі питання її функціонування. В той же час науковий аналіз її діяльності навіть не було започатковано. Автори фрагментарно зачіпали поодинокі ознаки еволюційних змін структурного і орієнтаційного характеру, зокрема, тенденцію реформування Державної ради, однак системного підходу до їх висвітлення не спостерігалось. Перешкоджали їх розумінню і суперечливі, протилежні погляди на те чи інше питання, їх тенденційність та партійний вплив.

На другому етапі не мали місця навіть спроби комплексного дослідження історії оновленої Державної ради. До початку 1930-х рр. ця проблема взагалі замовчувалась. З другої половини 1940-х до кінця 1980-х рр. було досліджено окремі питання стосовно цієї установи. Однак усі праці виявились занадто заідеологізованими, суперечливими, з властивим їм перекрученням сутності подій, процесів, явищ, постанов через прагнення авторів підігнати їх до відповідності ленінським положенням про реакційність лібералізму, парламентаризму, взагалі усіх дорадянських державних установ, а також означеним вище концепціям революційної теорії. Основним змістом публікацій було твердження, що через класово-дворянський характер палати та консервативної і навіть реакційної позиції її особового складу вона виявилась нездатною до вирішення завдань, які на неї покладались. Історики також частково, фрагментарно і без будь-якого взаємозв'язку, зачіпали проблему еволюційних змін у системі монархічного правління, і перш за все орієнтаційного характеру, хоча вони тлумачились як криза “верхів” і визрівання передумов Лютневої революції і особливо жовтневого перевороту 1917 р.

Література сучасного етапу (після 1991 р.) виявилась зовсім нечисленною. Проте її помітна вагомість полягає у безпосередньому присвяченні історії Державної ради та у спробах комплексного вирішення пов'язаних з нею проблем, які розглядалися у статтях, монографіях та докторських дисертаціях А.П.Бородіна, Є.А.Юртаєвої та В.О.Дьоміна. Їм вдалося дослідити низку питань історії палати. Однак більша частина пов'язаних з історією Державної ради проблем не знайшла висвітлення. Поряд з цим спостерігались властиві попередньому етапу ідеологічні перекручення та використання її у якості трампліну для доведення пов'язаних з революціями ленінських концепцій. Такі зусилля не забезпечували вирішального внеску у комплексне дослідження проблеми. Згадані монографії та дисертації не позбавлені певних недоробок, фактичних помилок, ухилів, випинання одних аспектів на шкоду іншим, “чисте

теоретизування” з позицій юриспруденції. Вітчизняні історики, як і зарубіжні історики, проблемами Державної ради не цікавилися. Усе це вмотивовує необхідність комплексного дослідження еволюційних змін Державної ради у системі російської монархії 1905 – 1917 рр., спробу якого і складає запропонована дисертація.

1.2. Характеристика джерел

Джерельну базу порушеної у дисертаційному дослідженні проблеми складає низка матеріалів різного походження та спрямування.

Першу групу джерел формують законодавчі акти та постанови, друга група джерел – ділова документація – складається з декількох підгруп: стенографічні звіти обох палат, матеріали слідчих комісій, примикають до них і програми та матеріали засідань партійних блоків. До третьої групи увійшли промови та виступи державних діячів, до четвертої – щоденники, мемуари, п’ята група джерел охоплює публіцистику та матеріали преси.

Матеріали, які відносяться до різних груп джерел, отримано в архівах. В цілому в дисертаційному дослідженні було використано матеріали чотирнадцяти фондів трьох державних архівів Російської Федерації, які мали відношення до Державної ради: Російського державного історичного архіву у Санкт-Петербурзі (РДІА), Державного архіву Російської Федерації (ДА РФ) та Центрального історичного архіву Москви (ЦІАМ). В них зберігаються матеріали фондів безпосередньо Державної ради, а також тих фондів Державної думи, Ради міністрів та Міністерства внутрішніх справ, що перебувають в органічному зв’язку з процесом запровадження та функціонування верхньої палати. Ці матеріали свідчать про особливості двох етапів реформування дорадчої Державної ради, перетворення її на законодавчу установу.

Отже, архівні матеріали доповнюють, збагачують і урізноманітнюють інформацію про умови та особливості реформування Державної ради, дають можливість повніше показати партійний розподіл її особового складу, відношення до важливих проблем внутрішньої політики царизму, деталізувати стосунки уряду з верхньою палатою, яскравіше проілюструвати певні аспекти цих стосунків. Саме архівні матеріали дозволяють побачити, що еволюційні зміни структурного характеру у системі Державної ради розпочалися вже у процесі її перетворення з дорадчої на законодавчу.

Першу групу використаних джерел складають законодавчі акти та постанови, без всебічного висвітлення яких неможливо уявити процес запровадження, схарактеризувати устрій Державної ради, комплектування особовим складом, встановити обсяги та межі її повноважень, визначити особливості функціонування, законодавчої діяльності, статусу державних радників і таке інше. Ці джерела розпадаються на низку підгруп, до яких відносяться законодавчі акти різного призначення та характеру. Серед них мають місце царські маніфести та іменні укази, у яких декларуються лише наміри чи обіцянки здійснити певні перетворення у царині державного устрою та системи її функціонування: рескрипт 18 лютого 1905 р. про підготовку запровадження законодорадчої Державної думи [120, с.22-23], маніфест 17 жовтня 1905 р. про намір запровадити обирає народне представництво із законодавчими повноваженнями [151, с.26-27], указ 19 жовтня 1905 р. про зміцнення єдності у діяльності вищих державних установ [120, с.156-160], маніфест стосовно запровадження законодорадчої Державної думи 6 серпня 1905 р. [120, с.98-101], маніфести 20 лютого 1906 р. про намір запровадити двопалатне народне представництво та про зміну запровадження Державної ради і перегляд запровадження Державної думи [120, с.34-38; с.253-256].

За ними йдуть законодавчі акти та постанови установчого, реформаторського характеру: запровадження законодорадчої Державної думи 6 серпня 1905 р. [120, с.101-114], запровадження законодавчої

Державної думи 20 лютого 1906 р. [120, с.941-957], запровадження законодавчої Державної ради 24 квітня 1906 р. [151, с.144-171], оновлені Основні державні закони 23 квітня 1906 р. [151, с.54-74]. До них примикають законодавчі акти та постанови регулятивного характеру: положення про вибори у Державну думу 6 серпня 1905 р. [120, с.115-134], 3 червня 1907 р. [120, с.790-940], правила про порядок обрання державних радників синодом [120, с.299-306], правила про вибори державних радників у п'яти куріях [117, с.752-758], правила про порядок розгляду державного розпису (бюджету), а також здійснення із скарбниці витрат, які розписом не передбачено [120, с.294-299], наказ (регламент) Державної ради 11 травня 1907 р. [120, с.530-557]. До них логічно додати конституційні акти та парламентські регламенти зарубіжних країн [147-151]. Без порівняння з ними було б неможливо проаналізувати оновлене російське основоположне державне законодавство, дійти обґрунтованого і ілюстрованого висновку про його границі та обмеження.

Окремо можна поставити надзвичайне законодавство, яке здійснював монарх разом з призначуваним ним і відповідальним тільки перед ним урядом відповідно до 87 статті Основних державних законів [120, с.522-530]. Те ж слід зазначити стосовно іменних указів монарха про розпуск, призупинення, перерву сесій палат народного представництва і про термін відновлення їхніх занять [94, с.5; 151, с.46-49; 94, с.17; 95, ст.628; 97, ст.512]. Вони дають змогу проаналізувати, з одного боку, особливості здійснення монархом Російської імперії позапарламентського верховного управління, а з іншого, глибше з'ясувати зміст російського поняття “сесії”.

Логічним видається і виокремлення законодавчих актів, що знайшли ухвалу Державної думи та Державної ради у період першої світової війни 1914 – 1917 рр. [119, с.212; 116, с.67; 117, с.751-776; 116, с. 60-70; 117, с.726; 751-776; 781-784; 118, с.1-7; 119, с.141-203; 212; 243-244; 411; 426-427; 446;456; 506-508; 546-547; 550-554; 556; 561-573; 776-777]. Завдяки їм забезпечується можливість проілюструвати усунення Миколою II палат

народного представництва від участі у вирішенні стратегічних завдань виживання держави і суспільства в умовах тяжкої війни.

До особливого типу законодавчих актів можна віднести іменні укази монарха щодо внесення імен певних осіб до списку призначуваних державних радників, голів Державної ради та їх заступників [94, с.1]. Варті виокремлення до самостійного типу щорічні постанови палат народного представництва стосовно державного бюджету (розпису) [96, с.130-163; 98, с. 241-276]. Нарешті, маємо не меншу рацію вважати самостійним типом дрібні, одноразової дії, малозначущі законодавчі акти, які отримали серед депутатів Державної думи та Державної ради глузливу назву “вермішелі” [232, с.2-217].

Поряд з ними можна поставити законопроекти, які з певних причин не знайшли ухвали палатами. У них розглядалися питання щодо скасування смертної кари, положення про воєнно-польові суди, попечительство народної тверезості, скорочення кількості свят [94, с.11-12; 95-99, ст.1029-1030; 96, с. 184-185], основного земельного закону [94, с.1153-1156], покращення економічного становища козаків [96, с.185], а також депутатських заяв, запитів, проектів “адреси” [232; 88, с.1269-1270; 94, с.2-4; 28]. Завдяки їм можна висвітлити політику царського уряду, яка переслідувала мету загальмувати, затягнути процес законодавчої діяльності палат народного представництва, відволікти їх від вирішення небажаних урядові питань та ухвали таких же постанов. Зрозуміло, що серед усіх цих джерел особливе місце посідають законодавчі акти, що стосуються безпосередньо верхньої палати народного представництва. Взагалі ж увесь цей великий комплекс документів складає підвалину для дослідження і висвітлення серцевини порушеної у дисертації проблеми. Законодавчі акти забезпечують можливість чітко уявити характер еволюційних змін структурного характеру у системі Державної ради у процесі її реформування.

Наступну групу джерел, яка тісно прилягає до попередньої, складає ділова документація. До неї входять стенографічні звіти палат народного

представництва про їхню законодавчу діяльність [87-105; 207-212], протоколи засідань закордонних груп конституційно-демократичної партії 1908-1920 рр. [218-220], матеріали засідань президії “прогресивного блоку” [107-108; 122-124; 213-214], протоколи з’їздів, конференцій та засідань партії “октябристів” [88, ст.1709-1710], матеріали з’їздів об’єднаного дворянства [176-178]. Їх доповнюють слідчі матеріали Верховної слідчої комісії Тимчасового уряду у 1917 р. [188-193], слідчі матеріали Всеросійської надзвичайної комісії [152].

Найбільш інформативними є стенографічні звіти Державної ради [94-105]. Однак законодавча діяльність верхньої і нижньої палат нерозривно пов’язана, у зв’язку з чим постає необхідність звертатися і до стенографічних звітів Державної думи [87-92]. Як джерела стенографічні звіти законодавчих установ мають різнопланові характеристики. З одного боку, вони дають загальну картину законодавчого процесу та іншої діяльності верхньої палати народного представництва. Без цих фотографічно точних щодо подачі інформації джерел неможливо реконструювати законодавчий процес з усіма його специфічними відтінками. Саме стенографічні звіти дають максимально плідну можливість простежити і проаналізувати втілення в життя права законодавчої ініціативи членами обох палат народного представництва, а також представниками уряду – міністрами від проголошення та подання колективної заяви групи державних радників чи депутатів Державної думи, розгляду її загальними зборами законодавчих установ, ухвали про передачу до відповідної комісії, передачі до останньої до укладання тексту законопроекту, його обговорення, внесення змін та доповнень і, нарешті, ухвали обома палатами та затвердження монархом. З іншого боку, стенографічні звіти дозволяють окремо висвітлити і оцінити усі складові частини законодавчого процесу. Саме у цьому процесі виявляються різні погляди на питання, різні підходи до його можливого вирішення, зіткнення різних інтересів, відношення до політики уряду, до позиції іншої палати тощо.

Крім того, джерелознавче значення стенографічних звітів полягає у тому, що остаточним результатом означеного законодавчого процесу є утворення законопроектів. До другої групи джерел, тобто до законодавчих актів та постанов їх не можна віднести не через певну різницю у сутності чи змісті, а тому, що вони, до ухвали обома палатами та затвердження монархом, такими не можуть бути, не маючи законної сили. Адже, коли підходити формально до питання, можна зазначити, що далеко не кожен законопроект обов'язково перетворюється на законодавчий акт.

Нарешті, аналіз походження, тобто виявлення законодавчої ініціативи, сутності, процесу зміни, доповнень, ухвали палатами до затвердження монархом дозволяє дослідити і висвітлити особливості виявлення законодавчого почину міністрами, Державною думою, Державною радою, мету та специфіку партійно-політичної боротьби в середині кожної палати, між самими палатами, а також між останніми та урядом. В стенографічних звітах міститься і така важлива в інформативному плані група джерел, як виступи голів уряду та міністрів в законодавчих установах [87, с.2-5; ст.514; 89, ст.106-120; 95, ст.99-100; 591-595; 599-608; 99, ст.866-880; 1240-1241; 1781-1795].

Про опрацювання комісією Д.М.Сольського умов перетворення Державної ради на законодавчу свідчать “Проект головних підвалин перебудови Державної ради” [16] та “Проект перебудови Державної ради” [26]. У них деталізувалися питання щодо комплектування законодавчої верхньої палати представниками відданих монархові соціальних прошарків населення, у першу чергу дворянства. Упродовж другого етапу підготовки реформування Державної ради, що припадає на період після оприлюднення маніфесту 17 жовтня 1905 р., було укладено “Проект змін та доповнень у Запровадженні Державної ради” і інші документи [27, 28, 24, 22, 44]. Зміни полягали у заміні губернських виборчих зборів земськими зборами. Свідчать архівні матеріали і про оновлення Основних державних законів, процес якого нараховує чотири етапи [39, 62]. Їх аналіз дає підставу дійти висновку про

тенденцію поширення прав монарха і звуженням повноважень Державної ради з кожним етапом розгляду справи.

Особливі журнали та меморії Ради міністрів надають інформацію про таємне вирішення урядом питань стосовно характеру та змісту законопроектів відповідно до вияву міністерської законодавчої ініціативи, про прагнення чинити тиск на верхню палату [52-60; 48-50; 180-185; 231; 238]. В них, зокрема, йшла мова про запровадження земських установ у західних губерніях обов'язково за умови ведення в них діловодства тільки російською мовою, про підтримку такої позиції багатьма державними радниками, у першу чергу правими [48-59]. Цінною у цьому плані виявилась записка варшавського генерал-губернатора Г.О.Скалона на ім'я Миколи II з аргументацією необхідності надання полякам права користування рідною мовою не тільки в органах місцевої влади, але і в навчальних закладах, необхідності перегляду Державною радою своєї позиції з цього приводу і підтримати думський законопроект з такими ж вимогами [43].

Про антипольські та антиукраїнські позиції уряду, як і більшості членів Державної ради, свідчать розпорядження державного радника і міністра народної освіти О.М.Шварца про жорстке, неухильне проведення політики русифікації національних окраїн [60]. Про вплив на уряд та на Державну раду у цьому сенсі об'єднаного дворянства йшла мова в Особливому журналі Ради міністрів від 14 травня 1908 р. [52]. Фонди Міністерства внутрішніх справ, доповіді голів уряду монарху, записки міністрів висвітлюють різні наміри та заходи царської адміністрації стосовно палат народного представництва [18, 30-37, 40-42, 45, 47, 61].

У поданих Миколі II за його вказівкою записках наближеними до нього особами наголошувалась і вмотивовувалась необхідність протиставлення майбутній Державній думі, що може виявитися “занадто прогресивною”, консервативної Державної ради, взагалі зробити останню центром усіх консервативних сил імперії [21, 23, 24, 28, 29].

Матеріали з'їздів, конференцій та засідань різних політичних партій, від ліберальних до монархічних, а також тих, що стояли поміж ними, дають можливість з'ясувати основні чинники формування громадської думки в суспільстві, визначити особливості та результати еволюційних змін у програмних настановах цих організацій, у їхніх стосунках з монархічною владою, у методах боротьби проти неї чи на її захист та підтримку [195; 206; 215; 233; 241; 246-249]. Досить важливе джерело інформації складають особливі журнали Ради міністрів, які віддзеркалюють її діяльність після закінчення першої російської революції. Вони забезпечують змогу встановити сутність та спрямування урядової соціально-економічної, культурної, релігійної, національної політики, характер стосунків з палатами народного представництва, з різними політичними формуваннями, еволюційні зміни цієї політики, її окремі та загальні наслідки.

Цінна інформація отримана з архівних матеріалів про стратегію кадетської партії стосовно Державної ради, зокрема, про необхідність і наміри добиватися її скасування як середовища реакційних сил [4, 5], про розподіл особового складу верхньої палати на партійні угруповання [10, 19, 20], про переговори центристів Державної ради з депутатами Державної думи про формування коаліційного уряду [3, 8, 9], про підтримку Московською міською думою вимоги сформувавши "сильний уряд" [34]. В архівах мають місце і матеріали, що свідчать про матеріальне становище багатьох державних радників, обсягах їхніх земель, маєтків, інших статків [15, 19].

Окрему підгрупу діловодчих джерел складають слідчі матеріали Верховної слідчої комісії Тимчасового уряду 1917 р. та слідчі матеріали радянської Всеросійської надзвичайної комісії — ВНК. Утворена 5 березня 1917 р. указом Тимчасового уряду "Верховна слідча комісія для розслідування протизаконних за посадою дій колишніх міністрів, головноуправляючих та інших посадових осіб" опитала і допитала 206 осіб. Серед них були 20 колишніх царських міністрів, 10 заступників міністрів, 11 вищих посадових осіб департаменту поліції та жандармерії, а також

губернаторів, генералів, senatorів. Матеріали цієї слідчої комісії дають підстави дійти висновків про те, що Микола II, разом зі своїм урядом, свідомо проводив сплановану політику систематичного гальмування та перешкоджання нормального функціонування палат народного представництва, прагнув якомога більше підсилити праву групу Державної ради, здійснити державний переворот з метою повернення до законодавчої Булігінської думи та Державної ради 1801 – 1905 рр. Ці джерела свідчать також про таємне фінансування урядом правих сил, їх організацій та преси, про їх зв'язок з багатьма державними радниками, про вплив на останніх распутінського гуртка. Джерела надають можливість дослідити і висвітлити сутність “чорного блоку” Державної ради, його форми та складові частини: придворна камарилья, праве крило Державної ради, об'єднане дворянство, розподіл камарильї на офіційну (імператор з урядом) та не офіційну (цариця, Вирубова, Распутін), зв'язок “чорного блоку” з гуртками правих та чорносотенних сил Г.Ю.Распутіна, О.О.Римського-Корсакова, політичним салоном Б.В.Штюмера, роль “чорного блоку” у теоретичному обґрунтуванні необхідності та у практичній підготовці перевороту з метою позбавлення палат народного представництва їхніх законодавчих повноважень.

Інформація означених джерел відзначається високим ступенем достовірності, оскільки слідча комісія володіла і активно користувалася у викритті колишніх міністрів таємними урядовими документами, реальність яких спростувати чи заперечити вони не могли. Слідчі матеріали Всеросійської надзвичайної комісії РСФРР показують місце і роль низки колишніх державних радників в організації, проведенні та керівництві підпільної і відкритої збройної антирадянської боротьби. В цілому слідчі матеріали характеризуються багатовекторною цінністю. Вони із винятково своєрідних позицій відкривають загальну картину соціально-політичної ситуації у Російській імперії досліджуваного періоду, дозволяють визначити спрямування діяльності різних груп державних радників, висвітлюють не тільки видимі, але і позаштункові сторони різних процесів, виявляють

деталі, які не могли міститися в інших джерелах, документують взаємопов'язані сюжети: офіційну та “підкилимну” політику царського уряду, ілюструють роль та місце у ній державних радників і таке інше. Здобута із слідчих матеріалів інформація дозволяє виявити і дослідити еволюційні зміни орієнтаційного характеру в середовищі державних радників від захисту монархічної системи у процесі першої російської революції до зміни відношення до монарха, підготовки заміни його на престолі, до участі у процесі схилення монарха до зречення, до перетворення (після падіння царизму) програми “прогресивного блоку” на програму Тимчасового уряду. Оpubліковано і матеріали про останні дні царської сім’ї [205].

До групи ділової документації входять і декілька джерел, які характеризують діяльність “прогресивного блоку”. Матеріали засідань президії “прогресивного блоку” забезпечили можливість об’єктивно проаналізувати програмні декларації блоку, визначити їхню мету та сутність, відкинути традиційні і безпідставні їх обгудження з боку радянських істориків, звільнити учасників ліберального парламентського об’єднання від традиційно-трафаретного звинувачення у співпраці з реакційними силами. Аналіз матеріалів надає можливість вийти із створеного радянською історіографією того “хибного кола”, сутність якого полягала у зображенні “прогресивного блоку” як суто думського формування. До цього призводило ігнорування верхньої палати російського народного представництва як зосередження чорносотенства та реакції. Уважний аналіз програмних документів та матеріалів про засідання керівництва блоку дає підстави встановити непоодинокі факти провідної ролі саме державних радників в утворенні блоку та організації та спрямуванні його діяльності, у визначенні змісту та сутності рішень його керівного органу. Достовірність інформації, що впливає з матеріалів стосовно “прогресивного блоку”, забезпечується стенографічними записами з зазначенням дати, місця засідань, прізвищ присутніх та промовців, текстів виступів, пропонованих проектів програмного і тактичного характеру, особливостей полеміки та ухвалених

колективно рішень. Стенографічні звіти та матеріали засідань президії “прогресивного блоку” надають змогу яскраво проілюструвати еволюційні зміни орієнтаційного характеру, зокрема, зміни співвідношення політичних сил в середовищі особового складу Державної ради від думки про неможливість виникнення політичних партій у верхній палаті до створення “чорного” та “прогресивного” блоків, до опрацювання антиурядової програми та програмної вимоги відповідального перед представництвом уряду, зміни стосунків з Державною думою, еволюції характеру законодавчої діяльності упродовж трьох її етапів, зміни орієнтації державних радників від пропозиції Д.І.Багалія утворити на початку першої сесії “кадетський уряд” до утворення у 1915 р. “прогресивного блоку” з його ліберальними гаслами.

До третьої групи джерел входять промови та виступи імператора Миколи II перед державними радниками та депутатами Державної думи, виступи голів уряду та міністрів в законодавчих установах, доповіді міністрів монархові. Вони доводили до відома державних радників та членів Думи загальну сутність внутрішньої політики уряду, її окремих напрямків, що відповідали спеціалізації міністерств чи головних управлінь, а також демонстрували зовнішній характер офіційного ставлення представників виконавчої влади до цієї установи. Поряд з цим означені джерела дають можливість виявити і проілюструвати двоїстий характер поведінки Миколи II та членів його уряду після революції 1905-1907 рр., який полягав у різниці між офіційними висловлюваннями стосовно істинної прихильності до законодавчого народного представництва та таємним спілкуванням з міністрами, у якому плекав надію і будував плани його позбутися шляхом перетворення на дорадчі установи на зразок Булігінської Державної думи від 6 серпня 1905 р. та Державної ради 1801-1905 рр.

Наступну, четверту групу джерел формують щоденники, мемуари та спогади. Важливу інформацію було здобуто із щоденників О.О.Половцова [112], Б.В.Нікольського [111], Л.Тіхомірова [113], Миколи II [110] стосовно Державної ради взагалі, низки державних радників зокрема через найтісніші

стосунки і з самою установою, і з її особовим складом. О.О.Половцов обіймав посаду державного секретаря ще дорадчої Державної ради, добре знав усю систему вищої адміністрації, що робить його свідчення досить вагомими. Б.В.Нікольський також стояв біля витоків правого та чорносотенного руху, був одним із засновників і ідейним натхненником першої в імперії правої організації “Російські збори”, до складу яких входили десятки державних радників, у тому числі і таких, що обіймали посади міністрів. Його свідчення фактичного характеру про останніх також мають високу цінність, хоча авторові щоденника властиве перебільшення свого впливу на оточення та на розвиток подій у країні. Сановною, наближеною до урядових кіл, зокрема, до П.А.Столипіна, знайомою з багатьма державними радниками особою був і Л.Тіхоміров. І не підлягає сумніву цінність інформації, яку містить щоденник самого Миколи II. У ньому постає загальна картина функціонування оновленої системи державного управління, вирізняється підкреслена монархом його принципова повага до членів верхньої палати і принизливе ставлення до депутатів Державної думи. Зрозуміло, що імператор, ведучи записи у щоденнику, нікого не остерігався, не мав жодної підстави для застосування езопівської мови, через що подану щоденником інформацію можна вважати цілком об’єктивною.

Не поступаються інформаційною плідністю і джерела мемуарного характеру. Немає сумніву у важливості інформації, яку містять спогади С.Ю. Вітте, що обіймав посади міністра фінансів, голови Ради міністрів, голови Комітету міністрів, державного радника, одного з чільних реформаторів російської державності у роки першої російської революції [85]. Не викликають сумніву також поінформованість С.Ю.Вітте і здатність аналізувати сутність подій в країні і давати їм відповідні оцінки, як і характеризувати багатьох державних радників та інших вищих посадових осіб Росії. С.Ю.Вітте згадував у спогадах про особливості процесу реформування Державної ради та оновлення Основних державних законів, який доклав до цих перетворень значних зусиль. Він відверто писав про свою

ініціативу видання оновлених Основних державних законів до скликання Державної думи, яка, на його переконання, перетвориться на законодавчі збори, що викличе необхідність застосування військової сили і що внаслідок цього новий лад загине [85]. Низка сучасників згадувала життєдіяльність П.А.Столипіна [187]. Думський депутат О.Ф.Керенський змальовував ситуацію в країні в роки війни 1914-1917 рр. і погляди на неї народних обранців [145]. Листи великих князів до Миколи II характеризують погляди членів імператорської сім'ї на політику останнього царя [174].

Плідну інформацію можна почерпнути із спогадів воєнного міністра упродовж 1905-1909 рр. О.Ф.Редігера стосовно внутрішньополітичної ситуації в країні взагалі і боєздатності російської армії, зокрема [227-228]. О.О.Мосолов також у 1900-1917 рр. очолював канцелярію імператорського двору, входив до найближчого оточення Миколи II, добре знав особливості його характеру, стилю життя, обставини, у яких тому доводилося управляти імперією, що тією чи іншою мірою знайшло відображення у його споминах [171]. Про це ж свідчать і спогади камергера І.І.Тхоржевського [257].

Певну інформацію про роль та місце колишніх державних радників в організації та веденні підпільної збройної боротьби проти радянської влади було здобуто і із спогадів генералів А.І.Денікіна [109] та О.С.Лукомського [166]. Увагу цьому питанню приділили вже поза межами більшовицької Росії М.В.Родзянко [230], П.М.Мілюков [169]. Державний радник, голова останньої Державної думи М.В.Родзянко у своїх спогадах "Загибель імперії" [230] висловлював думку, що "уряд довіри" міг би прекрасно працювати з Думою, оскільки під впливом війни дрібні розбіжності між окремими партіями центру були вирівняні і досягнута угода, яка створювала об'єднану у прогресивному блоці більшість і забезпечувала урядові надійну опору [230, с.122-123].

Депутат Державної думи, лідер конституційно-демократичної партії П.М.Мілюков також залишив у своїх спогадах [169] власні погляди на це парламентське об'єднання. Називаючи блок з верхньою палатою "свого роду

сурогатом “священного єднання” після руйнації такої єдності між урядом та країною, П.М.Мілюков вбачав у створенні прогресивного блоку важливу умову покращання законодавчої діяльності Державної думи. Він підкреслював, що це усувало перешкоду у проходженні законодавства у порядку думської ініціативи через обидві законодавчі палати. На його погляд, така капітальна зміна у створеній основними законами 1906 р. системі мала викликати особливе занепокоєння в урядових колах. Адже тепер не існувало “пробки” проти думського законодавства, оскільки у Державній раді мала місце більшість блоку [169, т.2, с.226]. П.М.Мілюков зачіпав також питання про відношення прогресивного блоку до підготовки антиурядового перевороту [169, т.2, с.178]. Зокрема, він зазначав, що такі настрої серед учасників об’єднання виникли у другій половині 1916 р. [169, т.2, с.244]. П.М.Мілюков стверджував, що усуненням Миколи II з трону учасники блоку намагалися створити “кращу гарантію переходу до конституційного ладу” [169, т.2, с.244]. Нарешті, П.М.Мілюков писав, що прогресивний блок відіграв вирішальну роль у визначенні особового складу Тимчасового уряду, а також тактики здійснення його програми [169, т.2, с. 252, 259].

Поряд слід поставити спогади В.Гурко, який був державним радником і учасником “прогресивного блоку” [270]. Детально описує ситуацію в Російській імперії від початку ХХ ст. до падіння монархічної системи влади Ф.Ф.Юсупов [269].

Не поступалися вказаними ознаками і міністр іноземних справ і державний радник С.Д.Сазонов [234], а також спогади французького та англійського послів у Росії М.Палеолога [194] та Дж.Бьюкенена [83]. Висвітленню внутрішньополітичної ситуації в Росії з різних ідеологічних позицій сприяли спогади активного учасника громадського руху ліберала П.А.Буришкіна [82], крайнє правого депутата Державної думи В.Пурішкевича [221], лівих соціал-демократів Л.Д.Троцького [256] та О.Г.Шляпникова [268]. Усі автори були не тільки сучасниками, але і

активними, ініціативними цілеспрямованими учасниками бурхливих подій 1905-1917 рр. Цінність їхніх спогадів полягає і в багатих фактичних свідченнях, яких не можна знайти в офіційних документах, стосовно досліджуваної проблеми, і в передачі колориту епохи, особистих характеристик багатьох інших учасників подій, у тому числі і членів царської сім'ї.

О.Г.Шляпников у спогадах “Переддень сімнадцятого року. Сімнадцятий рік” [268] досить суперечливо характеризував “прогресивний блок”. З одного боку, він писав про його промонархічну спрямованість та реакційний характер і, з іншого боку, про його інтенсивну і наполегливу боротьбу проти монархічної влади [268, с.242, 279]. Автор ставив членів “прогресивного блоку” на одну дошку з чорносотенцями, називав їх царськими холопами і відразу ж витязями російського лібералізму, які боролися з царським урядом і підірвали довіру до нього відсталого частини населення країни [268, с.277-278, 338]. Він констатував, що центром цього парламентського об’єднання була Державна дума і жодним словом не згадував верхню палату народного представництва [268, с.282]. О.Г.Шляпникову не вдалося замовчати потужного впливу “прогресивного блоку” на широкі народні маси, чисельні громадські організації, які швидко набули велетенського значення у справах обслуговування потреб війни, на демократично налаштовану інтелігенцію, на солдатську масу, а також на робітничий клас і навіть на соціалістів, у тому числі і більшовиків [268, с.299, 338].

Саме із щоденників і особливо спогадів здобуто інформацію стосовно еволюційних змін орієнтаційного характеру у середовищі державних радників від створення ними правих та чорносотенних формувань до створення у верхній палаті “чорного” та ліберального “прогресивного” блоків, щодо еволюції поглядів окремих державних радників від беззастережної відданості монархії до радикально-ліберальних гасел, підтримки у 1916 р. об’єднаним дворянством та правими формуваннями, які у попередньому році вимагали повернення до абсолютизму, висунутих

“прогресивним блоком” вимог створення відповідального перед представництвом уряду.

Певну інформативну роль в дослідженні проблеми відіграла п’ята група джерел – публіцистика і матеріали преси (газети “Право” та інших періодичних видань Російської імперії). Вони представлені творами діячів правого, центристського та радикального напрямків – В.І.Ульянова-Леніна [154-165], Л.Д.Троцького [225], В.Левицького [153] та А.Мартінова [167]. Їхні твори забезпечили можливість докладніше дослідити низку питань щодо ставлення теоретиків революційного табору до буржуазних представницьких установ та лібералізму, стосовно настроїв у середовищі трудящих мас, у першу чергу, робітників, солдатів упродовж першої світової війни, пізнати радикальні відтінки та забарвлення деяких напрямків у розвитку громадської думки епохи функціонування Державної ради та причини еволюційних змін орієнтаційного характеру, зокрема, утворення “чорного” та “прогресивного” блоків. З іншого боку, ці джерела дозволили також виявити, зрозуміти і пояснити ідеологічні перекручення радянськими істориками у присвячених Державній раді працях тих небагатьох еволюційних змін структурного та орієнтаційного характеру, які вони зачіпали, а також використання верхньої палати народного представництва у якості трампліну для ілюстрації низки ленінських революційних концепцій. Вирішальну роль в оцінці Державної ради радянськими істориками відігравали погляди на неї В.І.Ульянова-Леніна, який називав оновлений державний устрій Росії “чорносотенною царською зграєю”, “царсько-поміщицькою зграєю”, нижню палату народного представництва – “чорносотенною Думою”, а Державну раду – виключно реакційною чорносотенною установою, яка не відрізняється від “воєнно-польових судів” та “Союзу російського народу” [158-161; 165]. Усі ці газетно-публіцистичні висловлювання залишалися обов’язковими, вирішальними у визначенні ставлення радянських істориків до минулого.

Процесу виникнення у Державній раді партійних угруповань першим частково торкнувся у 1914 р. В.Левицький у статті “Праві партії” [153]. Він

звертав увагу на роль державних радників у становленні, розвитку та керівництві правими та чорносотенними формуваннями. Автор стверджував, що члени старої, законодородчої Державної ради відіграли значну роль у створенні першої в Росії правої організації “Російські збори” [153, с.357-358], а пізніш і в розвитку цілої мережі правих та чорносотенних формувань, а також у створенні правої та чорносотенної преси [153, с.359-362, 385-388]. Він констатував, що після поразки революції 1905 – 1907 рр. дворянство і особливо його крайні праві елементи починають складатися як політична сила у Державній раді [153, с.418-447]. Саме це, на його думку, і перетворило Державну раду на законодавчу “пробку” діяльності третьої Державної думи.

Важливим джерелом вивчення історії Державної ради дорядянської доби виявились матеріали газет та журналів “Вестник Европы” [458;459;461], “Вестник права”[597], “Журнал Министерства Юстиции”[172-173; 277; 487; 533; 584; 596, 642], “Исторический вестник” [300], “Одесский листок” [258], “Право” [263-268; 330-333; 340; 345; 445; 483-486; 530-531; 576; 595; 680-682; 685-689], “Юридический вестник” [460; 502]. Матеріали преси виявляються єдиним доповненням до здобутої із законодавчих актів інформації за умови відсутності на першому етапі історіографії проблеми присвячених Державній раді історичних досліджень і прояву інтересу до питань її реформування та функціонування лише з боку політичних діячів та правознавців. Навіть з урахуванням наявності властивих цим матеріалам тенденційності, упередженості, перебільшення та пристрастей в цілому вони допомагають проаналізувати відповідні законодавчі акти, а також уявити громадську думку тієї доби стосовно верхньої палати щойно запровадженого народного представництва. До того ж саме у цих матеріалах вперше почали поставати питання щодо еволюційних змін як структурного, так і орієнтаційного характеру, зокрема, властивої чотирьом етапам роботи спеціальної реформаторської комісії тенденції розширення повноважень монарха за рахунок урізання прерогатив оновлюваної Державної ради, а також появи опозиційності в середовищі призначуваних радників та

підтвердження такої зміни щорічним усуненням зі списку присутніх певної частини членів палати.

Таким чином, аналіз джерельної бази дозволяє дійти висновку про достатню спроможність на її основі дослідити порушену в дисертації проблему та вирішити поставлені завдання.

РОЗДІЛ 2.

ТРАНСФОРМАЦІЯ ДОРАДЧОЇ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ У ЗАКОНОДАВЧУ

2.1. Розвиток Державної ради Російської імперії до першої російської революції

З 18 лютого 1905 р. до 24 квітня 1906 р. в Російській імперії відбувався процес трансформації системи абсолютного самодержавства на конституційну монархію. До початку цього процесу до системи російської монархії у якості складових елементів входили монарх із необмеженими, фактично абсолютними прерогативами влади, Комітет міністрів, що був при імператорі вищим адміністративним органом, Державна рада дорадчого характеру, Сенат як вища судова інстанція для усіх, окрім царя. Визначальним елементом еволюційних змін російської монархії стали запровадження законодавчого двопалатного народного представництва у вигляді Державної думи та Державної ради, а також обмеження повноважень монарха Основними державними законами, що відігравали роль конституції.

Радикальна перебудова державного устрою носила структурний характер, а переміна свідомих оцінок та поглядів на неї – характер орієнтаційний. Комітет міністрів був скасований в квітні 1906 р., його адміністративні справи було розподілено між Радою міністрів та депутатами Державної ради. Після цього у системі конституційної монархії також відбувалися структурні і орієнтаційні зміни, які обернулися її падінням на початку 1917 р. Певну роль у цьому процесі відіграла Державна рада. Її висвітлення в історичній літературі має актуальне теоретичне, політичне і практичне значення. Саме тому у даному розділі і встановлюються ступінь та особливості дослідженості цієї ролі.

Ефективність вивчення устрою та функціонування тієї чи іншої

державної установи у значній мірі залежить від висвітлення історії розвитку її попередників у різні часи та в різних історичних умовах. Не обходить це і Державної ради Російської імперії 1801-1905 рр.

А.П.Бородін не розглядав історію дорадчої Державної ради, але висував твердження, з якими не можна погодитись. Мова йде про його заяву, що створена на початку ХІХ ст. як дорадчий орган Державна рада не була, однак, установою абсолютистської монархії, від самого початку цілком виразно і суттєво обмежуючи самодержавну владу [308, с.4]. В той же час А.П.Бородін не показував переконливо, у чому це обмеження полягало. Він вмотивовував свої твердження рідкісними випадками незгоди царя з постановами Державної ради, практикою їх обходу за допомогою Комітету міністрів, синоду, військової ради. Автор додавав, що тяжко поєднати з уявленням про Державну раду як установу абсолютистської монархії і довгий термін її існування, а також з тим, що царі та сановники її не любили, лише терпіли, ігнорували, призначали її почесними головами великих князів [308, с.4-6].

Однак усі наведені “аргументи” не надто переконливі. З формулювань А.П.Бородіна витікало, що Державна рада 1801-1905 рр. була законодавчою. В той же час історична практика свідчить, що в означений період вона не тільки не ухвалила, але навіть і не ініціювала якоїсь постанови, яка дала б підставу перевищити владу монарха. До того ж запровадження Державної ради 1810 р. чітко і виразно декларувало дорадчий характер установи, що функціонує за ініціативою і під керівництвом монарха. Та й чи можна уявити перевищення повноважень, наприклад, Миколи I чи Олександра III призначуваними ними ж радниками?

В.О.Дьомін присвятив питанню історії Ради до першої революції перший параграф монографії, в якому йде мова про Державну раду до реформи 1906 р. [354, с.17-38]. Він вважав, що утворена на основі Неодмінної 1.01.1810 р. Державна рада без суттєвих змін проіснувала до 1906 р.

Дорадчі органи при монархах мали місце ще в країнах стародавнього світу і середніх віків [667]. У Київській Русі та Московській державі таким органом була Боярська дума [457]. Вже наприкінці XVII ст. вона не відповідала потребам необмеженої монархії і була скасована Петром I. Потреба у створенні відповідних інтересам абсолютизму органів управління постійно відчувалася протягом усього XVIII ст. Про це свідчать чисельні спроби створити державну установу, яка була б здатною замінити скасовану Петром I Боярську думу у нових історичних умовах. Це були Ближня канцелярія, Кабінет його імператорської величності та Сенат Петра I, Верховна таємна рада Катерини I, Кабінет Анни Іоанівни, Конференція Єлизавети Петрівни, Ради Петра III, Катерини II та Павла Петровича [242; 667, с.531, 307, 312, 412; 352, с.20-21]. Усі згадані царі прагнули за допомогою запроваджених ними дорадчих органів забезпечити законність управління державою. Цей процес набував наростаючих якісних відзнак. Так, Катерина II усвідомила необхідність розподілу гілок влади відповідно до теорії Ш.Монтеск'є і здійснила спробу запровадити постійно діючу законодавчу Державну раду з конкретно визначеним устроєм та функціонуванням. Про це свідчать два залишені нею проекти та “Наказ”, що передбачали устрій, компетенцію та діловодство Державної ради. Тим самим Катерина II започаткувала монархічну Державну раду, як постійно діючу вищу установу законодавчого характеру [215, с.803; 352, с.11-20]. Однак Катерині II не довелося здійснити намір втілити в життя ідею про розподіл гілок влади. В той же час вона створила певні передумови для реалізації цієї ідеї її наступниками. Так, Рада Павла I вже майже повністю вирішувала лише справи законодавчого характеру, не втручаючись в судову та адміністративну діяльність [667, с.686-687]. Система розподілу гілок влади була створена Олександром I.

Через два тижні після оволодіння тронем Олександр I здійснив свою першу реформу – перетворення попередньої Ради, що існувала при Дворах Катерини II та Павла I. Указ від 26 березня 1801 р. скасував її під тим

приводом, що ця установа була тимчасовою, запровадженою на час війни і пізніше рідко займалася істотними предметами, носила назву державної установи без відчутного впливу на громадські справи [216, с.598]. 30 березня того ж року наступним указом Олександр I створив "Неодмінну раду" [216, с.598-601]. Ця "неодмінність" означала не незмінюваність особового складу Ради, а постійне її існування, як державної установи. У 1801 р. М.М.Сперанський писав з цього приводу, що замість Ради тимчасової запроваджено Раду неодмінну – неодмінну не в особах, що її складають, а у її встановленні [242, с.248]. До складу нової Ради увійшли: князі П.О.Зубов, О.Б.Куракін, П.В.Лопухін, П.К.Гагарін, графи Н.М.Салтиков, П.А.Пален, В.О.Зубов, барон Т.Ф.Васильєв, генерал К.Ф.Ламб, генерал-прокурор О.Н.Беклешов, адмірал І.П.Кушелев і таємний радник Д.І.Трошинський [216].

5 квітня 1801 р. Олександр I видав "Наказ Державній Раді" [283]. У "Наказі" Рада називалась "запровадженим при особі Государя місцем для обмірковування та вирішення державних справ". Підкреслювалось, що Рада ніяким чином не торкається виконавчої частини і сили іншої у державному управлінні не має, крім сили міркування, ніяких указів і повелінь від себе та від імені свого вона не видає. Доручена їй справа стосується тільки законодавчої частини, виконавча ж надається Сенату і підвласним йому місцям [283, с.64]. Відповідно до "Наказу", предмет обмірковування Ради складало усе те, що належало до державних постанов, тимчасових чи корінних і неодмінних [396, с.34]. Далі "Наказ" пояснював сутність тимчасових і корінних законів. Під тимчасовими державними постановами "Наказ" розумів такі постанови, що визначають певні державні обставини, які за своєю сутністю підлягають зміні, як наприклад, заборона або дозвіл того чи іншого виду торгівлі, накладання мита, встановлення тарифу, різні устави будівельного характеру і таке інше. Сюди ж відносились укладені з іноземними державами угоди, протоколи та постанови [283, с.64-65].

Корінними і непорушними державними постановами вважались такі,

предмети яких є постійними і незмінними, “що обіймають у собі усі часи й узаконюються навіки” [396, с.34]. Сюди “Наказ” відносив грамоту дворянству, міське положення, особливі привілеї містам і місцям, назавжди даровані загальні громадянські закони і таке інше [396, с.34]. Корінні постанови складають, за висловом “Наказу”, “головну, незмінну й непохитну підвалину усіх законів імперії”, і тому вони “відрізняються від тимчасових постанов, як скороминучих і підвладних змінам” [396, с.34].

У зв'язку з важливою різницею між цими типами постанов Ради у ній мали укладатися дві книги. До першої заносились усі корінні і незмінні постанови під назвою головних державних постанов, а до другої, під назвою тимчасових постанов, – усі постанови, що розповсюджувались на певний час, випадок чи обставини. Перша книга мала затверджуватись великою державною печаткою з відповідними до того скрепою й підписом. Вірність другої книги гарантувалась звичайною скрепою та печаткою Ради. До обох книг заносились лише ті постанови, що затверджувались монархом, а також ті, що виникли поза Радою [283, с.65].

“Наказ” розподіляв канцелярію Ради на чотири частини: 1) іноземну та комерційну; 2) військових, сухопутних і морських справ з усіма їхніми відділеннями; 3) громадянську і духовну; 4) державного господарства. При цьому детально перелічувались справи, що стосувались останньої частини канцелярії. Управління кожною з частин канцелярії Ради було доручено “Наказом” одній особі з необхідною кількістю визначених нею діловодів. В цілому ж канцелярією керував один з членів Ради, який зобов'язувався підносити на затвердження монархові протоколи Ради та на підпис укази, які виготовлялись на підставі цих протоколів [283, с.66].

“Наказ” визначав порядок ведення справ у Раді, до якої вони надходили за монаршими повеліннями та за пропозицією радників. “Наказ” піклувався про те, щоб усяка обговорювана у Раді справа була попередньо належним чином підготовлена і до ясності приведена у тому відділенні канцелярії, до якої вона належить. На затвердження монарха виносились тільки ті справи,

які було вирішено більшістю голосів, з додатком різних думок. Укладені на підставі протоколів Ради укази записувались в одну з відповідних книг, після чого розсилались для виконання у різні установи [283, с.67]. “Наказ” надавав Сенату право у випадку, коли він “знайде за необхідне привести у ясність корінні частини державного управління, не полишаючи інших своїх занять, порушувати перед Государем питання про утворення особливих комісій”, які після свого утворення підпорядковуються у своїй діяльності контролю Ради. Такою могла бути, наприклад, комісія зведення законів, управління військами і таке інше [283, с.67]. Рада зобов’язувалась, “після влаштування свого внутрішнього порядку”, поставити вимогу перед усіма установами надіслати їй докладні відомості про стан усіх частин управління для того, щоб після розгляду цих даних, “визначити найзручніші та найлегші засоби покращання чи удосконалення усього управління” [283, с.67].

Рада мала збиратися двічі на тиждень або у випадку нагальної необхідності. Нарешті, “Наказ” закінчувався “початковими правилами” діяльності Ради. Тут відбилося бажання Олександра I, щоб Рада надихалась у своїх міркуваннях духом любові до людства та загального порядку і ніколи не забували свого високого призначення, яке полягає у тому, щоб поставити силу й блаженство імперії Російської на непорушну підвалину закону [283, с.68]. Відповідно до “Наказу”, Рада мала звернути увагу на стан нижчого класу населення, що складає перше джерело сили та багатства держави і вартій великої поваги за надання останній істотної і незліченної користі. Рада зобов’язувалась винаходити засоби полегшення життя селянства, розширення способів піднесення його виробництва та зростання населення, різними своїми постановами вдихати дух життя й бадьорість у всі нижчі стани людей, націлюючи протегування закону на хліборобство, мануфактури, промисли, ремесла, на внутрішню та зовнішню торгівлю, як найперші джерела державної сили [283, с.69]. Настановляючи, нарешті, Раду на те, що у своїх міркуваннях про зовнішні справи вона повинна невпинно мати на увазі утримання політичної гідності імперії, а в постановках про

морську й сухопутну силу керуватися не тільки величчю та силою імперії, але й природними силами країни, “Наказ” закликав Раду встановити тверді правила відродження справжньої просвіти й ухилення від хибної [283, с. 69].

Запровадження “Неодмінної ради”, що вже на початку своєї діяльності отримала назву Державної, було кроком уперед у порівнянні з устроєм Ради за царювання Катерини II та Павла I. Спільним між ними було те, що усі вони були закладами, які перетворилися на постійні внаслідок свого важливого значення у державному управлінні. Російський історик другої половини XIX ст. В.Г.Щеглов підкреслював, що Ради двох попередніх царювань були постійними установами фактично, тоді як Раду 1801 р. було названо неодмінною не в особах, що її склали, а в її запровадженні [667, с. 737; 242, с.275]. Неодмінна рада мала свій “Наказ” подібно до Ради при дворі Катерини II та Павла I. Але в “Наказі” Раді 1801 р. чітко визначено її законодавчу роль в управлінні. До того ж “Наказ” 1801 р. точно визначав різницю між корінними й неодмінними та тимчасовими законами, що склали предмети обговорення й постанов Ради.

Суттєва різниця між “Наказом” Неодмінній раді та наказом Раді Катерини II полягала у тому, що у першому визначено як основний принцип діяльності Ради “початок законності”, яким просякнуті усі перетворення Олександра I. Рада 1801 р. мала ще особливе призначення у порівнянні з Радами Катерини II та Павла I, яке відбилося у “Наказі” 1801 р. М.М.Сперанський підкреслював, що сила цього наказу полягала в уповноваженні зробити перегляд усіх законів та постанов і скласти проект змін і виправлень [242, с.275]. У цьому Раді мала допомагати утворена 5 червня 1801 р. комісія законів [242, с.275]. Це свідчить, що Рада була покликана Олександром I до здійснення задуманих ним реформ. Головним завданням Ради виявлялось законодавство: усе, що приналежить до державних тимчасових або корінних і непорушних постанов, складає предмет міркувань Ради [283, с.64]. Неодмінна рада вирішила безліч питань управління державою, про що свідчить багатотомний архів Державної ради

[79]. Проте спочатку вона не мала точного статуту. І тільки у 1810 р. виникло “Запровадження Державної Ради”, яке опрацював М.М.Сперанський [283, с.70-96; 796, с.112-120]. Реформатор обгрунтував необхідність запровадження Державної ради, визначив особливості її устрою та діяльності, а також повноваження [242, с.112-120]. Проект М.М.Сперанського виявився основою “Запровадження Державної Ради”. Уряд Олександра І мотивував видання “Запровадження Державної Ради” прагненням до затвердження й розповсюдження одноманітності і порядку в державному управлінні [242, с.70]. Це “Запровадження” мало, на думку законодавця, задовольнити усвідомлену потребу запроваджувати поступово спосіб управління на твердих і непохитних підвалинах закону [796, с.70]. Маніфест, що передував усім іншим частинам запровадження, підкреслював бажання уряду видати громадянське укладання, знаючи, як важливо для блага вірних підданих захистити їхню власність дійовими громадянськими законами [283, с.71]. Він продовжував, що громадянські закони, якими б вони не були досконалими, не можуть бути твердими без державних установ [283, с.72; 242, с.112-120].

Таким чином, маніфест визначав і мету, і головний предмет відомства Державної ради. Її загальне призначення полягало у запровадженні і забезпеченні законності у державному управлінні, а головний предмет її відомства складали законодавчі справи. Тим самим поглиблювався процес розподілу гілок влади, який було започатковано Катериною II. У 1802 р. вища виконавча влада отримала свою особливу організацію у вигляді міністерств. Одинадцять колегій було перетворено на п'ять міністерств. У цьому ж 1802 р. Сенат було перетворено на вищу судову установу [667, с. 927]. Отож, виникло три гілки влади: судова, виконавча та законодавча.

Найголовнішими з корінних законів були наступні. По-перше, це визначення Державної ради: у порядку державних установлень, рада складає орган, у якому усі частини управління, у головних їх відношеннях до законодавства, обмірковуються і через нього виходять до верховної

імператорської влади [283, с.75]. З такого визначення логічно витікала інша постанова: саме тому усі закони, статuti та запровадження, у первісних їх написаннях, пропонуються і розглядаються у Державній раді і потім дією верховної влади надходять до призначеного їм виконання. Ніякий закон, статут і запровадження не виходять з Ради і не можуть виникати без затвердження верховною владою [283, с.75]. Тим самим Рада визнавалась дійсним осередком законодавчої діяльності. Адже усі законопроекти мали не тільки розглядатися, але і пропонуватись у Державній раді. Законодавчі питання тільки обмірковувались у Раді, а законопроекти надходили “до призначеного їм виконання” тільки після санкції імператора. Проте цю санкцію, відповідно до запровадження 1810 р., було оговорено особливими умовами. По-перше, це запровадження передбачало, що всякий закон може бути виданим не інакше, як після попереднього його розгляду у Раді. Саме тому у формулу монаршого затвердження входили знаменні слова: “прислухавшись до ухвали Державної ради” [283, с.85]. Однак і цього недостатньо. Запровадження 1810 р. передбачало, що монарх матиме справу лише з думкою більшості Ради, затверджуючи чи відкидаючи її цілком [283, с.83, 85]. Думці меншості самостійного значення не надавалось, а про особливу резолюцію монарха з цього приводу запровадження не згадувало. Рада складалася з осіб, яких монарх наділяв найвищою довірою [283, с.75]. Ці особи могли працювати у судових та урядових установах, бути міністрами. Головою Ради був імператор, у відсутність якого місце голови посідав один з призначених для цього радників. Призначення головуєчого у Раді щорічно поновлювалось [283, с.75]. Державна рада розподілялась на чотири департаменти, кожен з яких складався з певного числа членів та одного голови. Міністри не могли бути головами департаментів. Члени усіх департаментів складали загальні збори Ради [283, с.75]. Радники, яких не було призначено в якийсь департамент, також вважались членами загальних зборів Ради. Розподіл радників у департаменти відновлювався монаршим повелінням двічі на рік. Засідання департаментів і загальних зборів

відбувалися у визначені дні, але за необхідності вони могли бути скликаними високим повелінням у будь-який час [283, с.76]. 1842 р. виникло нове запровадження Державної Ради, яке Микола I мотивував наступним другим виданням Повного зібрання законів (перше було видано у 1830 р.) [283, с.96-97]. Визначаючи загальне значення Державної ради, запровадження 1842 р. залишилось в цілому вірним запровадженню 1810 р.

Таким чином, Державна рада була установою, якій належав попередній розгляд певного обсягу справ, вирішення яких залежало від монарха. Законодавчі справи складала один з таких предметів, хоча б вони й виявлялись переважаючим елементом у низці інших, адже відомчі елементи Ради були різноманітними. Її компетенція не виглядала чимось замкнутим. Стаття 23, перелічуючи усі відомчі предмети Державної ради, доходила висновку, що сюди входили і інші справи відповідно до повелінь монарха, тобто ті, про які імператор побажає вислухати думку Ради. Саме цим принципом і визначались подробиці компетенції Державної ради.

Компетенція Державної ради визначалась 23-ю статтею запровадження 1842 р. [283, с.100-102]. Слід зазначити, що стаття 23 охоплювала 23 пункти, в той час як стаття 29 Запровадження 1810 р. – лише 10 пунктів. Початкові 9 пунктів збігалися. 10 пункту Запровадження 1810 р. умовно відповідав 15 пункт запровадження 1842 р. [283, с.79-80; 100-102]. Останні 10-14 та 16-23 пункти запровадження 1842 р. передбачали формування кошторисів і розкладів між губерніями земських повинностей, кошторисів і розкладів громадських зборів на общинні витрати державних поселян; нові припущення про доходи й видатки міст та щорічні кошториси столичних дум; визначення штатів взагалі, окрім тих, що встановлюються тимчасово та у вигляді досвіду; вирішення справ про запровадження компаній на акціях, коли вони претендують на особливі переваги або виключні привілеї; справ про привілеї на відкриття, винаходи або удосконалення у мистецтвах, мануфактурах чи ремеслах, як і про запровадження в Росії винаходів або вдосконалень, які було здійснено в чужих краях; справ про скасування

недоїмок та казенних стягнень; справ про зведення у дворянство, про затвердження у почесних гідностях (князівській, графській, баронській), про позбавлення дворянства та класних або офіцерських чинів за злочини; ведення слідств над міністрами і генерал-губернаторами у випадку звинувачень, що були попередньо розглянуті монархом; справ, під час вирішення яких на загальних зборах сенату не виявиться узаконеної більшості голосів, або коли з його рішенням не погодиться міністр юстиції; справ про незгоду загальних зборів сенату з Військовою радою, коли під час підрахунку голосів членів цієї Ради сукупно з голосами senatorів не виявиться узаконена більшість, або коли міністр юстиції не погодиться з виявленою вказаним чином більшістю; справ з позовами приватних осіб до підвідомчих адміралтейств Раді департаментів та підлеглих їм установ у випадку незгоди сенату з думкою адміралтейств – Ради; доповіді сенату про скасування чи перегляд його попередніх судових рішень; справи, що вносяться монархом [283, с.101-102].

Компетенція Державної ради взагалі складалась з тих предметів, що входили до кола верховного управління, тобто до тієї області, де влада монарха діяла безпосередньо. А як відомо, коло безпосередньої компетенції монарха складалось з предметів законодавчих, вищих виконавчих та деяких атрибутів судової влади. Саме тому попередньому розгляду Державною радою підлягали законодавчі справи, адміністративні, фінансові, приватні закони, судові справи, а також питання надзвичайних повноважень. Розглядати подробиці цих справ доцільнішим буде після приєднання до двох згаданих запроваджень (1810 та 1842 рр.) останнього запровадження законодорадчої Державної ради – 1901 р, яке було видано у зв'язку із століттям від виникнення Неодмінної ради [283].

В той же час слід зазначити, що із запровадження 1842 р. зникла найважливіша деталь форм видання законодавчих актів, а саме: “Прислухавшись до ухвали Державної ради...” [283, с.89; 118]. Було опущено і другий “корінний закон” – твердження про те, що усі закони, статuti та

запровадження у попередньому їх написанні пропонуються і розглядаються у Державній раді, і потім дією державної влади надходять до призначеного їм здійснення" [283, с.75]. Запровадження 1901 р. успадкувало ці зміни. Однак зміни, яких зазнали запровадження 1842 та 1901 рр., більше торкалися структури закону, ніж його змісту. Так, у структурі запровадження 1810 р. налічувалось 2 відділення, 8 розділів, 3 глави і 144 статті, у тексті 1842 р. - 2 відділення, 2 розділи, жодної глави та 164 статті, а в документі 1901 р, – 8 відділень, жодного розділу, 9 глав і 192 статті [283, с. 70-96; 96-132; 7-60]. Але усі три варіанти запровадження – 1810, 1842 і 1901 рр. – називали Державну раду єдиним місцем розгляду законодавчих питань у тому розумінні, що ніякий законопроект не може бути затвердженим монархом без обговорення його у Державній раді і ніякий законопроект не може бути представленим монарху повз Ради [283, с.75; 97; 7].

Особовий склад Державної ради визначався самою сутністю цієї установи. Її було покликано сприяти монархові у користуванні його безпосередніми державними правами [283, с.75; 97; 7]. Вона складалась з підібраних самим монархом осіб, яким він виявив особливу довіру [283, с. 75; 97; 7]. У російському законодавстві були відсутні положення про членство у Державній раді за правом народження. У Державній раді Російської імперії лише міністри, як окремі посадові особи, засідали офіційно. Оскільки ж міністри були членами Державної ради за посадою, вони не зберігали цього звання у разі звільнення з посади, якщо тільки вони не мали його незалежно від міністерської посади. Міністр у відставці міг стати державним радником тільки відповідно до особливого указу монарха [283, с.75; 79; 7]. Звання членів Державної ради було сумісним з іншими званнями судової чи виконавчої влади [283, с.75; 97; 7]. Отож, державні радники могли обіймати посади міністрів, носити звання сенаторів тощо. Обіймаючи посаду державних радників, довірені особи складали особливу присягу [283, с.78; 97; 7].

Державні радники розподілялись на дві категорії. Одна з них

зобов'язувалась бути присутньою в одному з департаментів, а інша – тільки в загальних зборах. Отож, Державна рада складалась з двох частин – департаментів та загальних зборів. Департаменти мали подвійне призначення. Не дуже важливі справи розглядались і вирішувались ними остаточно, після чого надходили до монарха на затвердження. Важливі справи спочатку розглядались у департаментах, які готували їх до слухання на загальних зборах Ради. Саме на цих зборах справа вирішувалась остаточно, звідки надходила на затвердження монархом [283, с.75-76; 80-84; 103-114; 18-30]. Державна рада мала власну канцелярію, яка називалась державною канцелярією. Нею керував державний секретар. Канцелярія розподілялась на відділки, що відповідали департаментам, а також окремі відділки – устрою сільського населення, справ державного секретаря та архів Ради. Відділками управляли статс-секретарі з їхніми заступниками [283; 91; 122; 43-44]. У процесі здійснення буржуазних реформ 60-70-х років XIX ст. у структурі Державної ради виникли особливі установлення: у 1861 р. – головний комітет устрою селянства, у 1866 р. – комітет у справах Царства Польського, а у 1874 р. – особливе присутствіє військової повинності.

Таким чином, після скасування Петром I Боярської думи упродовж XVIII ст. абсолютистська влада поступово усвідомлювала необхідність удосконалення системи державного управління, запроваджуючи різні тимчасові дорадчі органи. Нарешті у 1801 р. Олександр I запровадив постійно діючу Державну раду дорадчого характеру, що вирішувала проблеми підготовки законів, а також відокремив виконавчу та судову владу. Протягом століття Державна рада вирішувала поставлені перед нею завдання. Однак на початку XX ст. постала потреба у запровадженні законодавчого народного представництва. Вона віддзеркалювалась програмними настановами як революціонерів, так і лібералів і складала визначальну вимогу у революції 1905-1907 рр. Під її тиском на початку 1906 р. дорадчу Державну раду було перетворено на законодавчу, яка і складає предмет нашого дослідження.

2. 2. Зміна державного устрою російської монархії та Державна рада 1905–1906 рр.

Реформування системи державного устрою обумовлюється об'єктивними історичними чинниками і означає усунення з неї елементів гальмівного характеру і впровадження нових чи підсилення старих елементів, які стимулюють еволюційні зміни держави і суспільства. Своєчасність таких перетворень чи опір їх здійсненню радикально позначаються на історичній долі будь-якого народу. Торкаються вони і історії Російської імперії.

Оцінкам дослідниками проблематики Державної ради, що була реформована у 1906 р., властиві значні суперечності як у радянській, так і сучасній історіографії. О.Д.Степанський у 1965 р. констатував її перетворення з дорадчої на законодавчу і відразу ж стверджував, що Державна рада залишилась установою абсолютистської монархії [616]. Ще більші суперечності поглядів спостерігаються на сучасному етапі у працях А.П.Бородіна [307-308; 312]. Іншим “непорозумінням” можна назвати твердження А.П.Бородіна, що процес оновлення Державної ради у 1906 р. виявився не “реформою”, а “контрреформою”. Однак переконливого вмотивування своєї позиції дослідник не наводив. Виходило, що “не абсолютистська”, законодавча Державна рада 1801-1905 рр. перетворилася у 1906 р. на “абсолютистську”, тобто дорадчу. Усе це суперечило первісному твердженню автора.

Суперечливість в оцінках та висновках спостерігалася і у тому, що дослідник у 1999-2000 рр., як і у 1977 р., визнавав запровадження у 1906 р. законодавчих палат народного представництва – Державної думи та Державної ради – і в той же час брав слово “парламент” в лапки, принципово відмовляючись бачити у цьому виникнення саме буржуазної монархії. А.П.Бородін доходив і суперечливого висновку стосовно ролі Державної ради у політичній боротьбі останнього десятиліття існування Російської

імперії. Так, він констатував, що задумана як засіб боротьби проти Державної думи верхня палата такою залишалася до кінця і відіграла досить важливу роль у провалі спроб мирно трансформувати самодержавство у буржуазну монархію [309, с.3]. З таким твердженням також не можна погодитись, оскільки, як відомо, самодержавство перетворилося на буржуазну монархію запровадженням у лютому-квітні 1906 р. законодавчих палат народного представництва та реформуванням Основних державних законів, які фактично були конституцією країни. На нашу думку, така плутанина та суперечливість у вивченні сутності реформування Державної ради потребує перегляду цієї проблеми.

Є.А.Юртаєва не вивчала питання про зміну державного устрою, але при висвітленні взаємовідносин монарха і Ради підкреслювала, що законодавча влада в Росії після введення народного представництва дійсно обернулася новою формою, хоча її характер змінився несуттєво [677, с.138].

В.О.Дьомін розглядав період 1905-1906 рр. в історії Державної ради, але його оцінкам властиві деякі протиріччя. Так, він вважав, що “виданий 6.08.1905 р. закон про утворення Державної думи перетворив Державну раду на верхню палату” [354, с.29], а далі підкреслив, що Рада у якості дореформеного органу припинила існування наприкінці квітня 1906 р. [354, с.35]. Отже, В.О.Дьомін допускає хронологічні розбіжності початку існування Ради у якості законодавчого органу.

Після вбивства Олександра II і згорання розпочатих ним реформ, особливо наприкінці XIX – на початку XX століть, відчувалася гостра потреба в оновленні системи державного устрою Російської імперії. Її усвідомлювали і урядові кола, про що свідчать указ від 12 грудня 1904 р. “Про визначення майбутнього удосконалення державного порядку” [120, с. 4-6] та низка ухвалених упродовж січня – травня 1905 р. Постанов Комітету міністрів стосовно заходів його ефективного виконання [120, с.9-17; 48-51]. Однак Микола II сподівався лише “змастити” стару управлінську систему замість її змістовного реформування. З іншого боку, ще напередодні першої

російської революції революційні партії і ліберальні організації з різних позицій висували вимоги запровадження в країні народного представництва. Сама революція розпочалась висунутою у петиції, яку народна маса несла 9 січня 1905 р. до Зимового палацу, вимогою негайного скликання царем "представників землі російської", проведення виборів до установчих зборів на підставі загального, таємного, прямого і рівного голосування та надання народу усіх громадянських і політичних свобод [534, с.244]. Вже восени 1905 р., зокрема, у вересні та жовтні, країну охопив загальнополітичний страйк, у якому головними вимогами виявились запровадження народного представництва та надання громадянських і політичних свобод.

Всенародний розмах активності та розширення вимог переконали уряд Миколи II у необхідності поступитися останнім на прийнятних для влади умовах. Першим офіційним актом, що сповістив про намір царизму поступитися громадській думці у питанні про скликання народного представництва, виявився рескрипт 18 лютого 1905 р. на ім'я міністра внутрішніх справ О.Г.Булигіна. У ньому говорилось, що Микола II вирішив залучати найгідніших наділених довірою народу обранців від населення до участі у попередньому опрацюванні та обговоренні законодавчих проектів. Рескрипт підкреслював, що вказане перетворення здійснюватиметься за неодмінного збереження непорушності основних законів імперії, тобто збереження абсолютизму [120, с.22-23]. Монарх доручав О.Г.Булигіну підготувати втілення такого заходу в життя.

Однак революція випереджала дії уряду. 6 червня 1905 р. представники земського з'їзду звернулися до царя з петицією, яку було укладено з'їздом і схвалено петербурзькою міською думою [151, с.20-22]. В ній говорилось, що гноблення особи та суспільства, гноблення слова та всіляке свавілля множаться і зростають. Замість обіцяного скасування посиленої охорони та адміністративного свавілля поліцейська влада посилюється і отримує необмежені повноваження [151, с.21]. Земці говорили про необхідність оновлення державного устрою і вбачали у розбраті, що охопив країну, не

смуту, а загальний розлад та повну дезорганізацію, за якої влада приречена на безсилля [151, с.22]. Представник земства професор Московського університету С.Н.Трубецькой, вказуючи на велику небезпеку зростання міжстанової ненависті, вбачав єдиний вихід з усіх цих внутрішніх злигоднів у скликанні обранців народу. Вчений констатував, що обмежене, вузькостанове представництво не слугуватиме об'єднанню народу та його примиренню з владою, а всестанове народне представництво зможе забезпечити внутрішній мир і слугуватиме державним перетворенням [151, с. 22-25].

Микола II не прислухався до вимог земців [151, с.25-26]. 6 серпня 1905 р. О.Г.Булігін опублікував положення про створення дорадчої Державної думи, яку ліберальна газета "Право" назвала "потворним виродком" [120, с. 98-101]. Відповідно до законів 6 серпня 1905 р., Державна дума виявлялась наділеною дорадчим голосом і поставленою під строгий контроль і нагляд Державної ради, як вищої установи.

Революція ж наступала і поширювалась. У вересні 1905 р. вся Росія вимагала скликання Установчих зборів, а у жовтні її охопив загальнополітичний страйк. Громадська думка вимагала перетворення дорадчої, підпорядкованої верхній владі Державної думи на установу, яка володіє верховною владою. 10 жовтня 1905 р. державний радник С.Ю.Вітте подав Миколі II програмну записку, у якій пропонував скасування усіх виключних положень, надання свобод та рівноправності усіх громадян, конституції у розумінні спілкування царя з народом на підґрунті розподілу законодавчої влади, бюджетного права та контролю за діями адміністрації, розширення виборчого права відносно Булігінського положення і таке інше [534, с.285]. С.С.Ольденбург підкреслював з цього приводу, що програму Вітте, в головному, було списано з резолюцій двох останніх земських з'їздів, які відбулись у січні та листопаді 1904 р. С.Ю.Вітте наполягав на тому, щоб монарх, призначаючи його головою уряду, сприйняв цю програму [534, с. 285]. С.Ю.Вітте передбачав у своїй програмі і можливість "йти проти течії",

але відмовлявся від своєї участі у подібних заходах. Революція ж розвивалася. В окремих місцях підіймались збройні повстання. 14 жовтня 1905 р. у Петербурзі виникла Рада робітничих депутатів.

За таких обставин 17 жовтня 1905 р. Микола II підписав маніфест “Про удосконалення державного порядку”, яким населенню країни надавались основи громадянської свободи на підґрунті дійсної недоторканності особи, свободи сумління, слова, зібрань та об’єднань [151, с.26-27]. Порівнюючи його з указом від 12 грудня 1904 р., можна побачити відсутність слів “про визначення майбутнього...”, що свідчить про взаємозв’язок цих законодавчих актів. Монарх обіцяв залучити до участі у виборах до Державної думи ті прошарки, яких не було охоплено Булігінським положенням, встановити за непорушне правило, щоб ніякий закон не міг вступити в силу без ухвали Державної думи та щоб думські депутати отримали право участі у нагляді за законністю дій уряду [120, с.4-6]. Наступного дня С.Ю.Вітте подав Миколі II записку про визначення напрямків, у яких мав рухатись уряд в ситуації, що виникла в країні [287, с. 28-32].

С.Ю.Вітте писав, що заворушення, які охопили різноманітні прошарки російського суспільства, не можна розглядати як наслідок часткових недосконалостей державного та соціального устрою, або тільки як результат організованих дій крайніх партій. Коріння цього хвилювання, без сумніву, лежать глибше. Вони – у порушеній рівновазі між ідейними прагненнями російського мислячого суспільства і зовнішніми формами його життя. Росія переросла форму існуючого ладу. Вона прагне до правового ладу на підґрунті громадянської свободи [287, с.28]. Саме цим останнім С.Ю.Вітте обґрунтовував три завдання уряду. Перше з них полягало у необхідності негайно запровадити, ще до законодавчої постанови Державної думи, основні елементи правового ладу: свободи преси, сумління, зібрань, об’єднань та особистої недоторканності. Друге завдання передбачало запровадження таких установ та законодавчих норм, які позитивно гарантували б невід’ємність наданих свобод. Трете завдання полягало у необхідності

здійснити реформу Державної ради на підґрунті помітної участі у ній виборного елемента, бо саме за цієї умови можливо очікувати нормальних стосунків між цією установою та Державною Думою [287, с.28-32]. На тексті записки Микола II написав: “Взяти до керівництва” [287, с.32].

Про необхідність удатися до розв’язання питання про перетворення Державної ради з метою узгодження діяльності обох законодавчих установ та підсилення особового складу Державної ради Микола II говорив 4 липня 1905 р. голові останньої Д.М.Сольському [29]. 9 жовтня 1905 р. товариш міністра внутрішніх справ С.Є.Крижановський вручив Д.М.Сольському укладену за його дорученням записку під назвою “До перетворення Державної Ради” [22; 207, с.433]. С.Є.Крижановський доводив у своєму поданні необхідність протиставлення майбутній Державній думі, що може виявитися занадто прогресивною, консервативнішою Державної ради і зробити її центром усіх консервативних сил імперії та надійною опорою царизму. З метою досягнення такої мети автор записки вважав за необхідне увести до Державної ради, поряд з призначеними членами, обраних представників дворянських громад, крупних землевласників, біржових комітетів та комітетів торгівлі, православного духовенства, а також столичних університетів [22, л.73]. С.Є.Крижановський констатував, що такий склад Державної ради об’єднає у цій установі усі консервативні сили країни, і до того ж консервативні не внаслідок випадковості особистих поглядів, а внаслідок інших, потужніших рушійних причин. Останні будуть складати крупні матеріальні інтереси, які є притаманними означеним прошаркам населення і міцно пов’язують їх з інтересами порядку та спокою і можливого збереження його розподілу і власності, що нині існує [22, л. 74/об-75].

Попередньо питання щодо конкретного реформування законодавчої Державної ради розглядалося на кількох нарадах на квартирі Д.М.Сольського. Перша з них відбулася 16 вересня 1905 року. У ній взяли участь, окрім власника квартири, голова Комітету міністрів С.Ю.Вітте,

міністр фінансів В.М.Коковцов, голови департаментів Державної ради Е.В.Фріш, М.М.Герард, Ф.Г.Тернер, М.М.Чіхачов, державні радники К.І.Пален, О.О.Половцов, О.Б.Ріхтер, державний секретар Ю.О.Ікскуль та його заступник П.А.Харитонов [22, л. 3; 23; 24; 25; 28]. На підставі загальних думок наради 16 вересня у Державній канцелярії було укладено “Проект головних підвалин перебудови Державної ради” [16]. Головним питанням цього проекту виявилось комплектування особовим складом обираної частини Державної ради, яка не повинна була чисельно перевищувати її призначуваної частини. Конкретно вказувалось, що обирає частина мала обиратися губернськими виборчими зборами на підставі земельного цензу, академією наук з університетами, землевласниками, торговцями, промисловцями та синодом. [16]. Наступна нарада відбулася на квартирі Д.М.Сольського 11 жовтня 1905 р., на якій було укладено “Проект перебудови Державної ради” [26, л.100-104]. Фактично він складав доопрацьований “Проект головних підвалин перебудови Державної ради”, у якому деталізувалися питання обрання державних радників від вказаних прошарків населення. Остання нарада відбулася 14 жовтня 1905 р., упродовж якої проект 11 жовтня зазнав додаткового редагування. [26, л.107-108]. Однак натиск революції зірвав цей намір пристосування законодорадчої Державної ради до такої ж Державної думи. 17 жовтня 1905 р. Микола II підписав маніфест про запровадження громадянських свобод та законодавчого народного представництва [151, с. 26-27].

28 жовтня 1905 р. Микола II доручив Д.М.Сольському опрацювати проект реформування Державної ради у відповідності до маніфесту 17 жовтня 1905 р. Голова Державної ради зібрав членів попередньої наради, до складу якої увійшов ще керівник царської канцелярії державний радник О.С.Танєєв. Ця нарада провела десять засідань: від 4 листопада 1905 р. до 19 січня 1906 р. Упродовж цих засідань було укладено “Проект змін та доповнень в Запровадженні Державної ради” [27]. Ці зміни полягали у заміні губернських виборчих зборів на губернські земські збори, оскільки особовий

склад останніх був менше демократичним. Було також ухвалено увести до Державної ради 18 обраних на всеросійському з'їзді представників дворянства [27, л.204-205; 44], а також 12 представників торгівлі та промисловості [21, л.212]. Для остаточного обговорення проекту Микола II скликав спеціальну нараду, що відбулася 14 та 16 лютого 1906 р. До неї увійшли учасники наради 28 жовтня, а також державні радники О.О.Сабуров, О.П.Ігнат'єв, М.С.Таганцев, В.В.Верховський, О.Д.Оболенський, О.С.Стишинський, Е.Ю.Нольде. Фактично монарх затвердив усі висунуті нарадою 28 жовтня положення.

Устрій, склад та повноваження реформованої Державної ради визначались кількома законодавчими актами: маніфестом про зміну запровадження Державної ради та про перегляд запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. [120, с.253-256; 151, с.253-256], указом про перебудову Державної ради 20 лютого 1906 р. [120, с.253-256], запровадженням Державної ради 24 квітня 1906 р. [151, с.144-171] та Основними державними законами 23 квітня 1906 р. [151, с.54-74]. Авторство та обставини виникнення проекту нових, тобто реформованих Основних державних законів достеменно невідомі. П.М.Мілюков писав у споминах, що після 17 жовтня 1905 р. С.Ю.Вітте посилено вивчав настрої ліберальної інтелігенції, пропонував вченим-правознавцям укласти для нього проект основних законів та що він порадив прем'єрові, для вирішення такої проблеми, скопіювати бельгійську або болгарську конституцію [169, т.1, с.327-330].

Ліберальний правознавець В.М.Гессен та С.Ю.Вітте згадували, що на початку 1906 р. Микола II вручив текст проекту Основних державних законів Голові старої Державної ради графу Д.М.Сольському для опрацювання у державній канцелярії та передання на подальший розгляд Радою міністрів [333; 169, т.2, с.230; 44; 62]. На користь виготовлення проекту лібералами говорить й інший факт: опрацьований у Державній канцелярії проект Основних державних законів передбачав запровадження в Росії конституційної монархії. Професор права писав з цього приводу у 1916 р., що

коли б Основні державні закони були затверджені верховною владою в редакції державної канцелярії, ми мали б сьогодні типову, звільнену від всіляких національно-побутових особливостей конституцію західноєвропейського зразку. Проект державної канцелярії виявився майже буквальною відтворенням відповідних текстів пруської або бельгійської конституції та, в особливості, японської конституції 1889 р. [333, с.1321].

Перша глава проекту Основних державних законів у редакції державної канцелярії – (“Про Імператорську владу”) – не вміщувала поняття самодержавства в характеристику влади. Ст.10 лише згадувала про права монарха: імператор затверджує закони та видає необхідні укази для приведення законів до виконання. Це відповідало ст.45 пруської конституції [410, с.173; 169, т.1, с.396].

Повноваження монарха у галузі міжнародних відносин та військового управління визначалися проектом у цілковитій відповідності до аналогічних положень пруської, японської та болгарської конституцій. Так, ст.11 стверджувала, що імператору належить влада верховного управління. Він оголошує війну, укладає мир, а також договори з іноземними державами, що відповідало ст.13 японської конституції та статті 46 і 48 пруської конституцій [148, с.377; 150, с.396]. Ст.14 декларувала, що імператор є державний вождь російської армії та флоту. Йому належить верховне управління усіма сухопутними й морськими збройними силами, що відповідає ст.46 пруської, ст.11 японської та ст.11 болгарської конституцій [333, с.1323; 149, с.377; 149, с.163]. Проект не містив жодної вказівки на право монарха проголошувати військовий чи надзвичайний стан у певних місцевостях, на право карбування монети та визначення її зовнішнього вигляду, на право скасування державних стягнень та помилування. Проект не згадував також про порядок завідування государевим та удільним майном, а також про порядок зміни та доповнення до запровадження про імператорську фамілію. Напевно, замовчування останнього пояснювалося відсутністю таких постанов у західноєвропейських конституціях.

Другу главу проекту Основних державних законів було присвячено питанню про основні права та обов'язки російських підданих. В наступних проектах, окрім доконечного тексту, вказівки на основні права та обов'язки були відсутні. У канцелярській редакції ст.25 проголошувала, що кожна затримана особа у місцях перебування судової влади протягом 24 годин, а в інших місцевостях протягом трьох діб з часу затримання, має бути або звільнена, або передана судовій владі, яка, за негайним розглядом обставин затримання, або звільняє затриманого, або виносить постанову, з проголошенням підстав, про подальше його затримання [333, с.1323-1324]. Ст.26 проголошувала неприпустимим існування жодної спеціальної юрисдикції, наприклад, військової для невійськових [333, с.1324]. Це відповідало ст.8 та 9 бельгійської конституції та ст.7 і 8 пруської [147, с. 96; 150, с.391]. Ст.27, 29, 32 та 35 забороняли накладання адміністративних стягнень, гарантували недоторканність кореспонденції, надавали підданам право петицій та зібрань [333, с.1324]. Усі ці постанови у наступних редакціях зовсім зникають.

У п'ятій главі редакції Державної канцелярії (ст.61-65) – “Про Раду Міністрів” заслуговували на увагу ст.64 і 65 про відповідальність міністрів. Ст.64 проголошувала, що голова Ради міністрів та міністри у сукупності є відповідальними за загальний хід державного управління. Кожен з них зокрема є відповідальним за свої особисті дії та розпорядження [333, с.1325]. Ст.65 декларувала, що за порушення постанов Основних державних законів та заподіяння тяжкої шкоди інтересам держави перевищенням, бездіяльністю чи зловживанням владою, голова Ради міністрів та міністри можуть бути притягнені до відповідальності у визначеному законом порядку. За порушення під час виконання посадових обов'язків законів чи прав приватних осіб голова Ради міністрів та міністри підлягають громадянській та кримінальній відповідальності [333, с.1325].

2 березня 1906 р. С.Ю.Вітте переконував Миколу II у необхідності оновлення Основних державних законів до скликання Державної думи, щоб

запобігти перетворенню її у вирішенні цього питання на Установчі збори. У зв'язку з цим монарх наказав обговорити у Раді міністрів проект Основних державних законів за умови збереження цілковитої таємниці [85, т.1, с.113].

Рада міністрів розглядала надісланий їй з Державної канцелярії проект Основних державних законів протягом 10-19 березня 1906 р. Внесені Радою міністрів до проекту Основних державних законів зміни торкнулися усіх частин початкового проекту та канцелярської редакції. Докорінної переробки зазнала перша глава, яка отримала нову назву: “Про сутність Верховної Самодержавної влади” замість попередньої – “Про Імператорську владу”. До характеристики влади монарха було внесено поняття самодержавства і, відповідно до нього, ст.5 початкового проекту викладена у новій редакції, що увійшла до тексту 23 квітня 1906 р. [39, л.55; 375 с.54]. Почин з перегляду Основних державних законів було збережено лише за монархом. Йому надано право видавати спрямовані на забезпечення державної та громадської безпеки та порядку, а також народного добробуту укази. Відповідно до цього, ст.11 редагувалась таким чином: імператор, у порядку верховного управління, видає, відповідно до законів, необхідні для виконання законів, для устрою частин державного управління, для забезпечення державної та громадської безпеки та порядку, а також народного добробуту укази [39, л. 409; 375, с.55].

Суттєві зміни Рада міністрів внесла до характеристики повноважень монарха у галузі міжнародного та військового управління. В цій редакції ст.12 та 13 про управління зовнішньої політикою залишились у тексті 23 квітня 1906 р. [39, л.409; 151, с.55]. Докорінної зміни зазнала ст.14 про військові повноваження. У новій редакції вона проголошувала, що імператор є державний вождь російської армії та флоту. Йому належить верховне керівництво усіма сухопутними й морськими збройними силами. Він визначає устрій армії та флоту, видає повеління стосовно дислокації військ, приведення їх до воєнного стану, їх стройового вишколу та проходження служби чинами армії та флоту [333, с.1328; 151, с.55-56]. До того ж, до

складу третьої глави (“Про закони”) Рада міністрів внесла особливу – 49 – статтю про указове право монарха у галузі військового управління та військово-судовій частині, що відповідала ст.87 доконечного тексту – 23 квітня 1906 р. [333, с.1328; 151, с.68].

Рада міністрів внесла низку доповнень до першої глави: ст.14 про право карбування монети та визначення її зовнішнього вигляду; ст.17 про право монарха стосовно майна, що належить йому особисто, а також удільного та того, що знаходиться у розпорядженні уряду, про устрій та порядок управління імператорським двором, закладами та удільними відомствами, що входять до його складу; ст.18 про оголошення воєнного стану у певних місцевостях (відповідно ст.16, 20, 21, 15 тексту 23 квітня 1906 р.) [333, с. 1329; 151, с.56-574] .

Таким чином, розглядаючи першу главу початкового та канцелярського проектів Основних державних законів, Рада міністрів прагнула розширити права та повноваження верховної влади. Під час розгляду другої глави, про основні права та обов’язки російських підданих, Рада міністрів, навпаки, прагнула ці права урізати. Було усунено з початкового проекту та канцелярської редакції другу частину ст.24, що забороняла утримання осіб у не передбачених законами приміщеннях; ст.25, що передбачала судову перевірку поліцейського арешту; ст.26, яка скасовувала загальнокримінальну юрисдикцію військових судів; ст.27, що скасовувала, за винятком особливо законом визначених випадків, систему адміністративних стягнень; ст.29, що гарантувала недоторканність кореспонденції та, нарешті, ст.35, яка надавала громадянам право петицій [39, л.409; 333, с.1329].

З 9 по 16 квітня 1906 р. урядову редакцію проекту Основних державних законів розглядала особлива нарада під головуванням Миколи II. До її складу входили великі князі, представники уряду та Державної ради. В.М.Гессен констатував, що внесені нарадою до проекту Ради міністрів зміни були просякнуті однією абсолютно визначеною тенденцією: прагненням до розширення повноважень верховної влади на збиток та за рахунок

повноважень законодавчих установ [333, с.1354]. Ці зміни зводились до наступного: наново формулювалось указове право монарха. Ст.11 виголошувала, що імператор, у порядку верховного управління, видає, відповідно до законів, необхідні для виконання законів, для забезпечення державної та громадської безпеки, а також народного добробуту укази та повеління [333, с.1355; 151, с.55]. Ст.12 говорила, що імператор, у порядку верховного управління, визначає устрій окремих частин підпорядкованого йому управління в обсязі сум, призначених для цього управління державним розписом прибутків та витрат [333, с.1355]. Повноваження монарха у галузі військового управління отримали цілком невизначену за своєю широтою характеристику [333, с.1355; 151, с.55-56]. Монарх отримував право дарувати ордени, титули, помилування, укладання договорів про позики, змінювати запровадження про імператорську фамілію (ст.19, 20, 25, 55, 77).

22 квітня 1906 р. уряд С.Ю.Вітте пішов у відставку. Цього дня і 23 квітня проект зазнав, невідомо у якому порядку, остаточного перегляду, наслідком якого виявились чотири поправки, три з яких не мали суттєвого значення. Найважливішою зміною проекту виявилась поправка стосовно указового права монарха. Верховна влада позбавлялась права видавати у порядку управління укази про забезпечення державної та громадської безпеки, порядку та народного добробуту. Ст.11 визначала, що імператор, у порядку верховного управління, видає укази та повеління відповідно до законів [151, с.55].

Слід зазначити, що проект Основних державних законів не зазнав змін стосовно глави “Про Державну Раду і Державну Думу та спосіб їх дій”. В ній було зафіксовано лише основні принципи дії палат народного представництва, їх співвідношення між собою та з монархом. Перші дві статті – 98 та 99 – проголошували, що Державна рада та Державна дума скликаються щорічно указами імператора, а довготривалість щорічних занять Державної ради та Державної думи і строки перерви цих занять протягом року визначаються указами монарха [151, с.70]. Ст.100, 102 та 103 зазначали,

що особовий склад Державної ради формувався з обраних та призначуваних членів, що Рада перевіряла повноваження обраних радників та що останні не могли бути одночасно й депутатами Державної думи [151, с.70]. Ст.104 надавала монархові право розпускати обрану половину Державної ради [151, с.70-71]. Відповідно до ст.106, обидві палати народного представництва користувались рівними правами у справах законодавства [151, с.71]. Державній раді, як і Думі, у визначеному їх запровадженнями порядку, надавалось право ініціювати проекти про скасування чи зміну чинних та видання нових законів, за винятком Основних державних законів, почин перегляду яких належав виключно монархові (ст.107) [151, с.71]. Державній раді, як і Думі, у визначеному їх запровадженнями порядку, надавалось право звертатися до міністрів та інших вищих урядовців з запитом з приводу незаконних дій з їхнього боку (ст.108) [151, с.71]. Віданню Державної ради, як і Думі, підлягали визначені запровадженнями цих палат (ст.109) справи [151, с.71]. Ухвалені однією палатою законодавчі пропозиції надходили до другої і, навпаки, а незатверджені однією з палат законопроекти визнавалися відхиленими (ст.110, 111) [151, с.71]. Ухвалені Державною радою чи Думою законопроекти, що не були затверджені монархом, не могли виноситись повторно на розгляд протягом тієї ж сесії. Відхилені однією з палат законопроекти могли вноситись на розгляд тієї ж сесії повелінням монарха. Ухвалені палатами законопроекти подавались на затвердження монархові головою Державної ради (ст.112, 113) [151, с.71-72].

Таким чином, під тиском революції в Російській імперії було розпочато процес перетворення абсолютистського самодержавства на конституційну монархію. Визначальною особливістю цього еволюційного процесу структурного характеру, що нараховував чотири етапи, виявилась чітко виражена тенденція поступового посилення передбачених різними редакціями проектів основоположних законодавчих актів повноважень монарха за рахунок урізання прерогатив запроваджуваних палат народного представництва.

2.3. Особливості устрою Державної ради в роки конституційної монархії

Сутність устрою державної системи має відповідати об'єктивним потребам суспільства певної доби. Її визначальними особливостями мають бути елементи, що сприяють еволюційному процесу історичного розвитку того чи іншого народу. Це повною мірою стосується і системи російської монархії.

Питання устрою Державної ради після її оновлення розглядали Є.А.Юртаєва та В.О.Дьомін. Так, Є.А.Юртаєва приділила увагу департаментам, особливим присутствіям, державній канцелярії, відмітила, що “перетворення Державної ради обернулося і перетворенням канцелярії” [677, с.30]. В.О.Дьомін також приділив увагу апарату Ради, наголошуючи, що реформа 1906 р. призвела до значного зменшення ролі державної канцелярії [354, с.235].

Устрій, склад та повноваження Державної ради після оновлення визначались маніфестом про зміну запровадження Державної ради та про перегляд запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р., указом про перебудову Державної ради 20 лютого 1906 р., запровадженням Державної ради 24 квітня 1906 р. та Основними державними законами 23 квітня 1906 р. [120, с.253-256; 151]. Маніфест виголошував намір самодержця створити народне представництво у складі двох палат – Державної думи і Державної ради, намічав основні принципи їх устрою, а останні акти їх конкретизували. Якщо попередня Державна рада складалась з загальних зборів та чотирьох департаментів, то реформована – з загальних зборів, двох департаментів, двох присутствій і державної канцелярії. Слід зазначити, що в законі про устрій оновленої Державної ради термін “загальні збори” було замінено терміном “державне установлення” (ст.1) [151, с.144-171]. Термін “загальні збори” фігурував лише у другій главі – “Про порядок ведення справ у Державній раді” (ст.39, 40, 41, 42) [151, с.151-152].

Відповідно до запровадження Державної ради 1906 р., суттєві зміни відбулись і у внутрішній організації цієї установи. До 1906 р. Державна рада функціонувала у вигляді загальних зборів і департаментів [283, с.70-96; 103-108]. До того ж кожна справа заслуховувалась у тому чи іншому департаменті, звідкіля надходила до загальних зборів. Справ, які б вносились безпосередньо до загальних зборів, або які б з департаментів безпосередньо підносились на затвердження імператором, майже не було, і практично такі справи не мали значення. Отже, департаменти мали характер підготовчих установ, а “думкою” Державної ради вважалась постанова загальних зборів [259, с.16-17; 260, с.150, 161].

Закон 1906 року докорінно змінив взаємні стосунки департаментів і загальних зборів. Усі справи законодавчого характеру тепер розглядались безпосередньо загальними зборами, не надходячи попередньо до департаментів Державної ради. Тепер департаменти набували характеру самостійних установ, і справи, що в них розглядались, віднині надходили на монарше затвердження, минаючи загальні збори [260, с.150, 161]. Справи ж, що надходили до департаментів, не мали політичного значення. Отож, проходження їх зазначеним шляхом якихось заперечень не викликало. Принципово неприпустимим було надання департаментам Державної ради права піддавати суду членів Державної думи за злочинні дії, здійснені під час виконання чи з приводу виконання депутатських обов’язків [260, с.157].

На початку ХХ століття вся конституційна історія Європи досить переконливо показала, що найнеобхіднішою гарантією свободи дій народного представництва та необхідною умовою того, що опозиція може правильно вирішувати свої найсуттєвіші завдання стосовно державного управління, є те, що народні представники можуть бути притягнутими до відповідальності за здійснені під час виконання своїх обов’язків протиправні дії не інакше, як відповідно до постанови тієї палати, до якої вони належать. Отже, уряд Росії отримував можливість вбачати в словах членів Державної думи “підбурення до непокори владі” або образу посадових осіб, перш за все

міністрів, під час виконання ними службових обов'язків чи осуд самодержавства [485, с.859]. Тим самим уряд отримував дуже ефективний засіб вилучення з Думи, хоча б на певний період, наприклад, шляхом попередніх арештів, усіх небезпечних для нього членів опозиції. Зрозуміло, що таке положення було несумісним зі справжнім народним представництвом.

Що ж стосується складу департаментів, закон стверджував, що вони утворюються з голів та членів, які щорічно призначаються до них найвищою владою з числа призначуваних членів Державної ради [151, с.157]. Таким чином, склад департаментів підлягав щорічному оновленню. Щодо особливих присутствій говорилось, що вони складаються з призначуваних членів, проте не акцентувалось, що їх призначення має поновлюватись щорічно. Отож, строковості призначення закон не передбачав [151, с.162-163]. Монархом призначався і керівний склад державної канцелярії (ст.115) [151, с.165]. Закон і в даному випадку про строковість призначення не обмовлявся. З цього випливало, що обрані народом державні радники брали участь в діяльності тільки загальних зборів ("державного установлення") і позбавлялись прав участі в діяльності департаментів, особливих присутствій та державної канцелярії, що суттєво обмежувало їхні повноваження.

Віданню першого департаменту підлягали справи про запровадження заповітних маєтків, затвердження в князівських, графських та баронських титулах, передавання дворянами прізвищ, гербів і титулів та справи, що надходили з Сенату (ст.68, п.1-3) [151, с.157-158]. Сюди ж відносились справи про відповідальність за здійснені членами Державної ради і Державної думи під час виконання чи з приводу виконання депутатських обов'язків протиправні дії, а також про відповідальність за порушення службових обов'язків головою Ради міністрів, міністрами, головноуправляючими окремими частинами, намісниками, генерал-губернаторами та про притягнення до суду за посадові злочини інших чинів, що посідали посади перших трьох класів. Перший департамент розглядав

також справи про використання пожертвуваних на певні потреби казни, земству, місту або якійсь спілці чи установі майна чи капіталів, якщо їх використання, відповідно до вказаного жертвувачем призначення, зробиться в обставинах, що змінилися, неможливим (ст.68, п.4-5) [407, с.37].

Віданню другого департаменту підлягали касовий звіт міністерства фінансів, річні звіти державного банку та державних ощадних кас, державних дворянського та селянського поземельного банків по операції надання позик на сільськогосподарське удосконалення, звіти Петербурзької та Московської позикової казни у разі суперечностей між міністерством фінансів та державним контролером (ст.69, п.1-5) 407, с.38]. Другий департамент вирішував також справи про дозвіл на побудову приватних залізниць, коли не виникала потреба асигнування казною, про споруду під'їзних шляхів у тих випадках, коли для цього не потрібним був монарший дозвіл, про визначення шляхів відшкодування урядових збитків, яких було завдано прийняттям у казенне завідування від збанкрутілих спілок залізниць; справи про визначення та продаж ділянок казенної землі, про надання у спадкове користування вільних казенних ділянок тощо (ст.69, п. 6-9) [151, с.158]. Віданню обох департаментів підлягали також справи, що вносились на підставі особливих законів та особливих монарших повелінь. Ці справи розподілялись між департаментами постановами їх з'єднаних зборів (ст.70) [151, с.158-159].

До департаментів справи надсилались міністрами та головноуправляючими окремими частинами. Засідання департаментів, рішенням їх голів, призначалися закритими чи відкритими. У цих засіданнях могли брати участь, за запрошенням голови, й особи, що не входили до складу департаменту, але могли надати необхідні пояснення [151, с.159, 151-152].

Ст.71 закону констатувала, що збори департаментів перериваються на літні місяці. Довготривалість вакантного в департаментах часу визначалась особливими стосовно кожного року монаршими повеліннями, які

проголошувались головою Державної ради [151, с.159]. Таким чином, монарх міг на свій розсуд припинити діяльність департаментів на будь-який термін, оскільки строковість перерви законом не передбачалась. Міністри та головнууправляючі окремими частинами не зобов'язувались бути присутніми під час розгляду надісланих ними до департаментів справ, але могли, коли визнавали це за необхідне, надавати свої пояснення особисто або через заступників чи начальників окремих частин центрального управління. Таким же чином департаменти, визнаючи за потрібне, могли через своїх голів запрошувати міністрів та головнууправляючих на свої засідання (ст.71-75) [151, с.159]. Закон забороняв допускати на засідання департаментів Державної ради сторонніх осіб та представників преси (ст.76) [151, с.159].

Перший департамент мав право повернути назад справи, що надійшли з Сенату і не були вирішені останнім у необхідній мірі. Внесена міністром чи головнууправляючим окремою частиною і не розглянута в департаменті справа, у випадку висловленого ним бажання, поверталася до ініціаторів. Також і заслухана у департаменті справа поверталася міністру чи головнууправляючому окремою частиною за їх бажанням та з дозволу департаменту (ст.78) [151, с.159-160].

Справи в департаментах вирішувались більшістю голосів. Міністри та головнууправляючі окремими частинами мали право голосу лише у тому разі, коли вони були членами Державної ради. На кожну заслухану в департаменті справу складався окремий журнал, що підписувався головою та членами. Постанови департаментів надсилалися монарху в меморіях. Меморії департаментів підписувались головами відповідних департаментів і скріплювалися державним секретарем. Виконання у справах департаментів здійснювалися або іменними указами, або монаршими повеліннями, які проголошувалися головами департаментів (ст.79-84) [151, с.160].

Безпосередньо в департаментах, без надсилання на монарший розсуд, закінчувалися справи, що надходили до департаментів лише для його відома, справи, які, за згодою міністра чи головнууправляючого окремою частиною,

їм повертаються, справи, яким надавався лише законний напрямок і які не потребували монаршого дозволу (ст.85) [151, с.160]. Справи про відповідальність та притягнення до суду вказаних вище посадових осіб виконувались у визначеному ст.87-95 порядку [151, с.160-162]. Донесення та скарги, що вміщали звинувачення у означених у пункті 4 ст. 68 злочинних діях, надсилались на монарший розсуд. І навпаки, скарги та донесення, що надійшли на монарший розсуд, надсилались до першого департаменту Державної ради. Останній повідомляв особам, що притягувались до відповідальності, про зміст звинувачення та про наявні докази і вимагав від них пояснень. Після розгляду цих пояснень та зібрання необхідних для в'яснення справи відомостей департамент виносив постанову про подальшу долю справи (ст.87-90) [151, с.160-161].

Коли, за обставинами справи, виявлялося необхідним попереднє слідство, його здійснення покладалося на одного з сенаторів касаційних департаментів монаршим призначенням, а прокурорські обов'язки у цьому слідстві виконувались обер-прокурором кримінального касаційного департаменту. Матеріали закінченого слідства надсилались, з висновком обер-прокурора кримінального касаційного департаменту, до першого департаменту Державної ради, який виносив постанову про припинення розпочатого переслідування чи про накладання на притягнутого до відповідальності стягнення без суду чи притягнення звинуваченого до суду. Відносно членів Державної ради та Державної думи департамент постановляв або про припинення розпочатого переслідування, або про притягнення звинувачуваного до суду. Винесена департаментом постанова (ст.90 і 92) про припинення справи, притягнення до суду чи накладання стягнення без суду надсилалася на монарший розсуд. Постанова департаменту про проведення попереднього слідства (ст.90 і 91) надсилалася виконавцеві без монаршого затвердження. Монарше затвердження постанови департаменту про притягнення до суду члена Державної ради, Державної думи, голови Ради міністрів, міністра, головноуправляючого окремою

частиною, намісника або генерал-губернатора слугувало основою звинувачувального акту, який укладався обер-прокурором кримінального касаційного департаменту і вносився ним до верховного кримінального суду (ст.91-95) [151, с.161].

Особливі присутствія – 1) у справах про примусове відчуження майна та винагороду їх володарів та 2) з попереднього розгляду скарг на визначення сенату – формувались кожне окремо з призначених монархом призначуваних радників. Про характер справ, які відводились до їхньої компетенції, свідчать самі їх назви. Ухвалення особливих присутствій щодо розглянутих справ надсилались на затвердження монархом, обминаючи загальні збори Державної ради (ст.96 – 107) [151, с.162-164].

В цілому головне завдання державної канцелярії складало ведення справ Державної ради (ст.8). Одночасно на канцелярію покладалось також опрацювання й видання зведення законів, місцевих узаконень Російської імперії та Повного зібрання законів (ст.110) [151, с.164]. У складі державної канцелярії створювались відділення, якими управляли статс-секретарі чи, за розпорядженням державного секретаря, помічники статс-секретарів на правах статс-секретарів. Окрім того, до складу канцелярії входили пристав Державної ради з помічниками, присяжні стенографи, діловоди, експедитори та інші чини (ст.111-112) [151, с.164]. Класи посад, заробітна платня та розряди пенсій чинів Державної канцелярії визначались штатом. Пристав Державної ради прирівнювався службовими перевагами до заступника статс-секретаря, а заступники пристава – до старших діловодів (ст.113) [151, с. 165].

Державний секретар визначав чисельність діловодів та інших призначуваних ним на посади чинів державної канцелярії, а також чинів управління державною друкарнею, не перевищуючи передбачених штатами цих установ сум. Він визначав заробітну платню присяжних стенографів на тих же фінансових умовах, порядок діловодства та присутності членів на

засіданнях канцелярії, розподіляв справи між її відділеннями тощо (ст. 114) [151, с.165].

Державний секретар, його заступник, статс-секретарі, їхні заступники та начальник державної друкарні призначались і звільнялись монаршими указами Державній раді. Призначення та звільнення усіх інших чинів канцелярії та друкарні залежали від державного секретаря (ст.115) [151, с. 165]. Усім працівникам Державної канцелярії заборонялось розголошувати конфіденційні відомості стосовно їхньої роботи. Архів призначався для зберігання справ Державної ради та інших справ, що визначались повелінням монарха. Державна друкарня управлялась на підставі особливого про неї положення [151, с.165]. Особливі правила існували й стосовно управління частиною будівель Маріїнського палацу, архіву Державної ради, окремого будинку державної канцелярії (ст.116-118) [151, с.165].

Друга глава розділу про державну канцелярію визначала порядок видання Зведення законів, місцевих узаконень та Повного зібрання законів Російської імперії (ст.119-124) [151, с.166-167]. Усі вказані видання укладалися відповідно до розпорядження державного секретаря на підставі особливо встановлених правил [151, с.166]. Видання Зведення законів та Повного зібрання законів здійснювалось державним секретарем за дозволом монарха (ст. 119-120) [151, с.166]. У тих випадках, коли, під час підготування нового видання Зведення законів або внесення до нього нових узаконень, виникали питання, що не могли бути вирішені кодифікаційним порядком, а також коли при цьому виявлялась неповність чи недостатність чинного закону, державний секретар або міністр, до відомства якого відносився предмет, надавав пояснення, зміну або доповнення відповідних статей Зведення чи інших узаконень. З усіх питань, що могли виникнути у процесі підготування нового видання Зведення законів, відносно яких виявлялось необхідним мати висновок міністерств та головних управлінь, державний секретар звертався до відповідних міністрів чи головноуправляючих окремими частинами. Нові видання окремих томів або частин Зведення

законів оприлюднювались сенатом відповідно до встановленого повеліннями монарха порядку, який проголошувався державним секретарем. Зведення законів, у разі його видання, мало поповнюватися черговими та зведеними продовженнями (ст.121-124) [151, с.166-167].

Таким чином, можна дійти висновку, що найважливішим результатом еволюційного процесу перетворення Державної ради дорадчого характеру на верхню палату законодавчого народного представництва виявились впливи і нашарування особливостей абсолютистського законодавства. Система устрою оновленої Державної ради будувалася на поєднанні скомпільованих особливостей верхніх палат низки зарубіжних держав та специфіки російської дорадчої установи 1801-1905 рр. При цьому нашарування і впливи російського абсолютистського законодавства виявились вирішальними.

2.4. Кадрова політика монархії стосовно Державної ради

Управління установами державної системи здійснюється людьми і його результати визначаються властивими їм необхідними якостями: освіченістю, почуттям патріотизму та громадянського обов'язку, політичною орієнтацією, віросповіданням і таке інше. Визначення характеру кадрової політики великою мірою впливають на сутність, плин, спрямування та конкретні результати процесу еволюційних змін в державній системі та суспільстві. Не оминає це і кадрової політики російських монархів і, зокрема, верхньої палати народного представництва 1906-1917 рр.

В історіографії питання комплектування кадрами Ради розглядали А.П.Бородін [308], Є.А.Юртаєва [677], В.О.Дьомін [354]. Так, А.П.Бородін приділив увагу соціальному походженню, майновому стану, віку, національному складу, освіті радників. Він вважав, що ці фактори багато в чому попередили роль установи у долі Росії ХХ ст. [308, с.114]. Є.А.Юртаєва писала про порядок комплектування Державної ради, розподіляла її членів на

категорії – по призначенню та по виборам [677, с.44]. Дослідниця наголошувала, що “незмінність призначених радників була з політичних позицій кращою” [677, с.45]. Також дві категорії членів Державної ради розглядав і В.О.Дьомін, який підкреслював, що призначені радники були чиновниками, а не народними представниками [354, с.66].

Оновлена Державна рада формувалась з рівного числа призначуваних та обраних радників [151, с.145]. Закон прямо говорив, що обрана половина верхньої палати могла бути розпущеною у будь-який момент владою самодержця [151, с.145]. Що ж стосувалось призначуваних радників, то їх склад, відповідно до формального положення закону, був незмінюваним. Однак імператор інакше тлумачив закон. Так, ст.11 Запровадження Державної ради виголошувала, що склад призначуваних і обраних радників щорічно опубліковується для загального відома. З цього положення монарх доходив того висновку, що число призначуваних членів Державної ради підлягає щорічному оновленню. В наслідок цього на початку кожного року з опублікованих списків призначуваних радників зникали небажані владі особи. Так, від квітня 1906 р. до січня 1912 р. було замінено 42 призначуваних радників [576].

Таким чином, щорічне усунення з числа призначуваних небажаних радників набувало характер систематичного. У січні 1908 р. газета "Право" констатувала, що періодичне очищення Державної ради від небажаних урядові членів входить до нашої конституційної практики, хоча цю практику навряд чи можна визнати відповідною чинним законам [445]. Однак ст.11 не давала жодних підстав для тих висновків, яких доходив монарх. Вона виголошувала, що склад присутніх у Раді призначуваних членів, як і обраних, щорічно публікується для загального відома [151, с.145]. Вже з одного того, що щорічна публікація складу призначуваних радників здійснювалась разом з оприлюдненням складу обраних радників, впливало, що ця публікація не мала ніякого відношення до призначення або до встановлення терміну їхньої служби, оскільки обрані радники обиралися

на 9 років, а не на один рік (ст.18) [151, с.147]. Це було прямо сказано в законі, а тому щорічна публікація не мала ніякого відношення до терміну, на який обирався радник, отож і не могла тлумачитись, як встановлений термін, на який призначався радник.

Висновок про річний термін перебування в Раді призначуваних членів спростовувався і прямим твердженням ст.9 Запровадження державної ради, яка декларувала: призначувані члени звільняються лише відповідно до їхнього про те прохання [151, с.145]. Таким чином, логічно дійти того висновку, що відповідно до точного змісту закону, призначувані державні радники могли бути звільненими лише за їхнім бажанням, тобто ці радники користувались незмінюваністю.

Зміст ст.11, що вимагав публікації складу членів Державної ради, цілком зрозумілий: це – оприлюднення складу вищої державної установи, про яку бажають заявити як про установу представницьку. Відповідно до ст.151 положення про вибори до Державної думи, її склад також публікувався сенатом для загального відома [251]. Ст.11 Запровадження Державної ради висувала ту ж вимогу і для державних радників. При цьому, у зв'язку з наявністю призначуваних членів, склад Державної ради міг підлягати постійній зміні, і замість пов'язаної, як для Думи, з закінченням загальних виборів публікації, оприлюднення складу Ради було встановлено щорічним.

Зміст такої постанови був цілком зрозумілий. Для його тлумачення у точному сенсі, що ця публікація передбачає щорічне оновлення складу призначуваних радників, не мав жодних підстав. Хибність встановленого звичаю віддзеркалювалась у вступних словах іменних указів, що визначали склад Ради: “На підставі ст.9 Запровадження Державної Ради... призначити...” [151, с.145; 240]. Виявлялося, що в указах про призначення радників відсутні посилання на річний термін призначення. Не йшла мова й про те, що призначення, яке відбулося вперше, підлягало щорічному оновленню.

Таким чином, на відміну від інших країн, в яких члени верхніх палат призначалися довічно, в Російській імперії фактично державні радники

призначалися на один рік, що робило їх повністю залежними від уряду. У 1908 р. газета “Право” писала з цього приводу, що з усіх форм змінюваності найтяжчою й такою, що створює фактично й психологічно найбільш залежне положення, є саме необхідність щорічного поновлення призначення. За щорічного поновлення призначення для того, щоб усунути урядовця, досить його лише не призначити [445, с.61]. Газета стверджувала, що сенс російської Державної ради, як і будь-якої іншої палати, що складається, нехай навіть і наполовину, з призначуваних урядом членів, саме у тому і полягає, щоб цей уряд підтримувати, і що щорічне призначення цілком позбавляло верхню палату самостійності, у всякому разі, її призначувану половину. Газета продовжувала, що підтакування людини чи зборів, стосовно яких відомо, що вони не підтакувати не сміють, абсолютно нічого не варте [445, с.6]. Слід також зазначити, що уряд вдавався й до тимчасового усунення зі складу загальних зборів окремих членів шляхом відправки їх повелінням монарха у примусову відпустку, що, за висловом С.Ю.Вітте, не тільки було порушенням Основних державних законів, але й знуцанням над цими радниками [85, т.2, с.440].

Імператор Микола II дуже ретельно підбирав кандидатів у державні радники. Так, у складі призначених на 1907 р. членів Державної ради було 38 дійсних таємних радників, 21 таємний радник, 10 генерал-ад'ютантів, 11 генералів і адміралів, 1 обер-камергер, 2 обер-гофмаршали, 2 обер-егермейстери, 8 гофмейстерів, 7 шталмейстерів та 2 егермейстери [130; 407]. Як видно, усі вони носили найвищі придворні звання та титули. До їх числа входили князі, графи, барони, сенатори та статс-секретарі. Це свідчить, що усі вони були віддані монархові, володіли багаторічним досвідом державного управління і несли відповідальність за функціонування його конкретних ділянок. Імператор щорічно призначав голову Ради та його заступників з числа призначуваних членів. Вони також обов'язково належали до вищої урядової бюрократії, яка мала досвід державного управління. У випадку розподілу голосів порівно під час голосування голос голови надавав

переваги, чого не спостерігалось в жодній конституції світу. Обрані й призначені радники присягалися “перед Всемогутнім Богом” зберігати вірність “Його Імператорській Величності” [151, с.167].

Вже сам по собі принцип рівночисельності радників призначуваних з радниками обраними, за тієї умови, що голос голови при розподілу голосів порівну дає перевагу, приводив до того, що у будь-якому разі уряд володітиме більшістю у Державній раді, а отже нічого неприйнятнього для нього пройти не могло.

Такий чисто урядовий характер призначуваних членів Державної ради Росії був властивий їм в незрівнянно більшій мірі, ніж він спостерігався серед призначуваних членів верхніх палат Західної Європи. В той час всюди, де тільки були призначувані члени, вони призначалися королями довічно і, таким чином, не знаходились у повній залежності від монарха чи міністерства. Між іншим, закони про російську Державну раду не містили того правила, щоб призначувані члени призначалися довічно. Більш того, уряд міг перевести будь-якого радника з загальних зборів до департаменту чи навіть виключити зі списку призначених радників.

За таких умов переважна більшість членів Державної ради йшла на будь-які послуги урядові. Отже, голоси призначених членів Державної ради, тобто голоси тієї її половини, яка мала вирішальне значення завдяки переваги голосу голови Ради, були цілком забезпечені урядові. М.І.Лазаревський писав з цього приводу, що коли якийсь із призначених членів Державної ради виявить достатньо громадянську мужність та енергійність, – щоб говорити супроти міністерства, особливо якщо цей член почне відтягувати на свій бік скільки-небудь значне число голосів, то він, звичайно, відразу ж потрапить до числа "неприсутніх", тобто для уряду цілком небезпечних членів [485, с.861].

Обрання другої половини державних радників відбувалось у п'ятьох куріях. Першу з них складало російське православне духовенство. Умови обрання державних радників від духовенства регулювались затвердженими 7

березня 1906 р. монархом правилами “Про порядок обрання найсвятішим Синодом членів Державної Ради” (ст.4 “Положення про Державну Раду”) [120, с.299-306]. В них говорилось, що державні радники від духовенства православної російської церкви обирались синодом з числа визначених єпархіальними преосвященними й обраних єпархіальним духовенством кандидатів. Кожен єпархіальний єпископ визначав з числа єпископів або інших ченців трьох кандидатів на заміщення посади членів Державної ради. Єпархіальне духовенство проводило вибори кандидатів на благочинницьких з’їздах з числа штатних священнослужителів своєї єпархії по одному на кожному з’їзді. Духovenство обирало 6 членів Державної ради. До того ж ці 6 членів обирались синодом, який, у свою чергу, налічував у своєму складі лише 9 осіб. Професор М.І.Лазаревський звертав увагу на те, що саме це керівництво – усі члени Синоду – також призначались царем [486, с.655]. Таким чином, віднесення шести членів Державної ради від синоду до числа обраних членів явно невірне, тому що закон ніби то встановлював рівність числа радників призначуваних і обраних. В дійсності ж виходило, що призначених радників значно більше, ніж обраних.

Другу курію, що обирала членів Державної ради, і до того ж відносно найбільшу їх кількість, склали губернські земські збори. Кожні з 34-х губернських зборів у тих губерніях, де існувало земство, обирали по одному раднику, отже всього 34 радники. Надання виборчих прав земським зборам могло показатись ліберальним заходом уряду, що залучає громадськість до участі у законодавчому процесі. Але слід поглянути на те, що у суспільному відношенні складала собою ця група членів Державної ради. В той час земське представництво було і відповідно до закону і фактично представником крупного, і до того ж саме дворянського землеволодіння. Інші класи або ж зовсім було позбавлено представництва в земстві, або мали його в такій формі (селяни), чи в таких обсягах (“різничинці”), що не мали змоги відігравати в земстві активної ролі і скільки-небудь суттєво впливати на результати виборів.

Крупноземлевласницький характер земства, як виборчої колегії з обрання членів Державної ради, в значній мірі підсилювався пасивним виборчим цензом: потрійним повним виборчим цензом. Це означало, що до губернських земських зборів могли бути обрані поміщики, які володіли не менше як 200 десятинами землі, а до числа державних радників – поміщики, що володіли не менше як 600 десятинами землі [151, с.167-169; 485, с.862]. Навіть міністр внутрішніх справ і шеф жандармів В.Х.Плеве відкрито вважав такий ценз занадто великим [485, с.862]. Отже, ці 34 обрані члени Державної ради від земства за своєю громадською, класовою фізіономією складали щось задалегідь повністю визначене – представників партії аграріїв-дворян.

До цієї групи 34 обраних радників від губернських земських зборів додавались 26 представників поміщицького землеволодіння тих губерній, в яких не було запроваджено земських установ. У кожній з цих губерній скликався з'їзд землевласників, що володіли повним земським цензом (не менше 200 десятин). З'їзд обирав одного державного радника з числа землевласників з потрійним цензом (не менше 600 десятин) [485, с.862; 530, с.169-171]. Це знову ж були крупні землевласники, і до того ж у величезній більшості випадків, дворяни, оскільки дворянський землевласницький клас будь-якої губернії складав в значній мірі тісно згуртовану масу, успішно боротися з якою не були у змозі розрізнені представники інших станів. Таким чином, друга курія делегувала до Державної ради 60 (34 і 26) крупних землевласників-дворян.

Третя курія також складалася з дворянських громад. У кожній губернії чи області відбувались дворянські вибори. Дворянство делегувало до Петербургу по два виборщики, які зі свого осередку обирали 18 членів Державної ради [151, с.146]. Оскільки дворяни брали участь у виборах лише за умови володіння земельним цензом (не менше 200 десятин), то й ця група державних радників виявлялась представницею дворянської аграрної партії, дворянських аграрних інтересів. Ці 18, зрозуміло, складали солідарну цілість

з тими, кого було обрано земствами чи землевласниками в неземських губерніях. Отже, усі разом землевласники нараховували 78 радників.

Четверту курію утворювали промисловці з торговцями, що обирали зі свого складу 12 радників. Рада торгівлі і мануфактур та біржові комітети обирали, в залежності від їх значення, по два або по чотири виборщики, до того ж неодмінно половину від торгівлі і половину від промисловості. Потім деякі порівняльно незначні біржові комітети і всі купецькі управи обирали по одному виборщику від торгівлі. Усі ці виборщики, з'їхавшись у Петербурзі, обирали зі свого осередку 12 членів Державної ради, в тому числі шість від торгівлі і шість від промисловості [151, с.146-147].

Ці 12 членів Державної ради були представниками цілком визначених торгово-промислових інтересів, але саме собою розуміється, що ця відносно дрібна група могла лише виголошувати в Державній раді ті чи інші свої побажання. Оскільки, маючи проти себе згуртовану групу представників дворянських землевласницьких інтересів, скільки-небудь відчутно впливати на результати голосування вона, звичайно, не могла.

Нарешті, останню групу членів Державної ради складали представники від науки. Академія наук і кожен з восьми університетів обирали по три виборщики зі складу ординарних (дійсних) академіків чи ординарних професорів. Ці 27 виборщиків, з'їхавшись у Петербурзі, обирали шістьох членів Державної ради [151, с.146]. Важко цілком визначено твердити, представниками чиїх саме інтересів були ці шість осіб в осередку інших членів Державної ради, що були представниками того чи іншого конкретного інтересу. Практика діяльності Державної ради з 1906 до початку 1917 рр. свідчить, що в промовах та пропозиціях цих шести радників звучали і надзвичайно цінні вказівки практичного характеру, чимало надзвичайно цінних теоретичних пояснень. Ці шість радників захищали інтереси більшості російського народу, в той час як дворянство приносило загальнонародні інтереси в жертву інтересам власним. Зрозуміло, що в подібних умовах науковці не могли досягти своєї мети.

Таким чином, склад обраних членів Державної ради виглядав так: 6 осіб від Синоду, які фактично були призначуваними радниками; 34 земські представники, 26 представників неземських губерній, 18 – від дворянства, отже в цілому 78 радників від дворянського крупного землеволодіння; 12 представників торгово-промислового капіталу; 6 вчених: в цілому – 102 особи.

Подана вище характеристика свідчить, що призначувана частина складу Державної ради також була представницею крупного дворянського землеволодіння. М.І.Лазаревський зазначав, що у громадському відношенні усі призначувані члени представляють ту ж саму групу, що й більшість виборних членів. Таким чином, майже поголовно увесь склад Державної Ради виявляється представником одного суспільного класу, одних і тих же інтересів, і в цьому відношенні немає ніякої різниці між обраними і призначеними радниками [151, с.146]. Обрані члени Державної ради обирались на 9 років. Кожні три роки одна третина означених радників вибувала у черговому порядку. На її місце обиралась така ж кількість радників [151, с.147].

Аналіз виборного складу Державної ради свідчить, що в ній переважну більшість складала князі, графи, барони, сенатори, статс-секретарі, дійсні таємні радники, повні генерали і адмірали, гофмейстери, архієпископи, мануфактур-радники та комерц-радники. Це свідчить, що вони, як і призначувані радники, володіли багатолітнім досвідом державного управління, а велике землеволодіння, комерційні заклади та промислові підприємства мали забезпечувати їхню матеріальну незалежність.

Гідне місце в Державній раді посідала Україна. Наприклад, у 1906-1909 рр. вона делегувала 27 членів Державної ради, що перевищувало одну чверть її виборного складу. Харківщину було представлено від губернських земських зборів П.М.Лазаревим, З.М.Ламздорфом, Я.В.Кучеровим, а від університету – його ректором професором Д.І.Багалієм. Було обрано радниками і таких відомих виходців з України, як академіки О.С.Лаппо-

Данилевський та В.І.Вернадський, а також випускника Харківського університету професора М.М.Ковалевського [93, с.576-629] .

Запровадження в Росії народного представництва не означало ліквідації самодержавства. Нова редакція Основних державних законів, що перш за все торкнулась дефініції сутності самодержавної влади, внесла в це питання повну ясність. Так, якщо в старому тексті 4 стаття виголошувала, що “Імператору Російському приналежить верховна самодержавна і необмежена влада”, то в новій редакції слово “необмежена” було вилучено [151, с.54]. Але й без цього слова вказана стаття підтверджувала наявність самодержавства.

Суттєвою особливістю змін було й те, що перегляд Основних державних законів Державною радою і Державною думою допускався виключно за почином монарха. Імператор повністю залишив за собою і всю повноту виконавчої влади. Він призначав і усував підзвітний лише йому уряд, був необмеженим головнокомандувачем армією та флотом і суддею в останній інстанції. Разом з тим статті 84 і 85 дев'ятої глави Основних державних законів проголошували правовий характер Російської імперії: “Імперія Російська... управляється на твердих підвалинах законів... Сила законів рівно обов'язкова для всіх без винятку російських підданих” [151, с.68]. Глава восьма цього акту статтями 69-83 проголошувала права та обов'язки підданих [151, с.66-67].

Запроваджуючи народне представництво під нестримним революційним натиском мас, самодержець намагався створити систему ефективного контролю за ходом реформування країни та управління державою. Державну раду також було замислено як засіб приборкання пристрастей народних обранців і забезпечення ефективного законотворчого процесу.

Слід зауважити, що способи формування Державної ради критикували опозиційні сили Державної думи. У 1908 р. П.М.Мілюков від імені фракції "народної свободи" вніс на розгляд Державної думи проект реформування Державної ради з метою її демократизації. У проекті говорилося, що

упровадження до складу Державної ради призначуваних членів суперечить самій сутності представницьких установ, а неправильне тлумачення 11-ї статті запровадження Державної ради в сенсі щорічного призначення радників цілком позбавляє їх незалежності та самостійності, що підвищений ценз і куріальна система виборів другої половини Ради розриває зв'язок між верхньою палатою і населенням і віддає долю всього законодавства імперії в руки одного правлячого класу; що повна рівність обох палат у сфері законодавства та бюджету, за умови згаданого складу Державної ради, перетворює її на верхню палату гіршого, так званого “охоронного” типу; що, не володіючи жодною з якостей, якими повинна володіти верхня палата, не покращуючи законодавства, не служачи місцевим інтересам, Державна рада в той же час є оплотом старого порядку, зняряддя класових інтересів і гальмом органічного законодавства; що за таким складом Державна рада не надає жодних гарантій для встановлення нормальних стосунків між законодавчими установами і що лише докорінне реформування Державної ради у сенсі повного скасування членства за призначенням, демократизації виборчої системи та обмеження компетенції здатні забезпечити Раді належне положення в системі законодавчих установ [169, т.2, с.52; 521, с.309].

З проектом реформування Державної ради виступала у третій Державній думі і фракція прогресистів, який також містив вимоги демократизації верхньої палати. Проект вказував на переважну або виключну участь дворянства в Державній раді, на високий майновий ценз, обмежене коло осіб, які могли бути обраними до Державної ради, що знижувало зв'язок палати з громадською думкою країни і тим самим надавало їй більш консервативного характеру, на щорічне поновлення складу призначуваних радників. Уряд визнав ці проекти неприйнятними [266, с.1507]. До того ж, відповідно до закону, з ініціативою реформування Державної ради, як і Думи, міг виступити лише монарх [151, с.71].

У березні 1913 р. порушене питання розглядали і загальні збори Санкт-петербурзької спілки юристів. Збори зазначили, що в законі про утворення

нової Державної ради правильно викладено основи представництва організованих груп населення, у чому й полягає відмінність верхньої палати від нижньої, яка здійснює безпосереднє представництво населення. В той же час вчені-правознавці констатували, що в законах відсутня надзвичайно важлива ланка – місто з його самоврядуванням. Збори юристів доходили висновку, що довічність повноважень призначуваних членів Державної ради абсолютно необхідна з точки зору принципів основ конституційного ладу, з метою гарантування незалежності радників. В цілому ж збори висловили думку, що російська конституція переживає період дитячого віку, якому, природно, властиві чисельні дитячі хвороби [576, с.1352-1353].

Грунтовну підвалину отримання загального уявлення найважливіших рис особового складу Державної ради і окремих персональних портретів складають щоденники, спогади сучасників і учасників подій, що мали можливість спостерігати ці збори з різних позицій і на різних рівнях. Слід зауважити, що у переважній більшості загальні відгуки про Державну раду були не принадними, а іноді навіть і вбивчими. Останнє стосувалось, зокрема, В.Х.Плеве, який з початку 80-х років XIX століття обіймав важливі державні посади. Він був сенатором, заступником міністра внутрішніх справ, з 1894 р. – державним секретарем і головноуправляючим кодифікаційної частини Державної ради, з квітня 1902 р. – міністром внутрішніх справ і шефом жандармів, відданим монархістом і запеклим реакціонером, безжалісним приборкувачем селянських заворушень початку XX століття на Полтавщині та Харківщині. Усе це складає вагомі підстави не підозрювати Плеве в упередженості його оцінки царської державної установи. Він відверто заявляв, що Державна рада – це просто череда валухів: кастрованих з метою підвищення м'ясистості биків [533, с.112]. Проте, за свідченням О.О.Половцова, який ще до Плеве обіймав посаду державного секретаря, останньому також було властиве “ганебне” підлабузництво перед монаршими особами на “засіданнях загальних зборів Державної Ради”. О.О.Половцов констатував нікчемність засідань Ради, плазування,

улесливість, холопство державних радників, відсутність ініціативи чи самостійної думки. “Звичайно нікчемне засідання Державної ради”, – записав він 22 листопада 1894 р., а 19 грудня продовжив: “Жодного засідання Державної ради. Міністри зупинились у будь-яких поданнях. Вочевидь, вичікують, доки з’ясується, який подих зверху. Свого, самостійного, твердого ні в кого немає” [112, с.179].

Про стару, законодорадчу Державну раду відверто писав у своєму щоденнику і професор-правознавець Б.В.Нікольський. Будучи переконаним монархістом, одним з засновників і ідейним натхненником першої в імперії чорносотенної організації – “Російських зборів” – він справляв вирішальний вплив на “Союз російського народу”, читав публічні лекції про необхідність збереження в Росії абсолютизму та неприпустимість конституції, надсилав урядові і особисто цареві Миколі II записки того ж характеру [111, с.57]. Б.В.Нікольський набув “знаменитості”, як фахівець щодо скандалів, проте, за свідченням історика Д.Заславського, він був не позбавлений даровитості, писав вірші, володів жвавим газетним словом, а стосовно своєї “ерудиції” міг вважатися світилом науки серед погромників, що “придбали собі професора” [111, с.56]. Про себе Б.В.Нікольський писав 27 лютого 1905 р.: “Події покликали – і я висунувся. Тепер я – сила. Я – впливова людина. Я знайомий з міністрами, з членами Державної ради, з архиєреями і митрополитами, з предводителями і губернаторами, з придворними, з вельможним панством” [111, с.58]. І це відповідало дійсності. Б.В.Нікольський згадує прізвища 37 державних радників, які мали в більшій чи меншій мірі причетність до “Російських зборів”. Це були: О.Г.Булигін, Б.В.Штюрмер, Д.П.Голіцин, В.К.Саблер, С.А.Толь, С.Ю.Вітте, Н.К.Іксуль, Ф.Ф.Трепов, А.П.Храповицький (Антоній), О.А.Будберг, І.І.Воронцов-Дашков, М.Н.Галкін-Врасской, Н.А.Зінов’єв, О.П.Ігнат’єв, Д.Ф.Кобеко, В.М.Коковцов, П.А.Кривській, С.Є.Крижановський, А.О.Куракін, П.І.Кутайсов, В.А.Лищинський, О.О.Макаров, С.С.Манухін, Е.Ю.Нольде, А.Д.Оболенський, А.П.Соломон, А.Д.Самарін, В.В.Сахаров, Д.М.Сольський

М.А.Стахович, А.П.Струков, В.О.Сухомлінов, В.Б.Фредерікс, І.І.Шамшин, С.Д.Шереметєв, А.А.Ширінський-Шихматов, великий князь Олександр Михайлович [111, с.57-85].

Серед них були особи, які в різний час обіймали посади міністрів, голови уряду та Державної ради. Враховуючи властивий записам Б.В.Нікольського суб'єктивізм, перебільшення і, можливо, хвастощі, слід разом з тим зазначити, що він дійсно справляв певний не тільки ідейний, але і фаховий вплив на сановних осіб, про що свідчить довіра до нього з боку останніх. 5 травня 1905 р. професор писав у щоденнику про свої стосунки з графом А.П. Ігнат'євим, державним радником і головою особливої наради для перегляду надзвичайних законоположень з питань охорони державного порядку та віротерпимості, а також з головою Державної ради Н.К.Ікскулем та про свою оцінку Державної ради. “Був увечорі у Ігнат'єва, – зазначав він, – дав мені прочитати проект Ікскуля нових статей основних законів, який відкоректував і повернув. Словом, вбачив можливість так відзначитись перед Державною радою, що любо-дорого. Державну раду-то як притиснув. Ось і я на державні справи впливаю, та ще у яких величезних питаннях. Я не честолюбний, і зовсім мені не лестить, що я краще розумію багато чого, ніж це сонмище ідіотів, що повиживали з розуму: нехай граф Олексій Павлович (Ігнат'єв – О.З.), талановита, розумна і жива людина, набравшись від мене розуму, приносить користь вітчизні, дивує своєю тонкістю усіх депутатів Державної ради” [111, с.82].

Л.Тихомиров писав у своєму щоденнику вже про нову, законодавчу Державну раду. Будучи представником правих сил, поважним урядовцем головного управління у справах преси, він виконував замовлення П.А. Столипіна, виступав у ролі радника правлячих кіл, публікував тенденційні статті у чорносотенних газетах [503, с.122]. Л.Тихомиров був добре знайомий з багатьма державними радниками, з обстановкою в урядових колах. “Становище жахливе, безглузде, страхітливе, – писав він на початку 1908 р. – Усе розсипається: держава, церква, вірування, звичаї, сім'я, все, все...

Мерзотність, морок, зневір'я жахливе оточують мене” [113, с.134, 142-143]. В той же час, на відміну від попередніх авторів і не зважаючи на яскраво виражений песимістичний настрій, Л.Тихомиров не розумів гальмівної, стримуючої ролі верхньої палати по відношенню до Державної думи і набагато стриманіше оцінював нову Державну раду. “Сьогодні вперше був у Державній раді, – читаємо ми запис від 30 травня 1908 р. – В цілому мені Державна рада не сподобалась, якась скоріш безжиттєвість, ніж важливість. І потім вкрай невдячна роль – розглядати питання після Думи, яка вже зняла з них увесь сік” [113, с.168].

Торкались загальної характеристики нової Державної ради і С.Ю.Вітте та представник ліберального напрямку В.І.Вернадський. С.Ю.Вітте досить добре знав і стару, і оновлену Державну раду, оскільки з 1892 р. обіймав посади міністрів шляхів сполучення та фінансів, з жовтня 1905 до квітня 1906 рр. – голови Ради міністрів, після чого до смерті у 1915 р. поєднуючи посаду голови Комітету міністрів зі званням державного радника [466, с.12]. Отже, він перебував у званні державного радника протягом 23 років – від 1892 до 1915 рр. Про законодавчу верхню палату С.Ю.Вітте коротко і категорично зазначав у спогадах, що більшість Державної ради та інші політичні діячі втратили будь-які принципи і діють за хвилиним потягом, тримаючи ніс за вітром, як це любить хороша лягава собака [85, т.1, с.316]. Разом з тим “великий реформатор” відзначав переваги Державної ради перед Державною думою та обмеженість її здатності вирішувати гострі проблеми відповідно до потреб суспільства. Автор спогадів констатував, що вищій палаті належить представляти собою зосередження державного досвіду, знань і авторитету. Державна рада, певна річ, краще і скоріше опрацює і запровадить необхідний у даний час будь-який закон, вона часто не здатна лише опрацювати закони, які відповідають ідеалам мислячої і чутливої більшості населення, оскільки Державна рада є далекою від неї і стосовно життя і стосовно пекучих потреб. Дума може сказати Державній раді: “Ви не є представниками народу, його побажань та ідеалів”, а Державна рада з

таким же правом може також сказати Думі, додавши до того: “Ми хоча б державно грамотні, а ви напівграмотні” [85, т.1, с.362]. Разом з тим С.Ю.Вітте підкреслював стримуючу, гальмівну роль Державної ради по відношенню до нижньої палати [85, т.1, с.362].

Суворим вироком оновленій Державній раді звучали і слова спогадів державного радника В.І.Вернадського. Видатний вчений був лібералом без будь-яких застережень : учасником земського руху, одним із засновників і керівників “Союзу визволення”, а потім і конституційно-демократичної партії [654]. У 1924 р. він писав про Державну раду, де міг спостерігати відбір “кращих” людей влади, зовнішність яких була блискучою. Чудовий Маріїнський палац, відчуття старих традицій у всьому устрої побуту, аж до дворецьких, що розносили булочки, каву, чай. Але не було ні корпоративного духу, ні блиску знань та освіти, ні відданості Росії, ні ідеї державності. В цілому – нікчемний і сірий, зажерливий і дрібнохижацький натовп серед красивого декоруму [654, с.18]. Академік з великим обуренням підкреслював, що означена більшість державних радників переймалася не вирішенням пекучих державних проблем, а переслідувала свої особисті інтереси. Він був абсолютно приголомшений цинічним нігілізмом цих людей, що були готові принести у жертву усе для того, щоб “влаштувати” своїх дітей, отримати зайві гроші. Їхні інтереси і думки були спрямовані головним чином у цей бік [645, с.3]. Особливе обурення В.І.Вернадського викликали ті державні радники, що одночасно обіймали посади міністрів та голів уряду: І.Л.Горемикін, князь Н.Д.Голіцин, О.Д.Протопопов, І.Г.Щегловитов [300, с.10].

Виходячи з останнього, слід нагадати, що окрім означеного вище розподілу державних радників на обраних і призначених, фактично існувала особлива частина членів верхньої палати, які обіймали посади міністрів і голів Ради міністрів. Відповідно до усіх трьох запроваджень законодорадчої Державної ради – 1810, 1842 та 1901 рр. – міністри виявлялись державними радниками за їхньою посадою [283, с.7; 108, с.97; 529, с.7]. Запровадження

1906 р. надавало міністрам право бути присутніми на засіданнях Державної ради і брати участь у голосуванні лише маючи звання державного радника [151, с.7]. Старої ж традиції Микола II дотримувався тим, що, навпаки, на посади міністрів призначав лише державних радників або одночасно і міністром, і державним радником. Ця традиція розпочалась з першої зустрічі молодого імператора з Державною радою 2 листопада 1894 р., під час якої він зачитав написаний К.П.Побєдоносцевим текст свого виступу. Зокрема, цар сказав, що не мав нагоди протягом останніх днів життя його батька отримати від нього доручення дякувати державним радникам, але, знаючи його почуття щодо Ради, він може не помиляючись передати їм його подяку за старання протягом його царювання.

Монарх висловив сподівання, що державні радники допоможуть йому зробити усе задля щастя Росії [112, с. 172]. Після запровадження двопалатного народного представництва Микола II неодмінно надавав переваги державним радникам перед депутатами Державної думи. Так, під час святкової церемонії з нагоди 300-річчя династії Романових у Казанському соборі у 1913 р. в перших рядах стояли державні радники, у других – сенатори і лише в третіх – депутати Державної думи [230, с.66]. Останніх таке ставлення до них обурило, про що цареві повідомив голова Думи М.В.Родзянко [230, с.66]. У своєму щоденнику у записах від 20 грудня 1916 до 1 березня 1917 рр. Микола II згадував імена 20 державних радників, з якими на офіційному рівні зустрівся 66 разів, і жодного депутата Думи [110]. Можна зауважити, що члени уряду, як і сам імператор, теж не палали любов'ю до нижньої палати. Радянський історик П.М.Зирянов зазначав, що міністри не любили ходити в Думу. “Вони звикли до пристойних засідань у Державній раді та сенаті, де сяяли золотом мундири та ордени, де можна було почути навіть політ мухи. У Думі все було інакше: тут хаотично змішувались сюртуки, піджаки, робітничі косоворотки, селянські сорочки, священницькі рясни, в залі було шумно, з місць лунали вигуки, а коли на

трибуні з'являлись члени уряду, розпочинався неймовірний гвалт, який називався новомодним словом «обструкція» [431, с.55].

Характеризувати усіх державних радників, що обіймали посади міністрів у період існування законодавчої Державної ради не доцільно, оскільки їх було досить багато. Згадаємо хоча б так звану “міністерську чехарду” часів першої світової війни, яка складала собою безперервну і безглузду зміну міністрів та голів уряду [230, с.196]. Лише останніх між двома революціями нараховувалось сім: С.Ю.Вітте (жовтень 1905 – квітень 1906), І.Л.Горемикін (квітень – липень 1906), П.А.Столипін (липень 1906 – 1 вересня 1911), В.М.Коковцов (вересень 1911 – січень 1914), І.Л.Горемикін (січень 1914 – січень 1916), Б.В.Штюрмер (січень – листопад 1916), М.Д.Голіцин (27 грудня 1916 – 27 лютого 1917). Наведемо найхарактерніших рис кількох прем'єр-міністрів та міністрів, які уособлювали, відповідно до розуміння їхніми сучасниками, позитивні чи негативні образи державних діячів. Перш за все варто торкнутися портрету П.А.Столипіна, хоча б лише з тих причин, що, за висловами радянських дослідників З.М.Чавчавадзе та П.М.Зирянова, його особистість і невтомна діяльність на благо країни все ще залишаються у вітчизняній (радянській – О.З) історіографії спотвореними найбезсоромнішою і відверто безпардонною пропагандистською брехнею, а також тому, що Столипін був останнім крупним державним діячем старого режиму [645, с.3; 432, с.48].

П.А.Столипін був яскравою фігурою як за своєю зовнішністю, так і внутрішнім змістом. За висловом Л.Тихомирова, він був першокласним оратором, помітно підносився над усіма останніми, свідомо і самовіддано служив вітчизні, будучи завжди готовим принести себе у жертву своїй реформаторській діяльності [113, с.127, 129, 149]. 8 липня 1906 р. П.А.Столипін обійняв посаду голови Ради міністрів, залишився міністром внутрішніх справ і зумів вдихнути в діяльність уряду одностайність, повернути державній владі розхитаний престиж і зміцнити її [300, с.9]. Газета “Новое время” 6 вересня 1911 р. писала, що гарячий прихильник порядку і

законності, він ішов прямим шляхом до найшвидкішого втілення в життя нового державного устрою. Освічений політик, економіст, юрист, крупний адміністративний талант, він майже відмовився від особистого життя і свою дивовижну працездатність, яка не знала втоми, уклав у справу державного заспокоєння та будівництва. Як людина П.А.Столипін відрізнявся щирістю, самовідданістю монарху і Росії. Він був далеким від гордовитості та зарозумілості завдяки рідкісним якостям своєї урівноваженої натури. Твердість, дотепність і високий патріотизм були властиві його чесній, відвертій натурі. Столипін особливо не терпів брехні, крадіжки, хабарництва, користі і переслідував їх безпощадно [244, с.5]. Лише влітку він дозволяв собі не досить тривалий відпочинок, увесь свій час витрачаючи на керівництво Радою міністрів, засідання якої часто затягувались до ранку. Ранкові доповіді і денні приймання чергувались у нього з особистим уважним переглядом російських і іноземних газет та старанним вивченням найновіших книг, що були присвячені особливо питанням державного права. Неодноразово, як голова Ради міністрів, виступав у Державній думі і Державній раді захисником урядових проектів. Він завжди виявлявся блискучим оратором, говорив натхненно, стисло, діловито, майстерно і яскраво розвиваючи основоположні частини законопроектів чи даючи відповіді та пояснення на різні запити щодо діяльності уряду [300, с. 12]. П.А.Столипін завжди і з будь-якого приводу дотримувався даного слова. Його сучасник Н.Шубінський писав, що він давав слово і воно залишалось непохитною святиною його совісті. Уся його натура була прямолінійною і героїчною. Він не знав подвійності, лукавства, витонченої дипломатії. Його сповнена енергії і героїзму могутня особистість здавалась необхідною і викликала захват і преклоніння [665, с.21].

Були й державні радники-керівники російського уряду з іншими рисами, як наприклад, І.Л.Горемикін чи Б.В.Штюрмер. Після такої всебічно яскравої постаті, якою був П.А.Столипін, розпочалась безконечна смуга непомітних керівників. Як підкреслював П.М.Мілюков у своїх спогадах, черговим

“мавром” виявився відрекомендований цареві князем-реакціонером В.П.Мещерським “виживший з розуму” і “вийнятий з нафталіну” 77-літній І.Л.Горемикін [169, т.2, с.34, 140]. П.М.Мілюков додавав, що старенний не тільки роками, але й психологією старечої байдужості до всього Горемикін не шукав влади. Він сам говорив Коковцову після свого призначення: “Абсолютно не можу второпати, навіщо я знадобився: адже я нагадую стару єнотову кожушанку, давно покладену у скриню і засипану камфорою... Між іншим, цю кожушанку так же несподівано укладуть в скриню, як вийняли з неї” [169, т.2, с.140]. І.Л.Горемикін керував урядом без будь-якої програми, яка була конче необхідна в скрутних обставинах війни [208, с.6]. П.М.Мілюков продовжував, що здивувати чим-небудь Горемикіна було абсолютно неможливо. Він на все махав рукою, говорив, що все це “нісенітниця” – і лежав тяжким каменем на дорозі [169, т.2, с.140]. Відповідно до цього його й сприймали обидві палати народного представництва. Російський дорадянський історик В.П.Обнінський зазначав, що прем’єр викликав здивування та сміх. Та й що міг дати старий картяр і ловелас, глибоко байдужий до всього, окрім жінок та грошей? [533, с.159]. Проте означена байдужість не зашкодила Горемикіну скористатись посадою для задоволення власних потреб. Він відкрито потягнув за собою чоловіків усіх своїх приятельок, роздавши їм місця відповідно до принадлиності кожної з них [5338, с.32]. Коментуючи призначення І.Л.Горемикіна на посаду прем’єр-міністра, П.М.Мілюков писав з цього приводу, що коли потрібно було прикрити личиною тиші і спокою бурхливі пристрасті передреволюційної громадськості – з єдиною метою обдурити око вищої влади і протягнути час в очікуванні чогось, що здійсниться саме собою, то кращого вибору, ніж Горемикін, не можна було зробити [169, т. 2, с.140].

На зміну байдужому до влади І.Л.Горемикіну прийшов Б.В.Штюрмер, який, за висловом П.М.Мілюкова, навпаки, прагнув пролізти всюди, де тільки-но відкривалось злачне місце [169, т.2, с.181]. Однак в усьому іншому він не відрізнявся від свого попередника, не був таким рамоликом, як

Горемикін, але він все ж таки проявляв усі ознаки старечості і міг ходити “на мотузочку”. Абсолютний неук у всіх галузях, за які брався, він не міг зв’язати двох слів для вираження скільки-небудь серйозної думки – і був змушений записувати, – або доручати записувати – для своїх виступів, кілька слів чи фраз на папері. В серйозних питаннях він визнавав за краще таємниче мовчати, ніби то приховуючи своє рішення. Проте він дуже добре умів забезпечувати при всіх призначеннях власні інтереси [169, т.2, с.192-193]. Б.В.Штюрмер добився поєднання прем’єрства з посадою міністра внутрішніх справ. За оцінкою П.М.Мілюкова, головування Б.В.Штюрмера в Раді міністрів дорівнювало “паралічу влади”, як і за прем’єрства І.Л.Горемикіна [169, т.2, с.221]. Як і його попередник, Б.В.Штюрмер керував урядом без будь-якої програми і був переконаний, що, на відміну від Європи, в Росії вона не потрібна [169, т.2, с.224]. З першою ж появою Б.В.Штюрмера у Державній думі її депутати зрозуміли, що перед ними був “новий варіант Горемикіна” [169, т.2, с.195]. П.М.Мілюков зазначав у надзвичайній слідчій комісії Тимчасового уряду, що поява Штюрмера спричинила враження повного провалу. З непоказною фігурою, дещо менше старезною, ніж неможлива фігура І.Л.Горемикіна, але все-таки старезною, з голосом слабким, не здатним оволодіти навіть спокійною і мовчазною аудиторією, з читанням з зошита, з чисто бюрократичними фразами і заявами. Усе це викликало враження неймовірно негативне і відразу ж визначило відношення до нього [208, с.328]. Прихід Б.В.Штюрмера до керівництва урядом приголомшив багатьох представників правлячих кіл Росії. Заступник міністра внутрішніх справ В.М.Волконський констатував у надзвичайній слідчій комісії Тимчасового уряду, що призначення Штюрмера наводило на нього жах. А коли Штюрмер посів крісло міністра внутрішніх справ, це міністерство виявилось найбільш розваленим [208, с.138].

Що ж стосується державних радників-міністрів, то їх, зрозуміло, було значно більше, у зв’язку з чим постає необхідність вибірково торкнутися портретів лише кількох з них, що відіграли помітну роль у вирішальних

подіях російської історії початку ХХ ст., наприклад, О.Г.Булигіна і О.В.Кривошеїна. О.Г.Булигін з січня 1905 р. обійняв посаду міністра внутрішніх справ. Відповідно до царського рескрипту 18 лютого 1905 р., було утворено нараду, яка опрацювала маніфест 6 серпня 1905 р. про запровадження закондорадчої, Булигінської Думи [120, с.22-23]. Б.В.Нікольський, перш за все, зазначав хитрість і шахрайовитість міністра [111, с.60]. Проте, на думку автора щоденника, Булигін не відрізнявся помітною здатністю керувати державними справами. [111, с.58]. Рельєфніше змалював зовнішність і внутрішній зміст О.Г.Булигіна В.П.Обнінський. Але цікавішим виявляється внутрішній склад “реформатора”. Булигін настільки не мав якої-небудь власної думки щодо природи майбутнього російського парламенту, що уклав на всякий випадок два паралельні проекти: один ліберальний, другий реакційний, ніби він готувався до торгівлі відповідно до попиту хвилини [533, с.112].

О.В.Кривошеїн був міністром шляхів сполучення і головноуправляючим землеустрою та землеробства. Онук кріпосного селянина Кривошеїн закінчив університет, захистив дисертацію на здобуття вченого ступеня кандидата юридичних наук і подальшу кар’єру зробив завдяки одруженню на коханці П.М.Дурново, що був катеринославським губернатором, а потім став міністром внутрішніх справ. За 200 тисяч рублів Дурново зробив О.В.Кривошеїна міністром шляхів сполучення [533, с.33]. На цій посаді Кривошеїн брав величезні, в десятки тисяч хабарі і осмілювався обдурювати навіть Миколу II. Так, коли останній наказав, з метою економії державних коштів, опалювати паровози вугіллям замість дров, Кривошеїн доводив імператорові неможливість цього через наявність довгострокового контракту з підрядчиком. Насправді ж контракт було укладено лише на 8 місяців, а дрова постачались на залізницю з лісу, який належав Кривошеїну [112, с.171]. Останнього було звільнено з посади міністра шляхів сполучення з початком слідства, проте він змусив П.М.Дурново не тільки його припинити,

але і забезпечити йому нову посаду в міністерстві землеустрою та землеробства [533, с.33].

Услід за державними радниками, що обіймали прем'єрські та міністерські посади, можна розглянути деякі портрети голів оновленої Державної ради, кількість яких сягала семи осіб: Д.М.Сольський (1905-1906), Е.В.Фріш (1906), М.Г.Акімов (1907-1914), С.С.Манухін (1914-1915), І.Я.Голубєв (1915-1916), А.М.Куломзін (1916), І.Г.Щегловитов (з січня 1917). Торкнемося для наочності еволюції Ради першого і останнього. Про Д.М.Сольського, який очолив Державну раду в умовах революції, О.О.Половцов писав у щоденнику, що цей вищого сорту урядовець складає собою цікаве явище. Будучи дуже талановитим від природи, досить освіченим, нарешті переповненим добрими почуттями, він міг би принести своєю службою безсумнівну користь, але абсолютна його безхарактерність, що піднесла його, правда, на висоту чиновницької величі, зробила з нього небезпечного і огидного покровителя усякої мерзоти чи вульгарності, оскільки мерзота ця виходила від сильної своїм становищем людини [112, с.176]. Однак, на відміну від свого становища, своїм внутрішнім змістом Д.М.Сольський не був сильним, а скоріш, навпаки, і говорячи словами С.Ю.Вітте, через своє боягузство, подібно лягавій собаці, тримав ніс за вітром [169, т.2, с.316]. Так, О.О.Половцов писав з цього приводу стосовно його поведінки у процесі вирішення службових питань, що навіть коли справа сама по собі не була дріб'язковою, її обговорення у фінансовому комітеті виглядало комічно. Будь-якого зауваження Сольський боявся, як вогню, і завжди погоджувався з міністром [112, с.178].

Непринадним виявлявся і портрет останнього голови Державної ради І.Г.Щегловитова, який прийшов до керівництва нею в умовах кризи і, за свідченням В.П.Обнінського, з лібералів перекинувся відкрито у крайній правий табір і грав там усіма кольорами безпринципності і сервілізму [533, с.159]. Але Щегловитов задовольняв монарха, який в його особі знайшов дієвого співпрацівника по реакції. Щегловитов не тільки відкинув у бік будь-

який сором, але й оформив свої погляди, з нечуваним цинізмом заявивши з думської трибуни про небажаність рахуватися з законом [533, с.53].

Нарешті торкнемося і портретів рядових державних радників. О.М.Меллер-Закомельський, “каральний генерал”, за свідченням В.П.Обнінського, у молодості убив у Ташкенті за карточною грою свого партнера, за що його було зроблено флігель-ад’ютантом і від суду позбавлено. Здібності вбивці у ньому пишно розцвіли у Прибалтійському краї у 1906 році [533, с.136]. Однак генерал ще до того яскраво відзначився у придушенні революційних виступів. В охопленому у листопаді 1905 р. повстанням моряків і солдатів Брестського полку Севастополі протягом одного дня прибулий корпусний командир генерал барон О.М.Меллер-Закомельський привів до покори Брестський полк [534, с.300]. Після придушення московського повстання, за висловом С.С.Ольденбурга, найсерйознішу проблему складала Сибір, де від першого загального страйку залізниця перебувала фактично під правлінням страйкових комітетів [534, с.307]. Отримавши царський наказ очистити від революціонерів великий сибірський шлях, генерал О.М.Меллер-Закомельський у новорічну ніч відбув з Москви з загоном у 200 відбірних гвардійських офіцерів. С.С.Ольденбург підкреслював, що такий захід міг видатись безумством, оскільки в Читі перебувало багатотисячне військо, а в дорозі десятки тисяч солдатів, що поверталися з Манжурії, втратили будь-яку дисципліну [534, с.308]. Проте жорстокі криваві розправи дозволили генералу виконати царський наказ. Почувши про дії загону генерала Меллер-Закомельського, зустрічні потяги уже самі приводили себе в порядок [534, с.308]. Страх перед загоном Меллер-Закомельського був таким великим, що Чита, де червоні панували майже три місяці, а місцевий губернатор Холщенников називав соціал-демократів “партією порядку”, де в руках революційного комітету були вагони з 30 000 гвинтівок, – поспішила без бою здатися генералу Ренненкампу, який підходив зі Сходу, від манжурського кордону, щоб не

потрапити в руки “страшного” загону. Чита здалась 20 січня. Сибірську залізницю було звільнено [534, с.309].

Вправне виконання наказу у Сибіру спонукало Миколу II послати Меллер-Закомельського в якості генерала-губернатора у Прибалтійський край, де аграрні заворушення та впливи соціал-демократів набули найбільш загрозливих форм та масштабів [534, с.302]. З прибуттям нового губернатора боротьба з “крамолою” набула рішучого характеру. За його наказом підлеглі вбивали людей залпами і вільним вогнем, винуватих і невинних, робили з тяжкого обов’язку веселу забаву, забуваючи, що з кожним пострілом ускладнюють і без того нелегке становище уряду [533, с.138]. З дозволу чи наказу нового губернатора арештованих революціонерів убивали без слідства і суду: у той час, коли арештанти супроводжувались з однієї в’язниці до іншої, їх змушували бігти, а потім, з цього ж приводу, пристрілювали [204, с. 359]. Коли прокурори лібавського окружного суду Благовещенський і Крестьянов почали протестувати, за вимогою генерала-губернатора і під приводом професійної слабкості, зокрема, як недостатньо твердих у царині репресій, їх було звільнено без будь-яких пояснень [204, с.359]. До речі, на зауваження прокурора Благовещенського начальнику одного з повітів той відповів: “Що ж вас у цьому дивує? Ми так завжди усуваємо революціонерів: це такий засіб” [204, с.359]. Ліквідація революційного руху у Прибалтиці викликала немало жертв і розтягнулась довше, ніж на місяць [534, с.302]. У порівнянні з тим, що попередник Меллер-Закомельського придушував тут революцію протягом понад один рік, для барона місячний термін означав велику похвалу.

У Москві також під час грудневого повстання 1905 р. було призначено нового генерал-губернатора – державного радника Ф.В.Дубасова. У виступі перед своїми підлеглими адміністраторами він заявив, що його призначення на посаду генерал-губернатора набуває особливого характеру. Воно дорівнює призначенню на бойову варту. Ось чому він не завагається ні на одну хвилину і застосує найнадзвичайніші заходи. Він діятиме, як велить йому

обов'язок [534, с.304-305]. І коли раніш війська московського гарнізону висували “вимоги” офіцерам, відмовлялись підкорятись, то в перший же день прибуття Ф.В.Дубасова закінчились безпорядки у найбільше розпропагованому Ростовському полку, солдати “качали” свого командира і кричали йому “ура” [534, с.305]. Ф.В.Дубасов так же швидко придушив московське збройне повстання, як діяв у Сибіру та в Прибалтиці О.М.Меллер-Закомельський.

Були в Державній раді і радники з іншими гідностями, які відрізнялись не реакційністю, а, навпаки, лібералізмом або зовсім не торкались політики. Це вже згадуваний В.І.Вернадський, М.М.Ковалевський, Д.І.Багалій, А.С.Лаппо-Данилевський, О.О.Шахматов, І.І.Боргман, А.В.Перелешин, Н.А.Шишков та інші.

Окрім означеної різниці поміж державними радниками існувала ще ціла низка формальних відмінностей: за походженням, дворянськими достоїнствами, національністю, матеріальним становищем, науковими ступенями, обсягом посадового утримання. Стосовно походження слід перш за все вказати нащадків великих князівських та царської династії: 1) Гедиминовичі: М.Д.Голіцин-Муравлін, М.П.Голіцин; 2) Рюриковичі: Л.І.Хілков; 3) Романови: великі князі Михайло Миколайович, Михайло Олександрович, Володимір Олександрович, Олексій Олександрович. За ними йшли радники з дворянськими титулами князів, графів, баронів, фонів, боярського походження. Виявлялись і нащадки кріпосних селян: А.В.Кривошеїн, С.В.Рухлов; священників: І.Я.Голубєв, С.Є.Крижановський, А.П.Нікольський; купецького стану: А.А.Макаров. Щодо національного походження, то були потомки німців: П.Л.Барк, Н.Н.Герард, Ю.А.Ікскуль, Н.І.Пален, В.К.Саблер; фінів: Ф.К.Авелан; татар: Б.А.Васильчиков, А.С.Єрмолов, А.А.Поліванов, А.А.Сабуров; французів: С.Н.Олів; шведів: В.Б.Фредерікс.

Що ж стосується матеріального становища, то вище зазначалось, що обирати членів Державної ради мали право землевласники, які володіли

землею площею не менше 200 десятин, а бути обраними, якщо мали не менше 600 десятин. Отже навіть нижня межа достатку досить красномовно говорила про матеріальне становище обраних державних радників. О.О.Половцов володів 500 тисячами десятин землі, палацами, металургійними заводами, копальнями, фабриками, закордонними маєтками; І.І.Воронцов-Дашков – 137 тисячами десятин землі; О.О.Бобринський – 30 600 десятинами землі, двома гуральнями та п'ятьма цукроварнями; М.П.Ігнат'єв – 26 400 десятинами землі, гуральнею і цегельним заводом; Б.О.Васильчиков – 20 074 десятинами землі, двома гуральнями та цукроварнею; Н.М.Чихачов – 12 800 десятинами землі та копальнею; А.Н.Волжин – 11 108 десятинами землі та водяним млином; К.І.Пален – 9 296 десятинами землі, скотарством, конярством, лісовим господарством; С.Н.Олів – 5 735 десятинами землі [660, с.597, 156, 94, 289, 129, 807, 147, 546, 532]. Вище зазначалось, що до Державної ради обирались ординарні академіки та професори. Але і серед призначуваних нерідко зустрічались особи з науковими ступенями з різних галузей знань. Так, Н.Н.Герард, Ю.А.Іксуль, А.В.Кривошеїн, А.А.Макаров, А.С.Стишинський мали ступені кандидата юридичних наук, С.Ю.Вітте і А.А.Лівен – кандидата фізико-математичних наук, О.С.Єрмолов – кандидата сільськогосподарських наук, П.П.Ізвольський – кандидата історичних наук [660, с.177, 304, 370, 436, 686, 135, 414, 267, 302].

Відрізнялись державні радники і обсягами посадових утримань, які сягали від 10 тисяч до 25 тисяч, найчастіше – 18 тисяч рублів на рік, хоча зустрічались випадки більших сум: І.І.Воронцов-Дашков отримував 61 тисячу рублів [660, с.94, 108, 66, 136, 45, 158]. Не відомо, якими критеріями керувався Микола II під час призначення обсягів посадового утримання призначуваних радників. Однак слід зазначити, що навіть мінімальна сума – 10 тисяч рублів – перевищувала суму, яку отримували обирали радники: 25 рублів на день, 750 – на місяць, 9 тисяч – на рік. До того ж призначувани

радники отримували платню у будь-якому випадку, а обирали – лише під час сесії.

Отже, імператор Микола II приділяв кадровій політиці стосовно Державної ради помітно більшої уваги, ніж депутатам нижньої палати. В той же час формування особового складу верхньої палати передбачало цілу низку різних цenzових обмежень: майнового, освітнього, вікового, станового, релігійного і характеризувалось багатоступеневою системою виборів. Призначували члени також були представниками вищої бюрократії з великим досвідом адміністративної роботи. Усе це спрямовувалось на забезпечення гарантування якості виконання поставлених перед державними радниками задач. Помітною особливістю кадрової політики монархії стосовно Державної ради було обмеження обираючої частини у правах та у матеріальному забезпеченні.

Таким чином, наприкінці XIX – на початку XX століть в Російській імперії постала гостра потреба удосконалення системи державного управління, що усвідомлювали не тільки революційні та ліберальні формування, але і урядові кола. Проте монархічна влада прагнула уникнути сутнісних перетворень, чого їй не вдалося досягти. У процесі першої російської революції (1905 – 1907 рр.) самодержавство було змушене поступитись верховними повноваженнями і запровадити народне представництво. Здійсненню цих поступок були властиві еволюційні зміни структурного характеру. Спочатку царизм обмежився згодою запровадити дорадчу представницьку систему у вигляді Булігінської Державної думи та старої Державної ради. Під тиском революційного народу йому довелося відмовитись від Булігінської дорадчої Думи і запровадити законодавчу Державну думу, що обумовило необхідність перетворити і дорадчу Державну раду на законодавчу.

Структурні перетворення у системі Державної ради полягали у створенні проектів її реформування шляхом перенесення до запровадження законодавчої Державної ради основних положень із запровадження дорадчої

установи 1810, 1842 та 1901 рр. Протягом чотирьох етапів роботи спеціальної реформаторської комісії спостерігалася еволюційна тенденція змін змісту Основних державних законів і проектів нового запровадження Державної ради. У кожному черговому проекті оновлення Основних державних законів та запровадження Державної ради звужувались повноваження останньої і розширювались повноваження монарха. Цей процес супроводжувався і еволюційними змінами орієнтаційного характеру, особливістю яких виявились майже непомітні реформаторські поривання і яскраво виражена тенденція підтримки розширення повноважень монарха на збиток повноваженням Державної ради. Найбільше наближеними до західноєвропейських конституцій редакціями Основних державних законів і запровадження Державної ради виявились ті, що вийшли з канцелярії старої Державної ради, тобто перший, початковий проект. І, навпаки, найрадикальніше вихолощеними початкові проекти Основних державних законів та запровадження Державної ради залишились після їх опрацювання на останньому, четвертому етапі.

Еволюційні зміни у системі формування особового складу оновленої Державної ради полягали у перенесенні положень запровадження дорадчих установ до устрою законодавчих, що обернулося цілою низкою заперечливих сторін кадрової політики монархії стосовно верхньої палати. Це полягало у таких її недоліках, як приголомшлива перевага у ній дворянства, цілковита відсутність представників міського самоврядування та неправославних конфесій, занадто високий майновий ценз у земській курії, куріально-станова багатоступенева система виборів, щорічне свавільне усунення призначуваних радників, обмеження повноважень обраних радників у тому, що вони брали участь в роботі лише загальних зборів і позбавлялись прав участі у роботі департаментів, особливих присутствій та державної канцелярії. Не призначались вони імператором і на посади міністрів, голів уряду та самої Державної ради.

В той же час саме ця палата комплектувалась представниками інтелектуальної еліти країни, вченими, провідниками церкви, вищими урядовцями з великим досвідом державного управління, що, відповідно до задуму законодавця, мали бути відданими носієві верховної влади, матеріально незалежними, а також представниками конкретних локальних інтересів виробничого, торгово-промислового характеру, а також науки. Саме це дозволяло Державній раді перетворитися на “охоронну палату”, на систему противаг можливій і наявній деструктивній діяльності нижньої палати.

Найважливіше значення конституційної реформи полягало у тому, що вона дала можливість політичного прогресу. Десятиліття конституційного режиму справило могутній вплив на зміст громадської думки, викликало її радикальну еволюцію, вилікувавши Росію від огидливої і страшної хвороби, яка підточувала її організм, – від анархії політичного терору.

РОЗДІЛ 3. ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ 1906 – 1917 рр.

3.1. Інституціоналізація прерогатив Державної ради

Повноваження вищих державних органів – палат народного представництва, кабінету міністрів, а також монарха в еволюційному процесі перетворення російського абсолютистського самодержавства на конституційну монархію складала визначальну частину структурних змін. Сутністю цього процесу виявився перерозподіл повноважень, якими раніш монополював самодержець, між ним, законодавчими установами, виконавчою та судовою владою. Зміст повноважень, які у першу чергу стосувалися інституціональних прерогатив, формування державного бюджету та контролю законності дій уряду, їх обсяги, обмеження і співвідношення між різними гілками влади обумовлювали глибину і національні особливості перетворень у системі державного устрою Російської імперії. Не зважаючи на визначальне значення повноважень установ народного представництва у вирішенні покладених на них задач їх сутність не виявилась об'єктом комплексного висвітлення.

До 1917 р. законодавчі повноваження верхньої палати народного представництва не розглядалися, за винятком однієї газетної статті Б.Є.Нольде, що носила публіцистичний ознайомлюваний характер [530]. Радянські історики, виходячи з офіційної ідеологічної тези про незмінність державного ладу Росії після революції 1905-1907 рр., питання повноважень Державної ради залишали поза своєю увагою. На сучасному етапі історіографії його розглядали у монографіях Є.А.Юртаєва [677] та В.О.Дьомін [354]. В той же час, по-перше, замість сутності повноважень

дослідників цікавило їх співвідношення між різними гілками влади: монарха, сенату, Державної думи, Державної ради, Ради міністрів. По-друге, автори праць цілковито обходили специфіку, сутність та конкретні результати еволюційного процесу законодавчого визначення повноважень, показували їх у статичності і нерухомості, що унеможливило глибоке розуміння їхнього змісту. Є.А.Юртаєва обмежувалась заявами про те, що право законодавчої ініціативи належало Державній раді як установі і не було правом окремого депутата, зазначала вузькість бюджетних прав верхньої палати, а порядок подання запитів мав суттєву ваду і спрямовувався на обмеження їх кількості [677, с.18-43]. В.О.Дьомін приділяв повноваженням Державної ради ще меншої уваги, побіжно розглядаючи їх у присвяченій іншій проблемі главі: “Місце Державної ради у системі органів влади Росії”. Він, як і Є.А.Юртаєва, цікавився співвідношенням прерогатив різних гілок влади [355, с.25-28]. На наш погляд, дослідники дивилися на повноваження у їх статичному стані. Однак еволюційний процес їх формулювання виявився багатоступеневим, з властивими йому історичними впливами, нашаруваннями особливостей абсолютистського законодавства і поетапного розвитку. Без висвітлення цих особливостей виявиться неможливим зрозуміти зміст, обсяги та обмеження повноважень верхньої палати народного представництва Російської імперії 1906-1917 рр. Визначення сутності, границь та специфіки повноважень реформованої Державної ради і складає задачу дослідження у даному розділі.

У російському праві до викликаної революцією 1905 – 1907 рр. державної реформи слова “законодавчий почин” не зустрічались. Однак питання про ініціативу у справах законодавства було, за висловом Б.Є.Нольде, поставлено цілком свідомо, і до того ж під безсумнівним і ясним впливом західноєвропейської політичної доктрини [530, с.2416]. Про це ще на початку XIX ст. писав М.М.Сперанський. Наголошуючи на тому, що законодавчий процес складається з трьох основ: пропозиції закону, його обговорення та затвердження, відомий реформатор підкреслював

необхідність визначитись верховній владі, яка з цих основ належатиме їй виключно [242, с.35]. Він констатував, що в провідних західноєвропейських країнах це питання вирішується по-різному: в Англії пропозиція закону належала законодавчій установі і урядові, в той час як у Франції – виключно урядові [242, с.35-36]. М.М.Сперанський не сумнівався у тому, що пропозицію закону необхідно надати виключно урядові [242, с.36]. І хоча цих висновків М.М.Сперанський дійшов на початку ХІХ ст., царизм, за висловом Б.Є.Нольде, зберігав їм вірність до 1906 р. [530, с.2416-2417].

Таким виявлявся стан законодавчої ініціативи на той час, коли до кола російських державних установ було запроваджено Державну думу 6 серпня 1905 р., тобто законодорадчу Думу. Однак у другій половині 1905 р. вимоги надання законодавчої ініціативи народному представництву набули такої масовості й гостроти, що влада не могла їх ігнорувати цілком. Б.Є.Нольде зауважував, що питання про ініціативу було одним із найгостріших політичних питань у ті місяці, коли писалось запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р. (т.з. Булігінської думи) і позбавити в цю хвилину Державну думу будь-якої законодавчої ініціативи було політично неможливим [530, с. 2419]. В той же час влада ще не могла цілком поступитися вимогам. Вона сподівалась погасити бурхливі політичні пристрасті компромісом, який забезпечив би збереження основних підвалин попереднього права. Саме тому і рескрипт 18 лютого 1905 р., і запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р. проголошували створення законодорадчої державної установи з правом пропозиції урядові заходів щодо удосконалення державного устрою [120, с. 98-101; 259]. Б.Є.Нольде писав, що право це будується не як право законодавчого почину у власному розумінні слова, а як право у визначених і дуже складних формах подавати високій владі “законодавчі пропозиції”, які, у разі схвалення, отримують просування у законодавчому порядку, тобто знову надійдуть до Думи [530, с.2420]. Про те, якого значення влада надавала реформі 18 лютого та 6 серпня 1905 р., відверто говорилось у “Міркуваннях міністра внутрішніх справ про порядок втілення в життя

викладених у рескрипті 18 лютого 1905 р. вказівок” [530, с.2420]. Значення цього перетворення влада вбачала у тому, що, завдяки поданню пропозицій Думи на розгляд верховної влади законодавчий почин набуває нового джерела для своєчасного ознайомлення з дійсними потребами населення, що можуть отримати задоволення шляхом ухвалення відповідних законодавчих заходів [530, с.2420]. Б.Є.Нольде доходив висновку, що таким чином законодавчий почин продовжує вимальовуватись чимось єдиним і неподільним, монопольним джерелом майбутнього законодавства, а Державна дума отримує лише можливість клопотання про те, щоб те чи інше питання не було “почином” забуте [530, с.2420].

Запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р. у статті 34-й проголошувало, що Державній думі надається право збуджувати пропозиції про скасування чи зміни чинних або видання нових законів (ст.54-57) [120, с.106]. Далі у статті говорилось, що пропозиції ці не повинні торкатись встановлених Основними державними законами основ державного устрою. Стаття 54 констатувала, що члени Державної думи про скасування чи зміну або видання нового закону (ст.34) подають письмову заяву голові Думи. До заяви має додаватись проект основних положень запропонованих змін закону або нового закону з пояснювальною до проекту запискою. Якщо ця заява підписана не менше, як тридцятьма членами, то голова вносить її на розгляд відповідного відділку. Стаття 55 заявляла, що про день слухання у відділку Державної думи заяви про скасування чи зміну чинного або видання нового закону сповіщаються міністри та головноуправляючі окремими частинами, предметів відомства яких заява стосується, а також державний секретар, з поданням їм копій заяви та додатків, що їх стосуються, не пізніш, як за місяць до дня слухання. Відповідно до статті 56, якщо міністр або головноуправляючий окремою частиною, або державний секретар (ст.55) погоджувався з міркуваннями Державної думи про бажаність скасування чи зміни чинного або видання нового закону, то надавали справі просування у законодавчому порядку. Стаття 57 зазначала:

якщо міністр або головноуправляючий окремою частиною, або державний секретар (ст.55) не поділяють міркувань про бажаність зміни чи скасування чинного або видання нового закону, що мали місце у відділку, а потім знайшли підтримку двох третин членів на загальних зборах Державної думи, то справа надсилається головою Думи до Державної ради, через яку надходить у встановленому порядку на монарший розсуд. У випадку монаршого повеління про надсилання справи у законодавчому порядку, наступне її вирішення покладається на відповідного міністра чи головноуправляючого окремою частиною, або на державного секретаря [120, с.110].

Отже, порядок здійснення Державною думою 6 серпня 1905 р. її права клопотатися про новий закон вимальовувався наступним чином. Запровадження передбачало два шляхи, якими могло рухатись таке клопотання: перший, коли міністри підтримували останнє, і другий, коли вони виступали проти нього. У першому випадку клопотання проходило наступні етапи свого вирішення: подання тридцятьма членами Думи заяви з проектом основних положень та пояснювальною запискою голові, передача головою заяви до відділку Думи, повідомлення міністру про день слухання заяви у відділку, слухання у відділку (не раніше місяця після повідомлення міністру), слухання заяви на загальних зборах Думи, постанова Думи простою більшістю голосів, заява міністра про згоду з думкою Думи, а потім знову увесь законодавчий шлях, тобто укладання законопроекту міністром, монарший дозвіл на внесення його до законодавчої установи, обговорення та ухвала Думою, обговорення та ухвала у Державній раді, затвердження тієї й іншої думки монархом.

Але ще незрівнянно довшим виявлявся шлях, що пролягав від збудження пропозиції до виникнення закону у другому випадку, тобто коли міністр виступав проти пропозиції. Тут останній доводилось проходити наступні етапи просування: подання заяви, передача заяви до відділку, повідомлення міністру про день слухання, слухання у відділку, ухвалення Думою, заява

міністра про те, що він не погоджується з думкою Думи, нове голосування Думи з метою визначення наявності кваліфікованої більшості (двох третин на користь заяви), передача справи до Державної ради, усі стадії звичайного обговорення законопроектів Державною радою, надсилання постанов Державної думи та Державної ради верховній владі, монарше повеління про рух справи у законодавчому порядку, укладання законопроекту міністром, монарше повеління про внесення законопроекту до законодавчих установ, обговорення й ухвала Думою, обговорення й ухвала Державною радою, затвердження обох постанов монархом. У цьому разі виникала необхідність отримання міністром повторного монаршого дозволу на внесення законопроекту до законодавчих установ, оскільки законопроект міг суттєво відрізнитись від основних положень, що були ухвалені Думою та Радою на першій стадії законодавчого процесу відповідно до думської пропозиції.

Таким чином, запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р. створило порядок здійснення ініціативи Думи, якому були властиві дві характерні особливості: по-перше, необхідний подвійний процес законодавчої роботи та, по-друге, виключний вплив міністрів на хід роботи. Що ж стосується першої особливості, то запровадження 6 серпня 1905 р. не забороняло відділку Думи та її загальним зборам вносити поправки до того проекту основних положень, що пропонувався тридцятьма членами, які збуджували “законодавчі пропозиції”. Ці “основні положення” могли виявитись більше чи менше опрацьованим проектом. Тому обговорення “основних положень” могло перетворитись на справжню законодавчу роботу, у процесі якої сума енергії, що затрачується на це обговорення, могла виявитись не меншою за ту, що затрачувалась на укладання законопроекту. Б.Є.Нольде підкреслював, що безкорисність витрати цієї енергії двічі і до того ж з боку обох законодавчих установ з одного і того ж приводу є цілком очевидною [530, с. 2423]. Слід також додати, що на шляху між “основними положеннями” і майбутнім законом обидві законодавчі установи неодмінно стикались з міністерським законопроектом, що іноді був укладений проти волі, і таким

чином ризикували витратити зусилля ще й на те, щоб у цьому укладеному міністром документі, шляхом поправок, відшукати свою власну думку. Б.Є.Нольде доходив висновку, що усю цю у вищій мірі штучну систему було побудовано для того, щоб врятувати те основне положення нашого старого державного права, що законодавчий почин належить одному монарху [530, с. 2423].

Друга мета укладачів запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р. полягала у тому, щоб надати особливого значення ролі міністрів у законодавчому процесі. Саме від них залежало, який шлях виникнення закону буде обрано – перший чи другий. А між цими шляхами, як вже говорилося вище, існувала величезна різниця. На міністрів покладалось укладання будь-якого законопроекту, чим створювалась монополія укладання останніх. В той же час ця монополія, у порівнянні з попереднім правом, виявилась новиною, адже, відповідно до старих Основних державних законів, попереднє написання законів могло здійснюватись не тільки міністрами, але і “за особливим Найвищим розсудом і безпосереднім повелінням” (ст.49), без міністрів, хоча, відповідно до запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р., у межах збуджених Думою питань “попереднє написання законів” виявилось виключно справою саме міністрів [530, с.2424].

Таким чином, питання про законодавчу ініціативу у межах старого російського державного устрою полягають у наступному: виходячи з принципу виключності почину державної влади, російське законодавство напередодні переходу до конституційного ладу, з одного боку, упритул підійшло до визнання права почину і за законодавчими установами, а з іншого, допустило поглинання здійснення почину, який у принципі належав верхній владі, міністерською ініціативою і надало міністрам виключні повноваження у процесі видання нових законів. Влада відстояла ту впливову роль міністрів у справах законодавства, яку було створено запровадженням 6 серпня 1905 р. З цього акту до нового законодавства було перенесено

постанови статей 54-57 запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. [120, с.952-953]. Вони визначали порядок здійснення думської ініціативи, і хоча й зазнали певних змін, та все ж таки зберегли за міністрами широкі повноваження у законодавчих справах. Результатом змін статей 54-57 виявились наступні основні правила запровадженнь Державної ради і Державної думи щодо почину палат народного представництва: про скасування чи зміну чинного або видання нового закону члени Державної ради подавали письмову заяву голові Державної ради. До заяви про зміну чинного чи видання нового закону додавали проект основних положень пропонованої зміни закону або нового закону, з пояснювальною до проекту запискою. Якщо заяву цю підписано не менше, ніж тридцятьма членами, то голова вносив її на розгляд Державної ради [151, с.154-155; 120, с.953]. Про день слухання в Державній раді заяви про скасування чи зміну чинного та видання нового закону сповіщалися міністри і головноуправляючі окремими частинами, до предметів відомства яких відносилась заява, з надісланням їм копії заяви та додатків, що їх стосуються, не пізніше, як за місяць до дня слухання [151, с.155]. Якщо Державна рада поділяла викладені в заяві міркування про бажаність скасування чи зміну чинного або видання нового закону, то відповідний законопроект укладався і вносився до Державної ради відповідним міністром чи головноуправляючим окремою частиною. У випадку відмови міністра чи головноуправляючого від укладання такого законопроекту Державна рада могла утворити для його укладання комісію зі свого осередку [151, с.155; 120, с.953].

Зміни старого права у наведених положеннях торкнулись головним чином повноважень верховної влади. Остання вже не закликала більше, як раніш, до попереднього затвердження законодавчих пропозицій, а санкціонувала вже ухвалений законодавчими установами готовий законопроект. Однак укладачі оновлених законів не відважились піти на зосередження усього процесу законодавства щодо почину Державної ради чи Думи у цих установах, не дивлячись на те, що таке положення виявилось би

досить послідовним розвитком основного принципу почину палат. Як і раніш, для того, щоб закон виник за ініціативою останніх, було необхідним втручання міністрів. Якщо міністри бажали взяти на себе укладання законопроекту, то їм не можна було у цьому відмовити. Отже, почин законодавчих установ виглядав, як право змусити міністра внести законопроект. Монополія укладання і внесення законопроектів, яку встановлювало на користь міністрів запровадження 6 серпня 1905 р., пережила останнє, утворивши складову частину оновленого 17 жовтня 1905 р. та 20 лютого 1906 р. права і лише трішки видозмінившись у тому розумінні, що за міністрами було визнано право відмовлятися від здійснення попередніх монопольних прав. Саме на цей випадок укладання і внесення законопроектів залишились за законодавчими установами [151, с.155; 120, с. 953].

Під правом законодавчого почину розумілось право внести на розгляд законодавчої палати проект нового закону, право, що покладало на законодавчі установи обов'язок обговорити проект у встановлених формах. Відповідно до Основних державних законів 23 квітня 1906 р., почин належав монарху і законодавчим установам [151, с.55, 71], а в запровадженнях Державної ради і Державної думи говорилося ще й про внесення законопроектів міністрами [151, с.155; 120, с.947]. Внесення Державною радою чи Думою законопроекту на свій власний розгляд виявлялось актом складним. Коли, наприклад, міністр вносив законопроект, здійснюваний ним при цьому акт влади був простим і зрозумілим. Що ж стосувалось законодавчих установ – Державної ради і Державної думи – то їм, як багатолюдним колегіям, для здійснення того ж акту, було необхідно підкоритися низці правил, які визначали порядок та умови укладання спрямованого на здійснення належного їм права почину колективного рішення. Ці правила приводили до того, що акт здійснення Державною радою і Думою їх права розпадався на кілька актів, діючими силами яких виявлялися не тільки Рада та Дума на їх загальних зборах, але й інші органи.

Центральним моментом у сукупності пов'язаних з почином Державної ради і Державної думи актів було визнання однією з цих установ “бажаності скасування чи зміни чинного або видання нового закону” [151, с.155; 120, с. 952]. Уся попередня низка актів була спрямована на підготовку цього основного рішення. Як тільки воно наставало, відповідно до закону, необхідно наставало і внесення законопроекту. Своєю юридичною характеристикою це право ініціативи законодавчих установ близько нагадувало також право монарха. Як монарх здійснював це право шляхом обов'язкової передачі повноважень з внесення законопроектів міністрам, так і Державна рада і Дума здійснювали його, необхідно делегуючи внесення законопроекту іншим органам. “Визнання бажаності” Державною радою чи Думою виявлялось аналогічним повелінню монарха про внесення законопроекту. Можна навіть сказати, що це “визнання бажаності” було не чим іншим, як повелінням про внесення законопроекту.

Підготовка центрального акту визнання “бажаності скасування чи зміни чинного або видання нового закону” полягало у тому, що членами Державної ради чи Думи у числі не менше тридцяти подавалась голові відповідна заява. Остання мала супроводжуватись проектом основних положень пропонованої зміни закону або нового закону з пояснювальною до проекту запискою. Заява вносились до Державної ради чи Державної думи і голосувалась для ухвалення постанови про “бажаність”. Голосуванню обов'язково мало передувати повідомлення не менше, ніж за місяць, міністра або головноуправляючого про день слухання і одночасне надіслання їм копії заяви з додатками [151, с.155; 120, с.953]. Переказ “основних положень” та пояснень до них складав мінімум, що був необхідний у заяві. Без нього заява виявлялась беззмістовною, і Державна рада чи Дума були не в змозі адекватно висловитись з питання про бажаність нового закону. У разі, коли до заяви додавалось більше, ніж означений необхідний мінімум, це, зрозуміло, не порушувало вимог закону. Про те, що до “основних положень” заяви могли бути внесені поправки, говорилось в наказі Державної ради,

відповідно до якого, заяви обговорювались у загальному порядку обговорення законопроектів [120, с.547, 549]. Вирішуючи позитивно питання про бажаність запропонованого у законодавчій заяві проекту нового закону, Державна рада чи Державна дума тим самим наказували, щоб на їх розгляд було внесено законопроект, який відповідав ухваленій тією чи іншою установою, у цілому чи з поправками, законодавчій заяві. Таким чином, акт почину був наявним і тим самим створена юридична необхідність виникнення законопроекту.

У статті 29 запровадження Державної ради 24 квітня 1906 р. говорилось, що написані по почину Державної ради законопроекти вносяться до Ради або міністрами і головноуправляючими окремими частинами, або утвореними з членів Державної ради комісіями [151, с.155]. З зовнішнього боку у наведеній постанові вбачалась безсумнівна непослідовність: почин законодавчих установ приводив до внесення законопроектів то комісіями цих установ, що було цілком логічним, то міністрами, тобто органами, що не були Державній раді та Думі підпорядкованими, хоча й покликаними виконувати їх волю. Джерела цієї своєрідної системи відомі і немає необхідності знову повертатись до її загальної оцінки. Важливіше виявити, як, відповідно до закону, повинен був працювати складний механізм законодавства за ініціативою палат народного представництва. Таким чином, почин законодавчих установ викликав або укладання і внесення законопроекту міністрами, або укладання і внесення законопроекту комісією тієї установи, яка взяла на себе почин. Отже, закон вважав загальним правилом перший напрямок справи, винятком – другий. Останній наставав тоді, коли міністр відмовлявся від укладання законопроекту.

Другий шлях виникнення законопроектів по почину законодавчих установ полягав в укладанні і внесенні їх комісіями цих законодавчих установ. І хоча, відповідно до російського законодавства, цей другий шлях виявлявся шляхом винятковим, але безсумнівно, що по сутності справи, він

мав би вважатись найбільш нормальним і зрозумілим. Державна рада чи Державна дума, висловивши свою волю про внесення законопроекту, доручали справу своїм органам, що працювали під їхнім безпосереднім контролем та керівництвом і були цілком їм підпорядковані. Внесення законопроектів, що виникли по почину законодавчих установ, завдяки їхнім комісіям, виявилось настільки зрозумілим, що закон не знаходив необхідним нічого додати до того, що було сказано у ст.56 та 57 запроваджень Державної ради 24 квітня 1906 р. та Державної думи 20 лютого 1906 р. [151, с.155; 120, с.953]. Обрання першого чи другого шляху внесення законопроектів, що виникали по почину Державної ради чи Думи, залежали, як уже говорилося, від того, відмовлявся чи ні міністр від укладання цих законопроектів. Комісія Державної ради чи Думи утворювалась, відповідно до закону, лише у випадку відмови міністра [395, с.44]. У цій, на перший погляд, ясній постанові таїлося одне з найскладніших питань російського державного права, яке викликало, за словами Б.Є.Нольде, запеклі суперечки і не знайшло вирішення [151, с.255]. Питання це поставало у наступній формі: що робити, якщо міністр не заявляв про відмову укласти законопроект, бажаність якого було визнано однією з палат, але законопроекту не вносив. За таких обставин ніби то не знаходилося виходу. Державна рада і Державна дума, вочевидь, не мали законної підстави удатися до доручення укласти й внести законопроект своїй комісії, і, таким чином, право наданого їм законом законодавчого почину ніби перетворювалось на мертву букву .

Серйозним обмеженням права законодавчої ініціативи установ народного представництва виявилось положення про право монарха самостійно видавати закони у надзвичайному порядку за ініціативою уряду. Як відомо, низка законів, що оновлювали державний лад Російської імперії – маніфест 17 жовтня 1905 р. [151, с.27], маніфест 20 лютого 1906 р. про оновлення запровадження Державної думи [120, с.941-957; 120, с.253-256] та перебудови Державної ради [252, ст.198; 120, с.253-256],

Основні державні закони 23 квітня 1906 р. [151, с.54-74], запровадження Державної ради 24 квітня 1906 р. [151, с.144-171] – говорили про те, що жоден закон не може набути чинності без ухвали його палатами народного представництва – Державною радою та Державною думою. Проте ст.87 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. робила виняток з проголошеного загального правила законодавства. У ній говорилось, що під час припинення занять Державної думи, якщо надзвичайні обставини викличуть необхідність у такому заході, який вимагає обговорення у законодавчому порядку, Рада міністрів подає про неї справу монарху безпосередньо. Захід цей, однак, не міг вносити змін ні до Основних державних законів, ні до запроваджень Державної ради або Державної думи, ні до постанов про вибори до Ради чи Думи. Чинність такого заходу припинялася, якщо відповідним міністром або головноуправляючим окремою частиною не вносився до Державної Думи протягом перших двох місяців після відновлення її занять відповідний ухваленому заходу законопроект, або його не ухвалювали Державна Дума чи Державна Рада [151, с. 68].

Хоча ст.87 було внесено до закону з метою нагального вирішення адміністративних питань надзвичайного характеру в обставинах, коли Державна дума і Державна рада не працювали, вона, за свідченням редакційної статті газети “Право” (1911 р.), почала відігравати велику практичну роль у функціонуванні російського оновленого державного ладу і справляла серйозний вплив на державне життя [243, с.729]. Газета підкреслювала, що досить значне навіть у кількісному відношенні застосування 87 статті все-таки поступається нормальному плину передбаченого ст.86 законодавства. Але за те у якісному відношенні з точки зору внутрішнього змісту проведених за цей час законів (1906-1911 рр.) 87 стаття виявлялася безумовно панівною [243, с.729-730]. Застосування ст.87 протягом періоду від розпуску першої Державної думи (8 липня 1906 р.) до початку діяльності другої Думи (20 лютого 1907 р.) набуло огульного характеру. За цей період було видано біля шістдесяти указів [243, с.730; 120,

с.522; 120, с.524-530, 435]. Слід зазначити, що переважна більшість питань, які уряд вирішував за допомогою статті про надзвичайні обставини, зовсім не відповідали вимогам останніх. Газета “Право” констатувала, що видання указів відповідно до 87 статті розглядалось не як аномалія, хоча і неминуча, внаслідок припинення діяльності законодавчих чинників, а, навпаки, як коректив до нормального ходу законодавства. А за такого погляду, зрозуміло, сутність і значення 87 статті не могли не зазнати перекручення [243, с.731].

Для застосування 87 статті Основні державні закони 23 квітня 1906 р. вимагали наявності цілої низки ознак. Перш за все було необхідно, щоб під час припинення занять Державної думи видання законодавчого заходу вимагали надзвичайні обставини [151, с.68]. Якщо ці ознаки були в наявності, то законодавчий захід, як виняток зі змісту ст.86, відповідно до якої, жоден закон не може бути виданим без ухвалення Державної думи і Державної ради, міг бути затвердженим монархом за поданням Ради міністрів [151, с.68].

Вказані ознаки викликали свого часу дебати в російській юридичній літературі. Перш за все поставало питання: що то є припинення занять? Чи відрізняється воно від перерви сесії? Що означають надзвичайні обставини? Адже за деякої тенденційності їх розуміння можна поширювати безмежно. І чи повинні надзвичайні обставини виникнути раптово під час припинення занять, чи вони могли вже існувати і до розпуску народного представництва, коли, звичайно, було можливо здійснити нормальний порядок? І, нарешті, чи розумівся під “заходом”, що вимагав обговорення у законодавчому порядку, всякий закон (за винятком точно перелічених у самій 87 статті), чи у зв’язку з тимчасовим характером заходу і можливим його відхиленням палатами, він не повинен був “вносити органічних змін, створюючи юридичні наслідки, які зв’язували б парламент у його вирішенні”?

Уряд виразно скористався вказаними суперечностями й розбіжностями у широкому тлумаченні ст.87. С.Ю.Вітте у спогадах писав, що П.А.Столипін з

цієї статті шляхом найнеправильнішого й свавільного її застосування, створив ціле законодавство. Він під викликані надзвичайними обставинами заходи підводив найгрунтовніші речі, які чекали свого здійснення десятки й десятки років (селянське питання, питання віротерпимості), проголошував нові закони велетенської важливості, для чого розпускав законодавчі установи на 3 дні, безсовісно перекручуючи справжній і абсолютно зрозумілий її зміст [85, т.2, с.312, 232-233]. Щоправда, закони, що видавались на підставі 87 статті, носили лише тимчасовий характер, і палати володіли правом відхилити їх не пізніше двох місяців від дня відновлення занять [151, с.68]. Але практика показувала, що влада паралізувала на необхідний їй час нормальний законодавчий порядок, щоб замість нього запровадити винятковий. Зрозуміло, це не змінювало юридичних висновків, а з політичної точки зору співвідношення політичних чинників позбавляло законодавчі установи тієї противаги, яка полягала у можливості відхилення ухваленого у винятковому порядку закону. Газета ж “Право” підкреслювала у березні 1911 р., що надзвичайні обставини слід бачити саме у відхиленні урядових законопроектів, які у такому випадку й проводяться у винятковому порядку, всупереч думці палат [243, с.736].

Таким чином, перетворення дорадчої Державної ради на законодавчу не обернулося наданням їй повномасштабного права законодавчої ініціативи. Історичні впливи та успадкування особливостей абсолютистського законодавства перетворили почин Державної ради на почин міністрів, тобто членів уряду, який призначався монархом і був тільки йому підзвітним. Державна рада могла користуватися залишковим правом законодавчої ініціативи, тобто виявляти її тільки у тому разі, коли міністри відмовлялися опрацювати і внести до палати законопроект. На перешкоді практичного виявлення Державною радою права законодавчої ініціативи стояли і складна процедура його реалізації та нечіткість і двозначності у формулюванні законів, що вправно використовувалось урядом. Поряд з цим право законодавчої ініціативи обмежувалось правом монарха видавати закони у

порядку верховного управління, а також відповідно до статті 87 Основних державних законів про надзвичайний стан. Обмеженням було і усунення Державної ради від вирішення воєнних та зовнішньополітичних проблем та визначення змісту і напрямків внутрішньої політики.

3.2. Повноваження Державної ради по формуванню державного бюджету

Фінансова стабільність державної системи визначає і гарантує соціально-політичну стабільність в державі та суспільстві, забезпечує прогресивний характер процесу їхніх еволюційних змін. Таким чином, фінансова політика уряду складає ефективний чинник прискорення чи затримки державного і громадського розвитку різних народів, у тому числі і Російської імперії.

Бюджетні повноваження верхньої палати народного представництва частково розглядалися у присвячених прерогативам Державної думи газетних статтях ліберальних правознавців А.А.Алексєєва [277], О.Шингарьова [626], Л.Яснопольського [680; 681; 682], І.Яшунського [687; 689]. Суттєвими недоліками цих фактично публіцистичних праць, поряд з тим, що їх інформація щодо Державної ради носила залишковий характер, були фрагментарність та упередженість в оцінках, оскільки автори розглядали законодавчі акти з позицій своїх партій. Радянські історики це питання обходили мовчанням. На сучасному етапі вони залишилися поза увагою А.П.Бородіна у монографії та докторській дисертації [308; 309]. Є.А.Юртаєва у бюджетних повноваженнях Державної ради вбачала відведену їй роль противаги Державній думі у її бюджетних розбіжностях з урядом і мимохідь зазначала наявність обмежень бюджетних прерогатив законодавчих установ [677, с. 97]. Ідентичною була і позиція В.О.Дьоміна [354, с. 110, 112].

За висловом А.А.Алексєєва, бюджет був актом законодавчим не тільки у західноєвропейських державах, але і в Росії. Затвердження розпису у формі закону було встановлено і здійснювалось на практиці ще за старого порядку [277, с.49]. Така практика почалася ще до запровадження Державної ради 1810 р. Імператор Олександр I поставив перед новоутвореною установою три головні завдання: 1) опрацювання й видання громадянського кодексу; 2) остаточне вирішення проблеми запровадження міністерств; 3) найдбайливіший розгляд і визначення державних прибутків і витрат [283, с. 77], тобто державного бюджету, який отримав термін “розпис”. Про важливість третього завдання, що поставало перед Державною радою, говорилось у п’ятому параграфі закону: до департаменту державної економії приналежатимуть предмети фінансів державної скарбниці та рахунків [283, с. 77]. Про ці “предмети” мова йшла і у пунктах 7 та 10 двадцять дев’ятого параграфа, який визначав справи, що підлягали вирішенню Державною радою [283, с.78].

Положення закону 1810 р. про справи фінансового характеру, що підлягали розгляду Державною радою, не тільки були успадковані запровадженням 1842 р., але й отримали певні доповнення. Пункти 7 та 10 двадцять дев’ятого параграфа утворення Державної ради 1810 р. повністю повторювались пунктами 7 та 15 ст.23 запровадження 1842 р. [283, с.100-101]. Буквально відтворювався п’ятий параграф закону 1810 р. у пункті 4 ст.25 запровадження 1842 р. [283, с.102]. Що ж стосується доповнень, то вони торкнулись кошторисів місцевої адміністрації, земств, міст та столичних дум. Так, пункти 10 та 11 ст.23 зобов’язували Державну раду розглядати кошториси та розклад земських по губерніях повинностей і кошториси і розклад громадських зборів на общинні витрати державних поселян, а також нові пропозиції прибутків і витрат міст та щорічні кошториси столичних Дум [283, с.101].

Запровадження Державної ради 1901 р. ще більше розширило обсяг питань фінансового характеру, що підлягали розгляду цієї установи. Перш за

все це торкалось формування державного бюджету, кошторисів земств та звітів різних фінансових установ. Зокрема, пункти 7, 8 та 9 ст.31 виголошували, що розгляду Державної ради підлягали: Державний розпис прибутків та видатків, фінансові кошториси міністерств і головних управлінь, усі справи про грошові асигнування із скарбниці, справи про прибутки, що не підлягають внесенню до фінансових кошторисів міністерств та головних управлінь, окрім пожертвуваних на певні цілі капіталів, способи зрівняння державних прибутків та витрат та надзвичайні фінансові заходи. Кошториси та розклади земських повинностей у місцевостях, у яких не було запроваджено земських установ. Звіти державного контролю з виконання державного розпису, касовий звіт міністра фінансів, річні звіти державного банку, державних ощадних кас і державних дворянського земельного і селянського поземельного банків, для розгляду цих звітів у загальному вигляді державного господарства і відповідності діяльності банків і кас зазначеним у їхніх статутах цілям [259, с.13-14].

Залишався у структурі Державної ради і департамент економії, значення якого навіть підвищувалось [259, с.8]. Так, ст.69 доповнювала текст попереднього закону новими положеннями про те, що постанови про фінансування певних сум мали надходити на монарше затвердження прямо з департаменту економії, оминаючи загальні збори Державної ради. У цій статті говорилося, що постанови департаментів, які стосуються асигнування сум з державної скарбниці, про зібрання й прибутки, що не підлягають занесенню до фінансових кошторисів, про утворення особливих нарад та підготовчих комісій – не надходять до загальних зборів, а надсилаються у меморіях департаментів безпосередньо монарху [259, с.23]. Нововведенням виявилась і стаття 72, яка визначала сутність, порядок та правила розгляду у департаменті економії розпису (бюджету) та фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь центральної адміністрації [259, с.24-25]. В ній, по-перше, говорилося, що фінансові кошториси міністерств і головних

управлінь мали вноситись у передбачені кошторисними правилами терміни. Щорічно на останньому присвяченому розгляду кошторисів засіданні департаменту державної економії статс-секретар доповідав департаменту дані про час надходження кожного кошторису [259, с.24]. По-друге, департамент державної економії розпочинав розгляд кошторисів після отримання зауважень до них з боку міністерства фінансів і державного контролю та пояснень до цих зауважень міністрів та головноуправляючих окремими частинами. Кошториси розглядалися у присутності відповідних міністрів і головноуправляючих, а також міністра фінансів та державного контролера [259, с.24-25]. По-третє, у випадках, коли з кошторисною справою пов'язувались питання, що стосувались державного кредиту, департамент державної економії поєднувався, за монаршим дозволом, з комітетом фінансів [259, с.25]. По-четверте, державний розпис і пропозиції щодо нього міністра фінансів розглядалися у зв'язку з загальним станом державного господарства. При цьому обговорювалась міра користі та своєчасності запропонованих витрат у зв'язку з наявними для їх задоволення коштами [259, с.25]. По-п'яте, висновок департаменту державної економії щодо розгляду державного розпису вносився до загальних зборів Державної ради, а їхня постанова надходила на монарше затвердження в установленому запровадженні Державної ради порядку [259, с. 25].

Таким чином, ці три запровадження Державної ради – 1810, 1842 та 1901 рр. – не тільки передбачали розгляд у цій установі державного бюджету (розпису), але і з кожним наступним законом уточнювали, розширювали і докладно конкретизували засоби та шляхи вирішення проблеми. Інакше говорячи, від самого першого запровадження в Російській імперії Державної ради, тобто з часів М.М.Сперанського, участь її у розгляді державного розпису мала складати істотну подію у його формуванні.

Слід зазначити, що бюджетні повноваження обох палат народного представництва успадкували не найкращі особливості формування державного бюджету абсолютистської доби. Головна частина чинних

бюджетних норм оновленої революцією Російської імперії містилась у запровадженні Державної думи 20 лютого 1906 р. Тут пункт 2 ст.31 виголошував, що віданню Державної думи підлягали державний розпис прибутків і витрат разом з фінансовими кошторисами міністерств і головних управлінь, а також і розписом не передбачені грошові із скарбниці асигнування, на підставі встановлених правил 120, с.946]. Однак, і в запровадженні Державної думи (20 лютого 1906 р.) не містились точні визначення поняття державного розпису. Таке визначення містилось у кошторисних правилах 1862 р., які, у проекті, називались положенням “про державний бюджет”. Перша стаття проекту цього положення виголошувала, що державний бюджет повинен показувати “усі без винятку державні кошти і потреби. На цій підставі жодна, для задоволення цих потреб, не вказана у кошторисі або не дозволена передбаченим у законодавчому порядку екстраординарним кредитом витрата не може мати місця”(так у тексті) [662, с.108] .

Однак законодавець змінив і назву положення, і визначення бюджету. Перша виявилась “Основними правилами 22 травня 1862 р. про укладання, розгляд, затвердження і виконання державного розпису та фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь” [662, с.107-108]. Визначення ж поняття державного розпису отримало наступне формулювання: “Державний розпис є обчислення: 1) усіх майбутніх по державі витрат та 2) джерел їхнього задоволення. Державний розпис складається з приватних фінансових кошторисів міністерств і головних управлінь” [662, с.108]. З плином часу основний текст кошторисних правил 1862 р. зазнав чимало змін та доповнень. А.Шингарьов підкреслював, що в їх доповнення, пристосовуючись до нового порядку, або, вірніше, охороняючи старі порядки від нових законодавчих запроваджень, було видано 8 березня 1906 р. нові правила про порядок розгляду державного розпису прибутків та витрат, а також про здійснення зі скарбниці розписом не передбачених витрат [662, с.108; 120, с.295-299]. Дослідник продовжував, що початковий

текст цих нових “правил” було укладено у 1905 р. для законодорадчої Думи затвердженим 6 серпня 1905 р. проектом Булигіна. Потім його було ухвалено майже без змін і для законодавчих установ [662, с.109].

Відомо, що рескрипт на ім'я міністра внутрішніх справ О.Г.Булигіна 18 лютого 1905 р. вперше підкреслив думку про необхідність залучати обраних населенням людей до участі у попередньому опрацюванні й обговоренні законодавчих пропозицій, але за умови неодмінного збереження непорушності основних законів імперії, тобто самодержавства [120, с. 22-23]. Однак рескрипт жодним словом не обмовлявся про право майбутніх народних представників давати свою згоду на оподаткування та здійснення витрат держави. В той же час підготовчі матеріали з видання запровадження Державної ради (6 серпня 1905 р.) свідчать, що передбачалось вносити у проект державного розпису прибутків і витрат на обговорення законодорадчої Державної думи. У поданій монарху записці О.Г.Булигін до опрацьованого ним проекту запровадження Державної думи наполягав на тому, що бюджет складав законодавчий акт не тільки у західноєвропейських країнах, але і в Росії [277, с.49]. У цій записці говорилось, що внаслідок такого правового значення бюджету обговорення його всюди, не виключаючи й Росії, здійснюється у законодавчому порядку, а затверджений державний розпис отримує усі властивості закону не тільки за формою, але і по сутності [277, с.49]. З такою думкою О.Г.Булигіна погодилась і Рада міністрів, що дійшла наступного висновку [277, с.49].

Маніфест 6 серпня 1905 р. сповіщав про запровадження Державної думи як особливої законодорадчої установи, якій надається попереднє опрацювання й обговорення законодавчих пропозицій і розгляд розпису державних прибутків і витрат [120, с.98-101]. Запровадження Державної ради 6 серпня 1905 р. відносило до компетенції цієї установи поряд з предметами, що потребують видання законів і штатів, також і фінансові кошториси міністерств і головних управлінь і державний розпис прибутків і витрат, а також не передбачені розписом грошові із скарбниці асигнування, на підставі

особливих з цього предмету правил [120, с.105-106]. Якими ж були бюджетні повноваження законодорадчої Думи, видно було вже з того, що вона запроваджувалась як дорадча установа, з якої розглянуті нею справи з її постановою надходили до другої дорадчої установи – Державної ради. До того ж остання у деяких випадках могла розглядати справи і без постанови Думи [120, с.109-110].

Особливо яскраво було висвітлено мотиви опрацьованого О.Г.Булигіним проекту запровадження Державної думи. У ньому говорилося наступне: за винятком умовних кредитів, усі останні витратні статті нашого державного розпису практично вже визначено, одні як предметно, так і за обсягом витрати, другі (господарсько-операційні витрати) хоча б предметно. Цих основних принципів наших кошторисних порядків необхідно, безперечно, повністю дотримуватись і в майбутньому, суворо охороняючи їх непорушність, щоб не підірвати підвалин нашої фінансової рівноваги. З цією метою у законі належало б виразно сказати, що Державній думі не надається право так званої бюджетної ініціативи, тобто право на внесення до розпису, під час розгляду останнього, нових, недозволених раніш у законодавчому порядку, прибутків і витрат чи на скорочення обумовлених чинними законами та штатами прибутків і витрат, оскільки у Думи не віднімається право, у порядку загального законодавчого почину, збуджувати питання про ті чи інші зміни або доповнення предметів і обсягів державних витрат, а також уведення нових та про підвищення чи зниження існуючих прибутків; точне дотримання цих основних принципів чинних кошторисних порядків забезпечить одночасно і необхідну швидкість обговорення розпису, оскільки більшість витратних статей виявиться при цьому ніби то консолідованою і тому не викликатиме необхідності докладного розгляду [277, с.50-51]. Відповідно до цього і ст.74 проекту запровадження Державної думи виголошувала, що під час розгляду кошторисів Державна дума не може збуджувати питання про збільшення відомчих кошторисних кредитів чи про виключення з кошторисів внесених на підставі чинних законоположень,

штатів та найвищих повелінь витрат, а також затверджених у встановленому порядку граничних бюджетів військового і морського відомств. Пропозиції, що виникають стосовно цих кредитів, можуть відноситись лише до кошторисів наступних років і отримують рух не інакше, як відповідно до ст. 62-67 цього Запровадження [277, с.5192]. Запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р., порушуючи питання про її компетенцію щодо бюджету, виголошувало, що Дума розглядатиме його на підставі особливих з цього предмету правил [120, с.106]. Того ж дня монаршим указом було утворено особливу нараду з метою опрацювання таких правил [277, с.53]. Однак розвиток революційних подій в країні показав, що більшість російського суспільства не задовольняється тією реформою державного ладу, яка передбачалась запровадженням законодорадчої Думи, і прагне надання народним представникам законодавчих прав. Маніфест 17 жовтня 1905 р. виявився відповіддю цим прагненням. У ньому говорилось про намір самодержця встановити, як непорушне правило, щоб жоден закон не міг вступити в силу без ухвалення Державною думою і щоб обранцям народу було забезпечено можливість дійсної участі у нагляді за закономірністю дій влади [151, с.28].

Зміни поглядів верховної влади на сутність державного ладу не вплинули помітно на роботу особливої наради з укладання правил, що визначають бюджетну компетенцію Державної думи. На користь такого твердження говорить порівняння одного з проектів цих правил, що були запропоновані особливій нараді ще до появи маніфесту 17 жовтня 1905 р. і мали на увазі законодорадчу Думу, з правилами, що були затвержені після запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. Так, ст.9 проекту, який виявився основою затверджених 8 березня 1906 р. правил, виголошувала, що постанови Державної думи не можуть мати своїм предметом пропозицій, які схиляються до скорочення або виключення внесених до кошторисів на підставі виданих до запровадження Думи чинних законів, штатів або монарших повелінь кредитів і до збільшення в розпис призначень шляхом

підсилення кредитів на передбачені кошторисами потреби, або шляхом зазначення нових, не передбачених кошторисами, предметів витрат [277, с. 27].

20 лютого 1906 р. було видано маніфест про зміну запровадження Державної думи, який виголошував, що, від часу скликання Державної ради і Державної думи, закон не може набути сили без ухвалення Радою і Думою [120, с.254]. Одночасно було видано також і нове запровадження Державної думи [151, с.946]. У ньому дослівно повторювалось положення про бюджетні повноваження Думи, які мали місце у запровадженні Державної думи 6 серпня 1905 р. Пункт 2 ст.31 запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. виголошував, що віданню Державної Думи підлягає державний розпис прибутків і витрат разом з фінансовими кошторисами міністерств і головних управлінь, як і розписом не передбачені грошові зі скарбниці асигнування, – на підставі встановлених правил [120, с.946]. У лютому того ж 1906 р. закінчила свою роботу і особлива нарада, укладений проект якої і було затверджено 8 березня 1906 р. під назвою “Правила про порядок розгляду державного розпису прибутків і витрат та про здійснення зі скарбниці розписом не передбачених витрат” [120, с.294-299].

Ці правила (8 березня 1906 р.) не здійснили докорінної ломки чинного під час їх видання бюджетного законодавства, підвалини якого складали кошторисні правила 22 травня 1862 р. Указ 8 березня 1906 р. залишив ці правила чинними до ухвали нових правил [120, с.294]. “Міркування”, також підкреслювали, що вимоги кошторисного закону 1862 р., оскільки вони не скасовуються і не змінюються указом 19 жовтня 1905 р. і новими правилами, які проектується, повинні бути збережені в силі аж до їхньої зміни у встановленому порядку [277, с.552]. Правила 8 березня 1906 р. були спрямовані, головним чином, на визначення бюджетної компетенції нових законодавчих палат народного представництва, оскільки чинне кошторисне законодавство вимагало перегляду і узгодження зі змінами, які відбулись у державному ладі Російської імперії.

У “Міркуваннях” з цього приводу говорилося, що у зв’язку з наданням Раді і Думі однакової участі у встановленні бюджету, правила, що укладаються нарадою, повинні бути викладені у рівно обов’язковій як для Думи, так і для Ради формі. Особлива нарада вважала за необхідне піддати обговоренню тільки ті частини кошторисного порядку, які найтісніше торкаються повноважень Державної Ради та Державної Думи під час обговорення ними розпису, а також ввести до нових правил відповідні узаконення, за допомогою яких переважно обумовлювалась би можливість своєчасного завершення розгляду розпису. Зміст правил, що проектуються, повинен обмежитись встановленням межі повноважень Ради і Думи щодо розгляду кошторисних пропозицій уряду та відношень Ради і Думи до асигнувань розписом не передбачених грошових зі скарбниці коштів [277, с.55]. Бюджетна комісія третьої Державної думи (1.XI.1907 – 9.VI.1912 рр.) доходила такого ж висновку щодо мети, яку переслідував уряд укладанням бюджетних правил 8 березня 1906 р. Вона зазначала, що спрямована на пристосування означених правил (тобто правил 22 травня 1862 р.) до нового ладу робота обмежилась лише заповненням тієї прогалини у законодавстві, яка утворилась внаслідок зміни порядку розгляду державного розпису, а також змінами деяких постанов, що стосувались порядку внесення проекту розпису та обсягу прав законодавчих установ у справі розгляду розпису [91, с.3].

В цілому бюджетна компетенція законодавчих палат формулювалась окремими статтями запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. [151, с.946-947], запровадження Державної ради 24 квітня 1906 р. [151, с.150, 154, 158], Основних державних законів 23 квітня 1906 р. [151, с.55-57, 69-70, 72-73], бюджетних правил 8 березня 1906 р. [120, с.294-299]. Однак головна частина бюджетних норм містилась у запровадженні Державної думи 20 лютого 1906 р. Його 2 пункт 31 статті виголошував, що віданню Державної думи підлягає...: 2) державний розпис прибутків і витрат, разом з фінансовими кошторисами міністерств і головних управлінь, а також

розписом не передбачені грошові зі скарбниці асигнування, – на підставі встановлених правил [120, с.946-947]. Ст.35 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) також декларувала, що проекти державного розпису прибутків і витрат розглядаються Державною Радою з дотриманням правил про порядок розгляду державного розпису прибутків і витрат, а також про здійснення розписом не передбачених зі скарбниці витрат [151, с.154]. Отже, формулювання бюджетних повноважень Державної ради не вміщувало терміну “відання” і не згадувало про бюджетну ініціативу палати, яка, зрозуміло, впливала з означеного терміну для Державної думи. Що ж стосується Основних державних законів (23 квітня 1906 р.), то вони у своїх ст.114-118 говорили про певні, виняткового характеру, обмеження бюджетної компетенції обох палат, про що мова йтиме далі [151, с.72-73]. Таким чином, нормальним порядком, виняток з якого робили Основні державні закони, виявлялось проходження кошторисних і понадкошторисних кредитів через законодавчі установи.

Що ж стосувалось власне державного розпису і пов’язаних з ним надпотужних витрат, то російське оновлене революцією законодавство у принципі встановлювало рівні права для обох палат народного представництва. Однак, ця рівність бюджетних прав виявлялась, за висловом Л. Яснопольського, перевагою, до того ж не стільки для Державної ради, скільки для тих замаскованих політичних впливів, на служіння яким її прагнули покликати [682, с.1956]. Для з’ясування того співвідношення, яке існувало у бюджетній справі між Державною радою і Думою, переважно необхідні ст.1-2, 12-13 бюджетних правил 8 березня 1906 р. [120, с.295-296, 298] та ст. 29, 53, 68-69 та 97 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) [151, с.150, 154, 157-158, 162]. Як відомо, історичні умови походження конституційного устрою на Заході викликали той факт, що нижні палати у фінансових справах і, зокрема, у справі визначення бюджету, у більшості країн отримали певні переваги. Останні проявлялись у двох формах: або у пріоритеті нижньої палати, тобто у зобов’язанні уряду вносити усі

законопроекти фінансового характеру виключно до нижньої палати та у позбавленні верхньої палати права їх розглядати, перш ніж їх буде там ухвалено, або ж спеціально стосовно бюджету – у позбавленні верхньої палати права вносити зміни та наданні їй лише права затверджувати чи відкидати його в цілому. На перший погляд здавалось, що таке положення встановлювало порядок, протилежний тому, який мав місце у більшості західних конституційних актів. Однак, відповідно до ст.2 бюджетних правил 8 березня 1906 р., проект державного розпису прибутків та витрат розглядався у загальному порядку обговорення віднесених до відання Державною радою та Державною думою законодавчих справ [427, с. 295]. Цей порядок полягав у тому, що Державна рада розглядала усі законопроекти уже після того, як вони були ухвалені Думою [151, с.153, 71].

З цього випливало, що Державна дума все-таки користувалась пріоритетом. Уже характер черговості розгляду розпису створював з цього пріоритету певну перевагу для Думи. Закон говорив, що проект державного розпису вноситься до Думи 1 жовтня року, що передує кошторисному року [120, с.294], а до Державної ради – 1 грудня [120, с.297]. Ця перевага полягала і у довготривалості терміну для розгляду бюджету: два місяці – у Думі і три тижні, за відрахуванням святкового часу – у Державній раді. Наявність вказаного пріоритету непрямо підтверджувалась і ст.12 бюджетних правил 8 березня 1906 р., відповідно до якої, у випадку усунення суперечностей між палатами узгоджувальною комісією, з якої справа з її узгоджувальною пропозицією вносилась до Державної думи, а не до обох палат одночасно, і знову ж таки отримувала подальший рух у встановленому порядку [120, с. 298]. Отож, пріоритет Державної думи у справі розгляду бюджету не заперечувався.

Що ж стосувалось питання про другу перевагу нижньої палати – позбавлення верхньої палати права вносити зміни до бюджету, то тут без будь-якого сумніву, Державна рада отримала найповніше право вносити такі зміни. Але при цьому виявились суперечливими два пункти. По-перше, чи

належить Державній раді право бюджетної ініціативи, право вносити до проектів розпису нові кредити або збільшувати вже внесені туди міністерством? По-друге, чи володіє Державна рада правом відновлювати повністю викреслені Думою з проекту розпису кредити? Перше питання однаково стосувалось і Державної ради, і Думи. Прямо про належність палатам народного представництва права бюджетної ініціативи не згадував жоден з чотирьох основоположних у цьому питанні документів – ні Основні державні закони, ні запровадження Державної ради, ні запровадження Державної думи, ні, нарешті, бюджетні правила 8 березня 1906 р. Наприклад, ст.114 Основних державних законів (23 квітня 1906 р.) зазначала з цього приводу, що при обговоренні державного розпису не підлягають виключенню чи скороченню призначення платежів щодо державних боргів та інших взятих на себе Російською державою зобов'язань [151, с.72]. Ст.53 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) декларувала, що проекти державного розпису прибутків і витрат розглядаються Державною радою з дотриманням правил 8 березня 1906 р. [151, с.154]. Конкретніше регулювала бюджетні повноваження Державної думи вже згадувана нами ст.31 її запровадження (20 лютого 1906 р.): віданню Державної думи належить державний розпис прибутків і витрат, разом з фінансовими кошторисами міністерств і головних управлінь, а також розписом не передбачені грошові зі скарбниці асигнування, – на підставі встановлених правил [120, с.946-947]. Отож, замість чіткого зазначення бюджетної ініціативи в Основних державних законах та запровадженні Державної ради фігурували такі терміни, як “обговорення” та “розгляд” державного розпису, які відповідали характеру не законодавчої, а законодорадчої установи.

Що ж стосувалось Державної думи, то дещо ближчий до законодавчого розуміння термін “відання” тут же обмежувався застереженням: на підставі встановлених правил (8 березня 1906 р. – *О.3.*) [120, с.947]. Ст.2 цих правил констатувала, що проект державного розпису прибутків і витрат розглядається Державною радою і Державною думою у загальному, в

запровадження їх встановленому, порядку обговорення підлеглих віданню Ради та Думи законодавчих справ з дотриманням наступних правил (ст.3-14) [120, с.295]. Отож, не опрацювання, не внесення “проекту” і не його ухвалення як законодавчого акту, а “розгляд” чи “обговорення” у встановленому запровадженнями обох палат порядку та на підставі правил (8 березня 1906 р.). Якщо запровадження Державної ради та Державної думи, а також Основні державні закони прямо декларували право обох палат народного представництва вносити на власне ухвалення пропозиції про видання нових, скасування чи зміну чинних законів (відповідно ст.43, 44, 107) [151, с.152; 120, с.949; 151, с.71], то про бюджетну ініціативу в цих законах не говорилось. Не говорилось і про те, хто укладає і вносить до палат бюджетні проекти. Що ж стосувалось другого питання – про право Державної ради відновлювати викреслені Думою з розпису кредити, то воно виходило за межі бюджетних правил і підлягало вирішенню на підставі загальних принципів законодавства, тобто не могло знайти позитивного вирішення, подібно ухваленню нового закону, без згоди обох палат [151, с.153; 120, с. 950; 151, с.71].

Проект державного розпису прибутків і витрат укладався міністром фінансів, схвалювався Радою міністрів і лише після цього надходив до палат. Про це свідчили не згадані вище основоположні стосовно законодавчого процесу і оновлені революцією закони та бюджетні правила 8 березня 1906 р., а запровадження міністерств 1802 р. [338, с.305], загальні кошторисні правила 1862 р. [338, с.305] та указ 19 жовтня 1905 р. [120, с.156-160]. Саме ці останні три акти називались урядом (у “Міркуваннях”) загальними постановами про порядок здійснення законодавчих справ у Державній Думі та в Державній Раді, а правила 8 березня 1906 р. – доповненням до них [277, с.57]. Слід зазначити, що основного принципу бюджетного права у тогочасних конституційних державах, а саме визначення бюджету законодавчим порядком, дотримувалось і російське кошторисне законодавство. Про це свідчать згадані вище положення з усіх трьох запроваджень Державної ради

дореволюційної доби – 1810, 1842 та 1901 рр. Однак, ці принципи ніде не згадували про те, що бюджет повинен набирати форму закону, ніде не називали його бюджетним законом. Правила 8 березня 1906 р. не вміщували аналогічної ст. 99 пруської конституції 1851 р. статті, відповідно до якої усі прибутки і витрати держави повинні бути на кожен рік наперед обчислені і внесені до державного розпису, який щорічно встановлюється законом [150, с.405-406], або ст.64 японської конституції 1889 р., відповідно до якої усі державні прибутки і витрати повинні бути щорічно внесені до парламенту на затвердження у формі річного бюджету [148, с.381].

Однорічний термін дії бюджету правила 8 березня 1906 р. встановлювали непрямо, за допомогою статті 1, яка вимагала, щоб проект державного розпису вносився до законодавчих палат 1 жовтня року, що передуює року кошторисному [120, с.294], 1а також за допомогою ст.9 кошторисних правил 1862 р., яка постановляла, що державний розпис і фінансові кошториси укладаються на один рік, та ст.34, яка доповнювала, що дія витратних кошторисів починається з 1 січня і продовжується включно до 31 грудня того року, який дає найменування кошторису [227, с.58]. Однак, незважаючи на відсутність як у правилах 8 березня 1906 р., так і в Основних державних законах прямих вказівок на те, що кошторисний період обмежується річним терміном, російське законодавство виходило з визнання принципу річної дії бюджету, хоча і не в тому розумінні і не з тим значенням, яке надавалось цьому принципу в іноземному праві. А.А.Алексєєв зазначав, що у цьому відношенні ближче інших до нашого законодавства стоїть японська конституція, яка, не визнаючи за парламентом усієї повноти влади і побоюючись, щоб опір урядові не концентрувався у бюджетній сфері, і щоб відмова у бюджеті не зупинила функціонування адміністративних органів, запровадила низку обмежень у бюджетні повноваження парламенту, які гарантували уряду правову можливість виконувати свої функції [277, с.58-59]. І дійсно, допускаючи Державну раду і Думу до участі у визначенні бюджету, передаючи останній на їх “розгляд”, правила 8 березня 1906 р.

відразу ж вводили обмеження, внаслідок чого бюджетне право російських законодавчих палат по відношенню до цілої низки кошторисних асигнувань носило лише номінальний характер і позбавлялось скільки-небудь дійового значення. З точки зору цих обмежень усі витрати і прибутки розподілялись на три категорії: 1) витрати, що не підлягали обговоренню Державної думи і Державної ради (ст.5 і 6); 2) витрати, що не підлягали вилученню або скороченню (ст. 7); 3) витрати та прибутки, які не підлягали змінам під час обговорення державного розпису, але які, в той же час, допускали окремі зміни у загальнозаконодавчому порядку (ст.9 і 10) [120, с.296-297].

Стосовно витрат першої категорії ст.5 правил 8 березня 1906 р. виголошувала, що кредити на витрати міністерства імператорського двору разом з установами, що входять до його відання, у сумах, що не перевищують асигнувань найвище затвердженого 29 грудня 1905 р. розпису, обговоренню не підлягають. Так само не підлягають обговоренню такі зміни означених кредитів, які обумовлюються постановами запровадження про імператорську фамілію відповідно до змін, що в ній відбулись [120, с.296]. Цій статті відповідала ст.115 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. [151, с.72]. Ст.5 правил 8 березня 1906 р. досить точно відтворювала ст.66 японської конституції 1889 р., у якій говорилося, що витрати на утримання імператорського двору сплачуються щорічно коштами державної скарбниці у межах нині визначеної суми, без отримання згоди імперського парламенту, за винятком випадків, коли збільшення цієї суми буде визнано необхідним [148, с.381]. Ст.5 відгороджувала від обговорення палат не тільки витрати, що йшли на утримання імператора та його сім'ї, але і ті, якими підтримувались установи, що лише знаходились у віданні міністерства імператорського двору і нічого спільного з імператорською фамілією не мали. Сюди відносились імператорські театри, їхні училища, академія мистецтв, археологічна комісія, музей Олександра III [680, с.490]. Витрати, що здійснювались відповідно до ст.5, не підлягали також перевірці з боку

державного контролю, оскільки міністерство двору мало свій особливий контроль, який звітував безпосередньо монарху [277, с.60].

Далі, на підставі пункту 1 ст.6 правил 8 березня 1906 р. не підлягали обговоренню Державною думою і Державною радою включені в проект розпису кредити на витрати імператорської канцелярії і канцелярії з прийняття прохань, коли ці кредити не перевищували призначень затвердженого розпису 29 грудня 1905 р. [120, с.296]. Кредити, що асигнувались відповідно до цієї статті, йшли не тільки на погашення обумовлених особистими потребами монарха витрат. Вони складали ще й фонд, з якого видавались одноразові грошові допомоги, що призначались безпосередньо монархом у вигляді особливих милостей [680, с.483; 542, с. 61; 91, с.23-24]. Цим витратам разом з витратами на міністерство імператорського двору в інших державах був відповідний так званий “цивільний лист”, хоча і з тією відмінністю, що останній встановлювався за участю парламенту на кожне окреме царювання, в той час як в Росії згадані витрати фіксувались назавжди, тобто до скасування закону, що їх встановлював. Тут участь палат народного представництва виявлялась необхідною тільки у тому випадку, коли йшлося про їх збільшення [680, с. 485]. Нарешті, пункт 2 ст.6 декларував, що кредити на не передбачені кошторисами витрати підлягають обговоренню у тих лише частинах, у яких ці кредити просяться з перевищенням проти призначень затвердженого 29 грудня 1905 р. розпису [680, с.485]. Це був вилучений правилами 8 березня 1906 р. від обговорення законодавчими палатами народного представництва нарівні з витратами на міністерство двору та на згадану канцелярію прохань так званий “десятимільйонний фонд”. Цей призначений для сплачування надзвичайних витрат фонд виник ще до видання кошторисних правил 1862 р. і спочатку сягав 4 млн. рублів. На початку 90-х років XIX ст. він досягнув 10 млн. і зберігав свій обсяг до 1906 р., отримавши назву “десятимільйонного” [120, с.296].

Укладачі правил 8 березня 1906 р. віддали користування десятимільйонним фондом виключно в руки урядової влади [680, с.487-488]. Користування кредитами за рахунок цього фонду дозволялось в адміністративному порядку, тобто без участі Державної думи і Державної ради, оскільки виникла така практика. І навпаки, зійшла нанівець практика щомісячних звітів міністра фінансів Державній раді про всі здійснені протягом місяця понадкошторисні витрати, хоча і не було скасовано закон 31 грудня 1868 р., який запровадив таку практику [120, с.293]. В той же час такі звіти не тільки Державній раді, але й Думі виявились необхідними. Ст.16 згаданих правил покладала на законодавчі палати народного представництва право відкривати понадкошторисні кредити на невідкладні витрати, якщо вони не могли бути погашеними з десятимільйонного фонду або за рахунок очікуваних заощаджень у межах асигнувань головних підрозділів розпису [277, с.63]. Отже, і Державна дума, і Державна рада могли і навіть були зобов'язані вимагати відомостей про стан цього фонду і піддавати його своєму обговоренню під час вирішення питання про асигнування поданих на їх дозвіл понадкошторисних кредитів.

Слід зазначити, що між постановами ст.6 і 16 правил 8 березня 1906 р. існували протиріччя. Ст.6 виймала десятимільйонний фонд від обговорення законодавчими палатами, а ст.16 ставила відкриття понадкошторисних кредитів в залежність від неможливості покрити їх за рахунок цього фонду, покладаючи на палати право попередньо піддавати обговоренню стан цього фонду і вже потім, у разі його недостатності, дозволити кредити, що вимагаються. До витрат другої категорії, тобто до таких, які хоча і підлягали обговоренню законодавчими палатами, але не могли бути скороченими, ст.7 правил 8 березня 1906 р. відносила призначення платежів по державних боргах і по інших взятих на себе державою, зобов'язаннях [120, с.298]. Основні державні закони, у яких цю статтю було відтворено (ст.114), доповнювали її у тому відношенні, що забороняли виключати ці витрати [120, с.296]. У ній говорилось, що при обговоренні державного розпису не

підлягають виключенню чи скороченню призначення платежів по державних боргах і по інших взятих на себе російською державою зобов'язаннях [151, с.72]. Постанови ст.114 охороняли інтереси кредиторів держави, покладаючи на Державну думу і Державну раду обов'язок визнати витрати на погашення державних позик. Адже ці борги у будь-якому разі підлягали погашенню, оскільки держава зобов'язувалась їх сплатити, до того ж у певний час. В той же час російська держава виявляла свою волю стосовно іноземних кредитів шляхом закону. Отже, тільки засновані на законі платежі виявлялись такими, що захищалися ст.114 Основних державних законів. Оскільки здійснені на підставі ст.118 Основних державних законів державні позики дозволялись законодавчим порядком, а палати могли обговорювати кошторисні призначення на погашення державних боргів, то звідсіля випливало, що вони мали право відмовити у дозволі витрат на погашення незаконно взятих державних позик [151, с.72].

Нарешті, до тих витрат і прибутків, які не можна було ні вилучити, ні змінити під час обговорення проекту державного розпису, належали такі прибутки і витрати, які внесені до проекту розпису на підставі чинних законів, положень, штатів, розкладів, а також виданих у порядку верховного управління монарших повелінь (ст.9) [151, с.72]. Фактично, відповідно до означеної ст.9, уся бюджетна діяльність палат зводилась до перевірки внесених до проекту розпису прибутків та витрат і тих положень, що містились у їх підвалинах законів. Ця перевірка сприяла зміцненню законності державних витрат. Але відсутність у Державної думи і Державної ради права вносити будь-які зміни до прибутків і витрат, що здійснювались відповідно до ст.9, позбавляла їх можливості розглядати різні призначення по сутності і скорочувати чи й зовсім усувати ті з них, що виявлялись надмірними. Таким чином, ст.9 не встановлювала порядок укладання проекту розпису, а вводила певні обмеження повноважень законодавчих установ у процесі обговорення цього проекту. Зразком для ст.9 бюджетних правил 8 березня 1906 р. виявилась ст.67 японської конституції 1889 р. За

висловом одного з японських авторів, вона була обумовлена побоюванням, щоб молоде народне представництво не зруйнувало майстерно створеного японськими державними діячами політичного творіння під тим приводом, що витрати перевищують продуктивні сили країни [277, с.70; Мова йде про працю Танаки Юдуру “Конституція Японської імперії” французькою мовою – *О.З.*]. Ця стаття виголошувала, що витрати вже визначені і обумовлені згідно конституції здійсненням повноважень, що належать імператору, так же як і обумовлені постановами закону або законними зобов’язаннями уряду витрати, не можуть бути ні скасовані, ні зменшені імперським парламентом без згоди уряду [148, с.381]. Але в той час, як японська конституція ставила зміну вказаних витрат в залежність від згоди уряду, ст.10 російських бюджетних правил забороняла торкатись прибутків і витрат, що ґрунтувались на законах, положеннях, штатах, розкладах, найвищих повеліннях, у бюджетному порядку, і встановлювала для вирішення питання загальнозаконодавчий порядок [120, с.297]. Останнє ж означало, що необхідно було законодавчим шляхом скасувати чи змінити відповідні закони, положення, штати, розклади, повеління, ухвалити нові постанови – обома палатами і монархом – і на їх підставі вносити зміни до розпису. Але практично це було неможливе через низку причин: недостатність часу стосовно ухвалення бюджету, можлива неузгодженість рішень палат, незатвердження монархом. Таким чином, російське законодавство проводило чітку відмінність бюджетного і законодавчого порядку, зв’язуючи діяльність палат народного представництва, що брали участь у першому, чинними законами, штатами, положеннями.

Однак значення ст.9 полягало не в тому, що вона зв’язувала діяльність Державної думи і Державної ради під час обговорення ними бюджету, забороняючи їм вилучати ті кредити, предмет призначення яких було вказано у законі чи монаршому повелінні, чи зменшувати їх обсяги, якщо останні були визначені законом чи повелінням. Її значення полягало у тому, що вона у зв’язку зі ст.10 правил 8 березня 1906 р. позбавляла законодавчі палати

права здійснювати під час обговорення бюджету будь-які зміни чинних законів, положень і таке інше, що обумовлювали собою ті чи інші прибутки та витрати, забороняла їм реформувати чинне законодавство у бюджетному порядку навіть тоді, коли б на це виявив свою згоду уряд. Ст.10 постановляла, що пропозиції, що виникають у Державній Раді або Державній Думі під час обговорення проекту державного розпису про зміну чинних законів, положень, штатів, розкладів, а також найвищих повелінь, на підставі яких внесено до розпису прибутки і витрати, і про асигнування коштів на нові, що раніше не відносились до коштів скарбниці, потреби, – отримують подальший рух у встановленому для розгляду законодавчих справ порядку [120, с.297]. На підставі цієї статті, яка у своїй першій частині відтворювала у позитивній формі той же принцип, що було закріплено у ст.9, законодавчим палатам надавалось право змінювати кошторисні призначення, що ґрунтувались на законах, положеннях, штатах, повеліннях і таке інше, а також вносити до бюджету нові витратні статті, але не під час розгляду ними розпису, а незалежно від нього, у загальному законодавчому порядку [120, с. 297]. Спочатку було необхідно змінити законний титул, на підставі якого вносились до розпису ті чи інші прибутки і витрати, або встановити новий титул, на що палати мали право у загальному законодавчому порядку. Після цього вже природним шляхом здійснювались відповідні зміни у кошторисних призначеннях або вносились до бюджету нові витратні статті.

Встановлений таким чином порядок відмежовував бюджетну ініціативу від загальнозаконодавчої. Позбавляючи цілком Державну раду і Державну думу права бюджетної ініціативи, цей порядок підпорядковував питання про зміну кошторисних призначень, а також про внесення до бюджету нових асигнувань, загальним правилам, які регулювали законодавчу ініціативу палат. Але остання, за висловом А.А.Алексєєва, була в той час і в тих російських умовах досить утруднена і вимагала такого довготривалого часу для свого здійснення, що палати реально не завжди знаходили можливість звернутися до неї, особливо з приводу скасування чи зміни таких постанов

закону, що стосувались незначних витрат [277, с.81]. Така ініціатива не мала, звичайно, майже ніякого практичного значення.

Істотне обмеження фінансової влади палат народного представництва правила 8 березня 1906 р. здійснювали положенням про так звані понадкошторисні кредити, або, відповідно до термінології тогочасного російського законодавства, “розписом непередбачені невідкладні витрати” [120, с.298]. Ст.16 правил дозволяла здійснення протягом дії розпису непередбачених останнім невідкладних витрат, якщо тільки, по-перше, ці витрати не могли бути погашеними за рахунок особливого фонду на нагальні потреби, або, по-друге, за рахунок заощаджень у межах асигнувань по головних підрозділах розпису, не інакше, як у законодавчому порядку, по отриманні на те дозволу у встановленому для затвердження розпису порядку [120, с.298]. Загальний, нормальний шлях відкриття понадкошторисних кредитів полягав у попередньому дозволі законодавчих палат, за винятком зазначених вище двох випадів, коли зовсім не потрібним був дозвіл палат. Однак ст.17 та 18 правил вводила такі обмеження цього загального порядку, що з’являвся навіть сумнів у самому його існуванні. Ст.17 виголошувала наступне: якщо дозвіл на здійснення невідкладної витрати (ст.16) у встановленому для затвердження розпису порядку виявляється, через стислість часу, протягом якого повинна була здійснитись витрата, нездійсненим, то необхідний для покриття такої витрати кредит відкривається постановою Ради міністрів. Про такі асигнування міністри і головноуправляючі окремими частинами, за кошторисами яких означені кредити було відкрито, вносять до Державної думи особливі подання. У випадку відкриття кредитів, під час сесії, подання, що мотивують нагальність згаданих асигнувань, вносяться, по можливості, до закінчення сесії, а в усіх інших випадках – протягом двох місяців після відкриття сесії. Винятки з цього правила допускаються лише стосовно кредитів, що вимагають таємниці, подання про які вносяться до Думи після того, як зникне необхідність у збереженні таємниці [120, с.299].

Таким чином, ст.17 правил 8 березня 1906 р. надавала уряду свободу розпоряджатися державними коштами на підставі цієї статті. Коли стислість часу, протягом якого мала здійснитись нагальна витрата, не дозволяла урядові запитати дозволу на її здійснення законодавчим шляхом, необхідний кредит відкривався постановою Ради міністрів [120, с.299]. Не кажучи вже про невизначеність таких висловлень закону, як “стислість часу”, “невідкладність витрати”, ця стаття надавала Раді міністрів право відкривати кредити за рахунок державної скарбниці будь-якого обсягу, власною владою, навіть не запитуючи на те монаршого затвердження. Кредити могли бути відкритими Радою міністрів як під час сесії Державної думи, так і після її припинення, під час перерви між сесіями. Цю постанову не можна було виправдати. Вона викликала запитання: в яких спішних і нагальних витратах могла виникнути потреба під час сесії палати, що слугувала б достатнім приводом відійти від загального, тобто законодавчого порядку відкриття понадкошторисних кредитів?

Під час перерви роботи законодавчих установ необхідні кредити могли відкриватись за допомогою ст.87 Основних державних законів. Вона у загальній формі надавала монарху право з подання Ради міністрів застосовувати за наявності надзвичайних обставин такі заходи, які вимагали обговорення у законодавчому порядку [151, с.68]. Ця стаття забороняла торкатись тільки Основних державних законів, запроваджень Державної ради і Державної думи і положень про вибори до цих палат. Вона не містила жодних обмежень щодо фінансових заходів уряду. В той же час вона передбачала низку переваг щодо більшої гарантії прав законодавчих палат у порівнянні з розглянутою нами ст.17 правил 8 березня 1906 р. Саме ця стаття вимагала, щоб такі заходи здійснювались тільки під час припинення занять Державної думи і Державної ради, щоб вони санкціонувались монархом і щоб відповідні їм законопроекти вносились на розгляд палат у певний термін по відновленню їхніх занять – протягом перших двох місяців, – при чому, дія

таких заходів припинялась, якщо відповідні їм законопроекти не були представлені до палат своєчасно або були відкинуті палатами [151, с.68].

Російський уряд нерідко удавався до використання ст.87 Основних державних законів для відкриття понадкошторисних кредитів. Так, у порядку цієї статті було відкрито кредити на зведення головної дільниці Амурської залізниці, на утримання строкового пароплавства по річці Лені у 1907 р. та у ріках Амурського басейну у 1907-1908 рр. тощо [277, с.7]. Про відкриті Радою міністрів кредити вносились пізніше до Державної думи міністрами і головноуправляючими окремими частинами особливі подання, що виправдовували невідкладність асигнувань [120, с.299]. Це викликало запитання: що необхідно вбачати у цьому неясному висловленні закону – “особливі подання”? І чи повинні вони були мати характер законопроектів, що подаються на розгляд палат урядом? Ст.17 правил 8 березня 1906 р. обходила ці питання мовчанням. Та ж неясність і невизначеність статті помічалась і в тій її частині, що говорила про термін внесення “особливих подань” до Державної думи. Якщо кредит відкривався під час сесії, подання, що виправдовували його невідкладність, вносились “по можливості” до закінчення сесії, а коли відкриття кредиту здійснювалось під час перерви занять Думи – протягом двох місяців після відкриття сесії [120, с.299]. І знову ж виникало питання: а чи не призводило це висловлення закону – “по можливості” – до того, що на практиці уряд міг би цілком звільнитись від зобов’язань вносити подання про відкриті кредити до закінчення сесії, і Державна дума отримувала б відомості про здійснені витрати через багато часу після того, як кредити на них було відкрито?

Ще більшу свободу у розпорядженні державними коштами давала урядові заключна постанова ст.17 бюджетних правил 8 березня 1906 р., у якій мова йшла про таємні кредити. Уряд вносив подання про кредити, що вимагали таємниці, тільки тоді, коли зникала необхідність у збереженні таємниці [120, с.299]. Ця стаття надавала урядові широкого простору: кваліфікувати ті чи інші витрати у якості таємних і визначати довільно час,

коли необхідність у збереженні таємниці зникла і про здійснені витрати можна зробити подання до законодавчої установи. Вивчена бюджетною комісією Державної думи практика застосування урядом ст.17 вказаних правил дозволила дійти висновку, що майже у всіх розглянутих нею випадках не було жодної необхідності удаватися до таких екстрених заходів [277, с.9]. А.А.Алексєєв констатував, що уряд відкривав кредити під час сесії Думи у порядку ст.17 не тільки тому, що через стислість часу неможливо було скористатись для цього вказаним ст.16 правил 8 березня загальним законодавчим шляхом; з тих чи інших міркувань відомствам здавалось небажаним входити в Думу з відповідними законопроектами, і вони знаходили зручнішим для себе відкривати кредити власною владою, – обминаючи законодавчі установи [277, с.9].

Нарешті, останнім винятком з нормального бюджетного законодавства було кредитування військових потреб. В Основних державних законах містилась спеціальна 117 стаття, що визначала юридичну природу військових витрат. Вона декларувала, що надзвичайні понадкошторисні кредити на потреби воєнного часу і на особливі приготування, що передують війні, відкриваються по усіх відомствах, у порядку верховного управління, на визначених законом підставах [151, с.73]. Текст цієї статті не давав точного і повного визначення того, які ж власне кредити могли вважатись кредитами, що проходять особливим від інших порядком. Не містилось у цьому тексті і вказівок на ті підвалини, на підставі яких відбувалось відкриття кредитів на потребу воєнного часу та приготування, що передують війні, а також посилань і вказівок на закони, що доповнюють чи пояснюють статтю. А.Шингарьов констатував, що головний і єдиний зміст наведеної статті – це встановлення особливого вилучення із загального правила про порядок дозволу витрачання сум державної скарбниці через законодавчі установи. Не окреслюючи точно меж вилучення і навіть не згадуючи загального правила, з якого вилучаються якісь кредити воєнного часу, стаття лише вимагає їх здійснення у порядку верховного управління [662, с.106]. Крім означеної 117

статті про порядок кредитування військових потреб, частково згадувала ст. 118 Основних державних законів [151, с.73]. У ній говорилось що позики на погашення призначених на підставі ст.117 витрат дозволяються монархом у порядку верховного управління. Час і умови здійснення державних позик визначаються у порядку верховного управління [151, с.73]. Більше нічого в Основних державних законах про бюджетні права не говорилось.

Бюджетні правила 8 березня 1906 р. також не обумовлювали конкретно порядку асигнувань армії у воєнний час. Їх остання, 18 стаття декларувала, що надзвичайні понадкошторисні кредити на потреби воєнного часу і на особливі приготування, що передують війні, відкриваються по всіх відомствах встановленим найвище затвердженими, 26-го лютого 1890 р., правилами порядком [120, с.299]. Порівнюючи текст цієї (18-ї) статті зі ст. 117 Основних державних законів, можна легко помітити їхню тотожність у першій частині. Тільки стаття Основних державних законів говорила про порядок верховного управління, а ст.18 бюджетних правил 8 березня 1906 р. про встановлений правилами 26 лютого 1890 р. порядок. Ці останні правила (1890 р.) домислювались у кінці ст. 117 Основних державних законів, де мова йшла про застосування верховного управління на визначеній законом підставі [151, с.73]. Посилання 18-ї статті правил 8 березня 1906 р. на правила 26 лютого 1890 р. не були простою вказівкою на необхідність застосування закону. Навпаки, у ньому встановлювалось і розповсюдження цих виданих у свій час тільки для військового міністерства правил (1890 р.) на усі відомства [120, с.299]. Ця ж вимога містилась і у ст.117 Основних державних законів [151, с.73]. А.Шингарьов писав з цього приводу, що видані у зовсім інших умовах і для інших установ правила 26 лютого 1890 р виявились формальною підвалиною усунення законодавчих установ від розгляду військових витрат під час обговорення бюджету. Укладені як посібник “черговому генералові” при головнокомандувачеві для прохання коштів на витрати, викликані воєнними обставинами, правила через 26 років

були застосовані у законодавчих установах або, вірніше, вилучили з їхнього відання пов'язані з війною витрати [662, с.111].

Отже, державний бюджет Російської імперії і після запровадження в ній народного представництва складався з двох частин: 1) з так званих “заброньованих кредитів”, тобто таких, що не підлягали зміні і навіть обговоренню законодавчими установами і 2) “вільних” кредитів, тобто таких, які підлягали обговоренню, змінам, вилученням, замінам іншими. Що ж стосувалось співвідношення між ними, то міністр фінансів В.М.Коковцов зазначав 12 січня 1908 р. на засіданні Державної думи, що обсяг витрат першої групи (“заброньованих кредитів”) сягав 40 % державного бюджету [277, с.1]. Зрозуміло, що в умовах війни, таке співвідношення зростало на користь “заброньованих кредитів”. Так, бюджет на 1913 р. сягав 3 млрд. 250 млн. рублів [277, с.17]. Витрати ж на війну за 1914 р. (а вона розпочалась наприкінці літа) досягнули 1 млрд. 665 млн. 400 тис. рублів [662, с.112], тобто складали більше половини бюджету. Далі витрати на війну зростали. Так, коли у 1914 р. вони складали 14 млн. руб. на день, то наприкінці 1915 р. перевищили вже 25 млн. руб. на день [662, с.109]. Зрозуміло, що в таких умовах мали зростати також і надходження до бюджету разом з рівнем інфляції. Однак російські палати народного представництва, на відміну від інших воюючих країн (Англії, Франції, Німеччини і таке інше) було усунуто від вирішення цього питання, тобто ухвалення воєнних витрат.

Державний розпис відрізнявся від усіх інших законопроектів характером своєї строковості. Як вже говорилося, відповідно до ст.11 правил 8 березня 1906 р., розгляд Державною думою державного розпису повинен бути закінченим до 1 грудня того року, що передує бюджетному року [277, с.297]. Тому законодавство встановлювало певні правила, що полегшували і прискорювали роботу палат народного представництва під час розгляду бюджету. Так, ст.3 правил 8 березня 1906 р. покладала право “попереднього ознайомлення” з розписом і фінансовими кошторисами міністерств і головних управлінь на особливі комісії, які створювались Державною радою

і Державною думою [277, с.296]. Означені комісії могли вирішувати це завдання ще до відкриття сесії. З тією ж метою бюджетні правила передбачали, що проект державного розпису разом з окремими кошторисами вносився одночасно до Державної ради і Думи [120, с.294]. Ст.12 правил встановлювала спосіб вирішення розбіжностей між Державною думою і Радою з бюджетних питань. У ній говорилося, що у тих випадках, коли Державна рада не погодиться з постановою Державної думи відносно обсягів вміщених у проект державного розпису кредитів, питання, що викликало розбіжності, може бути, постановою Ради, передано створеній з рівного числа членів від Державної ради і Державної думи особливій комісії, за обранням Думи і Ради, за приналежністю. У комісії головує один з її членів, за обранням самої комісії. З комісії справа з її погоджувальною пропозицією вноситься до Державної думи і отримує подальший рух у встановленому порядку [120, с.297].

Правилами 8 березня 1906 р. передбачалась і така ситуація, коли розбіжності між поглядами на бюджетне питання неможливо було усунути за допомогою якогось компромісу. Ст.13 виголошувала, що коли розбіжності, що виникли між Державною радою і Державною думою, не буде усунено вказаним у ст.12 порядком, кредит, який викликав розбіжність, вноситься до розпису у цифрі призначення останнього, встановленим порядком затвердженого розпису. Коли, однак, обидві установи згодні збільшити або зменшити це призначення, і розбіжність полягає лише у цифрі його збільшення чи зменшення, то ухвалюється найближча до призначення останнього розпису цифра [1207, с.298]. Ці статті – 12 та 13, – що встановлювали способи вирішення бюджетних розбіжностей між палатами народного представництва, було викладено у досить невизначеній редакції. Вони викликали довільне тлумачення і могли привести на практиці до несподіваних результатів. Поставали і запитання: що слід було вбачати у вживаному у статтях терміні “кредит”? Чи малися там на увазі номер витратної статті розпису, тобто його частина, що підлягала окремому

голосуванню, чи дрібніші підрозділи, на які розпадався номер, – статті і літери або ж, нарешті, кредит певного призначення на задоволення якоїсь потреби? Відповідь на це останнє запитання виявлялась надзвичайно важливою. Саме від неї залежав і нею обумовлювався обсяг тієї суми, яка, на підставі ст.13, механічним шляхом мала увійти до розпису, коли б розбіжність між Державною радою та Думою, що виникла з приводу того чи іншого бюджетного призначення, не можна було б вирішити. А.А.Алексеев констатував, що і практика застосування урядом саме цієї 13 статті відзначається, за словами доповіді бюджетної комісії, надзвичайною нестійкістю. В одних випадках уряд розумів кредит як номер розпису, в інших, – як призначення на задоволення суворо визначеної потреби, Відповідно до того чи іншого розуміння змінювався і обсяг тієї суми, яку він вносив до нового розпису з кошторису попереднього року [277, с.25].

Нарешті, правила 8 березня 1906 р. передбачали і можливість такої ситуації, коли державний розпис не буде затверджено своєчасно, тобто до початку нового бюджетного року. Відповідно до цього у ст.14 говорилось: якщо державний розпис не буде затверджено до початку кошторисного періоду, то залишається у силі останній, встановленим порядком затверджений, розпис, з тими лише змінами, які обумовлюються виконанням узаконень, що виникли після його затвердження. Надалі, до оприлюднення нового розпису, відповідно до постанови Ради міністрів, у розпорядження міністрів і головних управлінь відкриваються поступово кредити в обсягах дійсної потреби, однак, не перевищуючи на місяць, в усій їхній сукупності, однієї дванадцятої частини загального щодо розпису підсумку витрат [120, с. 298]. Отже, наведена ст.14 бюджетних правил надавала урядові право відкривати міністерствам кредити у обсягах, що не перевищували щомісячно однієї дванадцятої частини витрат відповідно до розпису минулого року.

Таким чином, Державна рада не володіла правом бюджетної ініціативи навіть у тому обсязі, що охоплював її загальнозаконодавчу ініціативу. І Основні державні закони 23 квітня 1906 р., і кошторисні правила 8 березня

1906 р., посилаючись на бюджетне законодавство абсолютистської доби, лише обмежували бюджетні повноваження палат народного представництва. Вони надавали Державній раді право не опрацювання проекту бюджету, не його ухвалу і не внесення як законодавчого акту, а тільки “розгляду” чи “обговорення”. Завдяки передбачених законодавством обмежень бюджетне право палати до цілої низки кошторисних асигнувань носило лише номінальний характер, в той час як уряд вільно розпоряджався державними коштами.

3.3. Участь Державної ради у правовому контролі діяльності уряду

Принцип стримань та противаг у стосунках різних гілок влади свідчить про демократичність державного устрою. Його сутність полягає, крім розподілу повноважень між різними гілками влади, у контролі законодавчими установами законності дій виконавчої влади. Цей принцип почав діяти і в Російській імперії після революційних подій 1905 р., коли у 1906 р. було запроваджено народне представництво у вигляді Державної думи та Державної ради, що виражалося у їх праві контролювати законність дій уряду. Він свідчив про перетворення системи російського абсолютистського самодержавства на конституційну монархію.

До 1917 р. контрольні-правові повноваження верхньої палати народного представництва мимохідь зачіпалися у статтях Б.Ландау [487] та Л.Неманова [522], які присвячувалися думським наглядовим прерогативам. Увагу радянських істориків це питання зовсім не притягувало. На сучасному етапі історіографії навіть у присвячених Державній раді монографіях проблема або зовсім не розглядається, як, наприклад, у монографії та докторській дисертації А.П.Бородіна [308;309], або тільки згадується. Так, Є.А.Юртаєва лише констатувала право Державної ради звертатися до міністрів з запитами і одночасно підкреслювала, що ці запити не мали юридичного значення [677,

с.126]. В.О.Дьомін зазначав, що до 1916 р. Державна рада майже не користувалася наданим їй правом запитів, однак, на відміну від твердження Є.А.Юртаєвої, наголошував на врахуванні в окремих випадках урядом побажань верхньої палати [354, с.114].

Західноєвропейські державні діячі зазначали необхідність урядів конституційних держав керуватись у своїх діях вимогами громадської думки, загальний напрямок якої їм вказують палати народного представництва [487, с.176]. Одним з найзвичайніших способів ознайомлення урядів з настроями суспільства і суспільства з намірами урядів є інтерпеляції (запити). Інтерпелюючи уряд, вказуючи на незаконні чи недоцільні дії агентів влади, палати народного представництва здійснюють одну зі своїх найважливіших функцій. Англійський правознавець Сідней Лоу підкреслював, що звертати увагу на зловживання і вимагати їх усунення – це функція парламенту, яку освячено часом і яка високо цінується [497, с.79]. Таким чином, парламентські запити складають не тільки спосіб ознайомлення уряду з громадською думкою суспільства, але і засіб контролю закономірності дій уряду з боку народного представництва. Особливо серйозного значення, на думку Б.Ландау, право запитів набувало у перехідні епохи, подібні тій, яку переживала Російська імперія у зв'язку з революцією 1905-1907 рр. та після неї [487, с.176].

Практика парламентської інтерпеляції урядів західноєвропейських країн певним чином вплинула на її запровадження в практику російських палат народного представництва. В той же час, як і вся система парламентаризму, інститут інтерпеляції в Росії було обмежено у порівнянні з країнами Західної Європи. Західноєвропейська парламентська практика розрізняла запити (інтерпеляції) і запитання, що стосувались широкого діапазону урядових дій. Так, у Франції XIX ст. запити могли торкатись як загальної політики уряду, так і одного окремого факту. Неприйнятними за своїм змістом виявлялись лише запити, які суперечили конституції, зачіпали приватне життя міністрів, а також запити депутата до депутата [172, с.214]. Заява про запит подавалась

голові палати у письмовому вигляді за підписом хоча б одного депутата і зачитувалась у палаті. Палата мала призначити день для обговорення запиту за сутністю. За звичай, цей день призначався відповідно до угоди міністра з інтерпелятором. Іноді палата розпочинала нагальне обговорення запиту за сутністю. Однак таке невідкладне обговорення запиту за сутністю здійснювалось лише за згодою міністра [172, с.214]. Міністри не могли заперечити обговорення тієї чи іншої інтерпеляції, але мали право заявити про відмову відповідати на запити. Таку заяву вони могли робити вже під час дебатів про призначення дня для обговорення інтерпеляції за сутністю [172, с.215]. Інтерпеляції з питань внутрішньої політики не могли відкладатись більше, ніж на місяць. В обговоренні запитів за сутністю могли брати участь усі міністри і всі депутати палати [172, с.214].

На відміну від запитів (інтерпеляцій), регламент французької палати депутатів передбачав і запитання, які депутати задавали членам уряду на початку і наприкінці засідань. Зміст запитань нічим не обмежувався. В той же час запитання могло задаватись у тому разі, коли міністр погоджувався дати на нього відповідь [172, с.215]. Після відповіді на запитання ніяких виступів не дозволялось. Право зробити зауваження на відповідь міністра надавалось лише тому депутату, який задавав запитання. Запитання могло завжди перетворитись на запит, коли палата ухвалювала таку постанову [172, с.215]. Практика запитань перейшла у Францію з Англії, де запитання складали дуже частий і досить звичайний спосіб інформування палати. Коли члени палати виявляли бажання отримати усну відповідь на своє запитання, вони зобов'язувались поставити на своїй заяві "зірочку". В іншому разі відповідь друкувалась і розповсюджувалась серед депутатів [497, с.30]. Коли міністр надавав запитанню великого значення, він сам визнавав за краще відповісти на нього усно на засіданні палати [497, с.30]. Зміст запитань нічим не обмежувався. Проте спікер виявлявся суддею того, наскільки пристойним і допустимим було запитання, і мав право не дозволити його обговорення в палаті [497, с.30].

Із запровадженням в Росії народного представництва законодавством було передбачено і запити, які охоплювали незаконні дії представників уряду та підпорядкованих йому установ і осіб. В Російській імперії право запитів, як одне з основних прав будь-якого парламенту, за свідченням газети “Право”, було поставлено в такі рамки, що саме право запитів виявилось ілюзорним [522, с.14]. І в Державній раді, і в Думі це право було поставлено значно вужче, ніж у будь-якій європейській конституції. Л.Неманов писав, що статті, які тлумачать запитання і запити, було перенесено з положення 6 серпня 1905 р. (про Булігінську закондорадчу Думу) в абсолютно незмінному вигляді. Але ж що мало рацію стосовно Думи закондорадчої, те втратило рацію стосовно Думи законодавчої [522, с.14]. Проте уряд цілком свідомо запровадив таке обмеження права інтерпеляції. Про це відверто говорилось у меморії Ради міністрів про проект запровадження Державної думи, який було опрацьовано О.Г.Булігіним: подібне уповноваження (надання Думі права запитувати міністрів) не може вважатися запозиченням існуючого у західноєвропейських державах права, інтерпеляції, що належить палатам народного представництва. Право це на Заході є зброєю боротьби політичних партій і засобом нагляду за діяльністю виконавчої влади не тільки з точки зору законності, але і з боку політичної доцільності її дій. В Росії ж, де призначення і звільнення міністрів від посади у майбутньому повинно мати місце відповідно до волі монарха і де верховний нагляд за доцільністю дій адміністрації приналежить одному імператору, Дума у цій справі не повинна мати участі [522, с.15].

Після 17 жовтня 1905 р. та 20 лютого 1906 р. було визнано політичні партії, Дума перетворилась на законодавчу, на арену політичної боротьби, отримала право нагляду, але право запитів залишилось незмінним у порівнянні з положенням 6 серпня 1905 р. і обставленим цілою низкою труднощів, які не мали місця ніде, окрім Росії. Те ж саме стосувалось і Державної ради, що перетворилась, відповідно до квітневих законів 1906 р., з закондорадчої на законодавчу. Отже, ніде, окрім Російської імперії, право

запитів не обмежувалось однією тільки закономірністю. І це стосувалось не тільки тих країн, де право запитів виросло історично з відповідальності уряду і де воно врегульовувалось звичайним правом, але й там, де воно було надане палатам конституцією. Практично на Заході існував наступний порядок: усі явища громадського життя – політичного, правового та соціального, що входили до компетенції палати оскільки, остільки ці явища знаходились у сфері дії уряду, і могли стати матеріалом для запитів. Останні могли торкатись і зовнішньої, і внутрішньої політики, і поглядів уряду, і запропонованих заходів тощо [522, с.15]. В Російській же імперії Основні державні закони [151, с.71], запровадження Державної ради [151, с.152], запровадження Державної думи [120, с.947] та наказ верхньої палати народного представництва [120, с.538] обмежували предмети запитів лише незаконними діями. Так, ст. 108 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. говорила, що Державній раді і Державній думі у визначеному їх запровадженнями порядку надається звертатись до міністрів і головноуправляючих підпорядкованими з запитами з приводу таких дій, що настали з їх боку чи з боку підвідомчих їм осіб та установ, які вважаються незаконними [151, с.71]. Ст.44 запровадження Державної ради (24 квітня 1906р.) після слів “Державна Рада може” буквально повторювала ст. 108 Основних державних законів [151, с.152-153]. В іншій редакції про це говорилось і в ст.42, 82 та 85 наказу Державної ради [120, с.538, 546, 547]. Таким чином, говорячи словами Д.Неманова, “яким би безглуздим і шкідливим не був той чи інший захід, але оскільки він має тінь закономірності, Дума не може вносити про нього запити” [522, с.15]. У тій же мірі усе це стосувалось і Державної ради.

На відміну від західноєвропейських держав, проблеми зовнішньої політики було вилучено з компетенції палат народного представництва Російської імперії, що робило неможливими запити про них. Нарешті, Державна рада, як і Дума, могла здійснювати запити тільки стосовно дій підпорядкованих сенату установ, що, наприклад, вилучало зі сфери права

запитів усі дії духовних властей. На Заході право інтерпелювати могло бути наданим або кожному депутату, як в Англії і Франції [172, с.214; 497, с.79], або групі депутатів, як у Пруссії і німецькому рейхстазі – 30 членам [173, с. 174], в австрійській палаті депутатів – 15 [532, с.215], або усій палаті, тобто її більшості, як у Данії і Голандії [404, с.103]. Проте в Данії і Голандії ініціатором запиту міг виявитись кожен окремий депутат, а від палати залежало тільки прийняти чи відкинути запит [761, с.16].

В Російській імперії запровадження Державної ради (ст.57) [151, с.155] і запровадження Державної думи (ст.58) [120, с.953] вимагали і письмової заяви 30 депутатів, і ухвалення заяви про запит більшістю палати. Так, ст.57 запровадження Державної ради декларувала, що про пояснення з приводу таких дій, що були скоєні міністрами або головноуправляючими окремими частинами, а також підвідомчими їм особами та установами, які здаються незаконними, члени Державної Ради подають письмову заяву голові Державної ради. Якщо заяву підписано не менше, як тридцятьма членами, то голова вносить її на обговорення Державної ради [151, с.155]. Отже, запровадження палат народного представництва встановлювали подвійну перешкоду здійсненню права запиту.

Нарешті, залишаються запитання про термін для відповіді з боку інтерпелюваного міністра та його права відмовитись від відповіді. Тут витікало ще й таке запитання: кому було вигідно іноді затягувати обговорення запиту? Відповідь могла бути однією: урядові. А це викликало необхідність захистити палату від зволікання з боку уряду. За самою своєю сутністю запит, що торкався за нормальної і навіть ненормальної течії життя певного акту, певного незаконного, а в Західній Європі і недоцільного заходу, мав переслідувати мету: якомога швидше усунути наслідки цього акту чи заходу. Саме тому палати народного представництва завжди прагнули якомога більше скоротити термін, який надавався міністрам для відповіді на запит. Французькі політики кінця XIX ст. вважали термін для відповіді інтерпелюваного міністра у кілька місяців рівнозначним справжній

конфіскації права запиту і констатували, що призначення терміну для відповіді не повинно виявитись обхідним засобом удушення права запитів [522, с.16]. У Франції того часу відкладання запиту на максимальний термін – місяць вважалось похованням запиту [522, с.16]. В Австрії термін для відповіді на запит охоплював один тиждень, в Бельгії – 8 днів, а в Англії депутат міг визначити день, в який він бажав отримати відповідь [532, с.215; 522, с.17; 497, с.30, 80].

В Російській імперії термін для відповіді на запит було визначено в один місяць. [151, с.155-156]. Міністр мав право уникнути роз'яснень на запит під приводом певних причин. Особливо в умовах, коли монарх призначав і звільняв уряд і велику частину державних справ вирішував у порядку верховного управління. Усе це сприяло уникненню урядом небажаних відповідей та роз'яснень на запити під приводом збереження державної чи військової таємниці. Саме тому ст.59 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) передбачала звернення у пошуках остаточного вирішення долі запиту до монарха. Вона говорила, що коли Державна рада більшістю у дві третини членів не визнає можливим задовольнитись повідомленням міністра або головноуправляючого окремою частиною (ст.58), то справа надсилається головою Державної ради на розгляд монарха [151, с.156]. Що ж стосувалось поставлених депутатами представникам уряду запитань, то ні в Основних державних законах, ні в запровадженні Державної ради (24 квітня 1906 р.), ні в наказі Державній раді 11 травня 1907 р. про них не згадувалось.

Таким чином, і третій напрямок повноважень Державної ради, тобто право контролювати законність дій урядових установ та посадових осіб також виявилось значно обмеженим у порівнянні з зарубіжними країнами. Ці повноваження були звужені, ускладнені, обставлені цілою низкою перешкод. Представники ж виконавчої влади, навпаки, користувалися правовими можливостями уникати обов'язковості пояснень за порушення законності.

Викладений матеріал дозволяє дійти наступних висновків. Повноваження Державної ради, як і Думи, охоплювали три напрямки: 1)

законодавчу ініціативу; 2) бюджетні права і 3) нагляд за законністю дій уряду. Російське законодавство перетворювало почин законодавчих установ на почин міністрів, тобто представників уряду, виконавчої влади. При цьому закон невиразно визначав, коли за Державною радою чи Думою зберігалось право самостійного внесення законопроекту на свій власний розгляд. Це було обумовлено історичними впливами і нашаруваннями. Ще з виникненням у 1810 р. Державної ради М.М.Сперанський обгрунтував необхідність надати право законодавчої ініціативи виключно урядові, який зберігав вірність цій ідеї до запровадження у 1906 р. законодавчих установ.

Проект законодорадчої, Булігінської Думи передбачав надання останній права лише подавати владі "законодавчі пропозиції", які до того ж обмежувались певним колом питань і надзвичайно складною процедурою свого проходження. Цьому поданню "пропозицій" були властиві дві характерні особливості: по-перше, необхідний подвійний процес законодавчої роботи – коли міністр підтримував "пропозицію" і коли не підтримував, а по-друге, виключний вплив міністрів на хід роботи. Усе це переслідувало єдину мету: зберегти законодавчу ініціативу за монархом і ту роль міністрів, яку вони відігравали у процесі виникнення й подальшого руху "пропозиції".

Напередодні переходу до конституційного ладу російське законодавство, з одного боку, упритул підійшло до визнання права почину і за законодавчими установами, а з іншого, допустило поглинання здійснення почину, який у принципі належав верхній владі, міністерською ініціативою і надало міністрам виключні повноваження у процесі видання нових законів. З запровадженням законодавчих установ останнім надавалось право законодавчої ініціативи, що скасувало виключність почину верхньої влади, за винятком зміни Основних державних законів. Однак влада зберегла ту впливову роль міністрів у справах законодавства, яку було створено запровадженням законодорадчої Булігінської Думи. Почин законодавчих

установ виглядав, як право змусити міністра внести законопроект. Монополія укладання і внесення законопроектів, яку встановлювало на користь міністрів запровадження Булігінської Думи, пережила останнє, утворивши складову частину оновленого 17 жовтня 1905 р. та 20 лютого 1906 р. права і лише трішки видозмінилось у тому розумінні, що за міністрами було визнано право відмовлятися від здійснення попередніх монопольних прав, тобто від виконання “пропозиції” однієї з палат народного представництва. На цей випадок укладання і внесення законопроектів залишалось за законодавчими установами.

Відповідно до нового законодавства, почин належав і монарху, і законодавчим установам. Перший делегував свої законодавчі повноваження міністрам. Державна рада та Дума також делегували своє законодавче повноваження міністрам. Але між цими делегуваннями існувала величезна суттєва різниця. Якщо монарх не втрачав при цьому нічого, оскільки він призначав і звільняв міністрів і лише йому вони були підзвітні, то палати втрачали значну, коли не переважну частину повноважень щодо прямого здійснення законодавчої ініціативи. Почин законодавчих установ викликав укладання і внесення законопроекту міністрами або комісіями тієї палати, яка взяла на себе відповідну ініціативу. Закон вважав перший напрямок справи загальним правилом, а другий – винятком.

Серйозним обмеженням права законодавчої ініціативи Державної ради, як і Думи, виявилось положення про право монарха самотійно видавати закони у порядку верховного управління та надзвичайному порядку, за ініціативою уряду, відповідно до ст.87 Основних державних законів. Ця стаття мала діяти у надзвичайних обставинах, але широко застосовувалась як звичайний засіб вирішення пекучих для уряду проблем, тобто тих, які відкидались палатами народного представництва. Працювали на користь влади і проти палат народного представництва різні двозначності, неточності, неясності формулювань законів стосовно законодавчої ініціативи, які уряд тлумачив відповідно до своїх інтересів.

Що ж стосувалось другого напрямку здійснення повноважень палат народного представництва, то історично склалося так, що в Російській імперії від виникнення у 1810 р. Державної ради бюджет (державний розпис) виявлявся законодавчим актом. Усі три запровадження Державної ради – 1810, 1842 та 1901 рр. – не тільки передбачали розгляд у цій установі державного бюджету, але і з кожним наступним законом уточнювали, розширювали і докладно конкретизували шляхи та засоби вирішення проблеми.

Бюджетні повноваження обох палат народного представництва успадкували не найкращі особливості формування державного бюджету абсолютистської доби. У 1862 р. було укладено кошторисні правила, які регулювали порядок надходжень до державної скарбниці коштів та здійснення витрат. Ці правила корегувались у 90-ті роки XIX ст. та у 1905 р. у зв'язку з намірами уряду запровадити законодорадчу, Булігінську Думу. Остання ж отримувала право лише обговорювати певну частину бюджету. З запровадженням законодавчих установ було видано і “оновлені” бюджетні правила (8 березня 1906 р.), які виявились за своєю сутністю правилами для Булігінської Думи. Вони надавали обом палатам право не опрацювання, не внесення “проекту” і не його ухвалення як законодавчого акту, а “розгляду” чи “обговорення” проектів. У правилах 8 березня 1906 р. не говорилося про бюджетну ініціативу, про те, хто укладає і вносить до палат бюджетні проекти. І навпаки, ці правила вводили обмеження, внаслідок яких бюджетне право російських законодавчих палат по відношенню до цілої низки кошторисних асигнувань носило лише номінальний характер і позбавлялось будь-якого дійового значення. В той же час вони дозволяли урядові вільно розпоряджатися державними коштами. Широко користувався уряд у цьому напрямку і застосуванням ст.87 Основних державних законів. Укладачі кошторисних правил 8 березня 1906 р. свідомо використали певні положення японської конституції 1889 р., які оберігали виконавчу владу від фінансового тиску з боку парламенту.

Отже, законодавчі рамки, у які було поставлено компетенцію Державної ради та Думи правилами 8 березня 1906 р., характеризувались трьома основними тенденціями. По-перше, укладачі прагнули внести до правил низку положень, які знищували б реальне політичне значення бюджетного права, як “гарантії” правового ладу. Саме з цією метою було використано відповідні положення японської конституції. По-друге, вони прагнули забезпечити можливість якомога повнішого збереження і закріплення, головним чином, у витратному бюджеті, усіх предметів витрат, які історично у ньому нашарувались, до того ж у тих обсягах кредитів, що існували в момент, коли країну охопила політична криза. По-третє, коли головною метою другої тенденції складало прагнення перешкодити представницьким установам – Державній раді та Думі – здійснювати у бюджеті зміни поза бажанням уряду, то третя полягала у наданні урядові найбільше можливої за конституційного ладу широти повноважень щодо зміни бюджету поза бажаннями палат народного представництва.

Бюджетні повноваження Державної ради, як і Думи, визначались не законами, за допомогою яких було оновлено державний лад Російської імперії, і не кошторисними правилами 8 березня 1906 р. Це питання вирішувалось запровадженням міністерств 1802 р., кошторисними правилами 1862 р. та указом 19 жовтня 1905 р. Саме ці останні три акти називались урядом загальними постановами про порядок здійснення законодавчих справ у Державній раді та Думі, а правила 8 березня 1906 р. – лише доповненням до них. Це приводило до того, що і в умовах конституційного ладу бюджет Російської імперії складався з двох частин: 1) з “заброньованих” кредитів, що не підлягали змінам і навіть обговоренню палатами і 2) “вільних” кредитів, на які розповсюджувалась компетенція палат. Обсяг першої частини доходив 40 % усього бюджету.

Таким чином, Державна рада не володіла правом бюджетної ініціативи навіть у тому обсязі, що охоплював її загальнозаконодавчу ініціативу. В той же час уряд Російської імперії мав серйозні підстави для певного обмеження

представницьких повноважень обох палат. У перехідну добу, в умовах бурхливих революційних пристрастей, що охопили всю імперію, відсутності політичного досвіду і у суспільства, і народного представництва надання щойно запровадженим законодавчим установам широких повноважень загрожувало перерозподілом власності, широкомасштабними кривавими подіями і навіть втратою державності та розгулом анархії. Про таку реальну загрозу свідчила діяльність перших двох Державних дум, які виходили за межі визначеної для них компетенції, за що і були розпущені.

Що ж стосувалось третього напрямку повноважень Державної ради, як і Думи, – нагляду за законністю діяльності уряду з управління державою, його теж було обмежено у порівнянні з західноєвропейським конституційним правом. На Заході запити (інтерпеляції) палат народного представництва урядові були одним з найважливіших способів ознайомлення останнього з настроями суспільства і суспільства з намірами уряду. Вони могли зачіпати як питання внутрішньої, так і зовнішньої політики і не тільки законність, але й доцільність дій уряду. Крім запитів депутати мали право щоденно задавати представникам уряду і запитання. Процедура інтерпеляції і запитань була спрощеною, а термін для відповідей мінімальний. З запровадженням в імперії народного представництва законодавчі палати отримали право нагляду тільки за законністю дій уряду. Воно було обставлене цілою низкою обмежень, які не мали місця ніде, окрім Росії. Це дозволяло урядові здійснювати будь-які заходи, прикриваючи їх “тінню закономірності”, тобто законності. Міністри могли уникнути роз’яснень на запит під приводом певних причин. Цьому сприяли ті умови, що уряд призначався монархом і був лише йому підзвітним, а велика частина державних справ вирішувалась у порядку верховного управління.

Таким чином, сутність еволюційних змін стосовно повноважень Державної ради, які носили структурний характер, полягала у наступному.

По-перше, право законодавчої ініціативи успадкувало сформульовану М.М.Сперанським на початку XIX ст. ідею, коли він виконував

розпорядження Олександра I опрацювати проект конституції з метою перетворення Росії на конституційну монархію. Сутність цієї ідеї полягала у наданні права законодавчої ініціативи саме міністрам, тобто виконавчій владі, яка зосереджувалась у руках монарха. Цією ідеєю визначалися і сутність, обсяги та межі законодавчих повноважень дорадчої Думи 6 серпня 1905 р., що знайшло успадкування запровадженням Державної ради 24 квітня 1906 р.

По-друге, бюджетні повноваження також успадкували положення запроваджень Державної ради 1810, 1842, 1901 рр, запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р., а також бюджетних правил 22 травня 1862 р. Усі вони зберегли основоположну сутність абсолютистського законодавства, яка знайшла віддзеркалення у правилах 8 березня 1906 р., Основних державних законах та запровадженнях Державної думи 20 лютого та Державної ради 24 квітня 1906 р.

По-третє, право контролю законності дій уряду до запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р. взагалі в Російській імперії не існувало, а тому воно пройшло, у порівнянні з правом законодавчої ініціативи та бюджетним правом, короткий шлях: тільки від серпня 1905 до квітня 1906 рр. Однак і на цьому праві стоїть печатка не західноєвропейського конституціоналізму, а російського абсолютистського самодержавства.

Усе сказане вище спростовує висунуті А.П.Бородіним у 1977 р. у кандидатській дисертації, а у 1999-2000 рр. у монографії та докторській дисертації положення про реформування Державної ради як побічний продукт революційної боротьби. Ми дотримуємось тієї точки зору, що у разі вирішального впливу революційної боротьби на визначення змісту перетворень цієї установи її реформування здійснювалося б, у кращому разі, установчими зборами, а у гіршому – обернулося б значно ширшими повноваженнями, ніж ті, що були вироблені урядом у 1905-1906 рр. З цього випливає той висновок, що еволюційні зміни Державної ради у системі

російської монархії виявились не побічним продуктом революційної боротьби, а реалізації ідеї урядового конституціоналізму.

РОЗДІЛ 4.

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ

4.1. Статус державних радників

Дослідження історії державної установи потребує охоплення і практики втілення в життя наданих їй повноважень, вирішення поставлених перед нею задач. Усе це і обумовлює виявлення особливостей функціонування Державної ради після її оновлення, статусу її особового складу, роботи комісій та засідань палати, порядку розгляду і ведення справ.

В дорадянський період питання статусу державних радників зачіпали, як додаток до статусу депутатів Державної думи, у своїх статтях Д.Д.Грімм [345], О.І.Камінка [445], М.М.Ковалевський [458; 460; 461], О.К.Фон-Резон [642]. Їх працям були властиві означені вище недоліки публікацій ліберальних журналістів. Радянських істориків особливості функціонування реакційної, на їх погляд, установи зовсім не цікавили. На сучасному етапі це питання більшою чи меншою мірою розглядалося в монографіях А.П.Бородіна [308], Є.А.Юртаєвої [677] та В.О.Дьоміна [354]. Однак їх автори зовсім не приділяли уваги еволюційним змінам статусу державних радників, успадкуванню ним особливостей функціонування дорадчої установи 1801-1905 рр., зокрема, найважливіших обмежень стосовно можливостей ефективного виконання покладених на неї задач, як наприклад, права самостійно збиратися на засідання та розпускати їх, а також зловживанням монархічного уряду цими обмеженнями та нечітким формулюванням законодавчих актів. В.О.Дьомін висловив низку поглядів та оцінок, з якими не можна погодитись. Дослідник виявляв сутнісну відмінність між різними групами особового складу і пов'язував реальну впливовість, авторитетність, професійну працездатність та її результативність з приналежністю до численніших груп. На перше місце у цьому плані він висував “бюрократію”, тобто призначуваних радників, а

після них – обраних представників земств [355, с.24]. В.О.Дьомін вважав, що інші члени Державної ради не користувалися у ній великим впливом і йшли за представниками бюрократії чи опинялися “у маргінальному стані” і могли впливати лише на ухвалу окремих другорядних постанов [355, с.25; 354, с.83]. Виходячи з цього, автор розподіляв особовий склад Державної ради на “актив”, що ніби то охоплював два-три десятки радників, і “пасив”, тобто решту. Дослідник зробив висновок, що ці два-три десятки осіб фактично визначали усю роботу установи. Вони очолювали комісії, доповідали їх постанови загальним зборам та виступали у дебатах, а більшість пасивно голосувала. Декілька ж десятків членів палати і зовсім не з’являлися на засідання [354, с.83; 355, с.25].

Проте це не зовсім так. Ні приналежність до певної групи, ні масштаби її чисельності не відігравали вирішальної ролі у визначенні впливовості, авторитетності, працездатності та результативності діяльності. Наприклад, обрані державні радники “академічної” групи, що охоплювала лише дванадцять осіб (В.І.Вернадський, М.М.Ковалевський та інші представники російських університетів), не входили до названих В.О.Дьоміним найвпливовішими груп – бюрократії та земств, однак не тільки не поступалися перед останніми якостями, але й перевищували їх. Не в змозі ми погодитись і з тезою про “маргінальність” переважаючої більшості особового складу Ради, оскільки це органічно не поєднується з представниками вищої соціальної верстви, сановної аристократії. Адже навіть коли ця більшість і не посідала вищих державних посад і не набувала управлінського досвіду у земствах, вона володіла землею, мала вищу освіту, займалась у широких масштабах сільським та промисловим виробництвом, торгівлею, науковою діяльністю, брала активну участь у громадсько-політичному житті, що також оберталося необхідним життєвим досвідом. Занадто сміливими можна назвати і твердження про пасивність переважаючої більшості загальних зборів та численні ігнорування засідань. У Державній раді, на відміну від нижньої палати, постійно панувала традиційна дисципліна та

самодисципліна: без поважних причин та без попередження голови Ради пропустити засідання без наслідків державні радники не могли. Наприклад, протягом чотирьох років – 1906, 1907, 1908 та 1909 – головою палати було зроблено лише три зауваження окремим членам Ради та три загальні заклики до порядку [389, с.147-148]. Тяжко погодитись і заявою В.О.Дьоміна про щорічне переведення у “неприсутствующі” не більше 3-4 членів, які втратили працездатність через похилий вік та про те, що випадки звільнення від посади через неугодні урядові виступи виявлялися поодинокими [355, с.23]. Усе це не відповідало дійсності, оскільки такі звільнення нараховували десятки випадків [389, с.147-148]. Не можна погодитись і з думкою автора про те, що через призначення половини особового складу Державної ради вона насправді виявилась не стільки частиною народного представництва, скільки радою чиновників, які ухвалюють постанови за вказівками вищого начальства і величезна більшість рішень верхньої палати не була самостійною, а ухвалювалась під диктування уряду чи Думи [355, с.40; 354, с.123]. Таке твердження спростовується непоодинокими фактами провалу палатою урядових законопроектів, до того ж навіть внесених таким авторитетним головою Ради міністрів, яким був П.А.Столипін, а також виникненням та функціонуванням у ній антиурядово налаштованого “прогресивного блоку”, головним програмним гаслом якого виявилась вимога формування відповідального перед представництвом “уряду довіри”. В.О.Дьомін сам спростовував своє попереднє твердження наведенням слів П.А.Столипіна про те, що Державна рада виявилась “нездоланною стіною” перед урядовими законопроектами з реформування країни [54, с. 97].

Для втілення в життя повноважень та виконання певних обов’язків членами палат народного представництва, про які йшла мова у попередньому розділі, їм необхідно було користуватись відповідними правами. Особливі права народних обранців Російської імперії виражались, по-перше, у свободі промови і, по-друге, у захищеності від простого способу позбавлення волі. Про них говорилось у ст.5, 26 та 27 запровадження Державної ради (24 квітня

1906 р.) та ст.14-16 запровадження Державної думи (20 лютого 1906 р.) [151, с.144, 149-150; 120, с.979; 151, с.144].

Необхідно зазначити, що згадані особливі права державних радників, як і депутатів Державної думи, не були абсолютними. Так, свобода промови, під якою розумілась уся сукупність словесної діяльності депутата під час виконання покладених на нього відповідних до цього звання обов'язків, не була безмежною. Цій свободі належало мати певні границі в інтересах збереження гідності та успішності занять представницьких зборів. Ці обмеження визначались самим законом або так званими наказами (регламентами) означених зборів. Ст.5 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) надавала державним радникам право цілком вільного обговорення й критики усіх запропонованих Державній раді законопроектів і взагалі справ та усіх пов'язаних з останніми обставин, дій та думок осіб чи місць, що їх надіслали, лише вимагаючи, щоб критика зачіпала дійсну сутність питання і обумовлювалась тільки нею.

А.К.Фон-Резон констатував, що надання членам Державної ради права свободи промови не звільняло їх від загального обов'язку підкорятись дії законів і законів кримінальних в особливості; дозволялась свобода критики, але не свобода лайки та скривдження чи свобода заклику до злочинних дій і таке інше [642, с.81]. До цього слід додати, що відповідно до ст.5 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.), члени останньої користувались "усією свободою думки" не абсолютно, а лише "у пропонованих їй справах" [151, с.144]. Немає сумніву, що під терміном "пропонованих" розумілися справи, які пропонувались законом, тобто підвідомчі Державній раді, і надійшли у визначеному ст. 29, 43, 54-56 та 57-59 запровадження Державної ради порядку [151, с.150, 152, 154-156]. У цих статтях визначався порядок внесення законопроектів (ст.29, 54-56), право збудження радою законодавчих пропозицій (ст.43) та порядок здійснення запитів (с.57-59) [151, с.156].

Саме тому не можна було вважати “пропонованими” усі ті справи, які, по-перше, хоча й надійшли правильно, відповідно до формальної точки зору, до Державної ради, але за своєю сутністю не підлягали її розгляду, а, по-друге, які надійшли до Державної ради з порушенням формального порядку. Наприклад, якщо самою Державною радою було збуджено пропозицію скасування чи зміну Основних державних законів, що не входило до її повноважень, або коли вироблений Державною радою законопроект, що не отримав монаршого затвердження, вносився на розгляд протягом тієї ж сесії, то про застосування ст.5 не могло бути і мови. У тому ж розумінні необхідно було сприймати і термін “справи, що підлягають віданню Думи”, який містився у ст. 14-ій її запровадження (20 лютого 1906 року) [120, с.943]. За словами А.К.Фон-Резона, взагалі можна сказати, що дарована членам Державної ради свобода промови у цілому мала те ж значення, що й привілеї, які було надано з цього предмету німецькими монархами державним урядовцям у 17-18 століттях. Ці привілеї встановлювали не повну безвідповідальність депутатів, а, навпаки, їхню відповідальність, але лише в передбачених законом випадках, та в загальному законному порядку. Цей характер вказане правило зберегло і після переходу до нових запроваджень Державної думи та Державної ради [642, с.82].

Отже, депутати палат народного представництва могли користуватися свободою промови лише у визначених законом межах. Подібні законні правила містилися у той час майже у всіх конституціях, причому, не дивлячись на різні редакції відповідних статей, вони мали загальну мету забезпечити депутатам у процесі виконання їхніх обов’язків свободу слова у більших обсягах, ніж вона визнавалась загальним законодавством в інших випадках. А для того, щоб думка представницьких зборів була вільною, необхідна була свобода думки кожного окремого депутата. Саме тому перша частина ст.34 Запровадження Державної ради 1901 р., говорячи про свободу думки Державної ради, припускала свободу думки її членів. Що ж стосувалось наступного додавання слова “ухвала”, то можна сказати, що під

думкою слід було розуміти лише остаточний висновок з усіх міркувань даного промовця, в той час як “ухвала” охоплювала останній. Отже, виходило, що Державна рада користувалася свободою думки. Однак ст.34 запровадження Державної ради 1901 року мала й другу частину. У ній Державна рада зобов’язувалась доходити суті справи і вникати у силу питань, що підлягали вирішенню, не віддаляючись від їх сутності й засновуючи свої висновки на “ухвалах позитивних” [151, с.16]. Таким чином, “думка” складалась з “ухвали” та “висновків”. З цього випливало, що державні радники користувались усією свободою стосовно “ухвал”, які входили до складу “думки”. Однак, коли члени Державної ради скоювали своїми промовами якусь злочинну дію, то вони не могли захищатись посиленням на ст.34. В той же час, поки вони дотримувались меж закону, якою б суворою й невблаганною не виявлялась їхня критика, якими б неприємними їхні зауваження були для тієї чи іншої особи, державні радники залишались захищеними від усіх таких наслідків, які для інших могла викликати досить вільно й різко висловлена думка.

Що ж стосувалось другого особливого права народних обранців, то воно знаходилось ще далше від абсолютності, про що говорило саме його визначення: захищеність від “простого” способу позбавлення волі. З цього випливало, що існує чи існують й інші, тобто “непрості” способи позбавлення депутата волі. Відповідно до закону, державні радники, як і депутати Державної думи, могли підлягати позбавленню або обмеженню волі, не інакше, як рішенням судової влади. Вони не підлягали особистому затриманню за борги. Для позбавлення ж їх волі рішенням судової влади, був необхідним попередній дозвіл Державної ради чи Думи, за винятків випадків: 1) притягнення їх до відповідальності за скоєні під час виконання або з приводу виконання обов’язків, що покладались на них їхнім званням, злочинні дії і 2) затримання їх під час скоєння злочинної дії або наступного дня [151, с.149-150, 157, 160; 120, с.944]. Означені права розподілялись на дві частини. У принципі вони існували відповідно до самого закону. Жодна

адміністративна установа не мала права позбавити чи обмежити волю депутата. Ця заборона виявлялась абсолютною.

Але, по-друге, позбавлення депутата волі закон допускав за згодою Державної ради або Думи. До того ж закон передбачав попередню згоду, тобто щоб вона передувала самому факту позбавлення волі [151, с.160-162, 944]. На народних обранців розповсюджувався інший закон, який не стосувався позбавлення чи обмеження їхньої волі, але міг бути застосований адміністративними установами. Це було запроваджене ще 14 серпня 1881 р. “Положення про заходи з охорони державного порядку та громадського спокою” [403, с.17; 217, с.261-265]. За свідченням А.К.Фон-Резона, воно розповсюджувалось і на державних радників та депутатів Думи [642, с.110]. Відповідно до “Положення...”, на майно останніх могли бути накладені арешт та секвестр, призупинені їхні періодичні видання, закриті утримувані ними учбові заклади. Не могли народні обранці захиститися своїм депутатським званням і проти обшуків займаних ними приміщень та квартир, що здійснювались адміністративними установами на тій підставі, що такі дії не складали ні позбавлення, ні обмеження волі [217, с.264-265]. Депутати Державної думи протестували проти такої позиції уряду, заявляли, що обшук складає порушення недоторканності депутата, про яку не може бути й мови, коли визнати можливість у будь який час обшукувати депутатів [87, с.214, 217-218]. А.К.Фон-Резон вважав, що заперечення депутатів Державної думи були безпідставними, оскільки ст.15 запровадження Державної думи (20 лютого 1906 р.) говорила не про недоторканність депутатів, а про позбавлення та обмеження їх волі, що, вочевидь, далеко не одне й те ж, оскільки останні терміни вужчі за перший. Правознавець вважав також, що обшук, відповідно до законної термінології, не має нічого спільного з позбавленням чи обмеженням волі. Він підкреслював, що ні в ст.15, ні в будь-якій іншій не говорилось про недоторканність приміщення депутатів, яка, відповідно до закону, взагалі не існувала [642, с.110-111].

Народні обранці могли позбавлятися волі і без попередньої згоди Державної ради чи Думи. Ст.68 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) декларувала, що віданню першого департаменту Ради підлягали “справи про відповідальність за скоєні членами Державної ради і членами Державної думи під час виконання або з приводу виконання покладених на них цим званням обов’язків злочинні дії” [1510, с.157]. Ст.22 Запровадження Державної думи (20 лютого 1906 р.) також виголошувала, що “члени Державної думи за скоєні ними під час виконання або з приводу виконання покладених на них цим званням обов’язків злочинні дії притягуються до відповідальності у порядку і на встановлених для притягування до відповідальності вищих урядовців державного управління підставах (Запровадження Державної ради, ст.86-95)” [120, с.944]. Цей порядок полягав у наступному. Донесення та скарги, що містили звинувачення в означених у пункті 4 ст.68 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) злочинних діях, надсилались на монарший розсуд, після чого надходили до першого департаменту Державної ради. Департамент повідомляв осіб, що притягувались до відповідальності, як про предмет звинувачення, так і про наявні докази, і вимагав від них пояснень [151, с.160-161]. Після розгляду наданих пояснень та зібрання свідчень, що виявлялись необхідними для з’ясування справи, департамент доходив постанови про подальший хід справи. Коли, за обставинами справи, виявлялось необхідним попереднє слідство, його виконання покладалось монаршим призначенням на одного з сенаторів касаційних департаментів, а прокурорські у цьому слідстві обов’язки виконував обер-прокурор кримінального касаційного департаменту [151, с.161].

Завершене слідство надсилалось, постановою обер-прокурора кримінального касаційного департаменту про подальший рух справи, до першого департаменту Державної ради, який вирішував припинити розпочате переслідування або накласти на притягнутого до відповідальності стягнення без суду. Що ж стосувалось державних радників та депутатів

Державної думи, департамент ухвалював припинення розпочатого переслідування або піддання його судові [151, с.161]. Постанова першого департаменту (ст.90 і 92) про припинення справи, піддання судові або накладання стягнення без суду надсилалась на монарший розсуд. Постанова ж департаменту про здійснення попереднього слідства (ст.90 і 91) підлягала виконанню без монаршого затвердження. Затверджена ж монархом постанова першого департаменту про піддання судові членів Державної ради та Думи, як і інших урядовців вищої інстанції, слугувала підставою звинувачувального акту, який укладався обер-прокурором кримінального касаційного департаменту і вносився ним до верховного кримінального суду [151, с.161-162]. Окрім цього державні радники, як і депутати Державної думи, відмовившись дати урочисту обіцянку під час вступу до тієї чи іншої палати, вважались такими, що зняли з себе звання народного обранця [151, с. 149-150; 527, с.943]. Вони його позбавлялись і у випадку втрати російського підданства або цензу, що надавав право участі у виборах [151, с.149-150; 120, с.944]. Таке ж покарання наступало, коли виявлялось, що обранці підлягали судові за злочинні дії, внаслідок яких вони позбавлялись права володіти майном, звільнялись зі служби, за крадіжку, шахрайство, привласнення довіреного майна, приховання краденого, купівлю, взяття в заставу явно краденого або отриманого через оману майна та лихварство, коли вони судовими вироками не виправдані, якщо б вони після засудження були б звільнені від покарання за давністю; коли їх було усунено судовими вироками від посади чи коли вони перебували під опікою або були визнані неспроможними, а також позбавлені духовного сану за розпусту чи вилучені з різних товариств або дворянських зборів їхніми рішеннями [151, с.149-150; 120, с.944; 120, с.792-793]. Нарешті, ст.60 запровадження Державної ради та ст.62 запровадження Державної думи дозволяли цим палатам народного представництва встановлювати докладні правила внутрішнього розпорядку та визначати певні заходи проти тих обранців, що порушують порядок засідань [151, с.156; 120, с.948, 954]. Ст.60 запровадження Державної ради

декларувала, що докладності внутрішнього розпорядку у палаті визначаються наказом, що видається Радою і опубліковується сенатом для загального відома [151, с.156]. Те ж декларували і зазначені статті запровадження Державної думи [120, с.948, 954]. А.К.Фон-Резон підкреслював, що поряд з загальною каральною державною владою над членами Державної ради та Думи встановлювалась ще й спеціальна дисциплінарна влада цих зборів або їх представника – голови [642, с.87].

Сутність наказу (регламенту) полягала у зібранні різних другорядних правил, що стосувались внутрішнього розпорядку тієї чи іншої установи і вказували спосіб та порядок виконання покладених на цю установу обов'язків. Такий же характер мав і наказ Державної ради, який нею ж укладався і видавався. Але з того ще не випливало, що конституційні закони не могли вирішувати деяких питань, що торкались внутрішнього розпорядку палати народного представництва. Запровадженням Державної ради (24 квітня 1906 р.) було передбачено різні предмети, що торкались внутрішнього розпорядку Ради. Зокрема, це були: порядок призначення голови Державної ради та його помічника (ст.3) [151, с.144], необхідність наявності кворуму для законності складу засідань (ст.31) [151, с.150], утворення комісій (ст.32) [151, с.150], призначення, відкриття й закриття засідань (ст.33) [151, с.150-151], припинення обговорення справ (ст.34) [151, с.151], непривселюдність засідань комісій (ст.38) [151, с.151], привселюдність загальних зборів (ст.39) [151, с.151-152], закриття засідань (ст.40) [151, с.152], ухвалення постанов Державної ради більшістю голосів (ст.46) [151, с.153], призначення голови узгоджувальної комісії Державної ради та Державної думи (ст.49) [151, с. 153-154], призначення справи на новий розгляд, коли її слухання не відбулося через відсутність законного числа членів Державної ради (ст.52) [151, с.154], визначення порядку вирішення справи про зміну чи скасування чинного або видання нового закону (ст.54-56) [151, с.154-155], визначення порядку подання заяв про відомості та пояснення з приводу дій з боку службовців чи установ, які визнаються незаконними, та порядку їх

обговорення (ст.57-59) [151, с.155-156], визначення порядку укладання правил допускання на засідання Державної ради сторонніх осіб та підтримання у приміщенні Ради належного порядку (ст.61) [151, с.156]. Усі ці положення стосувались і Державної думи [120, с.941-954]. За цими обмеженнями Державна рада, як і Дума, володіла правом встановити свій внутрішній розпорядок на свій власний розсуд. Отже, свобода депутатів мала тільки одну межу – закон. Таким чином, оскільки право укладання наказів надавалось Державній раді, як і Думі, їхніми запровадженнями, а наказ складав тільки розвиток встановлених ними основних правил, то будь-яка неузгоджена з ними постанова не могла вважатись законною.

Необхідність встановлення непохитного внутрішнього порядку у Державній раді відчувалась відразу ж за відкриттям її засідань. Однак з різних причин наказ було ухвалено Державною радою лише на засіданні 24 лютого 1907 р., а видано 11 травня 1907 р. [120, с.530-557]. Наказ Державної ради надавав голові палати повноваження щодо дотримання порядку у засіданнях Ради та керування дебатами й голосуванням (ст.1) [120, с.530]. Під час обговорення засіданням Державної ради будь-яких питань заборонялись оплески та інші голосні прояви схвалення або осуду, як і заважання промовцям висловлювати свою думку й інші способи порушення порядку засідань (ст.77) [120, с.545]. Жоден державний радник не мав права звертатись до засідання чи окремого депутата без надання на це дозволу головою палати (ст.64) [120, с.542-543]. Голова Ради був зобов'язаний схилити до обговорення питання тих радників, які ухилялись від нього [120, с.545]. Наказ передбачав і дисциплінарні заходи, які могли бути застосовані проти членів Державної ради у разі порушень встановленого порядку, і порядок їх застосування. Слід зазначити, що ці заходи, у порівнянні з наказами іноземних народних представництв, не були досить суворими і, говорячи словами А.К.Фон-Резона, здавались цілком задовільними і не грішили надмірною суворістю та занадто великими обмеженнями [642, с. 109]. Одночасно Фон-Резон підкреслював і визнану світовою

парламентською світовою практикою необхідність забезпечення умов для нормальної діяльності палат народного представництва. Правознавець констатував, що загальним переконанням в парламентських колах усіх країн є те, що сучасний склад палат, непримиренна ворожнеча різних партій, ненависть крайніх до існуючого порядку та охоронних елементів, недисциплінованість багатьох депутатів й здичавіння громадських звичаїв та звичок рішуче вимагають надання парламентові суворіших заходів для приборкування порушників порядку [642, с.109-110]. Для підтвердження цього наведемо приклади про значення наказу у забезпеченні плідної діяльності народного представництва Австро-Угорщини та Франції. Ухвалений у 1875 р. наказ палати депутатів Австро-Угорщини через відсутність необхідних дисциплінарних засобів забезпечення порядку призвів наприкінці 19 ст. до глибокої кризи парламентського життя. Спеціальна комісія, яка вивчала внутрішньопарламентську ситуацію, констатувала, що звичаї парламенту цілком здичавіли. Палаті залишалось бути присутньою при сценах бойовищ та безперервної лайки між її членами; повага до авторитету голови цілком зникла, і наказ не дає йому жодної можливості підтримувати порядок. З іншого боку, не припиняються спроби обструкції з боку багатьох партій, іноді дуже нечисленних, які цілком зводять нанівець принцип вирішення справ за більшістю. Замість дебатів, живого обміну думкою з'являються монологи, промови, що тягнуться безконечно довго, виступи, яких не слухають збори і яких через галас іноді не може чути навіть голова. І добре ще, якщо такі промови тільки стомливі і оратор не старається їхню беззмістовність присмачити міцними виразами, що викликають безчинство. Правильна течія парламентського життя майже зовсім припинилась. Меншість старалась проводити обструкцію усіма можливими засобами, і законними, і незаконними. Вона зривала засідання, то викликаючи очевидний скандал, що іноді перетворювався на бойовище, то затягуючи справу всілякими способами, які дозволяються наказом. У цьому відношенні своєчасно не скасовані різні застарілі правила значно

полегшували дії обструкціонерів. Ця гостра криза, якої зазнала палата, змусила багатьох депутатів вийти з пропозиціями перегляду наказу [532, с. 198-200].

Наказ (регламент) французької палати депутатів, навпаки, передбачав цілу низку різних дисциплінарних заходів, за допомогою яких голова (президент) палати міг забезпечувати в ній належний порядок. Ці заходи полягали у попередженнях депутатів, у перервах засідань на одну годину, до наступного дня, у закликах депутатів до порядку, у закликах до порядку з занесенням до протоколу, у позбавленні слова, у позбавленні слова з тимчасовим випровадженням з місця засідань на термін від 15 до 30 засідань, у позбавленні депутата половини місячної винагороди (заробітної платні). У випадку появи випровадженого депутата у залі засідань він підлягав арешту й утриманню протягом трьох діб у спеціальному приміщенні. Коли дисциплінарні стягнення заносились до протоколу, витяги з останнього, за рахунок покараного депутата, друкувались у кількості двохсот екземплярів і розповсюджувались в усіх комунах округу, у якому цього депутата було обрано. Нарешті, у разі здійснення депутатом злочину президент зборів повідомляв прокурора судової палати [172, с.105-107, 109]. І хоча, зрозуміло, передбачена наказом суворість дисциплінарних стягнень не була панацеєю від усіх порушень, однак вона складала дійовий засіб забезпечення нормальної діяльності народного представництва. А.К.Фон-Резон зазначав, що відсутність дисципліни розуму не можна терпіти ніде. Не може підлягати сумніву право представницьких зборів встановити в своїх наказах необхідні заходи проти порушення порядку в засіданнях словесними ексцесами або поведінкою депутатів [642, с.105]. А.К.Фон-Резон продовжував, що вже сам факт існування законодавчих зборів надає їм право захищатися, забезпечувати їхню діяльність. На його думку, збори мали право вживати необхідні заходи, щоб зробити непорушною свободу своїх нарад й вилучити членів, що порушують порядок, і що саме тому не можна серйозно вагатись у

праві зборів встановити в наказі каральні заходи проти тих, хто заважає нарадам [642, с.105].

Наказ Державної ради 11 травня 1907 р. передбачав дисциплінарні заходи для забезпечення порядку під час роботи палати. Голові Ради надавалось право закликати промовців до порядку. Якщо після такого заклику промовець знову порушував його, то голова міг позбавити його слова щодо питання, яке обговорювалось цим засіданням (ст.49) [120, с. 545]. Відповідно до заяви, яку підтримувало не менше десяти радників, промовця могли також, постановою Ради, позбавити слова щодо питання, яке обговорювалось цим засіданням. Дебати з приводу таких заяв не дозволялись, а голосування відбувалось за допомогою записок [120, с.545]. Останні мали надписи “так” і “ні”. Ці записки, у присутності кількох радників, підраховувались працівниками державної канцелярії під наглядом державного секретаря [120, с.554]. У випадках суттєвого порушення порядку державним радником його могли, відповідно до пропозиції голови або заяви, яку підтримувало не менше десяти членів Державної ради, постановою останньої, відсторонити від участі в засіданнях на термін не більше, ніж один місяць. Перед ухвалою такої постанови радникові, що порушував дисципліну, надавалась можливість пояснення щодо цього порушення. Дебати у такому разі були неможливими, а голосування відбувалось за допомогою записок [120, с.545-546].

Таким чином, наказ Державної ради, визнаючи за головою як право позбавлення промовця слова, так і пропозиції Державній раді щодо випровадження та відсторонення радника, одночасно передбачав самостійне право самої Державної ради, відповідно до заяви, яку підтримувало не менше десяти членів палати, не зважаючи на пропозицію голови, поставити на обговорення питання про застосування цих дисциплінарних заходів [120, с. 546]. Отже, відповідно до наказу Державної ради, тільки заклик до порядку було віднесено до виключної влади голови. Але голові Ради надавалось право не тільки накладати дисциплінарні стягнення, але й наказувати про

вилучення із стенографічних звітів таких слів та виразів депутата, які могли б виявитись приводом, у разі занесення до звіту, застосування проти нього дисциплінарних заходів [120, с.555-557]. Наказ Державної ради говорив про “порушення” (ст.77) та про “суттєві порушення” (ст.81) порядку, однак не визначав, які з них відносились до перших чи до останніх [120, с.545]. Слід зазначити, що державні радники фактично і не порушували дисципліни. Так, протягом чотирьох неповних років - 1906, 1907, 1908 та 1909 – головою палати було висловлено: протягом першої сесії 1906 р. – три зауваження, а в 1907, 1907 та 1909 рр. – по одному заклик – майже не було випадків застосування дисциплінарних стягнень і що голова майже завжди обмежувався попередженнями й зауваженнями, з чого випливає, що усі зазначені порушення стосувались простих, а не суттєвих порушень. Самі зауваження голови Державної ради сходили переважно до захисту від занадто різкої критики вищих державних установ, посадових та присутніх у Державній раді осіб, до усунення занадто різких виразів і роздумів, що не торкалися справи, та до підтримання влади голови [642, с.116].

Отже, наказ Державної ради творчо успадкував досвід іноземних народних представництв стосовно постанов про свій внутрішній розпорядок, передбачивши цілу низку дисциплінарних стягнень, у тому числі й відсторонення від участі в роботі засідань. Відповідно до цих постанов, голова Ради відкривав засідання, керував ними, спостерігав за підтриманням в них порядку. Тим самим він ставав по відношенню до радників органом, якому належало, перш за все, здійснення парламентської дисциплінарної влади, настільки збори не залишили її за собою. При цьому головним залишалось право вільної, у рамках закону, промови, а також положення про те, що радник не міг бути вилученим зі свого осередку, притягнутим до кримінальної відповідальності або взятим під варту інакше, як за згодою самих зборів. Тим самим закон передбачав забезпечення можливості Державній раді попередити тенденційне чи не досить обгрунтоване позбавлення свободи своїх членів, щоб усунути можливі спроби вилучення з

їхнього осередку тих радників, які з тих чи інших причин викликали невдоволення органів адміністрації.

Що ж стосувалось обов'язків державних радників, то до них, перш за все, відносились законодавчі повноваження, тобто обов'язки висувати пропозиції про зміну чи скасування чинних та видання нових законів, а також ухвалювати бюджет [151, с.152, 154-155]. Члени Державної ради були зобов'язані бути присутніми на засіданнях Ради. Відсутність на засіданнях допускалась лише з поважних причин. Радник, який не мав можливості прибути на засідання, був зобов'язаний повідомити голову Ради або державного секретаря про причину своєї відсутності. Призначені члени Державної ради не могли від'їжджати без відпустки. Обрані ж радники могли від'їжджати на термін не більше 14 днів за дозволом голови. Відпустки на довший термін дозволялись постановою Ради [120, с.531].

Таким чином, законодавство передбачало необхідні для забезпечення вільного виконання народними обранцями своїх обов'язків права та переваги, які полягали у свободі промови та у захищеності від простого способу позбавлення волі. Однак аналіз цих законів дозволяє дійти того висновку, що вони суттєво відрізнялись від постанов конституцій іноземних держав з тих же питань і зовсім не мали на увазі встановити "недоторканність" депутатів та звільнення їхньої діяльності з виконання обов'язків, що покладались на них цим званням, від будь-якого впливу примусової влади держави. Ці закони лише встановлювали певні, точно визначені спеціальні права російських депутатів, якими вони користувались, на відміну від інших підданих, до тих пір, поки перебували у званні членів Державної ради. В той же час на депутатів розповсюджувались положення карних законів за скоєння ними злочинних дій та за порушення державного порядку і громадського спокою.

4.2. Комісії та засідання Ради

Парламентські комісії фактично відіграють визначальну роль в характері діяльності законодавчої установи. До їх складу, як правило, входять фахівці галузі, якої торкається законопроект і правознавці високої кваліфікації. Ці дві умови спрямовуються, по-перше, на досягнення узгодженості з основоположним законодавством, а по-друге, максимальної досконалості законодавчого акту, його практичної результативності і позитивного впливу на еволюційний процес розвитку державної системи та суспільства взагалі. Виявленню ступеня відповідності цим вимогам комісій Державної ради Російської імперії і присвячено даний підрозділ.

В дорадянську добу питання щодо комісій Державної ради розглядав у газетній статті І.Яшунський [685]. Радянських дослідників ця проблема не цікавила. Ігнорував її на сучасному етапі і А.П.Бородін. Є.А.Юртаєва констатувала наявність комісій різного характеру: постійних, тимчасових, узгоджувальних, об'єднаних, показувала особливості їх формування, підкреслювала їх значимість в ухвалі постанов Ради [354, с.22, 29]. В.О.Дьомін, на відміну від Є.А.Юртаєвої, вважав, що вплив комісій на рішення палати був не вирішальним, а середнім, і тут же сам собі суперечив, констатуючи їх дуже значний вплив на хід та результати обговорення питання загальними зборами. Він додавав, що нерідко мали місце випадки ухвали важливих рішень на підставі пропозиції меншості комісій [354, с.210]. Позитивним доробком В.О.Дьоміна було те, що він підрахував кількість тимчасових комісій, які діяли упродовж кожної сесії [354, с.217-230]. Ретельно розглядала Є.А.Юртаєва і порядок засідань Державної ради [677, с.35-43]. В.О.Дьомін же приділив цьому питанню лише два абзаци [354, с. 236-237].

Уся діяльність Державної ради, її внутрішній розпорядок, як і реалізація прав та виконання обов'язків її членами, розпочинались перевіркою депутатських повноважень обраних радників. Ця перевірка здійснювалась

відповідною комісією. З роботою комісій була тісно пов'язана уся законодавча діяльність палати народного представництва. Основні положення про комісії визначались запровадженням Державної ради [530, с. 150-151, 153-155], а конкретизувались її наказом [120, с.532-541, 543, 546, 550-553]. Статті 29 та 56 запровадження Державної ради декларували, що в ній створюються комісії для опрацювання законопроектів і внесення їх на розгляд загальних зборів [151, с.150, 155]. Ці комісії мали попередньо розглядати й ухвалені Державною думою законопроекти, що надійшли до Ради [151, с.150]. Відповідно до ст.49 свого запровадження, Державна рада утворювала разом з Державною думою, з рівного числа членів обох палат народного представництва узгоджувальну комісію для вирішення суперечок щодо обопільного ухвалення законопроектів [151, с.153-154]. Усі ці нечисленні постанови запровадження Державної ради досить докладно конкретизувались її наказом у 48 статтях [120, с.550-553], як і передбачала ст. 60 запровадження [151, с.156]. Статті наказу стосовно комісій розподілялись за своїм характером на кілька груп: перевірка повноважень обраних державних радників (ст.13-21); порядок ведення справ щодо особистого положення членів Державної ради (ст.22-25); комісії у складі Державної ради (ст.26-54); роль та місце комісій в ухваленні законопроектів Радою (ст.71, 82, 92, 96, 103, 107, 108); фінансові комісії (ст.112-115) [120, с.532-541, 543-544, 546, 549-553]. Ст.26 наказу передбачала утворення у складі Державної ради постійних і тимчасових комісій. Постійні комісії утворювались для вирішення певних справ у складі радників, що обирались на всю сесію Державної ради, а тимчасові – до завершення вирішення Радою якоїсь випадкової чи несистематичної справи [120, с.535]. Постійних комісій утворювалось три: 1) особового складу та внутрішнього розпорядку; 2) фінансова; 3) законодавчих пропозицій [120, с.535]. Кількість тимчасових комісій не визначалась, оскільки останні утворювались у залежності від виникнення потреби вирішення певної справи тимчасового характеру.

Попередня перевірка (тобто без виїзду до відповідної виборчої установи)

повноважень щойно обраних радників покладалась на комісію особового складу та внутрішнього розпорядку. До неї надходили повідомлення щодо обраних державних радників з тих установ, якими останні обирались. Сумніви відносно правильності здійснених виборів могли бути заявлені державними радниками не пізніше семи днів від дня оголошення обраних осіб. Такі заяви подавались голові Державної ради або комісії у письмовій формі з зазначенням підстави сумнівів [120, с.532-533]. Комісія мала право, не очікуючи завершення перевірки нею оскаржених або підданих сумніву щодо правильності виборів, звітувати про тих членів Ради, відносно правильності обрання яких не надходили скарги чи заяви і не виникло сумнівів у комісії. Раднику ж, правильність обрання якого було оскаржено чи викликала сумніви у комісії, надавалась можливість, під час розгляду справи в комісії, давати усі необхідні, на його думку, пояснення, але без участі в ухваленні її рішень, коли він був членом комісії. На засіданнях комісії могли бути присутніми і ті радники, які піддали сумніву чи оскаржили обрання якогось депутата. Постанова комісії укупі з отриманими поясненнями доповідалась загальним зборам Державної ради окремо по кожному слідству щодо оскаржених чи сумнівних у правильності виборів [120, с.533]. Під час вирішення загальними зборами Державної ради справи про правильність обрання якогось радника він не брав участі у голосуванні, що здійснювалось за допомогою записок. Ті ж радники, справи про правильність обрання яких розглядались комісією чи загальними зборами Державної ради, користувались усіма правами члена Ради до ухвалення нею постанови про скасування їхнього обрання. Радники, обрання яких скасовувалось постановою Державної ради, вважались такими, що вибули з її складу. Про скасування Державною радою обрання певного депутата державний секретар повідомляв голову Ради міністрів для призначення нових виборів [120, с.533-534; 151, с.148-149]. Ст.23 запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) передбачала скасування виборів стосовно якоїсь виборчої установи цілковито або стосовно окремого радника. У першому випадку відбувались

повторні вибори, а в останньому – на місце депутатів, обрання яких визнавалось неправильним, заступала та особа, що зібрала найбільше голосів. Коли ж таких осіб не виявлялось, відбувались нові вибори [151, с.148-149].

Справи, що стосувались особистого положення державних радників, комісія особового складу та внутрішнього розпорядку вирішувала наступним чином. Голові Державної ради надсилались повідомлення про обставини, що виявлялись підставою позбавлення члена Ради особистої волі, тимчасового відсторонення його від участі у зборах Ради, а також вибуття з її складу. Переконавшись, що повідомлення чи заяви зачіпають зазначені обставини, голова передавав їх комісії особового складу і внутрішнього розпорядку для опрацювання її постанови і доповіді загальним зборам Державної ради. Відповідно до цієї постанови, загальні збори Ради ухвалювали остаточне рішення справи [120, с.534-535]. Зрозуміло, що перевірка депутатських повноважень державних радників і вирішення справ їхнього особистого положення носили епізодичний характер у роботі комісії особового складу та внутрішнього розпорядку. Основу роботи усіх комісій складала законодавча діяльність. Саме тому наказ приділяв великої уваги процедурі обрання комісій, визначення порядку їхньої діяльності, а також координації законотворчої діяльності Державної ради та Державної думи, тобто формування та роботи узгоджувальних комісій цих палат народного представництва. Як вже зазначалось вище, у складі Державної ради утворювались три постійні комісії [120, с.535]. До кожної з них надходили, окрім визначених наказом справ, й інші справи, які Державна рада вважала за потрібне їм вручити без утворення особливої тимчасової комісії [120, с.535]. Комісія особового складу та внутрішнього розпорядку складалася з десяти членів, законодавчих пропозицій – з п'ятнадцяти, а фінансова – з тридцяти [120, с.536]. Члени комісій особового складу і внутрішнього розпорядку та законодавчих пропозицій обирались на початку сесії Державної ради. Члени ж фінансової комісії обирались перед закінченням сесії на термін до обрання наприкінці наступної сесії нової фінансової комісії [120, с.536]. Ст.3 правил 8

березня 1906 р. декларувала, що попереднє ознайомлення з фінансовими кошторисами міністерств і головних управлінь та з проектом бюджету Державна рада й Дума покладали на створювані ними комісії, що могли розпочати свою роботу над кошторисами й бюджетом і до відкриття сесії [120, с.296].

Обраний до комісії радник не мав права відмовитись від участі в її роботі, але з поважних причин міг клопотатися про звільнення від цього обов'язку. Дозвіл на таке клопотання залежав від постанови Державної ради. Радник міг бути обраним лише членом двох комісій [120, с.537]. Перше засідання комісії призначалось їй найстарішим за віком членом. На цьому засіданні члени комісії обирали зі свого осередку голову комісії та його заступника. На засіданнях комісії могли бути присутніми голова Державної ради та його заступник з правом дорадчого голосу. До участі в засіданнях комісії можна було запрошувати її постановою радників, які не були членами комісії, а також державного секретаря та його заступника [120, с.537-538]. Під час обговорення в комісії заяви державних радників про видання нового закону або про скасування чи зміну чинного, а також під час опрацювання, відповідно до такої заяви, законопроекту чи обговорення заяви про визнання дії міністра або головноуправляючого, підпорядкованої йому особи чи установи незаконними, для участі в роботі комісії запрошувався член Державної ради, що першим вніс цю заяву, якщо радники, які подали цю заяву, не обрали зі свого осередку іншу особу. На засідання комісії запрошувались також радники, що вносили поправку під час постатейного розгляду Радою проекту чи пропозиції, коли цю поправку було передано на обговорення комісії. Міністрам та головноуправляючим окремими частинами, а також особам, що їх замінювали, надавалось право бути присутніми на засіданнях комісій й надавати їм всіх необхідних пояснень та відомостей. Для цього голову Ради міністрів повідомляли про кожне засідання [120, с.538; 151, с.151, 155-156].

У випадках, коли для обговорення справ в комісіях не було встановлено

особливих правил, в дію вступали правила, що визначали порядок розгляду справ загальними зборами Державної ради. Постанови комісії виявлялись дійсними за умови наявності на її засіданнях більше половини її повного складу. Вирішальний голос в комісії належав тільки її членам. Постанови комісії ухвалювались більшістю голосів присутніх на її засіданні членів. У випадку рівності голосів проводилось повторне голосування. Якщо ж і в цьому разі голоси розподілялись порівну, перевагу надавав голос голови комісії [120, с.539]. Комісії подавали загальним зборам Державної ради письмову доповідь з кожної справи. У ній викладалась постанова комісії, яку було ухвалено одногосно чи більшістю голосів, а у випадку необхідності також і сутність думок, на підставі яких ґрунтувалась постанова. Доповідь комісії підписували голова, член-доповідач й інші її члени. До доповіді додавались також особливі думки тих членів комісії, які виявляли бажання ознайомити з ними загальні збори Державної ради. Комісія обирала зі свого осередку доповідача для подання Державній раді пояснень під час обговорення нею постанови комісії. У разі необхідності комісія призначала кількох доповідачів [120, с.539]. Коли виникала необхідність утворення постановою Державної ради узгоджувальної комісії для вирішення спільних питань з Державною думою, її кількісний склад від Ради визначався загальними зборами останньої. У разі створення узгоджувальної комісії Державною думою Державна рада обирала зі свого осередку таку кількість членів цієї комісії, яку було обрано зі свого осередку Думою [120, с.540].

Комісії відігравали важливу роль у діяльності Державної ради. Доповідачам комісій, нарівні з міністрами та головноуправляючими окремими частинами, на засіданнях Державної ради голова надавав слово позачергово, відразу ж після заяви про бажання виступу, однак без припинення виступу промовця [120, с.543-544; 151, с.151]. Опрацьовані комісіями законопроекти та доповіді друкувались і вручались державним радникам. Після закінчення загального обговорення проекту чи пропозиції Державна рада ухвалювала постанову або про відхилення усього проекту чи

пропозиції, або про передачу його до однієї з постійних чи тимчасових комісій, або ж про безпосередній перехід до його постатейного розгляду [120, с.546, 549]. Відповідно до заяви десяти і більше радників, поставало питання про передачу проекту чи пропозиції або їхньої частини якійсь комісії. По такій заяві диспут обмежувався однією промовою “за” і однією – “проти”. Запропоновані членами Державної ради поправлення до постанови про передачу справи до комісії також передавались до неї. Поправлення проекту чи пропозиції, які вже розглядались комісією, могли бути повернутими до неї постановою Державної ради. Коли Державна рада відхиляла запропоновану комісією зміну проекту чи пропозиції, розпочиналось її обговорення [120, с. 550-551].

Що ж стосувалось фінансової комісії, то до неї надходили, відразу ж після подання їх Державній раді, кошториси міністерств та головних управлінь, а також ухвалений Державною думою проект державного розпису прибутків та витрат, які обговорювались загальними зборами Державної ради не інакше, як за постановою фінансової комісії. До останньої подавався і укладений відповідно до встановленого порядку кошторис витрат на утримання Державної ради, державної канцелярії і підпорядкованих їм установ, до першого вересня року, що передував кошторисному. Постанова комісії щодо цього кошторису подавалась на розгляд загальних зборів Державної ради. Одночасно з внесенням до фінансової комісії кошторис подавався і міністру фінансів. Фінансова комісія виносила на обговорення загальних зборів Ради і постанови відносно пропозиції про здійснення протягом бюджетного року і непередбачених нею невідкладних витрат, які передбачались статтями 16 та 17 бюджетних правил 8 березня 1906 р. Поряд з цим до фінансової комісії, для ухвалення її постанови, подавались законопроекти про здійснення нових витрат з державної скарбниці. Загальні збори Державної ради розглядали доповідь фінансової комісії відповідно до порядку, який було передбачено наказом Ради для обговорення законопроектів [120, с.552-553; 120, с.298-299].

29 серпня 1915 р. Державна рада внесла зміни до статей 27-30 та 51 свого наказу. Ст.27, у якій раніш говорилося про утворення в Державній раді трьох постійних комісій, запроваджувала п'ять постійних комісій: 1) особового складу та внутрішнього розпорядку; 2) фінансова; 3) законодавчих пропозицій; 4) військових сухопутних і морських справ; 5) економічна [267]. До тексту ст.28 додавалось, що справи, які стосуються державної оборони, негайно по внесенню їх до Державної ради, надходять до комісії військових сухопутних і морських справ [120, с.535]. Змінювалась і ст.29: економічна комісія утворювалась з п'ятнадцяти, а військових сухопутних і морських справ – з десяти радників [267]. Зміна ст.30 полягала у тому, що члени економічної комісії, як і комісій законодавчих пропозицій та особового складу і внутрішнього розпорядку, обирались на початку сесії Державної ради, а члени фінансової та військової комісій – перед закінченням сесії на строк до обрання наприкінці наступної сесії нового складу цих комісій [267]. Що ж стосується ст.51, то вона доповнювалась такою постановою: якщо по справі об'єднане засідання не було призначено, то доповідь постійної чи тимчасової комісії, до якої надійшла справа, передається на вирішення других комісій, предметів відання яких вона стосується [267].

Наказ докладно регламентував і порядок засідань Державної ради, які розпочинались у визначений монаршим указом день відкриття сесії [120, с. 150]. За умови наявності необхідного для законного складу засідань Державної ради числа її членів (не менше однієї третини) голова проголошував дії Ради розпочатими. Одночасно він повідомляв про це монарха, голову Ради міністрів та голову Державної думи [120, с.541; 151, с. 150]. Засідання Державної ради проходили у заздалегідь визначені на початку сесії дні. У випадку необхідності, постановою Ради, її засідання могло бути призначено і на будь-який інший день. Звичайні засідання скасовувались вказівкою голови або письмовою заявою не менше тридцяти радників. Голова призначав і годину початку кожного засідання. Останнє могло бути закритим для розгляду усієї справи, що потребувала

конфіденційності, або ж її певної частини. Державна рада розпочинала обговорення заяви радників про проголошення засідання закритим, якщо її підтримувало не менше десяти членів Ради. Обговорення такої заяви відбувалось не привселюдно і обмежувалось однією промовою “за” і однією – “проти”. На закритому засіданні Державної ради були присутніми державний секретар з його заступником, а відповідно до розпорядження державного секретаря, й інші посадові особи державної канцелярії [120, с.541-542; 151, с.152]. Після відкриття засідання Державної ради державний секретар доповідав про зміни в особовому складі, що відбулися після попереднього засідання, про затверджені та незатверджені монархом законопроекти та про відхилені Державною думою попередньо ухвалені Радою постанови. Радники не могли виступати з промовами на засіданні без дозволу голови, до якого мали звертатись у своїх промовах. Останні виголошувались зі спеціально відведеного для цього місця і лише з дозволу голови – зі свого місця. Державним радникам заборонялось говорити більше двох разів з одного питання та більше, як півгодини кожного разу. Відхилення від цього правила у разі необхідності залежало від рішення голови Ради [120, с.542-543].

Не дозволялось і читання на засіданнях Державної ради письмових виступів, за винятком необхідних для з'ясування справи документів. Державні радники, що бажали висловитись про справу, заявляли про це безпосередньо голові або державному секретареві з зазначенням, по можливості, аргументуватимуть вони “за” чи “проти” проекту чи пропозиції, до того ж про його загальні підвалини чи окремі статті. Прізвища цих радників заносились до особливого списку. Голова надавав слово у порядку занесення радників до списку, чергуючи прихильників “за” і “проти” проекту, що обговорювався [120, с.543]. Диспут з певного питання оголошувався закінченим, коли з нього висловлювались усі занесені до списку промовців депутати. Коли ж диспут затягувався, за пропозицією голови чи за заявою члена Ради, яку підтримувало не менше десяти радників,

виносилась постанова про припинення запису охочих промови та про скорочення часу промови тих, кого вже було занесено до списку. Коли ж по закінченні диспуту міністр, головноуправляючий або доповідач комісії просили слова, то диспут вважався продовженим. Однак, вислухавши підстави означених осіб, Державна рада, за пропозицією голови або підтриманої не менше, як десятьма радниками, заяви, могла припинити продовження диспуту. І така постанова виносилась без обговорення [120, с.544].

Заяву про дотримання на засіданні Державної ради встановленого її запровадженням чи наказом порядку або правила можна було зробити у будь-який час. Вона вирішувалась Державною радою, якщо підтримувалась десятьма чи більше того радниками. Дебати з цього приводу обмежувались однією промовою “за” і однією – “проти”. У тому випадку, коли обговорення внесеної пропозиції обмежувалось одним виступом “за” і одним – “проти” неї, а про бажання висловитись з цього питання заявила більша кількість радників, вибір з них осіб, яким надавалось слово, відбувався за їхньою згодою або жеребкуванням [120, с.545].

Слід зазначити, що протягом кількох років практика народного представництва зіштовхнула російське державне право з неясністю і цілковитою невизначеністю поняття “сесії”. Систематичні перерви монаршими указами засідань Державної ради та Думи з метою позапарламентського видання законів на підставі ст.87 про надзвичайний стан загострили, говорячи словами І.Яшунського, значення цього поняття, змусили його посісти особливе місце серед різних понять державного права. Поняття “сесії” опинилось у центрі політичної злоби дня, викликало низку праць у спеціальній пресі та послугувало предметом обговорення у петроградському юридичному товаристві [686, с.3033-3034; 148, с.550-553]. І.Яшунський зазначав, що це обговорення не принесло політичних результатів, і підкреслював обумовлену парламентською практикою гостру необхідність формулювання сутності поняття “сесії”. Він додавав, що настав

час, коли з принциповою неясністю поняття сесії миритися далі виявлялося практично неможливим [686, с.3038].

Серед російських правознавців виникли два протилежні напрямки розуміння та тлумачення поняття сесії. Прихильники одного з них вважали, що на рік буває лише одна сесія, яка припадає на період від осені до літа наступного календарного року. Протилежна ж думка полягала у тому, що передбачене законом щорічне скликання палат народного представництва означає тільки обов'язок верховної влади скликати Державну раду та Думу не менше одного разу на рік, але аж ніяк не виключає можливості проведення кількох сесій протягом одного року, як і сесії, що триває більше одного року. Перед прихильниками останньої думки виникло питання: бувають тільки звичайні сесії чи ще й надзвичайні, і якщо так, то як їх розрізнити? І тут знову поставало подвійне розуміння речей. У той час, як одні прагнули визначити строгу відмінність звичайної сесії від надзвичайної і намагались формулювати відмінні ознаки звичайної, тобто чергової сесії, інші твердили, що юридично надзвичайна сесія нічим не відрізняється від звичайної, з чого доходили логічного заперечення взагалі поняття надзвичайної сесії як юридичного терміну. Нарешті, суперечним виявилось і те, які моменти слід вважати за початок і закінчення сесії і які за просто припинення однієї і тієї ж сесії. І.Яшунський констатував, що жодна з двох означених позицій не знайшла загального визнання, і вбачав причину цього, по-перше, у невизначеності й суперечливості редагування законодавчих норм, а, по-друге, у відсутності практичного досвіду. І дійсно, звернувшись до законодавчих актів, побачимо, що термін "сесія" згадувався в одній статті Основних державних законів [686, с.3035], у трьох статтях (7, 28 та 51) запровадження Державної ради і в дев'яти статтях (7-10, 16, 30,55, 57, 84) її наказу, але в жодній з них не знаходилось пояснення чи визначення поняття цього терміну [151, с.72, 531-532, 535-536, 541-547].

Отже, оновлене революцією російське державне право, говорячи про сесію, ніде цього поняття не визначало, вважаючи, вочевидь, його твердо

встановленим та загальновідомим і запозичуючи його з одного з двох можливих джерел: західноєвропейського конституційного права або з вітчизняного дореформеного права. Однак перше джерело здається досить сумнівним. Майже в усіх конституціях Західної Європи зустрічались тотожні за своїм змістом норми, що встановлювали формальну різницю між перервою у течії сесії, з одного боку, та закриттям сесії, з іншого боку. Відповідно до тих конституцій, керівник держави відкривав сесію, відкладав або переривав її заняття, закривав сесію і розпускав парламент [332, с.1012]. Указ, який закривав сесію, виявлявся таким актом, що формально відрізнявся від указу, який переривав течію сесії. За таких умов визначення поняття сесії жодних труднощів не зустрічало: сесія – відрізок часу, що встановлюється указом, – тим, що відкриває сесію, і тим, що її закриває. Цей відрізок міг бути досить різним: сесія могла продовжуватись місяць, рік і кілька років. Навіть у тих випадках, коли конституція встановлювала мінімальну довготривалість сесії, її максимальна довготривалість визначалась указом керівника держави. Саме питання про те, чи припинення занять парламенту є перервою у течії сесії чи її закриттям, у західноєвропейських країнах не могло виникнути, оскільки характер припинення занять категорично констатувався формою указу – указу про перерву сесії, в одному випадку, та указу про припинення сесії, в іншому [332, с.1012]. На цілком протилежній позиції знаходились російські Основні державні закони. Жодної формальної різниці між указом, що переривав сесію, та указом, що її закривав, ці Основні закони не знали. У їхньому тексті не містилося властивої західноєвропейським конституціям статті, що надавала монархові право як переривати течію сесії, так і її закривати [151, с.54-57]. Ст.99 Основних державних законів у загальній формі проголошувала, що довготривалість щорічних занять Державної ради і Державної думи та строки перерви занять протягом року визначаються указами імператора [151, с.70]. А ці укази цілком і безумовно були тотожні за своїм змістом як у тому випадку, коли вони переривали течію сесії, так і у тому, коли вони зовсім її закривали. Цілком тотожною була і форма указів

про закриття сесії та її призупинення.

Таким чином, не викликало сумніву, що у визначенні поняття сесії російське оновлене законодавство істотно відрізнялось від західноєвропейського, що схиляє дослідника звернутися до російського дореформеного права. Цілком визначене поняття сесії ми знаходимо у запровадженні Державної ради 1901 р. Його ст.29 декларувала, що збори Державної ради переривалися на літні місяці. Довготривалість вакантного періоду визначалась особливими на кожен рік монаршими повеліннями [151, с.12]. Отже, заняття Державної ради продовжувалися протягом усього року, за винятком літніх місяців, – від осені до літа. Ст.30 запровадження Державної ради 1901 р. ці засідання називала сесією, констатуючи, що голова Ради щорічно звітував перед монархом про її діяльність протягом кожної минулої сесії [151, с.12]. Порівняння цих статей – 29 та 30 – дозволяє дійти безсумнівного висновку, що сесією запровадження Державної ради 1901 р. вважало довготривалість щорічних занять Ради, які розпочинались восени і закінчувались напередодні літа. Такому ж розумінню відповідала і практика. Про діяльність Державної ради щорічно укладалися два звіти монархові: 1) звіт голови Ради та 2) звіт з діловодства Ради. До того ж кожен з цих звітів іменувався звітом за минулу сесію [151, с.12].

Про те, що оновлене російське державне право успадкувало поняття сесії від дореволюційного законодавства, свідчить і інший факт. Ст.7 запровадження Державної ради 1906 р. буквально повторювала текст ст. 30 запровадження 1901 р.: голова Державної Ради щорічно звітує перед монархом про діяльність Ради за кожна минулу сесію [151, с.144, 12]. Зрозуміло, що у запровадженні Державної ради 1901 р. “сесія” складала лише канцелярський термін, на відміну від якого “сесія” у запровадженні 1906 р. виявлялась поняттям юридичним. Проте як дореформенне, так і оновлене революцією право однаково під “сесією” розуміли довготривалість щорічних занять законодавчих установ. Так, ст.98 і 99 Основних державних законів проголошували, що Державна рада і Державна дума щорічно скликаються

указами імператора, а довготривалість щорічних занять Державної ради і Державної думи та строки перерви у їхніх заняттях на протязі року визначаються указами імператора [151, с.70]. Наведені статті передбачали потрібного роду укази: 1) укази, що визначали початок щорічних занять Державної ради та Думи; 2) укази, що визначали довготривалість цих занять та 3) укази, що визначали строки перерви у заняттях протягом року.

Між указами, що визначали закінчення щорічних занять законодавчих установ, і указами, що визначали строки їхньої перерви на протязі року, ніякої формальної різниці Основні державні закони не наводили. Для перших указів – про закінчення щорічних занять – в них не було ніякої назви, а на практиці і ті, і інші укази видавались у тотожній формі – у формі указів про перерву занять. Однак за своєю сутністю ці укази відрізнялись один від другого. В.М.Гессен звертав увагу на те, що передбачені Основними державними законами укази, які припиняють течію щорічних засідань Ради та Думи, цілком і безумовно відповідали указам про закриття сесій західноєвропейських законодавств; але, у такому випадку, поняття “щорічних занять” чинного в Росії права є відповідними до поняття “сесії” конституційного права інших держав [332, с.1015]. Правильність такого висновку підтверджується аналізом інших постанов оновленого російського законодавства. Розглянемо ще раз вже згадану ст.7 запровадження Державної ради, відповідно до якої голова Ради щорічно звітував перед монархом за кожну минулу сесію. Ця стаття не мала б ніякого сенсу, коли б у Російській імперії, як у Західній Європі, протягом року могло бути кілька сесій або одна сесія продовжуватись протягом кількох років. У першому випадку необхідно було б звітувати перед монархом не про “минулу сесію”, а про “минулі сесії”, а у другому – звітування не могло б бути щорічним. В.М.Гессен констатував, що не тільки за своїм походженням, але і за своїм змістом розглянута стаття безперечно свідчить про те, що довготривалість щорічних занять і сесія, відповідно до російського права, є синонімами [332, с.1015]. Про те ж свідчить ст. 28 запровадження Державної ради 1906 р. і відповідна до неї ст.

23 запровадження Державної думи 1906 р., які передбачали надання членам Державної ради та Думи – протягом їхньої сесії – добового забезпечення із скарбниці та відшкодування один раз на рік подорожніх витрат від місця їхнього помешкання до Санкт-Петербургу і навпаки [151, с.150, 944-945].

Слід зазначити, що постанова про добове забезпечення народних обранців та відшкодування їхніх подорожніх витрат вперше виникла у запровадженні законодорадчої, Булигінської Державної думи 6 серпня 1905 р. Так, його ст.23 виголошувала, що члени Державної думи на час її занять отримують добове із скарбниці забезпечення в обсязі десяти рублів на день. Крім того членам Думи відшкодовуються із скарбниці один раз на рік подорожні витрати у розрахунку п'яти копійок на версту від місця їхнього помешкання до Санкт-Петербургу і назад [120, с.104].

Коли ж поглянути на проблему з іншого боку, то можна переконатись і у тому, що у запровадженні Булигінської Думи був відсутнім термін “сесія” і, навпаки, фігурувало словосполучення “щорічні заняття”. Так, ст.4 запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р. замість довготривалості сесії говорило про довготривалість щорічних занять [120, с.101]. Запровадження Булигінської законодорадчої Державної думи 6 серпня 1905 р. було породжено наміром покликати народних обранців від усієї Російської землі до постійної участі в укладанні законів, запровадити з цією метою до складу вищих державних установ особливу законодорадчу установу [151]. А це запровадження до складу вищих державних установ вимагало перш за все узгодження запровадження Державної думи з запровадженням Державної ради, з якою їй передбачалось спільно діяти. Таку вимогу тим паче легко було задовольнити, оскільки за своїм характером Державна дума 6 серпня 1905 р. була такою ж дорадчою постійною установою, як і стара Державна рада. Правознавець Н.І.Палієнко зазначав з цього приводу, що, відповідно до маніфесту 6 серпня 1905 р., народне представництво було організовано, як чисто дорадча установа, до того ж дорадча не стільки безпосередньо при монархові, скільки при дорадчій установі – Державній раді, до якої і мали

вноситись постанови Думи відповідно до розглянутих нею справ і яка у певних випадках могла навіть призначити Думі строк для подання її постанов і розглядати справи і без постанови Думи [544, с.133]. Поняття “сесії” у тогочасному розумінні цього слова, з невіддільними від неї поняттями її відкриття і закриття, з юридичними наслідками, які викликало останнє, було невідоме і дорадчій Державній раді, і Державній думі 6 серпня 1905 р. За висловом В.М.Гессена, не підлягало жодному сумніву, що проект Булігіна стоїть цілком і безумовно на підставі запровадження дореформенної Державної ради: сесію складають щорічні заняття Думи, які розпочинаються восени і закінчуються весною. Немає жодної підстави вважати, що чинне запровадження Думи (20 лютого 1906 р.) відходить у порушеному питанні від принципів запровадження 6 серпня [332, с.1016].

Значною мірою успадкування оновленим російським законодавством принципів дореформенного державного права знаходить підтвердження і ст. 4 обох запроваджень Державної думи – 6 серпня 1905 р. і 20 лютого 1906 р. [120, с.101, 941]. Вона проголошувала, що довготривалість щорічних занять Державної думи і строки їхньої перерви визначаються указами імператора [120, с.101, 941]. Б.Є.Нольде доречно зазначав, що запровадження 6 серпня 1905 р., не бажаючи зв'язувати монарха обов'язковою, легальною сесією Державної думи на протязі всього року, за вирахуванням літніх місяців, мало на увазі узаконити його право розсуду, яке суттєво обмежувалось лише щорічністю скликання [531, с.1681]. Означена ст.4 складала єдину пряму гарантію того, що запроваджувана законодорадча установа збиратиметься не тільки тоді, коли того побажає монарх, а регулярно і постійно: “довготривалість щорічних занять”. Ст.4 буквально повторювалась і запровадженням Державної думи 20 лютого 1906 р. Б.Є.Нольде підкреслював, що покладання цією статтею на верховну владу обов'язку скликати Думу не менше одного разу на рік було чужим російському законодавству принципом, а у тому, що довготривалість її щорічного обов'язкового зібрання визначалась розсудом монарха, знаходила собі

висловлення консервативна тенденція проекту О.Г.Булигіна [531, с.1681]. Попередній задум ст.4 запровадження 6 серпня 1905 р. знаходив підтвердження наступним розвитком російського державного законодавства. Як вже зазначалось, текст цієї статті буквально повторювався запровадженням Державної думи 20 лютого 1906 р. У маніфесті від того ж числа, що передував оновленому запровадженню Думи, основну ідею цієї статті було виражено у прямій і цілком ясній формі: майбутня спільна діяльність цих вищих державних установ (Ради і Думи) встановлюється на наступних підвалинах: Державна рада і Державна дума щорічно скликаються указами імператора [120, с.255]. Закладене у цю постанову правило цілком виразно означало: законодавчі установи – Державна рада і Державна дума – скликаються не рідкіше, ніж один раз на рік. У процесі укладання Основних державних законів (23 квітня 1906 р.) ст.4 обох запроваджень Державної думи (6 серпня 1905 р. і 20 лютого 1906 р.) і означене вище правило з маніфесту 20 лютого 1906 р. було внесено до цього основоположного законодавчого акту. Ці положення склали ст.98 та 99 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. Перша з них декларувала, що Державна рада та Державна дума щорічно скликаються указами імператора [375, с.70], а друга, що довготривалість щорічних занять палат і строки перерви їхніх занять протягом року також визначаються його указами [151, с.70].

Є.А.Юртаєва та В.О.Дьомін у своїх монографіях побіжно зазначали, що монарх своїми указами щорічно скликав сесії палат народного представництва, визначав їх довготривалість, призупиняв і розпускав їх [677, с.142, 145; 354, с.235]. Зовсім не торкаючись визначення сутності російського поняття “сесії”, автори так же мимохідь констатували наявність його нечітких формулювань у законодавстві, що оберталися колізіями у стосунках монарха з палатами [677, с.141; 354, с.89]. Отже, автори монографій зовсім не звертали уваги на факт позбавлення Державної ради, як і Думи, одного з найважливіших повноважень щодо забезпечення процесу нормального функціонування, а саме права палат народного представництва самостійно

збиратися на засідання та їх призупинення, переви і розпуску. Не згадували вони і про систематичні зловживання уряду нечітким формулюванням законодавчих актів, вбачаючи в них лише колізії у стосунках монарха з палатами. А.П.Бородін взагалі обходив означені питання.

Слід зазначити, що питання щодо сутності та особливостей російського поняття “сесії” палат народного представництва ні радянські, ні сучасні історики не торкалися. Однак з цього приводу у російській правовій літературі, говорячи словами В.М.Гессена, у 1911 р. панувала цілковита розбіжність [332, с.1009]. Вказуючи на причини такого явища, Б.Є.Нольде підкреслював, що визначення поняття сесії складає суттєві труднощі [531, с. 1678]. Можливо саме тому правознавці і утримувались від його формулювання, хоча і не всі. Так, М.Горенберг запропонував у 1911 р. наступне визначення: “Отже, слово “сесія”, що зустрічається і в Основних законах, і в запровадженнях Державної ради та Державної думи, і інших законодавчих актах новітньої доби, означає собою період засідань законодавчих установ, що розпочинаються указом імператора про скликання, призупиняються указом про перерву (ст.99 Осн. законів) і зупиняються указом про зупинення [340, с.2295]. А.К.Фон-Резон та Я.М.Магазінер зазначали, що термін “сесія” Основні державні закони розуміли як довготривалість щорічних занять Державної ради і Думи [642, с.106; 501, с.70]. В.М.Гессен вважав, що протягом одного року була можлива тільки одна сесія [332, с. 1014, 1016, 1018, 1019]. Навпаки, Н.І.Лазаревський [486, с.661], І.Яшунський [686, с. 3037; 688, с.1374], Б.Є.Нольде [531, с.1720] та М.Горенберг [340, с. 2290-2291] виходили з того, що будь-яка перерва в заняттях палат народного представництва, відповідно до ст.99 Основних державних законів, закінчувала одну сесію і розпочинала другу сесію, а протягом одного року могло бути кілька сесій, тобто скільки перерв, стільки і сесій. Н.І.Лазаревський уточнював, що термін “перерва” у заняттях палат народного представництва на протязі одного року означає не перерву у буквальному розумінні цього слова, а припинення (закриття) сесії, внаслідок

чого в Росії могло бути декілька сесій [486, с.662]. Тієї ж думки дотримувався і І.Яшунський [688, с.1374]. В.М.Гессен визнавав, що окрім літньої перерви на вакантний час, могли мати місце перерви і в період сесії, наприклад, на час великодніх та різдвяних канікул, і підкреслював, що останні перерви не склали припинення сесії [332, с.1017]. З таким поглядом погоджувались Б.Є.Нольде [531, с.1721] та А.К.Фон-Резон [642, с.106]. Радянські та сучасні історики і цим питанням не цікавились.

Точилась суперечка і з приводу можливості чергових та надзвичайних сесій та визначення різниці між ними. Н.І.Лазаревський виявлявся прихильником думки про можливість лише чергової сесії. Зокрема, він писав, що відсутність якогось законного строку для щорічного скликання Думи та Ради приводить до того, що поняття сесій чергових і надзвичайних виявляється невідомим нашому чинному праву [486, с.662]. Б.Є.Нольде категорично не погоджувався з цим доводом. Він зазначав, що черговою сесією називається – і іншого визначення дати неможливо – така сесія, обійтись без якої закон не дозволяє [531, с.1722]. Автор доводив, що ст.98 та 99 Основних державних законів не було укладено у досить чіткій і технічно досконалій формі. Однак не викликає сумніву, що цей закон, наділяючи правом скликання палат народного представництва виключно монарха, не міг мати на увазі і не забороняв скликання більше за одну сесію на рік. На думку Б.Є.Нольде, коли б ст.98, яка проголошує, що палати щорічно скликаються указами імператора, було відредаговано точніше, вона б декларувала, що Державна рада та Дума скликаються указами монарха не менше, ніж один раз на рік [531, с.1722; 151, с.70]. Правознавець переконував, що тільки у такому розумінні ст.98 була відповідною до загального сенсу Основних державних законів. А з цього випливало й інше положення. Сесія, що скликалась один раз на рік, виявлялась результатом виконання монархом покладеного на нього законом обов'язку і з точки зору закону була сесією нормальною, черговою, звичайною. В той же час монархові належало право скликати законодавчі палати і більше, ніж один

раз на рік. Так, у разі, коли одна звичайна сесія була закрита, а інша мала розпочатись наступного року, то монарх у цей проміжок часу міг скликати сесію надзвичайну. За висловом Б.Є.Нольде, таке положення, яке у багатьох західноєвропейських конституціях висловлено у прямій постанові закону, російськими Основними законами не передбачено, однак воно повинно вважатись чинним і у нас, як таке, що впливає із сенсу ст.98 [531, с.1719]. Вчений доводив, що тільки за умови визнання можливості звичайних і надзвичайних сесій законодавчих палат Російської імперії можна було правильно зрозуміти і зміст наступної, 99-ї статті Основних державних законів: довготривалість щорічних занять Державної Ради і Державної Думи і строки перерви їхніх занять протягом року визначаються указами імператора [151, с.70]. Нарівні з встановленим ст.98 правом монарха скликати сесії ст.99 надавала йому і право їх закривати. Б.Є.Нольде доходив висновку, що надане ст.99 право визначати довготривалість щорічних занять Думи і Ради є право закривати скликану силою ст.98 сесію. Сказане логічно може означати тільки одне: монархові приналежить право закривати скликані, хоча б і один раз на рік, законодавчі установи [531, с.1721].

Ще більші труднощі викликало питання про відмінність у російському державному праві закриття сесії від її перерви, оскільки усі укази стосовно того й іншого формулювались тотожно. Наведемо два приклади: “Іменний Височайший Указ. 24 липня 1914 р. На підставі ст.99 Основних Державних Законів ... заняття Державної Ради перервати з 26 липня цього року і призначити строк їхнього відновлення не пізніше 1 лютого 1915 р.” [267, с. 373]; “Іменний Височайший Указ. 11 січня 1915 р. На підставі ст. 99 Основних Державних Законів ... заняття Державної Ради перервати з 30 січня цього року і призначити строк їхнього відновлення не пізніше листопада 1915 р. у залежності від надзвичайних обставин” [267, с.370]. Не могло бути сумніву у тому, що в обох випадках мова йшла про закриття сесії, оскільки, по-перше, перерва не могла продовжуватись шість і дев'ять місяців, а, по-друге, її період охоплював літні вакантні місяці, перед якими,

відповідно до закону, сесія закривалась [151, с.12]. Однак саме так редагувались всі укази і перед різдвяними, і великодніми, і літніми канікулами, тобто укази про закриття сесії і про її перерву. Укладач ст.99 не зміг знайти різну редакцію для указів того й іншого порядку. Практика також не давала достатніх підстав для вирішення питання. В таких обставинах єдину спробу визначити різницю між закриттям сесії та її перервою здійснив В.М.Гессен. Він писав, що сесія розпочинається восени і припиняється напередодні літа; усі, окрім літньої, перерви засідань Ради та Думи, що відбуваються як в силу постанов самої законодавчої палати, так і в силу указів імператора, необхідно розглядати як перерву, а не припинення сесії [332, с.1019].

Таким чином, визначальну роль у діяльності Державної ради відігравали постійні і тимчасові комісії. Ухвалене у 1906-1907 рр. законодавство передбачало утворення у ній визначеної кількості постійних комісій: 1) особового складу та внутрішнього розпорядку; 2) фінансова; 3) законодавчих пропозицій. У серпні 1915 р. воєнні обставини обумовили необхідність збільшення кількості комісій від трьох до п'яти: 1) особового складу та внутрішнього розпорядку; 2) фінансова; 3) законодавчих пропозицій; 4) військових сухопутних і морських справ; 5) економічна. Кількість же тимчасових комісій не передбачалася і залежала від виникнення непередбачених справ, для вирішення яких вони і утворювались. Поєднання вікового досвіду діяльності департаментів дорадчої Державної ради 1801-1905 рр. з положеннями наказів іноземних парламентів зробило комісії оновленої Державної ради Російської імперії основним знаряддям укладання й ухвалення нею своїх постанов. Означений досвід слугував і докладному регламентуванню порядку засідань Державної ради. Однак народне представництво відразу ж зіштовхнулося з неясністю і цілковитою невизначеністю поняття “сесії”, що використовувалось урядом у боротьбі проти непокірності депутатів.

4.3. Порядок розгляду і ведення справ Державної ради

Порядок розгляду і ведення справ складає вирішальні умови перетворення опрацьованого чи розглянутого комісією законопроекту на законодавчий акт. Адже саме загальні збори установи піддають всебічному аналізу поданий комісією законопроект, вдосконалюють його і ухвалюють більшістю голосів. У даному підрозділі і висвітлюються особливості порядку розгляду і ведення справ у верхній палаті народного представництва Російської імперії.

Це питання не привернуло уваги дослідників ні в дорадянській, ні в радянській історіографії. Сучасна дослідниця Є.А.Юртаєва зазначала, що процедура розгляду справ у верхній палаті складалася з кількох етапів: обговорення загальних підвалин законопроекту, постаттєве обговорення, узгодження редакції усіх статей законопроекту з постановами Державної ради, його ухвала або відхилення. Фактично цим і обмежившись, вона додала, що трикратність обговорення не була обов'язковою [677, с.40]. Частково розглядав питання і В.О.Дьомін, відмітивши три варіанти голосування: вставанням, поіменно та записками [354, с.247]. Він зазначав, що законопроекти розглядалися Державною радою у двох або трьох читаннях [354, с.238].

В Основних державних законах мала місце лише одна, 109 стаття, в якій говорилось, що віданню Державної ради та Державної думи і їхньому обговоренню, запровадженнями їхніми визначеному, приналежать ті справи, які вказано в запровадженнях Ради та Думи [151, с.71]. Запровадження Державної ради 1906 р. присвячувало розвиткові вказаного ст.109 Основних державних законів положення цілу (другу) главу – “Про порядок проведення справ у Державній Раді”, – яка вміщувала 33 статті: від ст.29 до ст.61 [151, с. 150-156]. Більшу частину цих статей вже було розглянуто у попередніх розділах. Вони зачіпали взаємостосунки Державної ради та Думи, їхні законодавчі повноваження, право почину, взаємовідношення палат

народного представництва з міністрами та головноуправляючими окремими частинами, комісії, депутатські запити, статус загальних зборів Ради тощо [151, с.156]. Наказ Державної ради йшов у цьому напрямку ще далі. Його п'ята глава – “Про порядок розгляду справ у Державній Раді” – охоплювала 45 статей та 4 підрозділи: 1) Про надходження справ до Державної ради (ст. 82-85); 2) Про порядок призначення справ на слухання у Державній раді (ст.86-89); 3) Про порядок обговорення справ у Державній раді (ст.90-116); 4) Про порядок голосування у Державній раді (ст.117-127) [120, с.546-555]. Відповідно до цих підрозділів ми й розглядатимемо питання, координуючи, по необхідності, положення статей наказу Державної ради з положенням статей її запровадження.

Усі законопроекти, доповіді комісій, заяви державних радників про скасування, зміну чинного чи ухвалення нового закону, протиправні дії представників уряду, що надходили до Державної ради, розпорядженням її голови, друкувались і вручались її членам. Усі ці матеріали надсилались також голові Ради міністрів і головноуправляючим окремими частинами, предметів відання яких вони стосувались [120, с.546-555; 151, с.154-156]. Членам Державної ради, що вносили згадані вище пропозиції, надавалось право взяти їх назад до початку їх обговорення Радою. Відхилені Державною радою заяви про скасування чи зміну чинного або видання нового закону не могли повторно вноситись на обговорення протягом тієї ж сесії [120, с.547; 151, с.154-155]. Небагато статей вмещав і другий підрозділ. Перед закриттям кожного засідання укладений, відповідно до розпорядження голови Ради, список справ для розгляду на наступному засіданні, з зазначенням дня й часу його відкриття, оголошувався державним секретарем і виставлявся у приміщенні Ради для огляду. У випадку, коли проти цього списку висловлювалось якесь заперечення, що знаходило підтримку не менше десяти радників, а також з боку міністрів чи головноуправляючих окремими частинами, це заперечення розглядалось Державною радою відразу ж за читанням списку. Обговорення цього питання обмежувалось однією

промовою “за” і однією – “проти”. Встановлений таким чином список надсилався усім радникам, голові Ради міністрів, міністрам і головноуправляючим окремими частинами. Право зміни визначеної списком черги обговорення справ на засіданні, як і доповнення його новими справами, належало голові Ради. Разом з тим у приміщенні Державної ради виставлявся список тих справ, що вже надійшли до неї, але ще не були призначені до слухання [120, с. 547-548].

Найбільшим виявився третій підрозділ п'ятої глави наказу Державної ради, який вміщував 26 статей [120, с.548-553]. Справи, що підлягали розгляду Державною радою, розсилались радникам не пізніше ніж за три дні до того засідання, на яке їх було призначено до обговорення. Розгляд справ у Державній раді розподілявся на: 1) обговорення загальних підстав проекту чи пропозиції; 2) постатейне їх обговорення; 3) розгляд узгодженої з постановами Ради редакції усіх статей проекту чи пропозиції; 4) обговорення питання про ухвалу чи відхилення проекту чи пропозиції у всій його сукупності [120, с.548-549]. Після закінчення загального обговорення проекту чи пропозиції, відповідно до першого пункту ст.91 наказу, Державна рада ухвалювала відхилити увесь проект чи пропозицію або передати його одній з постійних чи тимчасових комісій, або перейти безпосередньо до його постатейного розгляду [120, с.549]. Голова Ради міг поставити питання про відхилення проекту чи пропозиції через неприпустимість, відповідно до закону, його обговорення Радою як до початку його обговорення по сутності, так і у будь-який час. З такою ініціативою могли виступити і радники за умови її підтримки не менше ніж десятьма членами Ради. Подібна пропозиція чи заява вирішувалась однією промовою “за” і однією – “проти” [120, с.549].

Під час розгляду пропозицій члени Державної ради у будь-який момент їхнього обговорення могли виступити з заявою про перехід до чергових справ. Така заява розглядалась Радою, коли її підтримувало не менше тридцяти радників. Після ухвали заяви Радою подальший розгляд пропозиції

припинявся. Слід однак зазначити, що стосовно законопроектів заяви про перехід до чергових справ не допускались. Перехід же до чергових справ міг бути простим і з викладенням поглядів на предмет пропозиції. За наявності кількох заяв про перехід до чергових справ перш за все Рада розглядала заяву про простий перехід, який міг бути запропонований усно. Заява ж про інший перехід подавалась у письмовій формі [120, с.549]. Коли під час обговорення проекту чи пропозиції подавалась підтримана не менше як десятьма радниками заява про передачу справи комісії, питання вирішувалось на будь-якому етапі обговорення. Диспут з цього приводу обмежувався одним виступом “за” і одним – “проти”. У процесі розгляду поданої комісією доповіді по справі Державна рада могла, незалежно від її постатейного розгляду, звернутись до обговорення її загальних підстав. Розгляд проекту чи пропозиції по статтях відбувався, відповідно до розсуду голови, у порядку їх нумерації або відповідно до їхнього внутрішнього зв’язку. За постатейного розгляду проекту чи пропозиції радник, який пропонував поправку про зміну або усунення статті, внесення інших тощо, подавав їх письмовий виклад [120, с.550]. Поправки могли подаватись як до засідання, на якому проект чи пропозиція постатейно обговорювались, так і під час цього засідання. До статей, стосовно яких диспут було закінчено, пропозиції поправок не допускались, за винятком випадків, коли ухвалені пізніше зміни вимагали узгодження з ними попередніх статей. Поправки, що були внесені раніше дня засідання, на якому передбачалося їх обговорення, друкувались і вручались радникам. Поправка до статті закону чи пропозиції, яка не знайшла підтримки на засіданні, Радою не обговорювалась [120, с.550-551].

Поправки, які було запропоновано державними радниками до ухваленої постанови про передачу справи до комісії, до останньої і надходили. Поправки до проекту чи пропозиції, що вже розглядались комісією, могли їй знову передаватись постановою Ради. Повторна пропозиція відхилених Радою поправок не допускалась. Коли ж пропонувалось кілька поправок до однієї статті проекту, то порядок їх обговорення визначався головою, однак

поправки, що зачіпали сутність предмету, обговорювались раніше тих, які пропонували лише зміну редакції статті [120, с.551]. У випадку відхилення Державною радою запропонованої комісією зміни проекту чи пропозиції Рада обговорювала їх цілком чи частинами. По закінченні постатейного обговорення проекту чи пропозиції державна канцелярія складала зведення усіх його статей у точній відповідності до постанов Ради. Це зведення подавалось Державній раді, яка могла обговорювати лише редакцію та розміщення окремих статей. Після визначення остаточної редакції проекту чи пропозиції Державній раді пропонувалось питання про ухвалення чи відхилення його у цілковитій сукупності. Роздуми з цього приводу не могли стосуватись змін окремих частин проекту [120, с.551-552].

Кожне питання, що підлягало вирішенню Державною радою, голова виносив на голосування, формулюючи його таким чином, щоб відповідь на нього полягала у простому “так” або “ні”. З приводу поставленого на голосування питання могла бути зроблена заява про розподіл його на кілька окремих питань. Ця заява вирішувалась однією промовою “за” і однією – “проти”. Безпосередньо перед голосуванням голова Ради проголошував поставлене питання. У голосуванні мало брати участь не менше законного складу засідання. До того ж у голосуванні брали участь тільки присутні на засіданні радники, а подача голосу одним радником за іншого, відповідно до його доручення, не допускалась [120, с.553-554]. Для здійснення голосування голова пропонував підвестися тим радникам, які виступали проти ухвали певного рішення, а після цього – навпаки, тих, що голосували за постанову. Коли голова сумнівався у об’єктивності такого підрахунку, він міг повторити голосування з того ж питання за допомогою записок. Відповідно до заяви якогось радника, голова міг провести і поіменне голосування, коли таку заяву підтримувало не менше тридцяти членів Ради. Поіменне голосування полягало у тому, що після оголошення його прізвища радник давав відповідь “так” чи “ні” зі свого місця. Результат голосування оголошувався на засіданні головою Ради або, за його дорученням, державним секретарем [120, с.554-

555].

Що ж стосувалось діловодства Державної ради, то його підвалину складали: 1) стенографічний звіт і 2) протокол. Кожній особі, що брала участь у міркуваннях на засіданні, з якого викладався стенографічний звіт, надсилалась та його частина, у котрій було відображено її міркування. Зауваження про невідповідність запису сказаному означеною особою мали надійти до державної канцелярії не пізніше першої години опівдні наступного за врученням звіту дня. Після цього укладений державною канцелярією звіт подавався голові Ради. Він же вирішував питання щодо сумнівів з приводу зроблених радниками зауважень. Схвалений головою звіт скріплювався державним секретарем. Звіти, за винятком таких, що не підлягали оприлюдненню у друці, відповідно до ст.41 та 42 запровадження Державної ради 1906 р., розсилались у друкованому вигляді державним радникам, а також до канцелярії Державної думи, голові Ради міністрів, міністрам і головноуправляючим окремими частинами [120, с. 555-556; 151, с.152].

Протокол укладався одним із статс-секретарів Державної ради, відповідно до призначення державного секретаря. У протоколі означалися: 1) день засідання та час його відкриття; 2) особа, що головувала на засіданні; 3) предмети, які обговорювались в засіданні, думки про них, заяви і способи голосування; 4) постанова Державної ради у дослівному викладенні. Згадування у протоколі міркувань, що мали місце на засіданні, обмежувалось переліком прізвищ радників, які говорили стосовно кожного предмету, та означенням, хто з них виступав “за” і хто – “проти” проекту чи пропозиції, що обговорювались. У випадку, коли голосування здійснювалось за допомогою записок, у протоколі зазначалось число радників, які голосували “за” і “проти” проекту чи пропозиції, а у разі поіменного голосування зазначались прізвища осіб, що голосували “за” і “проти” проекту чи пропозиції [120, с.556]. Протокол кожного засідання укладався до наступного засідання і за годину до його відкриття виставлявся для огляду державними

радниками. Заяви з приводу викладення протоколу подавались голові Ради безпосередньо або через державного секретаря. Коли голова не міг вирішити питання про невідповідність запису промові, воно винослось на вирішення Радою. Якщо до закриття засідання не подавались заяви щодо протоколу попереднього засідання, він вважався затвердженим Радою, підписувався її головою і скріплювався державним секретарем. Державна рада зносила з Державною думою, окрім вказаних законом випадків, через голову, а з іншими установами та особами – через державного секретаря [120, с.556-557]. Після закінчення кожної сесії голова палати надсилав монарху письмовий звіт про її результати.

Таким чином, особливості функціонування Державної ради виражалися реалізацією на практиці визначених законодавством прав та обов'язків її членів, утворенням та діяльністю комісій, проведенням засідань палати, розглядом і веденням справ. Аналіз оновленого першою російською революцією державного законодавства дозволяє дійти висновку, що воно передбачало необхідні для забезпечення вільного виконання державними радниками своїх обов'язків права та переваги, які полягали у свободі промови та у захищеності від простого способу позбавлення волі. Однак це законодавство суттєво відрізнялось від постанов конституцій іноземних держав з тих же питань і зовсім не мало на увазі встановити “недоторканність” депутатів та звільнення їхньої діяльності з виконання обов'язків, що покладались на них цим званням, від будь-якого впливу верховної виконавчої влади. Ці закони лише встановлювали точно визначені спеціальні права депутатів, якими вони користувалися на відміну від інших підданих до тих пір, доки перебували у званні членів Ради.

Права державних радників обмежувались наказом палати, який передбачав різні дисциплінарні заходи за порушення його постанов аж до позбавлення депутата цього звання. Члени Державної ради, за її дозволом чи без дозволу, підлягали судовій відповідальності, конфіскації майна, обшукам їхніх помешкань за передбачені карним законодавством злочинні дії та

порушення державного порядку і громадського спокою. За скоєні злочинні дії під час виконання чи з приводу виконання покладених на них обов'язків державні радники притягувалися до відповідальності першим департаментом Державної ради, особовий склад якого призначався і звільнявся монархом, був лише йому підпорядкованим і підзвітним. По-друге, саме монарх вирішував питання про відкриття справи та проведення прокуратурою слідства. Означені впливи верховної виконавчої влади на статус членів верхньої палати свідчать, по-перше, про відчутне успадкування оновленим законодавством особливостей абсолютистського законодавства, а по-друге, про те, що еволюція Державної ради у системі російської монархії виявилась не побічним результатом революційної боротьби, а втіленням в життя ідеї урядового, тобто монархічного конституціоналізму.

Визначальну роль у діяльності Державної ради відігравали постійні і тимчасові комісії. Поєднання вікового досвіду діяльності департаментів дорадчої Державної ради 1801–1905 рр. з положеннями наказів іноземних парламентів про статус та значення комісій зробило комісії оновленої Державної ради Російської імперії основним знаряддям укладання й ухвалення нею своїх постанов. Російський та зарубіжний досвід опрацювання постанов вищими державними установами слугував і докладному регламентуванню порядку засідань Державної ради. Однак навіть нетривала практика народного представництва зіштовхнула російське державне право з неясністю і цілковитою невизначеністю поняття “сесії”, яке, через широкомасштабне і систематичне застосування урядом ст.87 Основних державних законів про надзвичайний стан, опинилось у центрі політичної злоби дня. Усе це обумовлювалось тим, що російське оновлене державне право успадкувало поняття сесії від дореволюційного законодавства. Аналіз статей 98 та 99 Основних державних законів дозволяє дійти наступних висновків. По-перше, що російському монарху і в оновленому державному законодавстві належало право скликати законодавчі установи – Державну раду та Державну думу – для виконання їхніх основних

функцій, тобто відкривати їхню сесію. По-друге, палату було позбавлено права самостійно вирішувати питання, що регулювало процес її функціонування. По-третє, монарх без будь-яких обмежень користувався правом закриття сесії та правом перерви занять без закриття сесії.

Що ж стосувалось порядку розгляду справ та діловодства Державної ради, то вони успадкували й узагальнили, подібно означеному вище досвіду функціонування комісій та регламентування порядку засідань палати, як накопичений департаментами дорадчої Державної ради досвід, так і досвід парламентської діяльності зарубіжних країн. При цьому важливо наголосити, що таке успадкування в усіх трьох напрямках функціонування Державної ради не справляло, як в інших випадках, впливів дорадчого характеру на характер законодавчий, як, наприклад, бюджетні правила 1906 р. Однак і в даному напрямку функціонування палати мало місце успадкування оновленим законодавством однієї особливості абсолютистського, а саме: голова Державної ради після закінчення кожної сесії подавав монарху письмовий звіт про результати діяльності.

Таким чином, сутність еволюційних змін структурного характеру у системі функціонування реформованої Державної ради полягала в успадкуванні основних особливостей функціонування дорадчої Державної ради 1801 – 1905 рр. та порядку розгляду і ведення нею справ.

РОЗДІЛ 5.

ЗАКОНОДАВЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ

5.1. Законодавча діяльність у квітні 1906 – травні 1907 рр.

Для державної установи при її трансформації на законодавчу вирішального значення набуває, перш за все, надання їй законодавчого повноваження, яке полягає у праві виявлення законодавчої ініціативи, скасування старих і ухвалі нових законодавчих актів та постанов. Бюджетні та контрольно-наглядові повноваження фактично лише розширюють і доповнюють основне і визначальне – законодавче повноваження, а також забезпечують умови втілення в життя ухвалених відповідно до нього законодавчих актів та постанов. Законодавчі установи бувають однопалатними і двопалатними. Ця різниця структурного характеру суттєво впливає і на характер законодавчої діяльності установ. Однопалатні установи самостійно, незалежно від стороннього впливу, визначають сутність і результати усього законодавчого процесу від збудження ініціативи до ухвали постанови. Діяльність же двопалатного органу обертається визначальним характером палати, яка ініціює законопроект і ухвалює постанову, і залишковим характером палати, що лише погоджується з рішенням першої. Практика свідчить, що визначальний характер законодавчої діяльності належить, як правило, нижнім палатам, якою була і Державна дума в Російській імперії початку ХХ ст. Очевидно саме тому істориків завжди цікавила переважно законодавча діяльність палат з її визначальним характером. Так, всебічному вивченню історії Державної думи Російської імперії 1906-1917 рр. присвячено велику кількість праць. Що ж стосується Державної ради, то дослідники зачіпали, до того ж побіжно і частково, лише законодавчу діяльність, що носила залишковий характер.

Вивчення історії законодавчої установи без виявлення та аналізу результатів і особливостей її функціонування не може обернутися плідним історичним дослідженням. Перш за все необхідно висвітлити сутність та результати збудженої палатою власної законодавчої ініціативи. Такий підхід до проблеми і спонукав автора дисертації звернутися у даному розділі до висвітлення історичних умов, особливостей та конкретних результатів законодавчої діяльності з власної ініціативи оновленої Державної ради упродовж усього періоду її функціонування.

В дорадянській і радянській історіографії питання законодавчої діяльності Державної ради за її власним почином зовсім не розглядалося. Не порушувалась проблема і на сучасному етапі навіть у присвячених верхній палаті народного представництва монографіях А.П.Бородіна [308], Є.А.Юртаєвої [677] та В.О.Дьоміна [354]. Перший взагалі обходив це питання, а останні обмежилися лише побіжною констатацією кількості виявлених Державною радою власних законодавчих ініціатив, допустивши при тому неточності [677, с.88; 354, с.108].

Запровадженому у 1906 р. народному представництву Російської імперії, як про це вже неодноразово говорилося вище, були властиві різні історичні впливи і нашарування, що відрізняли його від парламентського устрою і функціонування західноєвропейських країн. Зокрема, це стосувалось методів скликання, перерви та розпуску сесій Державної ради та Думи. Імператор Микола II практикував попереднє надання голові Ради міністрів підписаних ним порожніх таємних бланків указів про скликання, перерву чи розпуск сесій палат народного представництва без дати здійснення означених заходів, яку прем'єр мав проставляти на власний розсуд відповідно до інтересів уряду. За свідченням управляючого справами царської Ради міністрів І.М.Лодигенського, такі бланки, за царювання останнього російського імператора, існували з часів Столипіна [208, с.154]. На допиті у Надзвичайній слідчій комісії Тимчасового уряду він говорив, що невдовзі після проголошення війни, влітку 1914 р., колишній голова Ради міністрів

І.Л.Горемикін доручив йому укласти акт, який би уповноважував Раду міністрів затверджувати усі необхідні заходи з управління державою точно так же, як ніби вони були затверджені самим імператором, інакше говорячи, діяти від його імені. Передбачалось, що імператор проводитиме багато часу у поїздках на фронт, і бажали надати Раді міністрів право здійснювати різні заходи без того, щоб доповіді і журнали відсилались на особисте затвердження імператором [208, с.173].

Слід зазначити, що часткове чи повне делегування царями повноважень певним особам або органам спостерігалось ще у сиву давнину. В Росії, за свідченням В.Г.Щеглова, царі давно започаткували звичай: “наказувати боярам Москву на час своєї відсутності із столиці” [667, с.523]. Однак тієї доби подібна процедура була спрощеною і використовувалась скоріше за допомогою цілування хреста й біблії, ніж відповідних паперів. Формальні бланки виникли лише за царювання Олександра І. І.М.Лодигенський, за дорученням голови Ради міністрів І.Л.Горемикіна, досліджував архівні канцелярські папери від початку ХІХ ст. і виявив низку прецедентів. Під час Вітчизняної війни 1812 р. та зарубіжних походів, коли Олександр І довго перебував за межами Росії, він документально надав необхідні повноваження голові Комітету міністрів за допомогою відповідних бланків. І.М.Лодигенський продовжував, що те ж саме повторилося у 1840-ві роки, коли Микола І провадив зиму у Палермо, далі, під час російсько-турецької війни, за Олександра ІІ, нарешті, за колишнього імператора Миколи ІІ, під час тяжкої хвороби, що трапилась з ним кілька років тому [208, с.177]. І.М.Лодигенський, відповідно до зразку архівних бланків, надрукував подібні бланки і написав проект особливого таємного царського рескрипту, копії якого після затвердження імператором, надзвичайно таємним чином було вручено усім міністрам для відома [208, с.174].

Систематичну практику отримання наперед підписаних імператором бланків про скликання, розпуск чи перерву сесії Державної думи було запроваджено П.А.Столипіним. За свідченням І.М.Лодигенського, саме за

його прем'єрства і виник звичай, в силу котрого укази про перерву занять законодавчих установ та про розпуск Державної думи заготовлялись заздалегідь у бланковому вигляді [208, с.144]. І.М.Лодигенський продовжував, що колишній голова Ради міністрів П.А.Столипін завжди мав при собі “на всяк випадок” бланковий указ про розпуск Думи. За часів 2-ї Думи він завжди мав на увазі можливість і навіть необхідність її закриття, і не тільки перерви занять, але і розпуску у найнадзвичайнішому і прискореному порядку. Він завжди мав у себе в кишені указ про розпуск. І, здається, це вірно, тому що наступні голови уряду вважали за потрібне, вже за звичай, завчасно випрошувати укази про розпуск Державної думи і такі укази їм давались [208, с.144]. П.А.Столипін широко користувався таємними бланками і для розпуску палат народного представництва лише на кілька днів з метою ухвали необхідних урядові законопроектів відповідно до статті 87 Основних державних законів про надзвичайний стан. За прем'єрства П.А.Столипіна виник звичай і в нормальній ситуації заздалегідь заготовляти указ про перерву занять Державної думи та Державної ради. Зокрема, це обумовлювалось і тим, що час перерви у функціонуванні законодавчих установ через настання літніх канікулів співпадав з часом, коли імператор спочивав у “шхерах на «штандарті»” [208, с.145].

У зв'язку з цим голова уряду заздалегідь готував текст указу і в доповідних записках просив повноваження проставити цифру за узгодженістю з головами палат народного представництва. Однак усе це стосувалось природних перерв і ця природність підкреслювалась заключними словами указу: “за узгодженістю з головами Державної думи та Державної ради”. Наприклад, у надісланому 20 березня 1914 р. головою Ради міністрів І.Л.Горемікіним поданні імператору про перерву занять законодавчих установ на великодні канікули він просив надання йому повноваження “проставити в указі дату цієї перерви пізніше, за узгодженістю з головою Державної думи” [208, с.145-146]. 28 березня 1914 р. її було розпущено. Такими ж звичайними обставинами обумовлювався і проект

указу від 10 червня 1914 р. про перерву занять палат народного представництва у зв'язку з літніми канікулами. У ньому містилися слова: “Проставити в указах початкові терміни цих перерв пізніше за узгодженістю з головою Державної ради і Державної думи” [208, с.146]. До цього слід додати, що в обох означених випадках імператор Микола II перебував у Царському Селі. І.М.Лодигенський стверджував, що голови Ради міністрів завжди і безвідмовно, у разі прохання, отримували таємні бланки з підписом Миколи II [208, с.146].

З плином часу слова “за узгодженістю з головами Державної думи та Державної ради” зникли з текстів урядових подань і замість них постали інші слова: “в залежності від надзвичайних обставин» або навіть просто «в залежності від обставин”. Так, вже через місяць після згаданого червневого указу 1914 р., у зв'язку з початком першої світової війни, уряд скликав 26 липня надзвичайну одноденну сесію законодавчих установ, в одночасно виданих указах про їх розпуск говорилось: “призначити термін їхнього скликання не пізніше 1 лютого 1915 р., в залежності від надзвичайних обставин”. Першого червня 1916 р. голова Ради міністрів Б.В.Штюрмер, подаючи імператору на “підпис проекти двох указів про перерву занять Державної ради та Державної думи”, просив у Миколи II повноважень проставити терміни перерв і поновлення занять законодавчих установ “пізніше в залежності від обставин” [133, с.2335; 134, с.2335; 207, с.181]. Після цього таке формулювання тексту указів стосовно перерви занять палат народного представництва виявилось традиційним [116; 118]. Традиційним виявився і порядок одночасного отримання попереднього дозволу на поновлення і перерву занять палат народного представництва. Так, 11 січня 1915 р. просився дозвіл на поновлення занять Державної ради і Державної думи з 27 січня того ж року [135] і одночасно підписані бланки на проекти двох указів про перерву занять цих палат “на термін не пізніше листопада 1915 р.” [136]. “В залежності від обставин, – писав у поданні імператору Миколі II голова Ради міністрів І.Л.Горемикін 11 січня 1915 р., – прошу

повноважень Вашої Величності проставити в указах початкові терміни цих перерв пізніше” [208, с.146]. Як видно, тут вже навіть не згадуються ні надзвичайні обставини, ні узгодженість з головами палат народного представництва.

Однак ще важливішим виявилось те, що керівники уряду отримували попередньо згоду імператора Миколи II не тільки на повноваження перервати заняття палат народного представництва, але і на їхній розпуск до нових виборів. Надання таких повноважень підписаним бланком просив 31 жовтня 1916 р. голова Ради міністрів Б.В.Штюрмер. Голова Надзвичайної слідчої комісії Тимчасового уряду констатував на допиті останнього, що “голова Ради міністрів ще до відкриття листопадової Думи... вже мав бланк царя як на перерву занять Думи, так і на розпуск Думи” [207, с.176]. Більше того, надання бланкових повноважень саме на розпуск законодавчих установ осмілювались домагатися навіть рядові члени уряду. Так, міністр внутрішніх справ М.О.Маклаков, оминаючи голову Ради міністрів, виклав 14 жовтня 1913 р. у листі до Миколи II, що відпочивав у Лівадії, особистий план попередження революційних заворушень на чолі з Державною думою. Розпуск останньої лежав у серцевині цього плану. Міністр констатував, що настрої серед фабричного люду неспокійні, а в середовищі так званої інтелігенції дуже піднесені. З’їзджаються до столиці члени Державної думи, збираються у Таврійському палаці думські фракції. Враження від того, що там діється, нерадісне. Готуються нагальні запити, готується план запеклої боротьби Думи проти уряду. З першого дня Дума різко підійме громадську температуру, коли не зустрінє, з перших же кроків, сильної відсічі нашого уряду [207, с.193]. Переконаючи Миколу II у неминучості розладу мирного державного життя і, зокрема, у тому, що Дума піднялась на боротьбу проти монархії і прокладає шлях до досягнення політичної свободи – свободи революції, М.О.Маклаков наполягав на необхідності розпуску цієї Думи і запровадження в обох столицях надзвичайного стану [207, с.194]. Він підкреслював, що саме тому було б необхідно мати у Петербурзі наготові

підписані імператором укази про те і інше. Час їхнього опублікування можна було б проставити в залежності від відповідної постанови Ради міністрів, якій міністр внутрішніх справ надав би детальну доповідь про те, коли у розвитку подій наступила необхідність у цих крайніх заходах [207, с.194].

Важливо згадати, що ні Основні державні закони, ні запровадження Державної ради та Державної думи не містили положень про делегування носієм верховної влади голові або членам уряду права визначати терміни та здійснювати скликання сесій законодавчих установ, їх перерву або розпуск, як і положення про наявність у голови чи членів уряду права випрошувати у імператора означених повноважень. Виходило, що з точки зору законів і дії носія верховної влади щодо передачі частини своїх повноважень і функцій членам уряду, і домагання останніх щодо їх отримання носили протиправний характер. Голова надзвичайної слідчої комісії Тимчасового уряду на допиті Б.В.Штюрмера з цього приводу констатував, що в Основних державних законах не містилося положення, яке дозволяє російському імператору відчужувати частину своїх прав голові Ради міністрів [207, с.177]. Голова слідчої комісії доводив, що, вручаючи прем'єр-міністру підписані порожні бланки указів означеного змісту, носій верховної влади знімав з себе обрання моменту розпуску Думи і передавав обрання цього моменту особі, яка не мала на це повноважень [207, с.174]. Він продовжував, що підписані імператором порожні бланки указів надавали голові Ради міністрів владу, яка належала лише носієві верховної влади, а не голові уряду, – владу розпуску Думи. Імператор затверджував своїм підписом порожнє місце [207, с.174]. Голова комісії також доводив, що окрім формального порушення основоположних законів, вказані дії певним чином негативно позначались і на формуванні відповідної громадської думки. Країна думала, що розпущено Думу, яка бореться з головою Ради міністрів Б.В.Штюрмером, а насправді виявлялося, що Б.В.Штюрмер розпустив Думу, яка веде з ним боротьбу [207, с.176]. Однак і М.О.Маклаков, і Б.В.Штюрмер вбачали у делегуванні імператором часточки прерогатив верховної влади голові Ради міністрів не

порушення закону, а звичайний нормальний засіб, який завжди існував, який було встановлено практикою від самого заснування Ради міністрів [207, с.177, 193]. Голова слідчої комісії вбачав у поведінці М.О.Маклакова такий же провокаційний, протиправний і антидержавницький характер, як і в діях Б.В.Штюрмера. На його погляд, виходило, що відповідальний перед законом конституційний міністр викликає безвідповідального главу верховної влади на дії, які виявляються порушенням основних законів [207, с.196]. Голова комісії продовжував, що міністр внутрішніх справ не став на ту точку зору, що Дума розминається з ним, і він має піти, а став на точку зору, що Дума розминається з урядом, тим гірше для неї, потрібно її розпустити – нічого від цього не буде; можливо тільки доведеться запровадити надзвичайний стан [207, с.197].

На лист міністра внутрішніх справ від 14 жовтня 1913 р. Микола II відповів, що він саме збирався дати йому керівні вказівки на випадок виникнення ускладнень з Державною Думою [207, с.195]. Погоджуючись з запропонованими М.О.Маклаковим двома заходами, коли бойовий настрій перекинеться за стіни Таврійського палацу – тобто з розпуском Думи і проголошенням надзвичайного стану в обох столицях, Микола II висував і інше стратегічне за своїм політичним змістом завдання. Він писав, що також вважає за необхідне і вчасне нагальне обговорення в Раді міністрів його давнішої думки про зміну статті запровадження Державної Думи, відповідно до якої, коли Дума не погодиться із змінами Державної ради і не ухвалить проекта, то законопроект знищується. Це, за відсутності у Росії конституції, є повне безглуздя. Подання на вибір і затвердження государем думки більшості і меншості виявиться хорошим поверненням до давньої спокійної течії законодавчої діяльності [207, с.196]. Фактично це був заклик до підготовки перетворення законодавчих Державної думи та Державної ради на законодорадчі. Микола II мав на увазі статтю 50 запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р., в якій говорилось, що не ухвалені Державною радою або Державною думою законопроекти визнаються

відхиленими [120, с.951]. Цей текст буквально повторювався статтею 48 запровадження Державної ради 24 квітня 1906 р. і статтею 111 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. [151, с.153; 151, с.71]. Микола II вже від запровадження у 1906 р. законодавчого народного представництва постійно плекав сподівання на перетворення його на дорадчі установи. Згадані ним положення, що у минулому забезпечували спокійну течію законодавчої діяльності, про подання імператору на затвердження думок більшості і меншості для можливості вибору однієї з них і навіть особливої думки окремого державного радника, містилися в усіх трьох запровадженнях законодорадчої Державної ради [283, ст.53-54, с.8; 151, ст. 81, с.83; ст. 90, с. 28-29].

Зрозуміло, що імператор підбирав на посади міністрів і голови уряду осіб, що без коливань поділяли його погляди на сутність законодавчого народного представництва і виявляли готовність зробити все можливе для повернення до законодорадчої Державної ради і Булигінської Думи.

Б.В.Штюрмер саме з цього приводу говорив у слідчій комісії, що йому було дано певну програму, якої він дотримувався і яку мав втілювати в життя. Він вважав, що відхилення, до яких прагнули, цю програму порушують [207, с.171]. Б.В.Штюрмер вбачав небезпечність Думи у її впливі на формування громадської думки, на розвиток внутрішньополітичної ситуації, у її підтримці з боку багатьох громадських організацій [207, с.176]. Саме розпуском Думи у 1916 р. Б.В.Штюрмер сподівався попередити прогресуючий розвиток антиурядових дій. Він продовжував на допиті, що вважав за можливе поставити справу саме на цей ґрунті, тому що обставини рухались таким швидким темпом, таким небажаним, з його точки зору, небезпечним для існуючого порядку, що він не знав, якої миті виникне необхідність це застосувати, тому він наперед приготував розпуск Думи [207, с.177].

М.О.Маклаков також в умовах загострення політичних пристрастей у 1913 р. вважав, що читання всією країною думських звітів підносило настрій,

розхитувало державний порядок, Державна дума дискредитувала владу до останнього ступеню, і саме тому він виступав за її розпуск [207, с.192]. Він писав з цього приводу Миколі II у поданні від 14 жовтня 1913 р., що коли настрої перекинуться далеко за стіни Думи, тоді бажано було б розпустити Думу і призначити інші вибори [207, с.192, 194].

Висвітлення процесу виникнення протиправного способу розпуску палат, його сутність, особливості та наслідки систематичної практики застосування монархічним урядом упродовж 1906-1917 рр. набуває важливого значення для поглибленого вивчення історії функціонування Державної ради та Думи, їх законодавчої діяльності, російського парламентаризму та Російської імперії початку ХХ ст. взагалі. Однак це питання не виявилось предметом дослідження ні в радянській, ні в сучасній історіографії. Ні А.П.Бородін, ні Є.А.Юртаєва його зовсім не зачіпали [308; 677]. В.О.Дьомін згадав цей спосіб лише у підтекстовій примітці, наголосивши на тому, що він застосовувався тільки у 1915-1916 рр. у зв'язку з відсутністю монарха у столиці [354, с. 235]. Далекими від реальних були і причини, якими В.О.Дьомін мотивував усунення Державної ради від законодавчого вирішення пекучих проблем воєнної доби. Автор зазначав з цього приводу, що під час війни, у зв'язку з небажанням уряду скликати Думу, верхня палата також збиралася нерегулярно [354, с.236].

Фактично безпосередня законодавча діяльність палат народного представництва розпочалась 28 квітня 1906 р.: Державної думи у Таврійському палаці, а Державної ради – у Маріїнському. Напередодні 27 квітня відбулось спільне урочисте засідання депутатів обох законодавчих установ у Георгіївському залі Зимового палацу. Після молебню Микола II виголосив привітальну промову, у якій, зокрема, сказав, що він, покликавши до підтримки у законодавчій роботі обранців від народу, обіцяє непохитно охороняти даровані установи, сподівається, що народні обранці віддадуть усі свої сили самовідданому служінню вітчизні для вияснення потреб селянства, освіти народу та розвитку його добробуту, пам'ятаючи, що для духовної

величі і благодатності держави необхідна не одна свобода, – необхідний порядок на підставі права [94, с.2-3]. Імператор висловив полум'яне бажання бачити народ щасливим і передати синові у спадок державу міцну, упорядковану і освічену [94, с.3]. Благословляючи свою майбутню діяльність у поєднанні з Державною радою і Державною думою, монарх сподівався переконатися, що запровадження народного представництва виявиться днем поновлення морального обличчя Російської землі, днем відродження її кращих сил [94, с.4].

Породжена міжнародною парламентською практикою традиція передбачала необхідність офіційної відповіді народних обранців на тронну промову. І обидві новостворені законодавчі установи Російської імперії протягом першого тижня свого функціонування докладали зусиль до опрацювання і ухвали “адреси”. Відповідно до поляризації політичних сил, що почала проявлятися з перших же кроків діяльності Державної ради, в останній виникли три проекти “адреси”. Лівий був запропонований професором Д.І.Багалієм, правий – Ф.Д.Самаріним, а центристський – колективом державних радників [94]. Проект Д.І.Багалія передбачав широку освіту народних мас на підставі загального навчання і піднесення їхнього економічного добробуту, для чого необхідно докорінне вирішення аграрного і робітничого питань [94, с.28]. У проекті йшла мова про перехід Росії на шлях свободи і права, у зв'язку з чим першим кроком законодавчої діяльності палат народного представництва має виявитись здійснення проголошених маніфестом 17 жовтня докорінних реформ, рівності усіх громадян перед законом і рівноправності усіх народностей, що населяють Росію, за умови реорганізації місцевого самоврядування на принципах самодіяльності, без чого є неможливим зміцнення внутрішньої єдності і могутності держави [94, с.28]. Найшвидше вирішення усіх цих завдань автор проекту вбачав у необхідності дружнього єднання праці Державної ради та Державної думи, а також у тому, що уряд повинен користуватися довірою її більшості [94, с.28]. Проект закликав монарха здійснити повну політичну

амністію – до помилування усіх, хто у прагненні до якнайшвидшого досягнення політичної свободи, що зараз вже втілюється в життя, переступили означені законом межі [94, с.28]. Саме у втіленні в життя останнього акту – повної політичної амністії – ліберальний проект вбачав межу, що відокремлює стару Росію від нової, яка починає відроджуватись [94, с.28.].

Правий проект Ф.Д.Самаріна перш за все вважав за священний обов'язок всесторонньо зберігати непохитність самодержавної влади [94, с.2]. Визнаючи першорядну важливість вияснення потреб селянства і піднесення його добробуту, проект обходив питання про необхідність та шляхи його вирішення і підкреслював переконання Державної ради у тому, що сильне духом і надійно забезпечене у своєму господарському побуті селянство виявиться твердою підвалиною державного устрою і громадського побуту [94, с.2]. Проект гнівно засуджував “тяжку смуту”, що розпочалась кілька років тому і тяжко вдарила по усіх сторонах життя країни. У проекті про революцію говорилось, що з обуренням дивляться російські люди на божевільні спроби насильницького, супроти волі народу, повалення всього існуючого державного і громадського устрою. З жахом відвертаються вони від спрямованих проти всіх вірних присязі посадових осіб нечуваних злодіянь і не знаходять слів для засудження злочинної діяльності, що переслідує мету зрушити мирний народ на шлях різних насильств [94, с.3]. Виходячи з усього цього, проект підкреслював необхідність безкомпромісного придушення будь-яких проявів непокори владі, не допускаючи і натяку на амністію. Проект підкреслював, що більше ніж будь-коли, відчувається необхідність влади закономірної і твердої, влади, яка діє без коливань. Інакше виявиться неможливою і громадська свобода у справжньому її розумінні [94, с.3].

Центристський проект підкреслював прямодушне прагнення Державної ради до взаємодії з Державною думою. Саме у цих спільних зусиллях вбачалася запорука успішного вирішення питань народної освіти,

затвердження й охорона прав народу і дарованої йому свободи, запровадження в державі порядку та внутрішнього миру, забезпечення всебічного розвитку виробничих сил країни та піднесення добробуту усіх прошарків населення, особливо багаточисельного селянства [94, с.3-4]. Проект передбачав і запровадження місцевого самоврядування, підкреслював його роль у зміцненні багатонаціональної держави. Прибічники центристського проекту клопоталися про помилування тих, хто у нестримному прагненні до якнайшвидшого досягнення бажаної свободи переступили законом означені межі, але не посягнули при цьому на чуже життя та майно, а також не залучили до цих злочинів людей нерозвинутих і слабких [94, с.4].

Обговорення змісту відповіді на тронну промову монарха відсторонило усі інші питання у роботі Державної ради. Протягом п'яти днів (28 квітня – 2 травня 1906 р.) проблема дискутувалась попередньо на приватних нарадах різних груп державних радників, а після цього – трьох днів (3 – 5 травня) на загальних зборах Державної ради. Саме тут суперечки звелися на обговорення питання про амністію. При цьому воно впиралося у боротьбу проти революції. Супротивники амністії, зокрема, С.Ю.Вітте, С.С. Гончаров, Ф.Д.Самарін доводили, що помилування убивць та інших злочинців підсилить революційний табір. Прибічники ж амністії з ліберального табору – О.С.Лаппо-Данилевський, О.О.Шахматов, В.І.Вернадський та окремі центристи – Д.І.Шипов, М.С.Таганцев вважали, що помилування принесе заспокоєння мас та послаблення революції. Нарешті, 5 травня 1906 р. було ухвалено центристський проект “адреси”. І якщо спочатку різниця між кадетським та центристським проектами полягала у тому, що перший пропонував повну політичну амністію, а другий – лише для тих, хто не посягав на чуже життя та майно і не залучив до цього інших, то у процесі ухвалення праві добилися поправки про розповсюдження амністії на осіб, які переступили межі закону у боротьбі за царя [94, с.12]. Ця поправка

стосувалась убивць-чорносотенців, жандармів, поліцейських та армійських офіцерів, що перевищували свої повноваження на службі.

На відміну від Державної ради, у Державній думі було ухвалено 5 травня 1906 р. кадетський проект відповіді на тронну промову монарха. В “адресі” містилися вимоги, що суперечили Основним державним законам, зокрема, надання Думі ініціативи перегляду останніх, відповідального перед нижньою палатою народного представництва уряду, скасування “антинародної” за своїм змістом Державної ради, примусового відчуження приватних земель, повної політичної амністії. Микола II відмовився від прийняття думської делегації з “адресою” [87, с.339]. 13 травня 1906 р. голова Ради міністрів І.Л.Горемікін виступив у Державній думі з декларацією уряду. Обіцяючи повну підтримку у вирішенні усіх питань, які не виходять за межі думської компетенції, прем’єр зазначив, що вирішення земельного питання на запропонованому Думою принципі “безумовно неприпустиме”, як і скасування Державної ради, а перегляд Основних державних законів та здійснення амністії входять у прерогативу монарха [87, с.340-344]. Уряд відмовився від внесення до Думи законопроектів, за винятком тих випадків, коли цього необхідно вимагав закон, як, наприклад, бюджетні асигнування. Слід зазначити, що таке необачне рішення уряду: відмова від активного використання свого законного права законодавчої ініціативи і тим самим від спрямування діяльності палат народного представництва у вигідне виконавчій владі русло певним чином вплинуло на характер законодавчої діяльності не тільки Думи, але і Державної ради.

Таким чином, палати народного представництва втратили більше тижня на укладання та ухвалу офіційної відповіді на тронну промову монарха. Перша сесія Державної ради налічувала 15 засідань і витрачені на вирішення означеного питання чотири засідання склали майже 27 % усього сесійного періоду. Після цього Державна рада постала перед необхідністю вирішення низки питань установчого характеру. Протягом трьох засідань (5, 6, 13) здійснювалась перевірка правильності виборів державних радників, протягом

семи засідань (6, 7, 9, 10, 13, 14, 15) обговорювались статті наказу Державної ради (від 1 до 136), протягом двох засідань (10, 14) обирались члени трьох постійних комісій: фінансової, законодавчих проектів та особистого складу і внутрішнього розпорядку. До цього долучались інші необхідні формальності: підпис тексту присяги, нові призначення і звільнення, відмови від звання державних радників, вислуховування вітальних телеграм, ухвала відповідей на них, відгуків на певні події внутрішнього та міжнародного характеру і таке інше [94, зміст]. За умови дуже короткого періоду першої сесії такі формальності, які вимагали дотримання відповідної процедури, відчутно поглинали робочий час.

Законодавча діяльність Державної ради залежала, по-перше, від надходжень законопроектів та пропозицій з Державної думи і, по-друге, від виявлення власної законодавчої ініціативи. Протягом першої сесії Державної ради – з 28 квітня по 7 липня 1906 р. – до неї надійшли з Державної думи лише два законопроекти: про скасування смертної кари та асигнування 15 мільйонів рублів на допомогу потерпілому від неврожаю населенню [127] і вона виявила одну власну ініціативу [94]. Закон про скасування смертної кари складався з двох статей: “Стаття 1. Смертна кара скасовується. Стаття 2. У всіх випадках, у яких чинними законами (кримінальний кодекс, кодекс покарань кримінальних та виправних, військовий та військово-морський статuti про покарання) передбачена смертна кара, вона замінюється безпосередньо наступним за тяжкістю покаранням” [199]. Оскільки в умовах революції і дії закону про надзвичайний стан до Державної думи надходили багаточисельні звернення населення за рятівною допомогою, вона порушила питання про скасування смертної кари 18 травня 1906 р. і надавала йому великого значення. Нижня палата вже 26 травня ухвалила постанову про його вирішення у нагальному порядку, прагнучи врятувати якомога більше життів. Але три міністри – військовий, юстиції та внутрішніх справ, – у відповідності до ст. 56 Запровадження Державної думи 1906 р. про місячний термін підготовки законопроекту для внесення його на розгляд законодавчих

установ [120, с.952-953] свідомо гальмували справу, даючи своїм підлеглим змогу якомога більше “знешкодити” сили революційного табору. Внаслідок цього законопроект було розглянуто у Державній думі лише 19 червня [94, с.10].

До Державної ради законопроект про скасування смертної кари надійшов під час 8 засідання, 24 червня 1906 р. і відразу ж викликав гострі суперечки його прихильників і супротивників. Прихильники скасування смертної кари Г.В.Виковський, І.Г.Чавчавадзе, О.О.Шахматов, І.Г.Каменський С.І.Лопацинський, В.І.Тімірязєв, Д.І.Багалій, В.І.Вернадський та інші державні радники висували різні доводи необхідності позитивного вирішення цього питання. Вони зазначали, що питання достатньо опрацьовано як у юридичній літературі, так і практикою, що смертна кара не знищує причин злочинних поступок, а зростання, їх зменшення чи збільшення обумовлюється важливішими законами соціального життя тієї чи іншої держави [94, с.11, 14, 15, 19, 20]. Державний радник І.Г.Каменський підкреслював, що смертна кара застосовується переважно до політичних злочинців – робітників, селян, представників національних меншин, які є людьми безправними або неповноправними. Смертна кара не знищує причин недовольства – потрібно усіх їх зробити повноправними [94, с.11]. С.І.Лопацинський констатував, що загроза життям не стримає руки, коли вона йде на злочинну справу під впливом політичного фанатизму [94, с.16]. Він цитував слова професора Гейдельберзького університету Еллінека: “Навряд чи у якій-небудь державі заповіді гуманності так безсоромно топчуться, як в Росії, де одна частина населення захоплена лише думкою, як би винищити другу, і де керуючі і керовані однаково обагрянені кров’ю” [94, с.16]. Ту ж думку розвивав В.І.Тімірязєв: ми присутні при трагічному видовищі змагання двох терорів, терору знизу і терору зверху. Підсилення останнього не приводить до послаблення першого, але хитає престиж законної влади і підвалини моральності [94; 19].

Чисельними виявились і супротивники скасування смертної кари: М.Ф.Касаткін-Ростовський, П.П.Семьонов, В.О.Бутлеров, Ф.Д.Самарін, С.С.Гончаров і багато інших. Вони звинувачували своїх опонентів і Державну думу в односторонності рішення, у антидержавності, забутті чи свідомому ігноруванні жертв революційного терору, а також у тенденційності і схильності до упередженості. М.М.Буткевич сказав з цього приводу, що “ми усі занадто напружені, партійні, ми маємо ті чи інші погляди і стараємося їх виправдати” [94, с.35]. Князь М.Ф.Касаткін-Ростовський вважав за злочин йти назустріч Державній Думі, яка є послідовною, оскільки, прагнучи до амністії і скасування смертної кари, вона відмовляється висловити хоча б платонічне співчуття постраждалим від революції. “Але ми, ті, що стоїмо за порядок, не можемо вирвати з рук уряду ту зброю, яка йому необхідна” [94, с.24]. С.С.Гончаров додавав, що таким чином прихильники скасування захищають лише інтереси злочинців, а не їхніх жертв [94, с.34]. В антидержавницьких намірах Думи і тих державних радників, що захищали ухвалений нею законопроект, звинувачував і П.П.Семьонов. Він говорив з трибуни Державної ради, що на державі лежить святий обов’язок охороняти життя, свободу, недоторканність особи і майна своїх підданих, на ній лежить святий обов’язок зберігати цілість, недоторканність усїєї держави від зовнішніх і внутрішніх ворогів. Не вдаючись до смертної кари, адміністрація не впорається, особливо та, що управляє значними, населеними багатьма племенами з різними рівнями культури, територіями [94, с.25].

На такій же позиції стояв і державний радник М.Е.Крамер, стверджуючи, що революція викликала огульний розбій і грабіжництво. Він констатував, що тут були сказані хороші слова, висловлені добрі почуття, високі ідеї, але ніколи ще революція і терор не були переможені хорошими словами, високими ідеями, а завжди однією грубою силою [94, с.20]. М.Е.Крамер навів приклад ефективного застосування такої сили у Прибалтиці. Так, тільки у місті Ризі протягом кількох місяців 1905 р. було

вбито 110 державних посадових осіб. Тут революціонери широко застосовували найманих убивць, часто 15-16-літніх юнаків з обмеженим розумом, за платню, що сягала від 30 рублів до 50 копійок за чуже обірване життя. Після приведення у дію першого ж смертного вироку у січні 1906 р. протягом чотирьох місяців не було зафіксовано жодного політичного вбивства, хоча кількість нападів на приватних осіб не зменшилась [94, с.21]. Радник доходив висновку, що збереження існування держави і життя цивілізованого суспільства стоїть вище життя купки негідників і божевільних [94, с.22].

М.Ф.Касаткін-Ростовський також наводив приклади неймовірної жорстокості революційних терористів, зокрема, про розірваних бомбами на шматки дітей, про асигнування певними зарубіжними силами фінансових коштів в обсягах сотень мільйонів рублів на роздмухування російської революції, про неефективність скасування смертної кари в багатьох країнах [94, с.22-23]. Лідер правої групи державних радників Ф.Д.Самарін доводив, що політичні злочини частішають і сягають абсолютно невірогідних меж, перевищують усе те, що можна собі уявити і що російський народ “доходить до озвіріння” [94, с.31]. Він переконував Державну раду у тому, що скасування знищить російську державу [94, с.29]. Ф.Д.Самарін продовжував, що влада розхитана у вищій мірі і скасування смертної кари виявилось би підтримкою того нездорового стану суспільства, який складає найбільше сприятливий ґрунт для різних злочинів та злодіянь [94, с.31-32]. Наприкінці дев'ятого засідання було ухвалено пропозицію державного радника О.О.Сабурова про припинення диспуту [94, с.32]. На наступному, десятому засіданні, що відбулося 28 червня 1906 р., Державна рада обрала спеціальну комісію для вивчення думського законопроекту про скасування смертної кари у складі 15 осіб, передала до неї законопроект з рекомендацією закінчити підготовчу роботу у можливо коротший термін [94, засід.10-е, с.1-2]. Однак розпуск палат народного представництва не дав змоги Державній раді повернутися до цього питання.

На десятому засіданні Державної ради, 28 червня 1906 р., до неї надійшов і другий ухвалений Думою законопроект про асигнування 15 мільйонів рублів для надання допомоги постраждалому від неврожаю населенню кількох губерній [127]. На ґрунті цього законопроекту між урядом та Думою загострився конфлікт, що виник після декларації І.Л.Горемікіна 13 травня 1906 р. Останній кваліфікував як нездійсненні усі внесені до “адреса” програмні вимоги нижньої палати. Внаслідок цього боротьба між Думою та урядом зосередилась навкруги земельної реформи та проблеми смертної кари, що постала після відмови у здійсненні амністії. Державна дума вносила запити з приводу усіх смертних вироків і вимагала їх призупинення. Так, якщо до урядової декларації, а точніше – 8 травня 1906 р., на розгляд Думи надійшов лише кадетський, тобто найбільше поміркований, аграрний проект (“проект 42-х”), який передбачав вирішення земельного питання конституційним шляхом, то після заяви І.Л.Горемікіна – 23 травня 1906 р. – проект “трудовиків” (“проект 104-х”), а 8 червня 1906 р. – есерівський проект (“проект 33-х”), що передбачали революційні засоби забезпечення селянства землею [121, засід.19-е, с.874- 886; засід.20-е, с.930; засід.23-е, с.1142-1156]. І важливо зазначити, що навіть кадетські депутати відверто симпатизували з думської трибуни трудовикам. Кадет М.М.Щепкін підкреслював у своєму виступі, що депутати його фракції прийшли сюди ще зі сподіванням на мирне вирішення аграрного питання – шляхом конституційного законодавства. Однак виходить, що докорінне принципове вирішення аграрного питання може бути забезпечене тільки революційним шляхом, якого ми до сих пір старались уникнути [121, засід.20-е, с.930]. Говорячи про революційні принципи втілення в життя аграрної програми “трудовиків”, М.М.Щепкін уточнював, що теоретично цьому принципіві багато хто з них, членів партії народної свободи, співчуває, дуже співчував і він [121, засід.20-е, с.930].

Щодо есерівського проекту, то він взагалі був безкомпромісно революційним, оскільки передбачав знищення приватної власності на землю

у межах Російської держави [94]. На 30 травня 1906 р. у Державній думі записались понад 150 депутатів для участі у диспуті з аграрного питання, а 5 червня 1906 р. було обрано аграрну комісію у складі 99 осіб для укладання аграрного законопроекту [121, засід.20-е, с.930; засід.21, с.1000].

Обговорення аграрного питання у Державній думі тривало більше одного місяця: з 30 травня до 4 липня 1906 р. 20 червня 1906 р. уряд знову виступив з декларацією, але вже не в нижній палаті народного представництва, а у пресі, безкомпромісно відкидаючи принцип відчуження землі [121, засід.38, с.1954-1956.]. Державна дума розцінила це як виклик і ухвалила постанову: опрацювати в аграрній комісії доповідь про урядову декларацію і текст звернення Думи до народу. 4 липня 1906 р. Державна дума заслухала “Доповідь аграрної комісії з приводу урядового повідомлення про земельне питання” [121, засід.38-е, с.1953-1956]. Голова аграрної комісії О.О.Муханов заявив, що в Росії виконавча влада виступає на війну зі зброєю проти законодавчої установи [121, засід.38-е, с.1954]. Голова ж Державної думи С.О.Муромцев звинуватив уряд в узурпації прав законодавчої установи і у продемонстрованій перед усім світом повній нездатності вести державні справи [121, засід. 38-е, с.1957]. Дійшло до того, що депутат М.Ф.Ніколаєвський з думської трибуни закликав палату тимчасово перебрати на себе виконавчу владу, обґрунтовуючи юридичну законність такого кроку діяльністю народного представництва в умовах революції [121, засід.38-е, с.1958]. У виробленому аграрною комісією зверненні до народу говорилося, що Державна дума від примусового відчуження земель не відступить, відкидаючи усі неузгоджені з цим положення [121, засід.38-е, с.1956]. У питанні ж про смертну кару Дума майже одноголосно визнала міністрів убивцями і катами [121, засід.38-е, с.1972]. Таким чином ситуація з Державною думою виходила з-під контролю царської влади, і 9 липня 1906 р. Микола II підписав указ про її розпуск [151].

Повертаючись до питання про асигнування допомоги жертвам неврожаю, слід зазначити, що урядовий законопроект передбачав 50

мільйонів рублів [87, засід 11-е, с.2-5]. Державна дума бачила справедливість висунутої урядом суми, але прагнула помститися йому за травневу декларацію і підкреслити, хто є “господарем” у вирішенні бюджетно-фінансових проблем. Саме тому Дума ухвалила лише 15 мільйонів рублів, залишаючи іншу частину на наступні голосування. В.І.Вернадський говорив з цього приводу, що думський законопроект наполягає на тому, щоб всіляке нове асигнування знову обговорювалось Думою. Цим шляхом Дума уникне тієї фінансової системи, що так довго панувала у нашій країні і привела до такого тяжкого положення, у якому вона зараз перебуває [87, засід.11-е, с. 30]. Навіть праві державні радники зрозуміли, що в основі конфлікту лежить не випадковість, а “два світогляди, дві системи”, що виступ проти Думи не тільки не дозволить дійти примирення, але й небезпечно загострить стосунки між палатами. Так, близький до урядових кіл правий державний радник О.Б.Нейдгарт підкреслював, що усі ці тертя і взагалі усі розбіжності у питанні є проявом того дуже прикрого тертя, яке помічається поміж представницькими установами та урядом. Державна рада, безсумнівно, повинна дивитись на справу поверх неї, повинна мати на увазі одну необхідність допомогти населенню. Єдиною позицією, на яку повинна стати Державна рада, є та, що у цій справі усе має бути зроблено для блага народу [87, засід.11-е, с.3.]. Отже, це означало заклик не підтримувати уряд у його боротьбі проти Думи. З того, що О.Б.Нейдгарт говорив про тертя між представницькими установами та урядом, а не між однією Державною думою та урядом, дає підставу припускати, що і верхня палата була не проти того, щоб поставити уряд на місце виконавчої влади. О.Б.Нейдгарт констатував, що ніяких примирювальних функцій Державна рада ні по букві закону, ні по сутності свого запровадження на себе брати не може. Закон абсолютно ясно відмежував для Державної ради законодавчу діяльність і в цих межах мають протікати усі її заняття [87, засід.12-е, с.3]. Першого липня 1906 р., на дванадцятому засіданні, Державна рада, без будь-яких змін, ухвалила думський законопроект про асигнування 15 мільйонів рублів на допомогу

постраждалому від неврожаю населенню кількох губерній [87, засід.12-е, с. 269]. Імператор також його затвердив. І це виявилось перемогою Державної думи у боротьбі з урядом, до того ж за умови підтримки з боку верхньої палати. С.С.Ольденбург писав, що коли Дума, бажаючи показати недовіру урядові, скоротила кредит на надання допомоги голодаючим з 50 мільйонів до 15 мільйонів рублів, Державна рада, всупереч домаганням міністра фінансів В.М.Коковцова, ухвалила думську цифру асигнування. Це був перший і єдиний проект, що пройшов за 1-ї Думи усі законодавчі інстанції) 534, с.329-330].

Така боротьба між народним представництвом та виконавчою владою шкодила населенню, яке постраждало від недороду. Микола II, затвердивши постанову палат, також допустив помилку, втягнувшись у недоречні змагання, які суперечили сформульованій О.Б.Нейгардтом позиції про необхідність, у першу чергу, допомогти народу. Отже, тактика ставлення Державної ради до радикальних рішень нижньої палати була не послідовною: у підтримці її законопроекту про скасування смертної кари вона фактично відмовила, а у різкому зменшенні фінансової допомоги постраждалому від неврожаю населенню підтримала. Не можна назвати вмотивованою і поведінку депутатів Думи, які, будучи народними обранцями, замість логічних вимог збільшити обсяги допомоги населенню, різко їх скоротили.

1 липня 1906 р., голова Державної ради оголосив про подання підписаної 31-м її членом заяви про необхідність видання нового закону про задоволення насінневої та продовольчої потреби населення у місцевостях імперії, що постраждали протягом 1906-1907 рр. від неврожаю. Це була перша законодавча ініціатива верхньої палати. Подавачі заяви клопотались про передачу її до комісії у прискореному порядку. Однак, відповідно до ст. 55 Запровадження Державної ради 1906 р., заява могла бути заслуханою загальними зборами Державної ради лише після подання відповідними міністрами своєї думки про її сутність [94, засід.12-е, с.26]. На чотирнадцятому засіданні, 6 липня 1906 р., сім державних радників з 31

зняли свої підписи під заявою, у зв'язку з чим вона втратила можливість подальшого руху. Наступного дня відбулось останнє засідання першої сесії Державної ради, а 10 липня 1906 р. вийшов указ про припинення її занять [94, с.17]. Перша сесія Державної ради тривала 71 день: у квітні 3 дні, у травні – 31 день, у червні – 30 та у липні – 7 днів. Після її призупинення розпочався, говорячи словами П.М.Мілюкова, “семимісячний кошмар бездум'я” [169, т.1, с.419].

Протягом другої сесії Державної ради, що тривала з 20 лютого до 5 червня 1907 р., до неї надійшло з Думи вісім законопроектів і один – про скасування смертної кари – залишився у спадщину від першої сесії. Вони розподілялись за своїм змістом на три характерні групи: 1) політичні; 2) бюджетно-фінансові; 3) військові. Поряд з цим Державна рада двічі виявила власну законодавчу ініціативу. Політичними за своїм характером виявились три законопроекти: 1) про скасування смертної кари [95, ст.17], 2) про скасування воєнно-польових судів [95, ст.446] та 3) про скасування дії правил 3 квітня 1892 р. про стягнення за таємне навчання в західних губерніях, а також Царства Польського [95, ст.463]. Спеціально обрана 28 червня 1906 р., тобто ще на першій сесії Державної ради, комісія для попереднього розгляду внесеного з Думи законопроекту про скасування смертної кари вже 22 лютого 1907 р. зробила загальним зборам доповідь з цього питання. Вона дійшла висновку, що друга сесія Державної ради не може розглядати по сутності ухваленого Державною думою попереднього скликання законопроекту, хоча два її члени виступили з пропозицією повторного розгляду справи [95, с.17]. Комісія висунула наступні доводи. У випадку іншого рішення і згоди з постановою першої Державної думи воно могло виявитись нездійсненим. По-перше, могло статися так, що ухвалення законопроекту першою Думою не відповідає поглядам на проблему другої Думи. Коли б рішення Державної ради затвердив імператор, “виникло б таке положення, що суперечило б статті 86 Основних державних законів, на підставі якої жодний закон не може виникнути без ухвалення Державної

Ради і Державної Думи і отримати силу без затвердження імператором [303]. По-друге, коли б Державна рада відхилила проект першої Думи, виникло б положення, яке обмежило б Думу другого скликання у її праві ініціативи, тому що наслідком такого відхилення, по точному змісту закону, було б позбавлення Думи, протягом цієї сесії можливості знову поставити це питання у законодавчому порядку без особливого найвищого дозволу [95, ст. 140-173]. По-третє, коли б Державна рада не відхилила законопроект, а визнала за необхідне суттєво його змінити, то їй довелося б виступити з пропозицією утворити узгоджувальну комісію. Однак, за такої умови, друга Дума не могла б удатися до обрання членів узгоджувальної комісії для зміни законопроекту, з яким вона незнайома [95, ст.140-173]. У зв'язку з цими аргументами комісія ухвалила рішення розгляд Державною радою законопроекту про скасування смертної кари припинити, а також про власний саморозпуск [151, ст.143]. Рішення комісії знайшло підтримку з боку державних радників І.О.Корвін-Мілевського, С.С.Гончарова, В.І.Тімірязєва, В.К.Саблера, С.Ю.Вітте та інших [95, ст.158, 162, 168, 169, 171]. На завершення обговорення рішення комісії заступник міністра юстиції Люце сказав, що тільки нова Дума є зборами уповноважених країни, яка цими новими своїми повноваженнями позбавила членів колишньої Думи їхніх колишніх повноважень. Тому Державна рада, розглядаючи будь-який законопроект, зобов'язана рахуватися з думкою лише тієї Думи, що засідає під час розгляду цього питання [95, ст.172]. Голосуванням 128 проти 7 рішення комісії було затверджене, а ухвалений першою Думою законопроект про скасування смертної кари відхилено [95, ст.174].

Така ж доля спіткала і рішення Думи про скасування воєнно-польових судів [96, с.53-55]. Останні були запроваджені царським указом від 19 серпня 1906 р. у порядку статті 87 Основних державних законів: одні для цивільного населення, інші для армії та флоту з метою боротьби з революцією і її терором. Ці суди діяли у 82 губерніях з надзвичайним станом. Воєнно-польовий суд складався з призначених генерал-губернатором або

начальником гарнізону п'яти стройових офіцерів. Справи слухались з подання поліції при закритих дверях, без свідків, адвокатів і навіть прокурорів протягом 48 годин. Звичайним вироком була смертна кара. Вирок вступав в силу негайно, оскарженню не підлягав і виконувався протягом доби. На початок березня 1907 р., за вироками воєнно-польових судів, було страчено – розстріляно і повішено – понад 1 100 осіб [89, с.362-368]. Указ 19 серпня 1906 р. стосовно цивільного населення автоматично втратив силу 20 квітня 1907 р., тобто через два місяці після початку засідань палат народного представництва, але стосовно армії та флоту, як сфери головнокомандування імператора, зберігався.

Питання про скасування воєнно-польових судів викликало запеклу боротьбу Державної думи та уряду. З його пропозицією 17 березня 1907 р. виступив член центрального комітету кадетської партії В.М.Гессен. Він зазначив, що 20 квітня 1907 р. закінчується дія закону про воєнно-польові суди. Але депутати-кадети вирішили, по-перше, достроково, тобто не чекаючи подання членів уряду, припинити його дію, щоб врятувати сотні життів, а по-друге, через упевненість у тому, що уряд застосовуватиме його без скасування і після 20 квітня 1907 р. За висловом В.М.Гессена, не можна сумніватися у тому, що воєнно-польові адміністратори не розлучаться з воєнно-польовими судами до тих пір, поки отруєну зброю урядового терору не буде вирвано з їхніх рук. Пропонуючи увазі Державної думи законопроект про скасування воєнно-польових судів, ми виходимо з того, що нагальне скасування воєнно-польової юстиції із скороченням її дії хоча б на кілька тижнів, є священним обов'язком Державної думи [89, засід.8-е, ст.360]. В.М.Гессен висловив сподівання, що уряд не скористується правом місячного терміну на підготовку питання до розгляду і воно знайде позитивне вирішення у Думі та Державній раді і затвердження монархом [89, засід.8-е, ст.361]. Підкреслюючи необхідність повстати проти божевільної політики урядового терору, який штовхає країну на шлях терору революційного та що воєнно-польова юстиція є символом семимісячного

міждум'я, В.М.Гессен запропонував негайно обрати спеціальну комісію і надати їй термін в одну добу на укладання тексту законопроекту про скасування воєнно-польових судів [89, засід.8-е, ст.362].

Уряд і його прихильники у нижній палаті, навпаки, звинувачували Державну думу в необ'єктивності оцінки ситуації в країні, у пристрастному захисті революційних терористів і підкреслювали право уряду на збереження держави та захист життя людей. Депутат-націоналіст П.М.Крупенський говорив, що він, заходячи до цього храму правди, сподівався почути правду, але, на жаль, її не почув. Тут він побачив партійну боротьбу, а не правду. “Тут є самостійні групи, окремих думок немає і правди немає, – продовжував він. – Тут кажуть про кривавий туман, а не бачать кривавої хвилі анархії, яка насувається. Ми проти божевілля терору і вбивств, тих убивств, що йдуть зліва, яких підштовхує та навчає центр” [445, с.89]. П.М.Крупенський продовжував, що воєнно-польові суди – це логічний наслідок розбою визволителів і коли це зупиниться, то зникнуть і воєнно-польові суди. “Вам малюють усі жахи воєнно-польових судів, – констатував депутат, – але не показують паралель тих убивств, що здійснюються зліва. Їх здійснюють у темноті, вриваються і вбивають ні в чому неповинних дітей. Ось тут треба боротись, з цими бомбами, кинджалами, з усіма тими жахами, що наповнюють нині російську державу” [89, ст.445]. Про необхідність і обов'язок такої ж боротьби говорив ще 13 березня 1907 р. у Державній думі і голова Ради міністрів П.А.Столипін. Зокрема, прем'єр підкреслював, що держава може, держава зобов'язана, коли вона перебуває у небезпеці, ухвалювати найсуворіші, найнадзвичайніші закони для того, щоб убезпечити себе від розпаду [89, засід.9-е, ст.514]. Виходячи з цього, П.А.Столипін заявив, що попри усі сподівання депутатів, уряд скористується наданим йому законом правом про місячний термін підготовки питання до внесення в Державну думу [89, засід.9-е, ст.514]. Отже, сподівання думських депутатів з цього приводу не досягли бажаної мети. До того ж уряд мав право внести

подання до законодавчої установи про затвердження введеного за допомогою статті 87 Основних законів протягом двох місяців після початку сесії.

У зв'язку з заявою уряду обрання спеціальної комісії для підготовки законопроекту про скасування воєнно-польових судів було перенесене на наступне засідання [89, с.537-538]. Укладений обраною комісією законопроект виголошував: “1. Найвище затвержене, в 19-й день серпня 1906 р., положення Ради міністрів про запровадження воєнно-польових судів скасувати. 2. Усі справи, з яких вироки воєнно-польових судів, утворених на підставі найвище затверженого, в 19-й день серпня 1906 р., положення Ради міністрів, не знайшли виконання, а також справи, з яких засуджені відбувають покарання, невідкладно передати до загальних судових місць для подання і розгляду за правилами статуту карного судочинства” [95, ст.344-360]. Оскільки уряд дотримався букви закону про місячний термін підготовки питання до внесення до законодавчої установи, то лише 17 квітня 1907 р., на двадцять дев'ятому засіданні Державної думи, законопроект про скасування воєнно-польових судів було ухвалено одноголосно [89, ст.2332].

Через великодні свята ухвалений Державною думою законопроект потрапив до Державної ради майже через два тижні. Його обговорення в ній розпочалося другого травня 1907 р. з виступу міністра юстиції. Останній заявив, що Державна дума ухвалила законопроект з порушеннями вимог статей 56 та 57 запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. З його виступу випливало, що Дума могла приступити до обговорення законопроекту за власною ініціативою і надіслати його потім, у випадку ухвали, до Державної ради лише дотримавшись двох умов: 1) відмови взяти на себе укладання законопроекту з боку міністрів, яким було повідомлено про день слухання заяви про зміну чи видання нового закону і не пізніше ніж за місяць ознайомлено із змістом закону; 2) укладання думською комісією законопроекту лише після отримання відмови міністрів [95, ст.360]. Виходячи з цього, міністр юстиції стверджував, що через порушення Державною думою процедури розгляду законопроекту він має відхилитися

Державною радою навіть без розгляду. Більшістю голосів законопроект було відхилено [95, засід.11-е, ст.360]. Через брак часу Державна рада не розглянула і третій законопроект політичного характеру: про скасування дії правил 3 квітня 1892 р., що передбачали певні покарання за таємне навчання українською та польською мовами [96, ст.1910-1911]. Законопроект надійшов до Державної ради 30 травня 1907 р., на її чотирнадцятому засіданні, після якого відбулися ще два засідання: п'ятнадцяте 2 червня і шістнадцяте 5 червня 1907 р. На останньому було лише виголошено іменний указ про призупинення занять Державної ради до 1 листопада 1907 р. [95, ст.628]. Цей законопроект, а також законопроекти про штати канцелярії Державної думи, державної канцелярії та державного видавництва [96, с. 53-55; 93, с. 697-700; 97, ст.1208-1263; 96, засід.40-е, ст.2036-2077] залишились у спадок наступній, третій сесії Державної ради. Що ж стосується законопроектів про асигнування 6 та 17 мільйонів рублів на надання допомоги населенню у зв'язку з неврожаєм, то їх було ухвалено на десятому та чотирнадцятому засіданнях верхньої палати [95, ст.271-289; 93, с.25; 99, ст.759, 770-784]. Без перешкод було ухвалено і законопроект про контингент новобранців на 1907 р., що передбачав призов 462 950 чоловіків [95, ст.2982].

Протягом другої сесії Державна рада двічі виявила власну законодавчу ініціативу, прагнучи реформувати, по-перше, устрій сенату, а по-друге, попечительство народної тверезості [93; 466]. Законопроект про перебудову сенату Державна рада обговорювала протягом чотирьох засідань [95, с.23-25]. Автори законопроекту, виходячи з того, що в сенаті роками не розглядаються справи, мотивували необхідність спрощення його устрою з метою піднесення ефективності його діяльності. Так, державний радник О.С.Стишинський говорив, що на початок січня 1904 р. у першому департаменті сенату залишались нерозглянутими 12 тисяч справ [95, ст.499-510, засід.14, ст.584]. Однак супротивники законопроекту спростовували такі твердження. Державний радник Я.А.Ушаков наводив дані, що у 1905 р. до першого департаменту сенату надійшло 14 089 справ, у 1906 – 13 904, за

наявності 12 тисяч справ з 1904 р., тобто 40 тисяч справ. На перше січня 1907 р. нерозглянутих справ залишилось 10 300, тобто з 40 тисяч справ було розглянуто 30 тисяч справ протягом двох років: по 15 тисяч на рік. І таку роботу виконали лише 24 сенатори [95, засід.14, ст.585]. Виходячи з цих даних, державний радник І.Е.Олізар підкреслював, що ефективність праці сенату не йде ні в яке порівняння з дуже низькою ефективністю діяльності Державної ради і що законопроект не має достатнього обґрунтування необхідності реформування сенату [95, засід.14, ст.586]. На п'ятнадцятому засіданні Державної ради, 2 червня 1907 р. міністр юстиції заявив, що 26 квітня він отримав повеління імператора взяти на себе подальше вирішення питання щодо реформування Сенату [95, ст.599-608]. У зв'язку з цим законопроект 39 державних радників було відхилено голосуванням [95, ст.624-625]. Другий законопроект, що виник за ініціативою Державної ради і торкався попечительства народної тверезості, залишився нерозглянутим і перейшов у спадок наступній сесії [96, засід.44, ст.184].

Друга сесія тривала 106 днів, а укупі з першою – 177 днів. Протягом двох сесій з Державної думи надійшло до Державної ради десять справ, п'ять з яких було вирішено, а п'ять не знайшли ухвали. Державна рада виявила три законодавчі ініціативи: одну протягом першої і дві протягом другої сесії, жодна з яких не знайшла ухвали навіть власних загальних зборів. Розділивши кількість сукупних сесійних днів (177) на загальну кількість справ (13), ми отримаємо 13,6 дня, тобто півмісяця на одну справу. Розділивши ж кількість днів (177) на кількість лише вирішених справ (5), ми отримаємо 35,4 дня, тобто понад місяць на розгляд однієї справи, що з точки світової парламентської практики фактично наближалось до нульової ефективності законодавчої діяльності. Коли ж, нарешті розділити 177 днів на 3 законодавчі ініціативи Державної ради, що навіть не знайшли ухвали власних загальних зборів, то виявиться 59 днів, тобто два місяці на одну ініціативу. Саме тому під час обговорення законопроекту про реформування сенату державні радники зачепили питання про законодавчу ініціативу верхньої палати

народного представництва. За свідченням С.Ю.Вітте, складалося враження, що Державна рада відіграє другорядну роль у законодавчому процесі, що вона навіть прямо ухиляється від тієї украй незначної діяльності, до якої вона залучається [95, засід.9-е, ст.242-254]. Одночасно він зазначав, що коли у таких заявах і є істина, то повинна у тому не верхня палата народного представництва. Він продовжував, що з огляду на абсолютно незалежні від Державної ради обставини, її поставлено у таке положення, що вона, можна сказати, як і в першу сесію Думи, так і зараз, зовсім не працює або у значній мірі не працює [95, засід. 9-е, ст.246]. Про подібні звинувачення Державної ради говорив і І.Е.Олізар, заявляючи, що жодна установа за останній час не знавала таких дорікань, як Державна рада. Її заведено дорікати за бездіяльність. Ці докори було чути минулого року, у першу її сесію, повторюються вони і цього року. Бездіяльність цю приписують головним чином складу Ради і переважно її призначуваним членам. Однак докори ці далеко не заслужені, і радники у більшості це розуміють [89, засід.13, ст.442].

І С.Ю.Вітте, і І.Е.Олізар вбачали головну причину вимушеної бездіяльності Державної ради у відсутності надходження законопроектів з Державної думи. Останній говорив, що до Державної ради, як і до будь-якої верхньої палати, природнім шляхом мають надходити лише справи з Державної думи. Дума ж їх не дає. Не можна вимагати, щоб Державна дума, яка складається з людей мало підготовлених для законодавчої діяльності, відразу ж діяла задовільно. Якщо ж робота до нас не надходить, то очевидно, що на Державну раду не може падати нарікання у бездіяльності [89, ст.442-443]. І.Е.Олізар констатував безперечне право Державної ради на виявлення законодавчої ініціативи і одночасно звертав увагу на зміст статті 29 запровадження Державної ради 1906 р., яка декларувала, що законопроекти надходять до Ради з Державної думи і тільки у вигляді корективу додається, що Державній раді надається право і самій брати на себе законодавчу ініціативу [89, ст.443]. І.Е.Олізар запитував, чи це означає, що Державна рада, за відсутності у неї інших справ, має брати на себе таку ініціативу у

будь-якому випадку? І відповідав, що ні, цю ініціативу Державною радою слід збуджувати тільки тоді, коли у цьому виникає серйозна, пекуча потреба. Але виявляти її лише з питань другорядної важливості, з питань дріб'язкових – не відповідає значенню Державної ради. Державна рада може брати на себе ініціативу лише у питаннях видатних [89, ст.444]. О.С.Стишинський вбачав навіть шкоду у тому, що Державна рада виявляє ініціативу замість міністрів чи Думи [95, засід.14-е, ст.499]. І далі він розвивав думку своїх попередників з виступу. О.С.Стишинський вбачав у виявленні Державною радою законодавчої ініціативи «порядок винятковий» вже тому, що при ньому взаємне співвідношення двох законодавчих установ докорінно змінюється. Він наголошував, що першою інстанцією за такого порядку постає Державна рада, інстанцією ж контролюючою і регулюючою виявляється Державна дума, саме всупереч тому, що встановлено для нормального законодавчого порядку [95, засід.14-е, ст.500]. І державний радник доходив того ж висновку, що й І.Е.Олізар: винятковий порядок подання справ законодавчою ініціативою Державної ради має застосовуватись лише у виняткових випадках, тобто коли постає необхідність задовольнити безумовно пекучу державну потребу першорядної важливості [95, засід.14-е, ст.500].

В історіографії до середини 1970-х рр. законодавча діяльність Державної ради радянськими істориками не вивчалась. У 1977 р. проблему частково досліджував А.П.Бородін у кандидатській дисертації «Державна рада і столипінська програма перетворень в області місцевого управління, суду та початкової освіти» [306]. У главі «Діяльність Державної ради у 1911-1914 рр.», в якій йшлося про розгляд верхньою палатою чотирьох столипінських законопроектів: про вихід селян з общини, реформування місцевого суду, земства та системи народної освіти [306, с.17-19]. На наш погляд, праці А.П.Бородіна властива низка помилок, натяжок і суб'єктивних оцінок. Перш за все необхідно зазначити, що закон про вихід селян з общини Державна рада ухвалила ще 30 квітня 1910 р. Отже він не вписувався у визначені автором хронологічні рамки дослідження. По-друге, за межі цих рамок

виходить і уся проблематика, оскільки її початок датується роком смерті реформатора. У такій невідповідності, можна сказати, і полягає сутність певної натяжки, яка обумовлена високим ступенем заідеологізованості праці: П.А.Столипін традиційно вважався в радянській історіографії найбільш реакційним державним діячем Росії початку ХХ ст., а Державна рада – зосередженням реакційних сил.

Через занадто заідеологізований характер дисертації її автор допустився також грубої помилки стосовно визначення наслідків першої російської революції 1905-1907 рр. Зокрема, дослідник констатував очевидну крупну роль Державної ради у провалі мирного трансформування самодержавства у буржуазну монархію [306, с.8, 10]. І цей «провал» він вбачав у невдалому законодавстві верхньої палати, яке розпочалося у 1911 р. і закінчилось у 1914 р. З такого висновку випливало, що і в 1914 р. російське самодержавство залишалось абсолютистським. З цим твердженням не можна погодитись, оскільки є відомим факт перетворення абсолютистського самодержавства на конституційну монархію запровадженням 20 лютого 1906 р. законодавчої Державної думи, 24 квітня 1906 р. – законодавчої Державної ради, а також реформуванням 23 квітня 1906 р. Основних державних законів, які фактично були конституцією країни. В той же час і сьогодні ще точаться суперечки дослідників стосовно визначення характеру державного ладу, який було встановлено у процесі першої російської революції. Так, В.О.Дьомін стверджує, що у 1905-1906 рр. Росія перейшла до конституційного устрою з двопалатним парламентом [354, с.6]. Є.А.Юртаєва ж вбачає у державному устрої Російської імперії 1906-1917 рр. перехідний тип держави, у якій збереглися основні характеристики абсолютизму і виразно помітні риси іншого політичного ладу [677, с.8].

Ідеологічний чинник, безперечно, привів А.П.Бородіна і до оцінки Державної ради у якості трампліна відштовхування в ілюстрації однієї з ленінських концепцій, а саме, об'єктивної закономірності та історичної неминучості перемоги Лютневої революції [306, с.11]. Як вже зазначалося,

такий метод застосовували О.Д.Степанський, О.П.Слонімський, Є.Е.Новікова [612-613; 591; 528].

Ідеологічними чинниками дослідник мотивував і причини ніби-то об'єктивної нездійсненності царським урядом будь-яких перетворень через те, що, відповідно до ленінської тези, реформи взагалі виявляються побічним продуктом революційної боротьби. Виходячи з цього, А.П.Бородін стверджував, що саме через таку боротьбу П.А.Століпін був змушений проголосити програму реформ. І не важливо, наскільки добре і щиросердно вона була продумана і виношена: її здійсненність цілковито залежала не від волі державного діяча, а від співвідношення сил між революційними та контрреволюційними класами [306, с.5].

З такими висновками також не можна погодитись, оскільки вони спростовуються фактами про перетворення абсолютистського самодержавства на конституційну монархію та успішне здійснення низки столипінських реформ. Твердження А.П.Бородіна про «побічний продукт революційної боротьби» виявляється безпідставним і через визнання радянською історіографією періоду між революцією 1905–1907 рр. та початком світової війни у 1914 р. періодом реакції, який характеризувався падінням революційного руху і наступу влади. Певна річ, що за таких умов співвідношення революційних і контрреволюційних сил виявлялося не на користь перших і навряд чи вони були здатні провалити будь-які реформи. Що ж стосується законотворчості верхньої палати за її власною ініціативою, то дослідник її навіть не торкався.

Є.А.Юртаєва мимохідь констатувала пасивне ставлення державних радників до можливості використання наданого їм права збуджувати законодавчу ініціативу [677, с.88]. Так же побіжно заявляючи про шістнадцять випадків почину верхньої палати, авторка допустила помилку, яку обумовили, на нашу думку, багаторічні блукання кількох законопроектів із сесії до сесії. Фактично ж Державною радою упродовж дванадцяти сесій було збуджено дванадцять власних ініціатив. Помилку Є.А.Юртаєвої у

підрахунку проявів Державною радою її власної законодавчої ініціативи відмічав і В.О.Дьомін [354, с.108].

В.О.Дьомін також побіжно констатував, що Державна рада відмовилась від виявлення власної законодавчої ініціативи, обмежившись лише пом'якшенням радикальності змісту реформаторського законодавства нижньої палати [355, с.36]. Характеризуючи ж в цілому сумісну з Державною думою законодавчу діяльність Державної думи, В.О.Дьомін висловлював окремі оцінки, які викликають певний сумнів. Не можна погодитися з твердженням дослідника про те, що Державна рада діяла, як правило, за вказівками уряду, а в поодиноких випадках, за умови відсутності у уряду визначеної позиції, – об'єднаного дворянства, у загальній згоді з ними [355, с.44]. Верхня палата могла чинити опір тискові з боку уряду у законодавчому процесі ще у період функціонування першої Думи з її радикальними вимогами. Неодноразово Державна рада відмовлялася від ухвали урядових законопроектів і упродовж 1908-1913 рр. Період же існування «прогресивного блоку» з середини 1915 до початку 1917 рр. взагалі можна назвати «законодавчим протистоянням» уряду і палат народного представництва, вирішальну більшість у яких склали члени цього парламентського об'єднання. Саме тому уряд систематично розпускав сесії і ухвалював закони та постанови за допомогою 87 статті основних державних законів про надзвичайний стан. Отже, В.О.Дьомін не помітив сутності змістовних поетапних еволюційних змін у процесі законодавчої діяльності Державної ради.

Таким чином, перший етап законодавчої діяльності Державної ради, який співпадає з функціонуванням першої та другої Державних дум, обернувся майже нульовою ефективністю. Остання обумовлювалась низкою причин. Першою з них була пасивна, спостережливо-вичікувальна політика уряду, який, відповідно до основоположних законів, повинен був постійно завантажувати Державну думу законопроектами, визначаючи при цьому і необхідний виконавчій владі їхній зміст та спрямування. Фактично від

надходжень ухвалених Думою урядових законопроектів до Державної ради в основному залежала її робоча завантаженість.

Однак через певну недосконалість виборчої системи щодо комплектування нижньої палати, недостатній вплив уряду на процес виборів обернулися тим, що перша і друга Думи виявились бунтівними. Вони висували революційні вимоги конфіскації поміщицьких земель, скасування смертної кари та воєнно-польових судів, повної амністії політичних злочинців, тобто терористів, захищали останніх за допомогою запитів. Усе це виходило за рамки законності і навіть повноважень нижньої палати, через що уряд ігнорував співпрацю з нею, допускаючи помилку у тактиці стосунків з народним представництвом в умовах революції. Більше того, Микола II та його прем'єр-міністри І.Л.Горемікін і П.А.Століпін, замість пошуку шляхів впливу на норавливих і непокірних депутатів, віддавали перевагу розпуску палат. Державна рада не підтримала збуджених власною ініціативою Державною думою законопроектів про скасування смертної кари та воєнно-польових судів. Іншу причину складала підтримка певною частиною державних радників пасивної політики уряду щодо виявлення ним законодавчої ініціативи. Значну роль відігравали специфічні погляди державних радників на сутність законодавчого почину верхньої палати. Не слід також відкидати короткоплинність легіслатури, втрати часу на укладання та ухвалу "адреси" монархові, на формальності установчого характеру, рішення процедурних питань, офіційних звернень, церемоній і такий важливий чинник, як відсутність професійного досвіду парламентської діяльності членів обох палат, у першу чергу Думи. Упродовж першого етапу законодавчої діяльності монархічна влада запровадила практику широкого застосування секретного способу розпуску палат народного представництва, яку систематично проводила аж до свого падіння у лютому 1917 р.

5.2. Законодавство з червня 1907 р. до початку першої світової війни

Другий етап законодавчої діяльності Державної ради як за кількістю виявлених нею власних ініціатив, так і сумісно з нижньою палатою за її чи урядовими ініціативами, виявився найбільш результативним. Однак діяльність Державної ради за її власною ініціативою не привернула уваги дослідників.

Розпуск монархічною владою першої і другої Державної думи свідчив про її неспроможність впоратися із законодавчими представницькими установами, ілюстрував нездатність їх підпорядкувати або з ними співпрацювати. Перед монархічним урядом постала подвійна перспектива: повторювати комплектування нижньої палати за старою виборчою системою і знову ж розпускати її чи знайти інший спосіб формування її особового складу. Виходячи з цього, голова Ради міністрів П.А.Столипін запропонував проект нового виборчого закону, який був затверджений монархом 3 червня 1907 р. Відповідно до нього і було сформовано особовий склад третьої Думи. Відкриттям її засідань 1 листопада 1907 р. і розпочався новий етап законодавчої діяльності обох палат народного представництва.

Зміна виборчого закону викликала хвилю обурення як у середовищі революціонерів, так і в ліберальному таборі. І не тільки ліві екстремісти, але і ліберальні діячі підняли гвалт, називаючи зміну виборчої системи державним переворотом. Так, П.М.Мілюков писав, що перша російська революція закінчилась державним переворотом 3 червня 1907 р. [169, т.2, с.3], а Державна дума, сформована відповідно до нового виборчого закону, виявилась тією ж калікою, якою робили її від самого початку основні закони, що утяли з усіх боків права народного представництва і існування Державної ради, яку депутати самі називали “пробкою” та “кладовищем” думського законодавства. Тепер боротьба набувала інших, прихованіших форм, а депутатам, за його висловом, доводилось займатися у третій Думі чорною буденною роботою [169, т.2, с.10].

Отже, третя Дума суттєво відрізнялась від двох своїх попередниць. За свідченням сучасників, першу Думу називали Думою “народної помсти”, “суспільного захоплення та державної недосвідченості” [85, т.2, с.285, 162], другу – Думою “народного невігластва” [534, с.347], а третю – “панською і лакейською” [169, т.2, с.4]. С.Ю.Вітте пояснював і головну причину такого характеру нижньої палати третього скликання. Він писав у спогадах, що третю Державну думу, у своїй більшості лакейську, підлабузницьку, було не обрано Росією, а ПІДІБРАНО (так у тексті) Столипіним. Сам закон третього червня був такий, щоб Дума у більшості своїй не обиралась, а підбиралась урядом і щоб була в цілому йому слухняною [85, т.2, с.233, 288]. С.Ю.Вітте зазначав і наслідки “обрання” такої Думи. Він підкреслював, що новий виборчий закон виключив з Думи народний голос, тобто голос мас та їхніх представників, а дав лише голос сильним і слухняним: дворянству, чиновництву і частково слухняному купецтву та промисловцям. Таким чином, на його думку, Державна дума перестала бути виразницею народних бажань, а виявилась виразницею лише бажань сильних і багатих, бажань, що виражались до того ж у такій формі, щоб не накликати на себе суворого погляду зверху [85, т.2, с.363]. На підставі цих слів можна дійти висновку, що вже саме прагнення уряду до формування покірної Думи свідчило про розуміння помилковості попередньої тактики стосовно виявлення міністрами законодавчої ініціативи.

Автор цієї дисертації не поділяє породженого ще у 1907 р. і відтоді широко вживаного і усталеного публіцистично-пропагандистського трафарету про те, що запровадження нового виборчого порядку 3 червня 1907 р. означало державний переворот, який незмінно панував у радянській історіографії і не втратив живучості і сьогодні. Ухвала будь-якої зміни виборчого закону не може тлумачитись як державний переворот навіть за умови порушення якогось іншого закону. Під останнім вбачається передбачена Основними державними законами і запровадженнями обох палат неможливість змінювати монархом виборчу систему без участі

народного представництва. Але і після 3 червня 1907 р. конституційний лад Російської імперії абсолютно не змінився. Новий виборчий закон не скоротив повноважень палат народного представництва і не збільшив прерогатив монарха. По-друге, і це головне: парламентський лад в Російській імперії було октройовано монархом Миколою II і при цьому він не складав присяги перед палатами народного представництва чи установчими зборами дотримуватися незмінності виборчого законодавства.

Радянський історик А.Г.Слонімський ще у 1975 р. підкреслював, що еволюційний розвиток в Росії правового устрою насправді міг бути лише октройованим переходом від монархії абсолютистської до монархії конституційної [591, с.6]. Порушити ж передбачену основоположними законодавчими актами заборону змінювати виборчу систему монарха змусила деструктивна діяльність перших двох Дум, вихід за межі законності, спроби підірвати державний устрій та громадський спокій. Установа, яка порушує закон, не може звинувачувати владу у порушенні закону на підставі її боротьби за збереження законності. Ось коли б спадкоємець престолу склав присягу перед народним представництвом або установчими зборами не змінювати без їхньої участі виборчий закон, а потім порушив її, це могло б тлумачитись як державний переворот з певною натяжкою. Микола II не складав присяги не порушувати октройованого ним виборчого закону. Депутати ж перших двох Дум самі виходили за межі законності, висували революційні деструктивні вимоги конфіскації поміщицьких земель, скасування смертної кари та воєнно-польових судів, повної амністії терористів, ігноруючи при цьому життєві інтереси жертв терору, які не йшли ні в яке порівняння з кількістю смертних вироків проти злочинців. Отже, Микола II лише удосконалив спосіб комплектування нижньої палати особовим складом таким чином, який міг би забезпечити процес нормального, стабільного функціонування палат народного представництва, оскільки від дієздатності Державної думи прямо залежала і дієздатність Державної ради.

З трафаретним твердженням про державний переворот 3 червня 1907 р. пов'язувалось і словосполучення “третьочервнева монархія”, яке виникло разом з першим і широко використовувалось радянськими істориками майже у якості лайки у визначенні сутності державності Російської імперії з червня 1907 р. до лютого 1917 р. Фактично ж “третьочервнева монархія” – це період функціонування конституційної монархії після закінчення першої революції і до початку другої революції, а по-друге, стабільного функціонування обраних за новим виборчим законом третьої та четвертої Думи упродовж передбаченого законом терміну легіслатури, а разом з нею і Державної ради. Виходячи із сказаного, логічно стверджувати, що відкидання усталеного пропагандистсько-публіцистичного трафарету про третьочервневий державний переворот звільняє від ідеологічного навантаження і словосполучення “третьочервнева монархія”.

Отже, з початку листопада 1907 р. з обраною за новим виборчим законом Державною думою мала співпрацювати Державна рада на другому етапі своєї законодавчої діяльності. У порівнянні з першим етапом з його двома короткочасними сесіями та з наступним, третім, з трьома сесіями (десятою, одинадцятю та дванадцятю) другий етап виявився найдовготривалішим. Він охоплював сім сесій (третю – дев'яту): з 1 листопада 1907 р. до 30 червня 1914 р., що перевищувало інші взяті укупі сесії.

Тенденційні погляди на здійснення права законодавчої ініціативи продовжували панувати серед державних радників і на другому етапі законодавчої діяльності установ народного представництва. Так, С.Ю.Вітте, під час третьої сесії висловлював думку про те, що головний обов'язок Державної ради, як верхньої палати, полягає у створенні перешкод на шляху нижньої палати до занадтих захоплень. За його висловом, Державну раду було покликано до того, щоб у необхідних випадках стримувати Державну думу і не дозволяти нижній палаті захоплюватись [96, засід.19, ст.684]. Одночасно він попереджав, що мудрість Державної ради повинна змушувати

її користуватись цим правом з великою помірністю і з великою обережністю [96, засід.19, ст.684]. Під час шостої сесії, 16 лютого 1911 р., С.Ю.Вітте констатував, що Державна рада, у новому її вигляді, існує вже скоро п'ять років і жодної ініціативи щодо укладання нових законів ми не збуджували [99, засід.22, ст.1053]. Висловлюючи жаль з того приводу, що стосовно безлічі серйозних і дуже важливих справ Державна рада не збуджувала і не збуджує ініціативи, С.Ю.Вітте зазначав, що, на його думку, Державна рада може збуджувати закони лише в крайності, тому що верхня палата, взагалі, ніде не бере особливо діяльної участі в ініціативі законів [99, засід.22, ст. 1054]. С.Ю.Вітте повторював відому ще з другої сесії тезу, що коли вже Державна рада проводить який-небудь закон для того, щоб зберегти своє обличчя, то потрібно вже збуджувати закон дійсно кардинальний, який стосується життя усієї Росії, оскільки не подобає Державній раді, вищій установі, що складає опору консерватизму усієї Росії, осередку державної мудрості, спокою і тиші збуджувати інші закони [99, засід.22, ст.1054-1056].

Упродовж четвертої сесії висловлював жаль з приводу майже нульової ефективності у використанні Державною радою її права законодавчої ініціативи і І.О.Корвін-Мілевський. Під час обговорення 28 січня 1909 р. законопроекту про зміну порядку ротаційного оновлення складу Державної ради він звертав увагу на ту дивовижну постанову, відповідно до якої усі урядові законопроекти вносяться неодмінно до Державної думи і додавав, що навіть там, де така постанова існує, вона стосується виключно державного розпису і тих законів, які запроваджують нові закони. Радник висловлював думку, що коли б не було цього абсолютно непотрібного обмеження, Державна рада не втрачала б марно половини сесії. І.О.Корвін-Мілевський вважав, що уряду, за умови відсутності означеного обмеження, було б доцільно сортувати свої законопроекти, вносити до Думи ті з них, які мають або велике політичне значення, або фінансові. До Державної ради вносились би ділові, адміністративні законопроекти. Державна рада, за допомогою своєї державної канцелярії, яка залишається невикористованою, виправляла б

численні технічні і редакційні помилки в законопроектах, внаслідок чого продуктивність праці обох палат подвоїлась би.

Підсумовуючи сказане, він заявив, що йому соромно стати перед виборцями і сказати їм, що за три роки існування, користуючись правом законодавчої ініціативи, ми не встигли провести нічого іншого і що така гора, як Державна рада, після трирічної вагітності породила оцю мишу [97, засід.15, ст.665]. Свою думку про те, що законодавча ініціатива мало властива Державній раді і що правом на неї вона має користуватися лише у випадку причини надзвичайної важливості, висловлював 26 січня 1911 р. і правий радник Д.І.Піхно [99, засід. 18, ст.759]. Упродовж шостої сесії з цього питання виступав і відомий російський правознавець А.Ф.Коні. Він гнівно засуджував спроби запровадження “химерної теорії про закони та закончики”, розподіл законопроектів на такі, що заслуговують і не заслуговують уваги і виявлення законодавчої ініціативи верхньої палати [99, засід.18, ст.788]. Він закликав депутатів не відмовлятися від здійснення права законодавчої ініціативи, яке виявляється одним з найважливіших наданих Державній раді прав і надає їй у тяжку хвилину державного життя можливість підняти свій голос і висловити свою думку [99, засід.19, ст.911].

Практика діяльності Державної ради свідчить, що недаремно у ній час від часу спалахувала дискусія про доцільність чи недоцільність реалізації її права законодавчої ініціативи. Ця проблема виявила пекучу актуальність, оскільки протягом семи сесій другого етапу діяльності установ народного представництва Державна рада виявила лише п'ять спроб укладання нових законів: одну у третій сесії [96, засід.26, ст.1006], три – у четвертій [97, засід. 23, ст.1074; 97, засід.15, ст.670] та одну – у дев'ятій [102, ст.2423-2424]. Чотири ж сесії з семи: п'ята, шоста, сьома та восьма залишились без жодної законодавчої ініціативи верхньої палати. Поряд з цим вирішувались справи, що перейшли у спадок Державній раді від першого етапу її діяльності, зокрема, законопроект про скасування попечительств народної тверезості [95, засід.13, ст.375]. Цей законопроект надійшов до Державної ради 19

травня 1907 р. і залишився нерозглянутим через розпуск палат народного представництва. Його розгляд упродовж третьої сесії розпочався на її сьомому засіданні [96, ст.118-182]. Доповідачем був голова спеціальної комісії В.П.Череванський. Він повідомив, що статут попечительств народної тверезості було видано у 1894 р., яким на них покладались три обов'язки: 1) нагляд за правильною торгівлею напоями; 2) безпосередня боротьба з алкоголізмом шляхом лікування алкоголіків і 3) відвертання народних мас від пияцтва розумними засобами [96, засід.7-е, ст.118.].

Комісія встановила, що на 146 мільйонів населення Росії припадало по одній цеберці горілки на одну людину протягом року. З урахуванням того, що в країні мешкало 30 мільйонів непитущих: 12 млн. старовірів, 10 млн. мусульманів, 7 млн. євреїв, на решту в 116 млн. припадало більше ніж півтори цеберки на одну людину. З вилученням з цієї цифри дітей, жінок, прихильників тверезого способу життя, істинно віруючих християн ця норма різко підвищувалась. До того ж спостерігалась тенденція зростання пияцтва: у 1905 – на 4%, у 1906 – на 13% в цілому по країні і на 20% у Західному Сибіру. У 1907 р. цей темп зберігався [96, засід.7-е, ст.120-121]. У зв'язку з цим комісія дійшла висновку, що алкоголізм піднісся на небачену висоту, спадати не бажає, що вимагає від держави вступити з ним у боротьбу за допомогою серйозних заходів [96, засід.7-е, ст.122]. Виходячи з цього, укладений комісією законопроект пропонував сім пунктів обґрунтування необхідності скасування неефективних попечительств, що передбачали передачу фінансових коштів та нерухомого майна останніх міським і земським громадським установам [96, с.184-185]. Однак законопроект не знайшов ухвалення. На восьмому засіданні було вирішено утворити нову особливу комісію у складі 18 осіб для подальшого вивчення проблеми, яку обрали на дев'ятому засіданні [96, ст.187-247, 253-255]. З третьої сесії ця справа переходила до четвертої, де було ухвалено створити нову організацію попечительств народної тверезості, потім до п'ятої, і тільки дев'ята сесія ухвалила законопроект-одісею і надіслала до Державної думи [97, ст.1208-

1263, 1334-1335; 102, ст.2141], який виявився гібридом статуту попечительств народної тверезості 1894 р. та укладеного ще другою сесією законопроект.

Запропонований упродовж третьої сесії Державною радою законопроект про заходи щодо покращання економічного становища донських козаків передбачав відрахування на їхню долю певної частини державних доходів від торгівлі горілкою на Доні, від оренди Задонських степів приватними власниками конярства, звільнення від окремих податків [96, с.184-185]. Законопроект перейшов до четвертої сесії, де, у зв'язку з перебранням військовим міністром та міністром фінансів на себе ініціативи подальшого вирішення справи, було ухвалено припинити її розгляд Державною радою [130, ст.91]. Дві з трьох законодавчих ініціатив, які було виявлено Державною радою протягом четвертої сесії, стосувались її безпосередньо. Вони спрямовувались на зміну порядку заміщення у складі Державної ради її обраних членів та виборів до верхньої палати від дев'яти західних губерній імперії [97, ст.647-674, 1933-1950]. Перший з них обумовлювався наближенням ротаційного переобрання у квітні 1909 р. однієї третини складу обраних радників. Стаття 18 запровадження Державної ради 1906 р. говорила, що через кожні три роки одна третина вибуває зі складу Державної ради шляхом жеребкування, але не уточнювала, коли здійснюються вибори нової третини радників: до закінчення терміну їхніх повноважень чи після нього. Однак у 1909 р. мало поновитися більше двох третин обраних радників, тому що у 1906 р. вибори представників губернських земських зборів та з'їздів землевласників відбулися не на загальний, дев'ятирічний термін, а лише на трирічний. Ці дві курії мали переобрати 56 осіб у період між 16 березня і 25 травня 1909 р. У чотирьох інших куріях – духовенства, дворянства, торговопромисловців та вчених – підлягали поновленню 14 із 42 осіб. Отож, укупі необхідно було переобрати 70 з 98 обраних радників [151; 97].

Уряд же не виявляв жодних ознак зацікавленості у підготовці і позитивному вирішенні назрілого питання. Це насторожувало державних радників, які вбачали в урядовій тактиці вичікування таємні наміри. “Для мене таємниця постає ясною, як сонце, – заявив з трибуни Державної ради І.О.Корвін-Мілевський, – коли припустити, що уряд бажає як-небудь дійти до кінця сесії і тоді, по її закінченні, видати новий акт 3 червня про вибори до Державної ради” [97, засід. 15, ст. 648]. Після короткої, але гострої дискусії запропонований законопроект було ухвалено без будь-яких змін і доповнень [97, засід.15-е, ст.674]. У ньому говорилось: 1.Якщо термін повноважень обраних членів Державної ради, що вибувають з її складу за жеребкуванням чи у зв’язку з закінченням терміну, на який їх обрано, закінчується упродовж сесії, то ці члени зберігають свої повноваження до нових виборів. 2. Вибори членів Ради в означених статтею 1 випадках мають бути здійснені протягом часу між визначеними указом імператора для закінчення означеної у тій же 1 статті сесії Ради і для початку її сесії термінами [97, засід. 15-е, ст. 649].

Другий законопроект виявився органічним наслідком здійсненого відповідно до ухваленого першого проекту переобрання державних радників. Останнє обернулось тим, що від дев’яти західних губерній, як і від Царства Польського, було обрано виключно представників польського землеволодіння, хоча, за висловом державного радника Д.І.Піхно, цей край, без сумніву – російський, у ньому мешкає від 70% до 86% російського населення (українців та білорусів) [97, засід. 34-е, ст.1935]. Це дуже стурбувало уряд, націоналістів і праві сили імперії, які вважали, що і в західних губерніях, як у центрі країни, має панувати російське дворянство. Про нього говорив Д.І.Піхно, що цей клас далеко ще не посів належного йому місця, але він відчуває достатню силу для політичного керівництва і представництва. У будь-якому випадку він не може і не має права відмовитися від свого місця і від священного обов’язку, який на нього покладається долею [97, засід. 34-е, ст.1937]. Представляючи націоналістів, правих і певну частину Державної ради, Д.І.Піхно висловлював думку про те,

що ні державна влада, ні російське дворянство не змиряться зі своєю поразкою. Радник підкреслював, що такий результат виборів не задовольняє ні місцеві інтереси російського населення (дворянства), ні інтереси держави [97, засід.34-е, ст.1935]. А як член комісії, що уклала законопроект, Д.І.Піхно відверто говорив про його мету: у нашому законопроекті ми простягаємо руку не для того, щоб когось усунути, а щоб увести тих, кого тут немає, але хто має, на наше переконання, невід'ємне право і священний обов'язок сюди увійти [97, засід. 34-е, ст.1941].

Законопроект ґрунтувався на проведенні національного принципу, на родподілі виборців та обраних за національностями [334, засід.34-е, ст. 1940]. Він передбачав вибори шести радників від об'єднання усіх народів, у тому числі і євреїв, та трьох членів верхньої палати від польського населення [97, засід.34-е, ст.1948]. Така сутність законопроекту викликала гостру боротьбу. Так, О.Б.Нейдгарт підтримував позицію Д.І.Піхно. Він підкреслював, що оскільки західні губернії у чотири рази більші за центральні за населенням (4:1 млн.), необхідно збільшити число крісел у Державній раді від дворянської курії західних губерній. Для цих губерній земський виборчий закон має відрізнятись від чинного у центральних губерніях, оскільки сюди з очевидністю не може підійти положення, що віддає вирішення земських справ більшості з людей неросійського походження [97, засід.34-е, ст.1948].

Князь О.Д.Оболенський-2-й, навпаки, піддав законопроект нищівній критиці. Він неодноразово підкреслював, що національний принцип законопроекту є «очевидно неприйнятний, неприпустимий принцип». Радник говорив про укладачів проекту, що вони пропонують принципи національного, племінного представництва у вищій державній установі. Цей принцип є несприйнятним в Росії більше, ніж де-інде [97, засід. 34-е, ст. 1945]. Князь доводив, що принцип національного представництва в Росії складає принцип антидержавний, який руйнує російську державність, завдає їй досить суттєвих збитків і втіленням в життя цього принципу національний

розбрат буде внесено безпосередньо до вищої законодавчої установи [97, засід. 34-е, ст.1948-1949]. Голосуванням законопроект повернули у комісію законодавчих пропозицій [97, засід.34-е, ст.1949-1950]. Він перейшов у п'яту сесію, де 5 травня 1910 р. було утворено особливу комісію Державної ради для подальшого вирішення цього питання. Вона запитала в уряді необхідні їй статистичні матеріали стосовно населення західних губерній. Але уряд не поспішав відповідати. Нарешті він перебрав на себе ініціативу внести цей законопроект до Державної думи [99, засід. 5, ст.157].

Третім ініціативним актом упродовж четвертої сесії Державної ради виявився законопроект, що виник у Державній раді у квітні 1909 р. і з четвертої сесії кочував до сьомої сесії [97, засід.23, ст.1076]. Законопроект зачіпав давнє питання, що постало відразу ж після скасування кріпацтва і багато разів розглядалось різними комісіями цивільної і духовної влади. Державна рада порушила його через економічну і моральну шкоду, якої зазнавала імперія від чисельних свят [97, засід.31, ст.1773]. Росія у цьому плані значно відрізнялась від західноєвропейських країн. Так, коли на Заході протягом одного року налічувалось 60 святкових днів, а в учбових закладах – 255 учбових днів, то в Росії – 150 святкових і лише 160 учбових днів [97, засід.31-е, ст.1023]. Відрізнявся від європейського і зміст святкування. Член особливої комісії з вирішення цього питання В.М.Андреєвський зазначав, що коли взяти до уваги той спосіб проведення свят, який існує у нас - спосіб, що полягає у пияцтві та гульні, внаслідок чого наступний за святом день також не можна назвати робочим, то питання про святковий прогул набуває в Росії уже характеру народного лиха [97, засід.31-е, ст.1022]. Державний радник вважав, що це лихо в умовах світового змагання може привести Росію до економічної залежності і навіть економічного уярмлення [97, засід. 31-е, ст.1023]. В.М.Андреєвський підкреслював, що саме тому необхідно усіма засобами усувати ті причини, які становлять країну у невігідне положення. Серед цих занадто різноманітних та серйозних причин є, звичайно, народна

темнота, пияцтво, але значну роль відіграє також і кількість свят [97, засід.31-е, ст.1023].

Особлива комісія Державної ради уклала законопроект з шести пунктів [196]. Він передбачав скорочення кількості святкових днів задля піднесення продуктивності народної праці. По-друге, передбачалося збереження тих свят, що припадали на неділю, найшанованіших церковних свят, а також пов'язаних з життям монарха та його сім'ї подій. По-третє, визначалися дні, у які праця мала розпочинатися після церковного богослужіння. По-четверте, низка свят, що припадали на буденні дні, переносилась на недільні дні. По-п'яте, ці постанови розповсюджувались і на учбові заклади. По-шосте, нові святкові дні можна було запроваджувати лише у законодавчому порядку [99, засід.22-е, ст.1029-1030]. До тексту законопроекту додавалась особлива думка трьох членів особливої комісії, що складала її меншість: архієпископа Арсенія, єпископа Никона і обер-прокурора синоду В.К.Саблера. В ній, зокрема, зазначалось, що питання про визнання певних днів святковими і вихідними має вирішуватися відповідно до вказівок синоду [99, засід.22-е, ст.1030]. Усі три автори особливої думки засуджували законопроект, вбачаючи у ньому атеїстичні посягання на християнську віру. До них приєдналися і протоієрей Т.І.Буткевич та радник Я.А.Ушаков [99, засід. 22-е, ст.1030-1042]. На захист законопроекту виступили О.С.Єрмолов, М.М.Ковалевський, С.Ю.Вітте, А.Ф.Коні [99, засід.22-е, ст.1042-1064]. Боротьба закінчилася обранням нової особливої комісії у складі 15 осіб для подальшого опрацювання законопроекту [99, ст.1187]. Він перейшов на сьому сесію, де після короткого розгляду знову повернувся до особливої комісії, після чого вже не згадувався у стенографічних звітах Державної ради [100, ст. 710-714].

Нарешті, останньою ініціативою Державної ради упродовж другого етапу її законодавчої діяльності виявився запропонований дев'ятій сесії законопроект про продовження на новий термін Донського приватного конярства у військовому Задонському степу [102, ст.2141]. У зв'язку з

закінченням терміну дії затверджених 28 вересня 1900 р. імператором правил про приватне конярство у військовому Задонському степу Державна рада, яка уклала означені правила ще перебуваючи законодорадчою, виступила з ініціативою про поновлення їх дії. Однак законопроект не знайшов ухвали [102, ст.2424]. Після цього Державна дума запропонувала свій законопроект, який також Рада не ухвалила. Лише після доопрацювання узгоджувальною комісією законопроект було ухвалено Державною радою [102].

Звертаючись до надходжень до Державної ради з Державної думи, необхідно, на нашу думку, перш за все з'ясувати долю законопроекту про зміну порядку обрання державних радників від дев'яти західних губерній [97, ст.1933-1950]. Державна дума суттєво доповнила зміст законопроекту і скоротила кількість губерній, на які розповсюджувалась його дія. Вона випустила Віленську, Ковенську і Гродненську губернії і залишила Вітебську, Мінську, Могилевську, Волинську, Київську та Подольську губернії. По-друге, законопроект передбачав запровадження земських установ в означених шести губерніях, до того ж на особливих умовах, що відрізнялись від земств центральних губерній Російської імперії [94, с.1908-1937]. Запровадження земства в цих губерніях мало створити умови для усунення монополії польського представництва в Державній раді. В них крупне землеволодіння було переважно польським, а селянська маса більшістю складалася з українців та білорусів, яких уряд принципово називав «росіянами», оскільки для нього слова «українець» і «білорус» стояли поза законом. Через відсутність тут земства вибори здійснювались дворянськими зборами, у яких панували поляки. Українсько-білоруське селянство ненавиділо польську шляхту через багатовічну нещадну експлуатацію, чим прагнула скористатись влада. Окрім завоювання мандатів державних радників уряд прагнув зміцнити у цих губерніях позиції російського дворянства та підсилити вплив православного духовенства [99, засід. 18-е, ст.752-753; 315].

Досягнення такої мети запровадженням на означені губернії земського положення 12 червня 1890 р., яке ґрунтувалося на становості та обсягах землеволодіння, було неможливим. За цих умов польська шляхта знову отримала б перевагу. А тому законопроект вносив зміни до положення 12 червня 1890 р. У ньому конкретизувався запропонований проектом 33 державних радників національний принцип обрання депутатів. Представництво від національності залежало не від обсягу землеволодіння, а фіксувалося у певних обсягах. Фіксація ця будувалась на штучному способі, який полягав у наступному: брався відсоток чисельності населення даної національності в губернії та відсоток вартості належної їй землі разом з нерухомим оподаткованим майном, але вже у повітовому обчисленні, які потім складалися і ділилися навпіл (314). Наприклад, польське населення певної губернії складало 2%, а вартість польського нерухомого майна якогось повіту тієї ж губернії дорівнювала 38%. Після додавання та ділення виходила цифра 20, що складала число обраних курією гласних [99, засід. 18-е, ст.770-772].

Слід зазначити, що авторам законопроекту було несприйнятним не тільки абсолютне представництво польської шляхти від західних губерній у Державній раді, але й більшість селянства у земствах. Саме тому до законопроекту додавався пункт, відповідно до якого до повітових земських зборів сільські громади могли надсилати не більше третини усього складу гласних. До губернського ж земства селяни не делегували жодного свого представника. Замість того зростало представництво православного духовенства від одного до трьох у повітовому і до чотирьох у губернському земстві. Голова управи, не менше половини її найманих службовців (лікарі, вчителі, агрономи тощо) мали бути росіянами, а євреї взагалі до земства не допускалися [99, засід.18-е, ст.781-784]. Однак навіть такі запровадження не могли забезпечити російському дворянству більшості у трьох з дев'яти передбачених ще законопроектом 33 державних радників північно-західних губерніях: Віленській, Ковенській та Гродненській. Тому думські укладачі

законопроекту були змушені від них відмовитись, обмежившись останніми шістьма губерніями: Вітебською, Волинською, Київською, Мінською, Могилевською та Подольською. Державна рада піддала думський законопроект гострій критиці. Характерно, що боротьбу проти нього очолили лідери правих державних радників П.М.Дурново та В.Ф.Трепов, що були супротивниками голови Ради міністрів П.А.Столипіна. Особливу критику викликало питання про національні курії. Головне звинувачення полягало у тому, що такі курії є принципово несумісні з основними державними законами, оскільки вони ґрунтувались на загрозовій для Російської імперії ідеї: неросійські національності можуть мати свої особливі виборні представництва, які виражають власні, відмінні від інтересів «російської державності» інтереси [99, ст.824-826]. Отже, критики законопроекту вбачали у національних куріях спрямовану проти єдності імперії ідею.

Один із найрішучіших супротивників законопроекту С.Ю.Вітте заявив, що національні курії не можуть бути допустимими, доки в Росії зберігається ясне і тверде розуміння єдності російської державності [99, засід.18-е, ст. 814]. Він констатував, що законопроект вживає антидержавний засіб, який полягає у законодавчому на цілий світ визнанні, що в споконвічних російських губерніях Російської імперії можуть існувати політичні курії неросійських людей, які можуть мати не тотожні з інтересами російської державності свої інтереси і які можуть мати право вибору своїх уповноважених та представників, що переслідують не відповідні російській державності інтереси [99, засід.18-е, ст.818]. На таких же позиціях стояв О.Д.Оболенський-2-й [99, засід.18-е, ст.913-925]. Рішуче засуджували національні курії П.М.Трубецької [99, засід. 25-е, ст.1211], М.О.Зінов'єв [99, засід.25-е, ст.1223], М.М.Ковалевський [99, засід.25-е, ст.1223-1224], О.Е.Мейштович [99, ст.839]. Наслідком такої критики виявилось те, що 4 березня 1911 р., упродовж 25 засідання Державна рада ухвалила поправку, що відкидала національні курії [99, засід.25-е, ст.1256]. У відповідь на це П.А.Столипін добився згоди Миколи II відрядити П.М.Дурново та

В.Ф.Трепова у “відпустку” і на три дні – 12 – 14 березня 1911 р. – розпустити обидві палати народного представництва. Довідавшись про це, Державна рада 11 березня 1911 р. відхилила законопроект цілковито [99, засід. 27, ст. 1362]. Однак П.А.Столипін розпустив палати і провів законопроект у надзвичайному порядку за допомогою статті 87 у думському варіанті. В особливому журналі Ради міністрів за 12 березня 1911 р., у якому мова йшла про проведення законопроекту у порядку застосування статті 87, зокрема, говорилося, що ознайомившись з цими пропозиціями (стосовно запровадження земства в західних губерніях), Рада міністрів не могла не помітити, що вони цілком схожі з думським законопроектом [53]. Так закінчилась історія, яку розпочала Державна рада своїм законопроектом 33 державних радників з пропозицією зміни порядку виборів державних радників від дев’яти західних губерній.

Проте Державна дума і самостійно, без допомоги верхньої палати продовжила антипольський наступ. Радянський історик А.Я.Аврех констатував, що у третьочервневий період націоналізм виступив у найлютішій зоологічній формі. Надзвичайно важливе місце у політиці царизму і буржуазії посідало польське питання. Завжди складне та гостре, воно продовжувало залишатися таким же і в третьочервневий період [274, с. 82-89, 90]. Праві та націоналісти обох палат народного представництва звинувачували польську шляхту, по-перше, у прагненні відновити польську державність, а по-друге, у ополяченні «росіянів», тобто українського та білоруського селянства [99; 324, засід.18-е, ст.754-756]. Виходячи з цього, вони не приховували свого прагнення цілковито забезпечити за земствами західного краю російський характер, забезпечити там первагу російських сил, щоб це було земство російське, щоб жодних сумнівів у жодній місцевості цього краю на цей рахунок не могло виникнути. Така постановка питання має бути визнана безумовно правильною з державної точки зору, тому що у західному краї або може бути російське земство або не повинно бути аніякісінького земства [99, засід. 18-е, ст.759]. Слід зазначити, що насправді

звинувачення занадто перебільшувались. Протягом перших двох Дум польське “Коло” дійсно вимагало автономії Царства Польського і внесло відповідний законопроект у Думу. Однак, коли загальні революційні пристрасті вщухли, у “третьочервневий період” поляки відмовились від гасла “автономізації”, стали на шлях “реальної політики”, обмеживши свої вимоги запровадженням земства та міського самоврядування в польських губерніях, суду присяжних та польської мови у школі і висловлюючи повну готовність до тісної лояльної співпраці з царизмом [99, засід. 19-е, ст.901-912; засід. 26-е, ст.1306-1315]. Однак правих та націоналістів обох палат народного представництва це не задовольняло, і вони продовжували антипольський наступ.

У грудні 1911 р. з Державної думи до Державної ради надійшов законопроект про запровадження у Царстві Польському міського положення 1892 р. Серцевину цього законопроекту, як раніш і про запровадження земства у шести західних губерніях, складала статті про національні курії та фіксування пропорції гласних. Різниця полягала лише в тому, що замість попередніх двох курій передбачались три: польська, єврейська і російська, до того ж найважливіша роль цього разу припадала польській курії. Російська курія запроваджувалась лише для того, щоб забезпечити представництво російських урядовців. Полякам же в жертву приносились права євреїв. Так, у містах, де євреїв мешкало більше 50 %, їм дозволялось обирати до 20 % гласних, де менше половини – 10 %. У певних межах дозволялося користування польською мовою: вести дискусію, друкувати об’яви та повідомлення [88, сесія п’ята, частина 1, ст. 2432-2433]. Лише у квітні 1913 р. Державна рада ухвалила законопроект про запровадження міського положення 1892 р. у Царстві Польському з такими змінами, що дорівнювало його повному відхиленню. Польська мова у ньому навіть не згадувалась. Державна рада виключила також із заголовку законопроекту слова “Царство Польське”, замінивши їх простим переліком губерній [101, ст.1375, 1549]. Так, коли у пункті “г” статті 28 думського законопроекту говорилось, що

засідання у міській думі та управі ведуться головою російською мовою, але словесні пояснення можуть бути надані в засіданнях і польською мовою, то поправка Державної ради декларувала: російською мовою надаються словесні пояснення та письмові заяви в означених засіданнях [43].

Вирішальну роль у скасуванні 28 статті, яка дозволяла використання польської мови, відіграли праві державні радники і непримиримі націоналісти О.С.Стишинський та В.Й.Гурко. Перший вважав, що стаття 28 створює небезпечний прецедент: у місцевому самоврядуванні залунають промови грузинською, естонською, латишською, татарською, мордовською і іншими іноземними мовами і така перспектива може привести до руйнації російської держави [101, ст.1390, 1396, 1404, 1411]. В.Й.Гурко, звертаючись до представників Царства Польського, із знушенням заявив: “Ви не володієте російською мовою? Що ж тут поробиш, зачекаємо! Навчіться, і тоді ми зможемо надати вам ті права стосовно державних справ, які ми надаємо корінним російським підданам” [101, ст.1407, 1411]. Негативне значення такого відвертого цинізму виходило за межі імперії. Варшавський генерал-губернатор Г.О.Скалон звернувся з цього приводу до Миколи II з запискою від 30 травня 1913 р., у якій наполягав на ухваленні відхиленого Державною радою законопроекту у думському варіанті [43]. Г.О.Скалон доводив, що усунення 28 статті законопроекту взагалі робило практично нездійсненим запровадження міського самоврядування у Польщі, оскільки переважна більшість гласних не могла висловитись російською мовою [43, л.342-343]. Свої заперечення проти позиції Державної ради Г.О.Скалон мотивував тим, що вона, по-перше, складає ”стару” політику “русифікації”, яка проводилась багато десятиліть і цілком провалилась, а по-друге, позбавлена елементарної далекоглядності. На підтвердження своєї думки Г.О.Скалон посилався на всю історію урядової політики стосовно Польщі, починаючи з 60-х років XIX ст., а також на думку колишнього варшавського губернатора фельдмаршала Й.В.Гурко (батька автора поправки), який у записках 1880-х років визнавав політику прямого обрусіння польського населення завданням, яке не підлягає

виконанню. Така політика, на думку Г.О.Скалона, у випадку її продовження, приведе до одного неминучого результату – загальної ненависті поляків до Росії [43, л.344, 346 /об]. Надзвичайна актуальність питання змусила міністра закордонних справ і державного радника С.Д.Сазонова також звернутися до Миколи II з спеціальною запискою [43, л. 478-480 /об]. Міністр доводив, що голосування Державної ради стосовно 28 статті згаданого законопроекту може згубно відбитися на зовнішньополітичній орієнтації поляків, змусивши їх відвернути свій взір від Росії і спрямувати його у бік Австро-Угорщини. С.Д.Сазонов писав, що представники проросійської течії до недавнього часу сподівались на розширення деяких «прав у царині самоврядування, мови та школи», але поправка Державної ради нанесла удар цим сподіванням. Міністр попереджав монарха, що недавнє голосування Державної ради з питання про застосування польської мови у міському самоврядуванні викликало справедливу прикрість з боку найблагорозумніших елементів польського суспільства, яка вказує, що ряди їхні неминучо рідшають і вони можуть виявитись безсильними спрямувати свій народ у здорове русло [43, л. 479 /об – 480 /об]. Записки Г.О.Скалона та С.Д.Сазонова схилили Миколу II змусити палати народного представництва переглянути питання. Державна рада та Дума з цією метою утворили узгоджувальну комісію, але верхня палата не відмовилась від своєї позиції [101, ст.1549]. Оскільки імператор був прихильником такої позиції, він не наполягав на продовженні справи. 12 травня 1914 р. державний секретар С.Е.Крижановський надіслав листа голові Ради міністрів І.Л.Горемікіну з констатацією того факту, що внаслідок недосягнення угоди між Державною радою і Державною думою законопроект про реформування міського управління у польських губерніях має вважатися відхиленим [43, л. 494].

Щоб завершити огляд антипольських законодавчих наступів, слід згадати про спробу палат народного представництва запровадити хоча б частково польську та литовську мови в окремих учбових закладах західних губерній. У березні 1908 р. до Державної ради із Державної думи надійшов

законопроект саме такого змісту [96, ст.627]. Його сутність полягала не тільки у домаганні дозволу викладання польської та литовської мови, але і його фінансування [96, ст.627; 465, засід. 20-е, ст.710, 716]. У Державній раді законопроект зазнав гострої критики. Так, П.М.Дурново закликав державних радників відкинути будь-який жаль та сентименти, зберігати необхідну твердість та суворість і відхилити законопроект [96, ст.668]. Його підтримали О.С.Стишинський [96, ст.653], П.М.Фон-Кауфман [96, ст. 664], С.Ю.Вітте [96, ст.684], М.Ф.Касаткін-Ростовський [446, ст.756], О.О.Донецький [96, ст.688], О.Д.Оболенський [94, ст.696]. Поляки О.Й.Тишкевич [96, ст.718], І.О.Корвін-Милевський [96, ст.726], П.П.Кобилінський [446, ст.716], ліберали Д.Д.Грім [96, ст.769], М.М.Ковалевський [96, ст.739] підтримували законопроект, але їхні сили виявились недостатніми.

Слід зазначити, що законопроект знайшов осуд уряду. Так, державний радник і міністр народної освіти О.М.Шварц виклав 3 квітня 1908 р. пропозиції щодо необхідного розвитку та зміцнення у школі російського національного почуття [60]. Саме тому, на його думку, необхідно неухильно відстороняти усілякі домагання іногородців будь-якої відокремленості і націоналізації школи. Керівним принципом повинна бути єдина російська державна школа на усіх її ступенях і для усіх без винятку іногородців імперії. Найближчим часом належить абсолютно відмовитись від відкриття нових вищих навчальних закладів на окраїнах не тільки з переважаючим, але навіть із значним іногородним населенням [60, л.11]. Далі О.М.Шварц розвивав означене положення. Він підкреслював, що у всіх навчальних закладах повинна неухильно і суворо послідовно проводитися освіта і виховання у дусі любові до російської народності та російських ідеалів. Школа має бути національною консервативною і жодні у цьому відношенні послаблення не повинні бути допустимі [60, л.12]. О.М.Шварц рекомендував дозволяти відкриття приватних шкіл з доконечною обережністю, до того ж особливо суворий нагляд за такими школами має здійснюватися на окраїнах [60, л.12].

Слід також зазначити, що під час обговорення у Раді міністрів законопроекту про застосування польської та литовської мови в окремих семінаріях західних губерній О.М.Шварц висловився за його відхилення (52). Підтримуючи О.М.Шварца, Рада міністрів ухвалила: навчання скрізь має проводитися виключно російською мовою [52, л.26]. Міністр освіти вимагав заборонити також викладання малоросійської мови навіть у позаурочний час [52, л.20]. До особливого журналу додавалась ухвалена у Києві 12 травня 1908 р. резолюція Клуба російських націоналістів, у якій зазначалось, що стосовно націоналізму між поляками та українцями різниці немає: головне у українців – це відучити малоросів від російської мови, а від жаргону Грушевського до польської мови – один крок [52, л.25]. На завершення слід сказати, що на 21 засіданні 1908 р. Державна рада ухвалила постанову: повернути законопроект до Державної думи [466]. Означена вище позиція уряду посприяла тому, що він вже не згадувався у діловодстві палат народного представництва.

Спільно було розглянуто Думою та Радою і Холмське питання, яке безпосередньо стосувалося життя українців на теренах Російської імперії. 25 листопада 1911 р. уряд вніс до нижньої палати законопроект “Про виділення із складу губерній Царства Польського східних частин Люблінської і Седлецької губерній з утворенням з них особливої Холмської губернії” [51, л.34-35]. Його сутність полягала у тому, що декілька східних повітів означених польських губерній, які були населені переважно українцями, відокремлювались в особливу губернію, перетворюючись на внутрішню російську губернію. Седлецька ж губернія скасовувалась, її частина відходила до Люблінської губернії, а один повіт – до Ломжинської.

Законопроект викликав хвилю обурення різних сторін. Чорносотенці та російські шовіністи кричали про полонізацію “російського” краю, “Коло” лементувало про “четвертий переділ” Польщі, українці проголошували Холмщину колискою “українства”. Така розлюченість суперечки великою мірою обумовлювалась історією Холмського питання, яке пірнало у глибину

століть. Загарбання Польщею споконвічних українських земель та Брестська унія 1596 р. обернулися подвійним гнітом українського населення: національним і релігійним, його насильницьким ополячуванням та скатоличенням. Однак і за таких обставин українці в основному зберегли свою мову, православну віру та культуру [51, л.49]. Після входження Холмських земель (Забузької Русі) до складу Російської імперії після Віденського конгресу 1815 р. розпочався зворотній процес: насильницького повернення до православ'я, закриття уніатських церков, переслідування їх прихильників, русифікація польського населення. Після оприлюднення указу 17 квітня 1905 р. про віротерпимість на Холмщині насильницьки повернені до правосла'я почали переходити до католицизму.

В радянській історіографії Холмське питання побіжно зачіпав А.Я.Аврех у монографії “Царизм та третьочервнева система” [274, с.101-106]. Однак він не стільки аналізував проблему, скільки вишукував у ній огріхи. Автор зневажливо називав прихильників відокремлення Холмських земель ярими українськими націоналістами на чолі з М.С.Грушевським, низькими типами та суб'єктами, безсоромними демагогами, зловісними фігурами войовничого націоналізму [274, с.101]. Усі ці епітети стосувалися очільника “Холмського православного свято Богородицького братства” депутата третьої Державної думи єпископа Люблінського і Холмського Євлогія, а також міністрів, державних радників, губернаторів, публіцистів та інших сановників, які були членами братства, що користувалося покровительством Миколи II. Саме з цього об'єднання і вийшов урядовий законопроект. Автор монографії вбачав у намірі уряду вирішити Холмське питання велику і незмивану ганьбу для царизму, у самому законопроекті – злиденність законодавчої думки, породження сліпої несамовитості, прагнення до помсти та практичне безглуздя, оскільки, на його погляд, у такому заході не існувало жодної необхідності [274, с.103-104]. Отже, доля українців дослідника зовсім не цікавила.

На сучасному етапі у вітчизняній історіографії Холмське питання розглядала в тезах доповіді на Багаліївських читаннях 1999 р. та в кандидатській дисертації “Українське питання в Державній думі Російської імперії (1906-1917 рр.)” 2001 р. О.І.Білоконь [298;299]. В той же час основний наголос в працях було зроблено на вирішенні питання у нижній палаті. Що ж стосується Державної ради, то коротко характеризувався виступ Д.І.Багалія на підтримку законопроекту з Холмського питання. Зачіпалося воно і О.Б.Стрілюк у захищеній у 2008 р. кандидатській дисертації “Національна політика П.А.Столипіна” [619]. Однак її увагу привертала історія Холмської проблеми та процес підготовки її вирішення, а розгляд у палатах народного представництва констатувався лише одним реченням [619, с.135].

Державна дума розглядала внесений урядом законопроект з 7 травня 1911 р. до 4 травня 1912 р. упродовж 17 засідань [120, ч.1, ст. 2636-3169; ч.2, ст.234-610; 50, л.103-211]. В ній боротьба велася між російськими націоналістами, польськими та українськими представниками. У Державній раді ухвалений Думою законопроект обговорювався лише упродовж чотирьох днів: від 11 до 14 червня 1912 р. [120, ст.4902-5202]. Тут відбувалося зіткнення протилежних поглядів на питання: урядово-націоналістичного та польського. Представлені у вищій палаті поляки Г.А.Шебеко [120, ст.4922-4935], О.С.Стишинський [120, ст.5021-5023], Г.Р.Потоцький [120, ст.5041-5072], О.Е.Мейштович [120, ст.5063-5072] знову твердили про “четвертий розподіл” Польщі. Захищали законопроект з позицій уряду націоналістично налаштовані радники В.Ф.Дейтріх [120, ст. 4908-4913], О.О.Донецький [120, ст.4913-4922], Д.А.Олсуф’єв [120, ст.4996-5006] та міністр внутрішніх справ М.О.Маклаков [120, ст.4959-4969]. Вони вбачали сутність у захисті від національно-польського впливу тієї частини населення східних повітів Люблінської та Седлецької губерній, що за своїм походженням належить до російської народності. Фактично ж їхні зусилля

спрямовувались на русифікацію цього населення шляхом позбавлення від наслідків полонізації.

На відміну від нижньої палати, у Державній раді єдиним захисником дійсно українських інтересів виявився Д.І.Багалій. У своєму виступі 14 червня 1912 р. він відразу ж заявив, що на ньому лежить моральний обов'язок висловити свій погляд на проблему, оскільки він є фахівцем з південноросійської історії [120, ст.5108]. Докорінну сутність питання щодо виділення Холмських земель і вузол російсько-польських стосунків державний радник вбачав у мові [120, ст.5112]. На його погляд, з цього питання з очевидною ясністю випливає принцип виділення Холмських земель: якщо Польща обстоюватиме етнографічний принцип, то це означатиме, що російська частина їй не належала, а тому нічого образливого у виділенні немає [120, ст.5115]. Саме цей принцип Д.І.Багалій і захищав, виступаючи проти принципу віросповідного [120, с.5116]. Особливий наголос вчений робив на необхідності розвитку школи на Холмщині з українською мовою. Він виходив з того, що там, де збереглася українська мова, населення виявилось набагато стійкішим проти полонізації. Тим самим він обгрунтовував необхідність використання етнографічних особливостей населення замість їх знищення насильницькою русифікацією.

Д.І.Багалій доводив і необхідність домовитися з Ватиканом стосовно поступового запровадження богослужіння українською мовою в тих костьолах, які відвідує україномовне населення [120, ст.5117-5118]. Завершив радник свій виступ цитуванням українського прислів'я без перекладу: "І в наше оконце колись загляне сонце", який свідчив про його сподівання на вирішення Холмського питання [120, ст.5119]. Таким чином, Д.І.Багалій виявився єдиним виразником і захисником справжніх інтересів українського народу. Того ж дня законопроект було ухвалено більшістю голосів державних радників [120, ст. 5202].

Загальна результативність сукупної законодавчої діяльності палат народного представництва протягом її другого етапу докорінно відрізняється

від їхньої діяльності на першому етапі. Так, коли законодавчі ініціативи та постанови Державної думи та Державної ради протягом перших двох сесій обчислювались одиницями, то наприкінці другого етапу – кількома тисячами. Протягом семи сесій другого етапу палати народного представництва розглянули 3515 законопроектів, ухвалили 3153 і відхилили 362 законопроекти [252, с.419]. Особливо продуктивною виявилась законотворча діяльність палат періоду третьої Державної думи – 1907-1912 рр. За цей час уряд вніс на розгляд законодавчих установ понад 2 500 окремих законопроектів, з яких 2 200 отримали силу законів [101, засід 6-е, ст.163]. Міністр фінансів В.М.Коковцов 17 грудня 1912 р. зазначав, що у їх числі, поряд з багаточисельними законоположеннями з поточних справ, вочевидь, неминучими в житті будь-якого державного організму, не можна не помітити майже у всіх сферах законодавства актів найважливішого значення, які було покладено за минуле п'ятиріччя в підвалини нашого державного будівництва [101, засід.6-е, ст.163]. Він підкреслив, що серед ухвалених постанов знаходяться закони 14 червня 1910 р. про селянське землеволодіння, 29 травня 1911 р. про землевпорядкування, 15 червня 1912 р. про місцевий суд, законоположення 23 червня 1912 р. про забезпечення робітників, широке фінансування системи народної освіти, заходи щодо зміцнення обороноздатності держави тощо [101, засід.6-е, ст.163].

В діяльності палат народного представництва дуже багато часу забирали зовсім дрібні проекти, які доречно отримали назву “вермішелі”. Наприклад, у збірці “Проекти ухвалених Державною Думою законів” 1907 – 1908 років вміщено 333 законопроекти, 90 % яких і складають так звану “вермішель”. Останні характеризуються дуже малим обсягом, часто у три – чотири рядки. Мова в них ведеться про виділення фінансових коштів на запровадження певних посад в окремих закладах чи установах: школах, училищах, семінаріях, вузах, лікарнях, в'язницях, гарнізонах тощо [232, с.2-217]. Саме тому вже другою Державною думою порушувалось питання про утворення комісії з розгляду маловажливих законопроектів, щоб прискорити їх розгляд

та усунути перешкоди на шляху вирішення важливих законопроектів [90, ст.1394]. У зв'язку з різким піднесенням результативності у діяльності палат народного представництва на її другому етапі зростала і кількість надходжень з Думи до Державної ради. Так, протягом третьої сесії на засіданні 27 надійшло 23 законопроекти, на 31 – 16, на 35 – 18, 39 – 13, 41 – 36, 42 – 54, 43 – 41, 44 – 41, на 21 засіданні четвертої сесії – 22, на 30 – 19, 39 – 21, 40 – 19, 41 – 46, 43 – 71, 44 – 31, на 15 засіданні шостої сесії – 31, на 22 – 26, 24 – 45, 45 – 82, 47 – 37 тощо [96, с.1-25;97, с.1-21]. Переважна більшість з них носила характер “вермішелі”.

І далі, протягом 1909-1913 рр. до верхньої палати надійшло понад дві тисячі ухвалених Державною думою дрібних урядових законопроектів з тим же характером, що і раніше.

Таким чином, викладений матеріал дозволяє дійти наступних висновків.

На другому етапі характер законодавчої діяльності палат народного представництва визначався укомплектованим відповідно до оновленого 3 червня 1907 р. виборчого закону особовим складом нижньої палати. Ця діяльність складалася з ухвалення Державною радою радою згоди з постановами Державної думи та із збудження верхньою палатою власної ініціативи. Загальна результативність сукупної законодавчої діяльності палат народного представництва протягом її другого етапу докорінно відрізнялася від їхньої діяльності на першому етапі. Так, коли законодавчі ініціативи та постанови Державної думи та Державної ради протягом перших двої сесій обчислювались одиницями, то наприкінці другого етапу – кількома тисячами. Серед них були акти досить важливого значення, але зустрічалися і сотні дрібних проектів: “вермішелі”.

І упродовж другого етапу законодавчої діяльності Державна рада майже не користувалася наданим їй правом законодавчої ініціативи: протягом семи сесій вона виявила лише п'ять спроб укладання нових законів, які, до того ж, стосувалися переважно її устрою чи функціонування. Виявлені нею ініціативи зазнавали зволікань, тяганини і не завжди перетворювались на

закон. Помітною особливістю означених починів виявились антидемократичні зміни внесених до неї нижньою палатою законопроектів. Ці зміни диктувалися корпоративними інтересами, зокрема, потребою формування обираної частини державних радників.

5.3. Законотворчість Державної ради у липні 1914 – лютому 1917 рр.

Третій етап законодавчої діяльності Державної ради також не знайшов висвітлення в історичній літературі ні відповідно до виявлення власної ініціативи, ні сумісно з нижньою палатою. Особливістю цього етапу було усунення палат від законодавчого вирішення породжених війною пекучих життєвих проблем. Є.А.Юртаєва писала, що в роки війни основним джерелом законодавства, творцем правових норм виступала Рада міністрів, а легальним обґрунтуванням того чи іншого акту все частіше виявлялась стаття 87 Основних законів. Вона додавала, що були й інші джерела: повеління та укази монарха, постанови воєнної ради та ради адміралтейства, циркулярні розпорядження окремих міністрів, акти комітету фінансів, які видавались на підставі надзвичайних повноважень. Увесь цей законодавчий матеріал доповнювали ще й загальнообов'язкові норми, що видавались головним начальником санітарної частини, головнокомандувачами арміями та флотами. При цьому постанови воєнних властей торкалися і багатьох сторін громадянського управління, прав підданих [677, с.96]. Є.А.Юртаєва доходила висновку, що у такому широкому застосуванні статті 87 Основних законів навіть у надзвичайніших випадках була винуватою практика, яка склалася у законодавстві ще за мирного часу. Саме тому внесення у майбутньому до Державної ради та Думи ухваленого під час війни вже навіть і не передбачалось [677, с.97]. В.О.Дьомін писав, що упродовж 1915-1916 рр. Державна рада ухвалила без принципових розбіжностей законопроекти про утворення Особливих нарад, за допомогою яких палати отримали можливість

справляти прямий вплив на регулювання економіки, та низку інших законопроектів [354, с.106-107].

У викликаних світовою війною надзвичайних обставинах виникла об'єктивна потреба зміцнення виконавчої влади, піднесення її авторитету в масах і на фронтах, забезпечення ефективності її діяльності. Успішному вирішенню таких задач могли сприяти поєднання сусиль уряду з законодавчими установами та його опора на громадські формування. Підхід монархічної влади до такої проблеми і досліджується шляхом аналізу законодавчої діяльності Державної ради упродовж другої половини 1914 – початку 1917 рр.

Третій етап законодавчої діяльності палат народного представництва охоплював три сесії воєнного часу: десяту (17 – 30 січня 1915 р.), одинадцятую (19 липня – 3 вересня 1915 р.) та дванадцятую (9 лютого – 22 червня 1916 р. [103; 104; 105]. Фактично мала місце і тринадцята сесія (1 листопада – 16 грудня 1916 р.; 14 – 25 лютого 1917 р.), але її діловодство не було опубліковано у вигляді стенографічних звітів через революційні події 1917 р., хоча, окрім ухвалення бюджету на 1917 р. там не було чого і оприлюднювати.

З початком першої світової війни у липні 1914 р. народне представництво Російської імперії фактично було усунено від виконання його прямих обов'язків. Про те, що таку політику царизм проводив свідомо і цілеспрямовано, свідчить написана на початку 1916 р. і не здійснена промова Миколи II перед депутатами нижньої палати. В ній, зокрема, говорилося, що за обставин воєнного часу не можна навіть і думати про можливість довготривалої сесії законодавчих установ. На його думку, для ухвалення нагальних законодавчих заходів, було необхідно обрати менше досконалий, але швидкіший і такий, що скоріш досягає мети, шлях, який означено у статті 87 Основних державних законів. Робота ж Державної ради та Державної думи мала зосередитися виключно на обговоренні державного розпису прибутків і витрат на 1916 р. Такими були переконання і воля

монарха [208, с.330-331]. Як вже зазначалось, стаття 87 передбачала вирішення царськими указами нагальних питань у надзвичайних умовах у міжсесійний період [151, с.2-22]. Користуючись цією статтею, царський уряд, від початку війни (19 липня 1914 р.) і до відставки голови Ради міністрів І.Л.Горемікіна (20 січня 1916 р.) провів 384 заходи, в той час як у цей період палати народного представництва функціонували лише 47 днів. Така політика проводилась і за прем'єрства Б.В. Штюрмера (січень – листопад 1916 р.) та О.Ф.Трепова (листопад – грудень 1916 р.) [107]. Уряд вирішував питання законодавчого характеру своїми постановами та підготовкою законопроектів для застосування статті 86-ї про надзвичайний стан [54; 55; 56; 57; 58; 63; 66; 67; 72].

Вище говорилося, що практику широкого безпідставного застосування 87 статті ініціював П.А.Столипін. За твердженням С.Ю.Вігте, П.А.Столипін розпочав проголошувати нові закони найкапітальнішої важливості на підставі статті 87-ї, для чого він розпускав законодавчі установи на три дні. На підставі цієї статті, безсовісно спотворюючи її справжній і абсолютно ясний зміст, він почав перекроювати Росію [85, т.2, с.232-233]. В умовах же війни, за висловом П.М.Мілюкова, уряд був глибоко ворожим навіть до будь-якої ідеї скільки-небудь серйозного законодавства [208, с.361]. Таку заяву підтверджує навіть побіжний погляд на чотиритомну збірку законодавчих актів і постанов воєнних часів [116-119]. В цілому у ній вміщено 1378 документів: у першому томі – 266, у другому – 457, у третьому – 342 і у четвертому – 313. З усіх них лише 24 постанови було ухвалено Державною радою та Державною думою. До цього числа слід додати два бюджети – на 1915 та 1916 рр., що не увійшли до збірки і були опубліковані у стенографічних звітах [103, ст.108-110; 105, ст.1228-1230].

Усе це складало приблизно 2% від загального числа. Важливо підкреслити, що у вказаних чотирьох томах було видано лише дозволені воєнною цензурою постанови. Що ж стосувалось таємних актів, які видавались відповідно до 87 статті та у порядку верховного управління,

тобто царськими указами, то їх також нараховувалось багато сотень. Вони значно збільшували загальне число опублікованих і неопублікованих актів і зменшували відсоток ухвалених палатами постанов. Керуючись вказівками імператора про необхідність проведення законів за допомогою статті 87 і користуючись положеннями установчих актів про запровадження народного представництва щодо вирішальної ролі міністрів у здійсненні законодавчої ініціативи та виключного права монарха скликати і розпускати сесії палат, уряд фактично блокував їх діяльність. Він то скликав палати лише на кілька днів для формального розгляду бюджету, то гальмував законодавчий процес внесенням урядових декларацій та малозначущих проектів, які вже згадувалися під назвою “вермішелі”.

Особливо прискіпливо царизм почав відноситись до Державної думи та Державної ради після виникнення у серпні 1915 р. так званого “прогресивного блоку”, який у своїй програмі вимагав утворення відповідального перед представництвом уряду (дивись наступний розділ). Уряд ретельно стежив за розвитком цього об’єднання і за допомогою поліцейських методів [35; 36; 37]. У доповідній записці Миколі II від 7 червня 1916 р. голова Ради міністрів Б.В.Штюрмер писав з цього приводу: задача так званого “прогресивного блоку”, що спирається на більшість Думи, зводиться до ухвали негайно, протягом літньої сесії, найголовніших законопроектів, а саме: законопроекту про скасування усіх правових обмежень для селян, проекту земської реформи, проекту змін міського становища, проекту нового закону про товариства та спілки, проекту положення про земські та міські всеросійські союзи, як установи, які діяли б не тільки під час війни, але і після війни, і до того ж поза наглядом з боку уряду [185, с.122]. Б.В.Штюрмер пояснював імператорові, що кожен з означених законопроектів цікавить “прогресивний блок” не стільки своєю справжньою сутністю, скільки пропагандистською метою, тобто можливістю сповіщати з думської трибуни суспільству, що Державна дума сповнена кращих намірів, але що вона не в змозі нічого здійснити, оскільки уряд,

боячись взагалі будь-яких перетворень, веде постійну боротьбу з прогресивними течіями громадської думки. Голова уряду наголошував, що насправді ж кожен з цих проектів побудовано на невідповідних ні історії, ні практиці, ні духу російського законодавства принципам, і що коли б якимось чином ці проекти отримали силу закону, країна опинилася б у абсолютно безвихідному становищі [185, с.122].

Б.В.Штюрмер продовжував і далі коментувати сутність законопроектів “прогресивного блоку”, вбачаючи в них небезпеку для монархічної системи. Він переконував самодержця у тому, що у разі утворення постійно діючих всеросійських земського та міського союзів на підставі проекту Державної думи, в Росії виникло б два уряди, з яких уряд громадський, функціонуючи на кошти державного казначейства, був би незалежним не тільки від державної влади, але й взагалі від держави [185, с.122]. За умови запропонованої Думою зміни земського устрою земські установи з органів місцевого господарства, що перебуває під наглядом урядової влади, перетворилися б на незалежні від влади органи місцевого управління. У випадку реформування місцевого устрою на пропонованих Думою принципах місцеве життя, укупі з господарством і адміністрацією, віддалося б у цілковите підпорядкування адвокатам, журналістам, технікам і іншим найменше стійким прошаркам міського населення [185, с.122-123]. Голова уряду вбачав серйозну небезпеку для монархічної системи і з боку спроб “прогресивного боку” зняти обмеження прав селян і особливо євреїв. Він наголошував у записці, що тим же законодавством про селян “прогресивний блок” намагається скористатися як приводом для проведення єврейського рівноправства, а також для зміни закону про вибори до Державної думи [185, с. 123; 70; 71].

Б.В.Штюрмер повідомляв монархові і про погіршення урядових позицій у палатах народного представництва через перехід більшості державних радників на позиції “прогресивного блоку”, про роздратування цим явищем крайніх правих сил [40; 41; 42; 46; 61; 65]. Прем'єр продовжував, що

становище у законодавчих установах все ж таки не збуджувало б побоювання, коли б можна було з упевненістю вважати, що Державна рада, у її нинішньому складі, є безумовно непорушною державною одиницею, що цілковито забезпечує державні інтереси. Але цього, на жаль, сказати не можна, оскільки прагнення і задачі так званого “прогресивного блоку” Державної думи знайшли собі досить відчутну підтримку серед багатьох достатньо впливових членів Державної ради, у тому числі і серед призначуваних членів Ради. Ця група не тільки є готовою своїми голосами сприяти проходженню думських законопроектів у дусі “блоку”, але й підсилено спонукає до того ж усіх тих, хто сумнівається і коливається [185, с.123-124]. Голова уряду доходив висновку, що загальний хід справ у законодавчих палатах є складним і вимагає особливої до себе уваги та неослабного спостереження, оскільки дії цих установ здатні викликати досить тяжкі наслідки [185, с.124]. Керуючись такими міркуваннями, уряд фінансував спеціальну групу агентів жандармського управління за спеціальну роботу з депутатами обох палат, а також перлюстрував їхню кореспонденцію. Депутати Державної думи П.М.Крупенський, Г.М.Дерюгін, С.М.Алексєєв, М.Є.Марков та С.О.Володимєров отримували постійну чи періодичну платню за “висвітлення думських настроїв” у розмірах від 11 тисяч до 45 тисяч рублів [207, с.404, 415, 419; 206, с.135, 136]. На пов’язані з перлюстрацією витрати кошторис жандармського управління передбачав 101 тисячу рублів на рік [207, с.74]. Такі заходи здійснювалися, зрозуміло, таємно і не розголошувались. Поряд з цим офіційно уряд залякував депутатів дочасним розпуском сесій, позбавленням їх грошового утримання на період до наступних виборів і навіть “нагальною відправкою на фронт усіх членів законодавчих установ, які за віком підлягають призову на військову службу” [208, с.131].

Законодавча робота гальмувалася не тільки усуненням установ народного представництва від вирішення нагальних задач воєнного лихоліття, але і незгодою її членів розглядати і ухвалювати необхідні урядові

законопроекти, навіть не враховуючи згадані вище приклади щодо “вермішелі”. Так, 31 жовтня 1916 р., тобто напередодні відкриття 1 листопада сесії палат, Б.В.Штюрмер повідомляв Миколі II отримані агентурні дані про наміри депутатів відкрито виступити проти усього існуючого порядку устрою урядової влади і про необхідність докорінної зміни усієї системи управління країною, заявити, що в рядах російського уряду гніздиться “зрада”, що фатальне слово “зрада” ходить країною і що, внаслідок цього, Державна дума категорично відмовляється працювати над представленими урядом законопроектами [208, с.130-131].

За часи війни палати народного представництва працювали лише протягом 218 днів: 26 липня 1914 р., 27 – 29 січня, 19 липня - 3 вересня 1915 р., 9 лютого – 5 квітня, 16 травня – 22 червня, 1 листопада – 16 грудня 1916 р., 14 – 25 лютого 1917 р. П.М.Мілюков констатував, що саме тому усе отримане шляхом велетенської втрати часу виявилось жалюгідною крихіткою у порівнянні з тим, що було необхідно. Оскільки депутати силкувалися займатися основним законодавством, то вони цього нормального законодавства не могли вести, а вермішель їх не цікавила [208, с.361].

Упродовж третього етапу законодавчої діяльності палат народного представництва, як і на попередніх етапах, Державна рада майже не виявляла власної законодавчої ініціативи. Так, на десятій сесії верхня палата не виявила жодної ініціативи, на одинадцятій сесії одну [118, с.177-178], на дванадцятій – три ініціативи [119, с.212, 776-777; 117, с.726]. З цих чотирьох законодавчих ініціатив три зачіпали питання часткової зміни наказу та формування особового складу верхньої палати, зокрема, збільшення у ній кількості постійних комісій та пристосування законодавчих положень про вибори державних радників до воєнного часу. Четверта ініціатива передбачала ухвалення закону про запровадження одноразового воєнного податку, яку було відхилено [105, ст.1420-1422]. Слід також зазначити, що до чотиритомної збірки увійшли ухвалені 26 липня 1914 р. без обговорення

обом палатами народного представництва два закони про надання урядові додаткових фінансових повноважень в умовах воєнного часу [116, с.67, 69-70].

Ухвалені палатами народного представництва законодавчі акти можна розподілити на чотири групи за змістовною ознакою: 1) процедурні, тобто про саме законодавство; 2) воєнні; 3) фінансово-податкові та 4) “вермішель”. Першу групу складали три акти [118, с.177-178; 119, с.212,119, с.776-777]. Ухвалений 17 серпня 1915 р. закон передбачав тимчасове відхилення від встановлених запровадженням Державної ради правил про вибори членів Ради від землевласників в губерніях Царства Польського [119, с.776-777]. У ньому говорилося, що обрані у 1912 р. державні радники польських губерній зберігають свої повноваження на новий трирічний термін за умови, щоб нові вибори були проведені і раніше закінчення цього терміну, коли виникне така можливість [119, с.776-777]. Мова йшла про окуповані ворогом території. Законом 27 квітня 1916 р. означені положення розповсюджувались на державних радників, що були обрані у 1913 р. у Віленській, Гродненській та Ковенській губерніях [118, с.177-178]. Закон 5 листопада 1915 р. передбачав утворення двох додаткових постійних комісій у Державній раді – комісії військовій сухопутних і морських справ та економічну комісію поряд з тими, що були передбачені статтею 24 наказу Державної ради 11 травня 1907 р. – особового складу і внутрішнього розпорядку, фінансової та законодавчих пропозицій [118, с.177-178; 120, с.530-557].

Чисельнішу групу складали акти воєнного характеру. Ухваленим палатами законом 17 серпня 1915 р. було утворено особливі наради для обговорення і об’єднання заходів з оборони країни, забезпечення паливом шляхів сполучення, державних і громадських установ і підприємств, що працювали в цілях державної оборони, з продовольчої справи і з перевезення палива і продовольчих та військових вантажів [117, с.751-776]. До цього закону додавалися чотири положення: 1) положення про особливу нараду для обговорення та об’єднання заходів по обороні держави [117, с.752-758]; 2)

положення про особливу нараду для обговорення і об'єднання заходів по забезпеченню паливом шляхів сполучення, державних і громадських установ та підприємств, що працюють для цілей державної оборони [117, с.759-765]; 3) положення про особливу нараду для обговорення і об'єднання заходів у продовольчій справі [117, с. 765-771]; 4) положення про особливу нараду для обговорення і об'єднання заходів з перевезення палива та продовольчих і воєнних вантажів [117, с.772-775]. У першому з них йшла мова про те, що для обговорення та об'єднання заходів по обороні держави і для забезпечення армії та флоту предметами бойового й іншого матеріального постачання запроваджується, під головуванням воєнного міністра, особлива нарада. Вона є вищою державною установою. Жодне урядове місце чи особа не віддає особливій нараді наказів і не може вимагати від неї звіту [117, с.752]. До предметів ведення особливої наради відносились: 1) вищий нагляд за діяльністю усіх урядових заводів, арсеналів та майстерень, а також приватних заводів і іншого роду промислових підприємств, що виробляють предмети бойового й іншого матеріального постачання армії і флоту; 2) сприяння утворенню нових заводів і іншого роду промислових підприємств, що виробляють означені у попередньому пункті предмети, а також перебудові, розширенню і правильному ходу діяльності існуючих; 3) розподіл необхідних, щодо постачання армії, замовлень між російськими та іноземними заводами і іншого роду промисловими підприємствами; 4) нагляд за виконанням означених вище замовлень [117, с.752- 753]. Положення зазначало, що воєнний міністр, як голова особливої наради, зобов'язаний звітувати Державній раді та Державній думі про хід та виконання задач [117, с.753]. Інші три положення покладали відповідальність на міністрів торгівлі і промисловості [409, с.759], головноуправляючого землеустроєм та землеробством [428, с.765], міністра шляхів сполучення [117, с.772].

Постанова палат народного представництва 6 серпня 1915 р. узаконила додатковий призов до армії майже шестисот тисяч новобранців у поточному

році, а 26 серпня 1915 р. вносила зміни до порядку призову військовозобов'язаних другого розряду [117, с.726, 783-784]. Ухвалені Державною радою та Думою постанови законодавчо вирішували проблеми, що виникали з пораненими солдатами та їхніми сім'ями. Закони 9 червня і 16 липня 1916 р. врегульовували порядок добового забезпечення евакуйованих поранених та хворих солдатів грішми, продуктами харчування та життєвлаштуванням їхніх дітей [119, с.446, 506-508, 552-554].

Не обійшли палати народного представництва увагою і біженців. Під час війни гостро постало питання “біженців”, яке виходило за межі чисто воєнних задач, але вимагало застосування нагальних заходів. Це явище мало кілька потоків і різних причин. Ще під час наступу російських армій на австрійсько-угорському напрямку Ставка вдалася до заходів, що викликали ускладнення в тилу. Начальник штабу генерал М.М.Янушкевич наказав розпочати масове виселення євреїв з Галіції і усіх областей, що прилягали до фронту, під тим приводом, що саме вони найбільше шпигували проти росіянів. С.С.Ольденбург зазначав, що десятки тисяч, а потім і сотні тисяч євреїв з Галіції та західного краю отримали наказ упродовж 24 годин виселитися під загрозою смертної кари у віддалені від театру бойових дій місцевості. Уся ця маса єврейського населення, що часто не володіла російською мовою, евакуйовувалась примусово у глибину Росії, де вона могла слугувати розсадником спочатку паніки, а потім – жагучої ненависті до влади [118, с.1-7]. Зрозуміло, що огульне звинувачення усього єврейського населення у шпигунстві було безпідставним. Навесні 1915 р. Ставка продовжувала свої невмотивовані заходи і виселяла на Схід інші народності, керуючись уявою, що ворог, потрапляючи на спустошену місцевість, відчуватиме труднощі у продовольстві та розташуванні. Масове переселення народу на Схід оберталось спалюванням житла, забиттям худоби, знищенням врожаю. Така “тактика 1812 р.” зазнавала критики з боку депутатів палат народного представництва і навіть міністрів. Однак головнокомандувачем був дядько Миколи II великий князь Микола Миколайович, до якого жодна

критика не доходила. Значна частина біженців складалася і з добровільних утікачів від німецької окупації. Усе це населення складало відчутну проблему властям, оскільки людям треба було щось їсти, десь жити, одягатися, працювати і таке інше. І таку проблему вирішували Державна дума та Державна рада. Законами 30 серпня 1915 р., 12 та 16 липня 1916 р. було сформульовано визначення терміну “біженець”, утворено особливу нараду з питань біженців, фінансовано 25 мільйонів рублів на їх влаштування, окреслено обов’язки місцевої адміністрації у вирішенні їхньої долі [118, с.6; 119 с.546-547, 554]. “Біженцями” визнавалися особи, що залишили місцевості, яким загрожував ворог чи вже ним захоплені або виселені розпорядженням військових та громадянських властей з району воєнних дій, а також вихідці з ворожих Росії держав [118, с.2]. Міністр внутрішніх справ, як голова особливої наради з питань біженців, був відповідальним лише перед палатами народного представництва [118, с.3]. Масове переселення народу, труднощі воєнних років, невпорядкованість, антисанітарія, недоїдання, мільйонні втрати на фронтах оберталися різким зростанням кількості дітей-сиріт. Сиротами були діти біженців, загиблих воїнів – солдатів і офіцерів, просто померлих батьків. 16 липня 1916 р. палатами народного представництва було ухвалено два закони щодо забезпечення долі дітей - сиріт [119, с.552-554; 95, с.17]. Вони передбачали порядок влаштування дітей рядових воїнів, які загинули під час війни, а також дітей загиблих офіцерів, класних і нижніх чинів, усіх до них прирівнених та дітей моряків і пілотів. Усім їм видавалися пенсії та одноразова допомога [119, с.552-554]. Другий закон дозволяв до 1 січня 1921 р. перевищувати передбачені попереднім законодавством норми забезпечення дітей-сиріт [119, с.554].

Третю групу складали дев’ять постанов, які спрямовувались на підтримання стабільної фінансової системи у надзвичайній ситуації, що спричинялася війною. 27 липня 1914 р. палати народного представництва надали Державному банку право випускати до закінчення війни, понад межу,

кредитні білети до одного мільярду рублів [116, с.60-70]. Це рішення повторювалось 25 серпня 1915 р. [117, с.781-782]. 16 липня 1916 р. знайшла ухвалення постанова про відкладання фінансування закордонних витрат на придбання будівель та ділянок землі [88, с.1890]. Вирішувалось і питання щодо розширення джерел надходження коштів до казни. 26 квітня та 25 червня 1916 р. палати ухвалили постанову про збільшення ставок прибуткового податку та портових митних зборів [119, с. 141-203,456].

Слід зазначити, що Росія зуміла справитись з фінансовими труднощами упродовж воєнних років. С.Д.Сазонов писав з цього приводу, що талановитий міністр фінансів, голова Ради міністрів після П.А.Столипіна, державний радник В.Н.Коковцов залишив “у блискучому стані” фінанси [234, с.349]. Він зумів отримати напередодні війни від союзників великі субсидії, що забезпечили пізніш фінансову систему від потрясінь. Це була досить талановита і незалежна у своїх поглядах людина. Саме він, за свідченням Б.В.Штюрмера, не будучи офіційним членом “прогресивного блоку”, практично виявлявся очільником цього руху у Державній раді і усіма своїми думками і діями примикав до числа особливо непримиримих прибічників цього об’єднання [185, с.124]. Про успіхи у даній галузі писав і С.С.Ольденбург підкреслюючи, що російський фінансовий апарат блискуче впорався з неймовірно тяжкою задачею – фінансування найбільшої з воєн [534, с.583]. Він додавав, що бойові витрати до кінця 1916 р. сягнули 25 млрд. рублів. З цієї суми внутрішніми і зовнішніми позиками було перекрито дві третини, і тільки остання третина, близько 8 млрд. припадало на “інфляцію”, тобто на випуск паперових грошей [534, с.584].

З метою забезпечення багатомільйонної армії харчуванням закон 16 липня 1916 р. передбачав заходи щодо скорочення вживання населенням країни м’яса та м’ясних продуктів з великої рогатої худоби, телят, овець, ягнят, свиней і поросят до закінчення війни. Заборонялась торгівля м’ясом та м’ясними продуктами протягом чотирьох днів тижня на ринках, в торгових та харчових установах [119, с.550-552]. Останню групу складали три

законодавчі акти [119, с.411, 426-427, 561-573]. Вони не мали жодного відношення до воєнних проблем і вносились міністрами з метою затягування часу і відволікання уваги депутатів Державної ради та Думи від питань, які не відповідали інтересам уряду. Саме тому вони і отримали глузливу назву “вермішелі”. Так, закон 10 червня 1916 р. списував з рахунків головного управління пошти і телеграфу борг у 263 тисячі рублів за подані урядовими установами без попередньої оплати телеграми у період з 1900 по 1909 рр. [119, с.411]. Постанова 17 червня 1916 р. дозволяла закладам імператриці Марії закінчувати різні судові справи примиренням [119, с.426-427]. Закон 16 липня 1916 р. доповнював попередні правила заперечення укладених боржниками на шкоду кредиторам угод та переходу торгових і промислових підприємств до інших власників [119, с.561-573].

Викладений матеріал свідчить, що на третьому етапі, тобто у роки світової війни монархічна влада докладала всіляких зусиль для усунення палат народного представництва від законодавчого вирішення життєво важливих проблем, які породжувалися умовами воєнного часу. Внаслідок цього Державна дума та Рада сумісно ухвалили лише 26 законодавчих актів проти 1378 актів та постанов, що були запроваджені відповідно до статті 87 Основних державних законів про надзвичайний стан та у порядку верховного управління. Політика відсторонення законодавчих установ від вирішення життєво важливих проблем воєнної доби виявилась одним з чинників падіння монархічної системи у лютому 1917 р.

5.4. Практика запитів верхньої палати

Право запиту є засобом контролю законодавчими установами законності дій уряду. Воно делеговане депутатам виборцями, тобто народом, і його межі свідчать про ступінь демократичності державної системи і тим самим про взаємозв'язок між виборцями, законодавчою та виконавчою владою.

Ігнорування державними радниками наданого їм права контролю дій уряду та підпорядкованих йому установ оберталось відсутністю практики користування цією прерогативою, а відтак і відображення її в історичній літературі. До 1917 р. ліберальні правознавці Б.Ландау та Л.Неманов у своїх статтях розглядали лише сутність цього права, оскільки практики його застосування фактично не було [487; 522]. На сучасному етапі історіографії Є.А.Юртаєва та В.О.Дьомін лише констатували наявність наданого Державній раді права здійснювати контроль законності дій уряду і підкреслювали надзвичайно рідкі випадки практичного користування цією прерогативою [677, с. 126; 354, с. 113].

Російські державні радники дивилися на своє право інтерпелювання уряду ще з більшою байдужістю, ніж на право здійснення законодавчої ініціативи. Так, коли протягом дванадцяти сесій Державна рада виявила 12 законодавчих ініціатив, тобто одну ініціативу на одну сесію, то за той же час вона виступила лише з двома запитами до уряду, що складає один запит на шість сесій [95, с.125-130;99, ст.1404-1405]. Депутати ж Державної думи, навпаки, праву інтерпелювання уряду надавали надзвичайно важливого значення і приділяли великої уваги. Так, протягом першої сесії, яка нараховувала 38 засідань, Державна дума зареєструвала 378 запитів [88, засід. 38-е, ст.2007]. Як видно, невістачає лише двох запитів для того, щоб отримати десять запитів на одне засідання. При цьому слід зазначити, що на початку функціонування нижньої палати через різні причини установчо-організаційного характеру зникли “десятки запитів”, які, за висловом депутата К.В.Лаврського, “ніби провалилися у колодязь”, тобто не були зареєстровані [88, засід.19-е, ст.875]. Отже, доклавши ці зниклі кілька десятків запитів до 378 зареєстрованих, можна стверджувати, що на одне засідання першої сесії Державної думи припадало понад десять запитів. Вони стосувались різних аспектів протиправних дій урядовців та їхніх агентів: невмотивованих смертних вироків, помилкових страт, масових розстрілів,

ув'язнень, знущань, порок, арештів, заслань, конфіскацій, різних заборонень, приниження людської гідності і таке інше [87; 88].

Депутат другої Думи В.М.Гессен говорив, що ці запити про незаконні дії свідчили про глибоке протиріччя між писаним законом і тужливою дійсністю [89, т.1, засід.11-е, ст.633]. З подібною заявою виступив і представник фракції трудовиків І.В.Жилкін. [89, т.2, засід.38-е, ст.1972]. В таких умовах депутати Державної думи прагнули якомога ефективніше використати право інтерпелювання уряду з метою захисту населення від незаконних дій. Депутат першої Думи В.Д.Набоков підкреслював, що запити складають одну з головних функцій Державної думи, а розгляд запитів – одне з головних її завдань [89, т.2, засід.27-е, ст.1369-1370]. У ситуації, яка склалася у Державній думі упродовж її першої сесії, особливо огульних репресій в умовах революції та ігнорування урядом його обов'язків надсилати законопроекти до нижньої палати, в останній запити почали складати загрозу перевищити значення законодавчої функції. В.Д.Набоков заявляв, що через надходження багаточисельних запитів та неупорядженість їх розгляду депутати позбавлені можливості діяльної і плідної роботи у законодавчому напрямку, оскільки більша частина засідань витрачається на розгляд запитів, як визнаних терміновими, так і тих, стосовно яких розглядається постанова комісії [89, т.2, засід.27-е, ст.1369]. Депутати першої Думи, не маючи ще ухваленого наказу, тричі розглядали питання про врегулювання порядку вирішення долі запитів: 27 травня, 6 та 15 червня 1906 р. [89, т.1, засід.26-е, ст.1975]. Вони обрали спеціальну комісію з розслідування неправомірних дій адміністрації у складі 33 осіб, визначили порядок розгляду запитів і призначили для цього один день тижня – п'ятницю. Запити ж термінового та нагального характеру вирішувались у день їх подання [88, т.2, засід. 27-е, ст.1370]. Депутати Державної думи другого скликання, поставши перед необхідністю вирішення долі масового надходження запитів, використовували досвід першої Думи [508]. Вони також обрали спеціальну комісію у складі 33 осіб, визначили порядок

вирішення цього питання і призначили один день – четвер [89, засід. 12-е, ст. 753; засід. 26-е, ст.1975-1977].

У Державній же раді справи виглядали інакше. Окремі державні радники визнавали важливе значення інтенсивного використання нижньою палатою її права інтерпелювання уряду і його подальшого збереження. А.О.Сабуров звертав увагу на те, що після оновлення державного ладу діяльність адміністрації втратила свій попередній характер і майже завжди складала предмет привселюдності [95, засід.13-е, ст.394]. Він визнавав необхідність запровадження такої установи, яка забезпечувала б упевненість у тому, що закономірність не буде порушена безкарно і будь-хто отримає відповідне покарання [95, засід.13-е, ст.394]. У другому розділі говорилося, що стосовно членів уряду, тобто міністрів, головноуправляючих окремими частинами, генерал-губернаторів і інших урядовців перших трьох класів такою установою був перший департамент Державної ради [151, ст.68, п.4, с.157].

В той же час А.О.Сабуров вважав, що державні радники повинні обмежено користуватися наданим їм правом інтерпелювання уряду. Він підкреслював, що правильно осягнуте право запиту повинно стосуватися лише значних порушень, що вказують на незакономірність загальної діяльності того чи іншого урядового органу [95, засід.13-е, ст.394]. Він доводив, що неможливо шляхом запиту досягти того, чого може досягнути міцний адміністративний суд. Не можна шляхом запитів відновлювати усі дрібні порушені права, а це найважливіше, адже очевидно, що коли і дрібні порушення не вислизатимуть від належного розслідування, то значно менше буде крупних [95, засід.13-е, ст.394]. А.О.Сабуров висловлював переконання у тому, що Державній думі досягнути таких результатів за допомогою масовості запитів не вдасться, оскільки вона не може розслідувати усіх скарг, які подаються в Російській імперії. Лише до сенату їх надходять тисячі, а ще більше вирішується остаточно на місцях, не доходячи до вищих інстанцій. За його висловом, Дума інстинктивно відчуває необхідність відновлення порушених законів у кожному окремому випадку і здійснює заходи щодо

запровадження у себе чогось подібного до адміністративного суду, проте не підлягає сумніву, що цієї мети вона досягти не може [95, засід.13-е, ст.395].

А.О.Сабуров наголошував, що коли б Дума поставила собі за мету усі ці скарги розглядати і розслідувати, їй довелося б відмовитись від будь-якої законодавчої діяльності, однак, не дивлячись на це, вона все-таки, не змогла б упоратися з цим завданням [95, засід.13-е, ст.395]. Державний радник доводив необхідність реформування сенату у якості адміністративного суду, що звільнило б нижню палату від розгляду безконечних запитів, а уряд – від необхідності відповіді на них [95, засід.13-е, ст. 399]. За розгляд численних скарг щодо порушення законів адміністративним судом, який остаточно вирішує те чи інше питання і карає винуватих, виступав і князь Є.М. Трубецькой [95, засід.15-е, ст.597]. Державний радник І.О.Корвін-Мілевський також вбачав у запитах верхньої палати “таку величну зброю”, застосовувати яку необхідно лише для досягнення такого ж величного результату [95, засід. 5-е, ст.81].

Отже, деякі державні радники вбачали причину надзвичайного захоплення Державної думи масовими запитами до уряду у впливі на неї революційних пристрастей, якими була охоплена Російська імперія упродовж першої та другої сесій палат народного представництва. У зв'язку з таким твердженням постає питання: що ж виявилось рушійною силою тих двох унікальних запитів, з якими Державна рада звернулася до уряду протягом дванадцяти сесій її законодавчої діяльності? Перший з них був ініційований групою 35 правих державних радників їх заявою 6 березня 1907 р. [95, с.125-130]. Важливо зазначити, що перед поданням цієї заяви у Державній раді, як і Державній думі, виступив голова Ради міністрів П.А.Столипін з декларацією урядової програми подальшого розвитку країни і суспільства [95, ст.106-120]. Характеризуючи увесь комплекс політичних, економічних, соціальних і культурних заходів, здійснення яких прагнув уряд з метою заспокоєння охопленої революційною кризою країни, виведення її з цієї кризи, відновлення престижу великої світової держави, досягнення її всебічного

розвитку, П.А.Столипін підкреслив вирішальну роль оздоровленої системи освіти усіх рівнів, і перш за все вищої школи, в успішному розв'язанні визначених завдань. Прем'єр наголошував, що усвідомлюючи необхідність прикладання величезних зусиль для піднесення економічного добробуту населення, уряд ясно усвідомлює, що ці зусилля залишаться марними, поки освіту народних мас не буде поставлено на необхідний рівень і не буде усунуто тих явищ, що постійно порушують правильну течію шкільного життя останніх років, явищ, які свідчать про те, що без докорінної реформи навчальні заклади дійдуть стану повного розкладання [244, с.82-96]. Повторно підкреслюючи “величезні потреби у заспокоєнні країни”, П.А.Столипін доходив висновку, що “надзвичайному характеру цих потреб може відповідати лише удавання до надзвичайних ресурсів” [244, с. 91].

У зв'язку з загальною декларацією П.А.Столипіна і, зокрема, з наголошуванням на гострій потребі приведення системи вищої освіти до нормального стану і подали свою заяву 35 державних радників того ж дня, тобто 6 березня 1907 р. Вона зачіпала питання про сходки, що мали місце у Московському та Петербурзькому університетах 20 лютого 1907 р. Проект запиту складався з переліку газетно-журнальних статей про згадані сходки і з чотирьох запитань міністру освіти: 1) Чи дійсно у Петербурзькому університеті 20 лютого цього року відбулася сходка, на якій обговорювалися політичні питання за участю, окрім студентів університету, великої кількості сторонніх осіб? 2) Чи дійсно у Московському університеті відбулися 20 лютого цього року публічні збори, на яких були присутніми студенти і сторонні особи, виголошувались промови бунтівного характеру і співалися революційні пісні? 3) Чи проведено необхідне розслідування того, з чиєї провини означені збори були допущені і не були своєчасно закриті та розігнані? 4) Чи притягнуто до законної відповідальності особи, що допустили означені збори і не застосували необхідних заходів щодо їх закриття? [95, с.125-130].

Автори і прибічники запиту у більше чи менше відвертій мірі визнавали його мету: підтримати уряд у його заходах щодо придушення революційних виступів у системі вищої школи зокрема і в усій країні в цілому. Один з авторів і доповідач загальним зборам стосовно заяви О.Д.Самарін говорив, що у відповідь на мужній голос, який прозвучав з цієї кафедри і виклав усю програму уряду, Державна рада висловила свою повну готовність підтримати співпрацею його у запровадженні порядку і законності. Якщо ми бажаємо допомогти, то ми маємо звертати увагу уряду на випадки порушення закону та порядку. Я певен, що ми йдемо не наперекір урядові, а допомагаємо йому [95, ст.68]. Цілком погоджувався з О.Д.Самаріним і В.К.Саблер. Він вмотивовував свою підтримку заяви 35 державних радників тим, що збуджене питання абсолютно співпадає з тими засадами, які викладено у повідомленні 6 березня. У цьому повідомленні мова йшла про те, що імперія має перетворитися на державу правову, а у вищих навчальних установах затвердились принципи насильства, беззаконня, загарбання [95, ст. 93-94]. Сповненими бажанням підтримки урядової боротьби з революційним хаосом були і слова О.О.Донецького. Він висловив своє глибоке переконання у тому, що внесена 35 членами заява відповідає найважливішій і гнітючій потребі. Думка і совість не дозволяють йому спостерігати картину сумного стану вищих учбових закладів, в яких на державний кошт працює революція, що загрожує у вогні пожежі спопелити і в потоках крові потопити усе, що дала Росії її тисячолітня історія [95, ст.104]. Нарешті, один з активних авторів “заяви 35” О.О.Наришкін всебічно охарактеризував мету запиту і його зв’язок з виступом П.А.Столипіна в палатах народного представництва. Він заявив, що з метою надання урядові підтримки автори заяви свідомо обрали саме таку форму запиту. Радник підкреслював, що та “опора”, яку 35 радників пропонували урядові, полягатиме у закликуну громадської думки до усвідомлення, що уряд може застосувати рішучі заходи, спираючись на загальне співчуття народу, і завершити таку тяжку справу, як упорядкування академічного життя [95, ст.116-117]. Державний радник переконував, що

наслідком запиту виявиться заспокоєння громадської свідомості і влада знайде у тій свідомості опору для рішучих дій і сміливих заходів [95, ст.18].

Незвично реагував на запит і міністр народної освіти П.М.Кауфман, на чие ім'я той запит було адресовано. За звичай, міністри з хворобливою настороженістю сприймали запити, що загрожували їм неприємностями. П.М.Кауфман же, навпаки, вбачав у запиті не джерело неприємностей, а чинник прискороного застосування заходів щодо усунення тих неподобств, які, не дивлячись ні на що, продовжують відбуватися у вищих навчальних закладах [95, ст.119]. Виходило так, що міністр, замість зрозумілих у подібних випадках спроб уникнути запиту і необхідності відповіді на нього, сприймає його на "ура". П.М.Кауфман говорив, що порушене питання має таку першорядну важливість, так близько стосується найбільше життєвих інтересів маси населення, батьків і дітей, що не може бути жодного сумніву у тому, що уряд з повною готовністю відповість на нього і надасть необхідні пояснення [95, ст.118].

Обговорення заяви 35 державних радників загальними зборами верхньої палати 10 березня 1907 р. викликало гостру боротьбу. Проект запиту підтримали О.Д.Самарін [207, ст.8-69], Т.І.Буткевич [95, ст.73-79], М.Ф.Касаткін-Ростовський [95, ст.86-87], В.К.Саблер [95, ст.93-94], П.П.Кобелінський [95, ст.97-100], О.О.Донецький [95, ст.104-108], О.Б.Нейдгарт [95, ст. 108-110], О.О.Наришкін [95, ст.114-118], П.М.Кауфман [95, ст.118-120]. Проти ухвали заяви 35 державних радників висловились А.О.Сабуров [95, ст.69-73], І.О.Корін-Мілевський [95, ст.80-86], О.А.Мануїлов [95, ст.87-93], Д.Д.Грімм [95, ст.95-97], П.М.Трубецкой [95, ст.101-104], О.С.Єрмолов [95, ст.110-114]. У цій боротьбі вогонь критики було перенесено на указ 27 серпня 1905 р. ("Тимчасові правила 27 серпня 1905 р."), який відновив скасовану університетським статутом 23 серпня 1884 р. університетську автономію [218, с.456-474; 120, с.137-138]. Окремі державні радники вбачали у відновленій університетській автономії головну причину перетворення системи вищої освіти імперії на вогнища

революційних виступів. Т.І.Буткевич заявляв з цього приводу, що останнього часу усе, що раніш траплялося випадково, виявилось хронічною і жахливою хворобою, а політика вигнала з шкіл науку. Ця хвороба спіткала школу 27 серпня 1905 р., коли була дарована університетам автономія [95, засід.5-е, ст.74]. Т.І.Буткевич додавав, що в Росії слово “автономія” було зрозуміло неправильно, у сенсі екстериторіальності, а університети перетворилися на державу у державі. Радник наголошував, що ректор одного університету з деякими професорами бере безпосередньо участь навіть у побудові барикад навкруги будівель довіреного йому храму науки. І це не плітка – студенти університету в друкованій адресі вказали на цей факт, як на заслугу ректора [95, засід. 5-е, ст.76)]. Т.І.Буткевич говорив про те, що університетами почали управляти студенти, які бойкотують професорів, що автономія вбила науку, що одночасно з запровадженням автономії відбувається моральне падіння молоді, а в університетах панує цілковитий деспотизм [95, засід.5-е, ст.76-78].

Нападаючи на університетську автономію, державні радники не могли уникнути і протиріч, визнаючи шкідливість запровадженої статутом 1884 р. системи жорсткого контролю навчальних закладів. Наприклад, О.О.Донецький погоджувався з тим, що до серпня 1905 р. у стінах вищих учбових закладів панувала на повному просторі система безмежної адміністративної опіки. Усім відомо, які гіркі виплоди принесла російській науці і просвіті ця опіка [95, засід.5-е, ст.107]. Одночасно він закликав до того, щоб порядкам, які перетворили університети на революційні осередки, владною рукою, раз назавжди, було покладено край [95, засід.5-е, ст.107]. Державний радник додавав, що, на його думку, серйозний крок у цьому напрямку буде зроблено підтримкою запиту [95, засід.5-е, ст.107]. Суперечливою виявилась і позиція міністра народної освіти і державного радника П.М.Кауфмана. З одного боку, він визнавав негативні наслідки скасування університетської автономії, а указ 1905 р. відновив правила статуту 1863 р. і був викликаний до життя тими безпорядками, що

розвинулися під час дії статуту 1884 р. [95, засід.5-е, ст.118]. На його думку, указ 27 серпня 1905 р. було видано тому, що без нього виявилось неможливим ведення справи вищої освіти [95, засід.5-е, ст.119]. Разом з тим, за висловом міністра, хиби того порядку, який народився і розвинувся під час дії указу 27 серпня 1905 р., досвід цих дій показали, що необхідно прискорити застосування заходів щодо усунення тих неподобств, які, не дивлячись ні на що, продовжують відбуватися у вищих навчальних закладах [95, засід.5-е, ст.119]. Відверто міністр говорив і про підготовку уряду до скасування тимчасових правил 27 серпня 1905 р., про те, що проект нового університетського статуту укладено, але, у тому вигляді, як його було утворено, він не міг бути проведеним у законодавчому порядку [95, засід.5-е, ст.120]. Це свідчило, що уряд не сумнівався у провалі проекту статуту палатами народного представництва. Не приховував П.М.Кауфман і того, що уряд прагне знайти підтримку з боку верхньої палати, хоча він і без неї у будь-якому разі вирішить це болюче для нього питання щодо управління вищою школою. Міністр запевнив, що на всі запитання Державної ради уряд готовий відповісти, але коли б запити і не виявилось, уряд у будь-якому випадку виконає свій обов'язок [95, засід.5-е, ст.120].

Супротивники проекту запити інакше розцінювали наслідки та значення правил 27 серпня 1905 р. І.О.Корвін-Мілевський, наприклад, вважав, що університетський статут 1884 р., скасувавши запроваджену у 1863 р. університетську автономію, створив взагалі ненормальні умови життя усіх вищих учбових закладів і саме тому зараз можна з упевненістю вважати два чи три покоління молоді втраченими для науки [95, засід.5-е, ст.80]. Ректор Московського університету, державний радник О.А.Мануїлов доводив, що у боротьбі з університетами усі заходи поліцейського характеру вичерпано, а результат такої боротьби наприкінці 90-х років XIX ст. – початку XX ст. проявився у цілковитій деморалізації навчальної справи, у масових безпорядках, які і привели до висновку, що запроваджена раніше система репресій абсолютно неприпустима [95, засід.5-е, ст.92]. Він також нагадував,

до яких трагічних наслідків привела постанова особливої наради про віддання студентів у солдати та що від цієї постанови змушені були відступити самі її ініціатори, оскільки вона обернулася наслідками виключно негативного характеру [95, засід.5-е, ст.92]. Завершуючи свій виступ, О.А.Мануїлов констатував, що за умови застосування репресій сьогодні – завтра настане розпад університетського життя [95, засід.5-е, ст.93]. Д.Д.Грімм, висловлюючи думку усієї академічної групи Державної ради, заявив, що для неї абсолютно ясно, що подальше життя вищих учбових закладів інакше, ніж на підвалинах автономії відповідно до закону 27 серпня, абсолютно неможливе [95, засід.5-е, ст.96]. Нарешті, систематизованим осудом породжених університетським статутом 1884 р. наслідків завершив суперечку князь П.М.Трубецькой: говорять про скорботні явища, які зараз відбуваються, але випускають з виду те, що було до запровадження автономії. Те, що було тоді, коли університет управлявся урядом через призначених ректорів та попечителів, було у сто разів гірше, учбових закладів у дійсності не існувало. Ми успадкували від минулого пожарище, а нас докоряють, що ми запалили пожежу і не здатні знищити протягом кількох місяців того, що накопичилося за 20 років. Навчання було винятком, безпорядки були правилом. В університеті лютувала обструкція. І знову хочуть накласти на університет ту важку руку, яка довела його до того стану розгрому, у якому ми його отримали [95, засід.5-е, ст.102]. Князь заявляв, що навіть кілька революційних років свідчать про відчутні наукові досягнення університетів в умовах автономії. П.М.Трубецькой продовжував, що в університеті було піднесено академічний стяг, але піднесено його на пожарищі, залишилися від університету руїни, тому що уряд пожертвував інтересами науки заради поліцейських цілей [95, засід. 5-е, ст.103].

Нарешті, зазнали серйозної критики з боку прихильників і супротивників запиту його зміст і форма з боку А.О.Сабурова. Він запитував міністра про факти, що були відомі усій країні і підтвердження не потребували. Саме тому А.О.Сабуров вважав, що запропонований Державній

раді проект запиту не доцільний, не своєчасний і принесе більше шкоди, ніж користі [95, засід.5-е, ст.70]. Погоджуючись з ним, І.О.Корвін-Мілевський підкреслював, що в означеному випадку не варто пускати у хід таке величне знаряддя, як запит верхньої палати [95, засід.5-е, ст.81]. Несвоєчасним вважав запит і М.Ф.Касаткін-Ростовський, тому що він неправильно представляє основні положення речей [95, засід.5-е, ст.82]. До них приєднувався П.М.Трубецькой [95, засід.5-е, ст.101]. Не відповідність до законодавчих вимог з різних причин вбачав у заяві 35 державних радників і О.С.Єрмолов, констатує, що запит викликає враження чогось надзвичайно вузького і до того ж такого, на що можна дати відповідь, не виходячи з цієї зали [95, засід.5-е, ст.112]. О.С.Єрмолов констатував, що запитувати міністра освіти, чи відбулася студентська сходка у Москві та Петербурзі, не складає завдання Державної ради і означає до останнього ступеню звужувати питання, яке має далеко ширше значення [95, засід.5-е, ст.112]. Державний радник додавав, що в цілому порушені у запиті питання є дріб'язковими, малозначущими, другорядними і такими, що не охоплюють справи у всій її широті [95, засід.5-е, ст.113-114].

Голосуванням (79 – “за” і 75 – “проти”) проект запиту було відхилено [95, засід.5-е, ст.120]. Це означало, що П.А.Столипін не добився підтримки з боку Державної ради у скасуванні університетської автономії. Однак заява міністра освіти, що уряд здійснить свої наміри щодо вирішення такого питання, справдилася. Вже через тиждень після третьочервневого 1907 р. розпуску палат народного представництва, – 11 червня 1907 р. було видано “Правила про студентські організації і студентські збори”, які забороняли будь-які антиурядові об'єднання і зібрання у вищих учбових закладах [120, с. 558-561]. Одночасно було відновлено дію університетського статуту 1884 р. з усіма його доповненнями [218, с.456-474]. П.А.Столипін, а можливо і Микола II не забули позиції Державної ради, особливо усієї академічної групи, стосовно університетської автономії. Тепер монарх, одночасно з усуненням небажаних призначуваних членів верхньої палати за допомогою

викреслення їх із списку “присутствующих” кожного 1-го січня знаходив привід звільнити обраних вчених-радників з професорських посад і тим самим позбавити їх мандату. Так, іменним указом 1 лютого 1911 р. О.А.Мануїлова було звільнено з посад ректора Московського університету і ординарного професора, а 1 березня того ж року проголошено на загальних зборах верхньої палати про позбавлення його звання державного радника через втрату виборчого цензу [99, ст.1158-1173]. Через два тижні таким же чином було позбавлено звання державного радника і академіка В.І.Вернадського [99, ст.1367-1369].

Другий запит також був пов'язаний з іменем П.А.Столипіна. Однак перший запит виявився фактично замовленням уряду, а другий – проявом обурення державних радників тією зневагою, яку продемонстрував їм голова Ради міністрів розпуском на три дні (12 – 14 березня 1911 р.) палат народного представництва і проведенням відхиленого ними законопроекту про запровадження земських установ у західних губерніях за допомогою статті 87 Основних державних законів про надзвичайний стан [99, засід.27-е, ст.1361]. Факт обурення підтверджувався, зокрема, тим, що проект запиту підписали 45 державних радників, які належали до різних груп, у тому числі і проурядово налаштованої правої групи, а також обраних і призначуваних [99, засід.31-е, ст.1405]. Доповідач від комісії князь П.М.Трубецької підкреслював, що усі, хто підписав цей запит, об'єдналися одним почуттям, однією думкою, що надане Державній раді, як одній із законодавчих палат, право запиту виявляється не правом, а величезним і священним обов'язком. Державна рада, яка до цих пір майже не використовувала це право, користується ним зараз, вбачаючи у тих подіях, що нині відбулися, у найвищій мірі важливу у державному розумінні подію [99, засід.31-е, ст.1405]. Автори проекту запиту звинувачували уряд у порушенні правильного, нормального ходу законодавства і вдаванні до законодавства надзвичайного. Вони вбачали незакономірність дій уряду, оскільки порушувались положення статті 87 Основних державних законів: по-перше,

не було перерви сесії законодавчих установ, по-друге, – надзвичайних обставин і, по-третє, – нагальної пекучої потреби у запровадженні відповідного акту [99, засід.31-е, ст.1409]. М.С.Таганцев вбачав у незаконних діях уряду створення небезпечного прецеденту для майбутнього устрою державного життя Росії, прецеденту, який загрожує абсолютно скасувати даровані Росії права [99, засід. 31-е, ст.1410].

З осудом дій уряду виступили П.М.Трубецької [99, засід.31-е, ст.1403-1407], М.С.Таганцев [99, засід.31-е, ст.1407-1411], О.О.Наришкін [99, засід. 31-е, ст.1411-1413], М.М.Ковалевський [99, засід.31-е, ст.1413-1418], О.О.Донецький [99, засід.31-е, ст.1420-1423], А.Ф.Коні [99, засід.31-е, ст. 1428-1436], Г.А.Шебеко [99, засід.31-е, ст.1436-1444], Д.А.Олсуф'єв [99, засід.31-е, ст.1450-1454], Д.Д.Грімм [99, засід.36-е, ст.1815-1823], М.О.Стахович [99, засід.36-е, ст.1831-1839]. Обурення державних радників ліберальних поглядів були зрозумілими. Але поряд з їхніми голосами ще серйозніше звучали гнівні слова осуду урядових дій з уст радників правої, у принципі проурядової групи, яка фактично розкололася на дві частини. Так, О.О.Донецький обурювався тим, що уряд вважає невід'ємним своїм правом, у випадку відхилення його законопроектів якоюсь із законодавчих палат, негайно переривати на кілька годин заняття Державної думи і Державної ради, щоб саме у ці години вимушеної їхньої бездіяльності проголосити відхилений законопроект таким, що має силу [99, засід.31-е, ст.1420-1421]. Він доводив, що урядова практика використання 87 статті Основних державних законів фактично позбавляє палати народного представництва права законодавчої ініціативи, а по-друге, сприяє дестабілізації ситуації в країні і революційним виступам [99, засід. 31-е, ст.1421-1423].

О.О.Донецького підтримав його колега по правій групі Д.А.Олсуф'єв. Він викривав сутність розв'язаної П.А.Столипіним у пресі пропагандистської кампанії, яка полягала у тому, щоб загравати з прогресивними течіями і тероризувати консерваторів. Саме тому і козлицем відпущення у верхній палаті вибиралися переважно члени по призначенню, а не обирали члени.

Члени по призначенню є те гальмо, яке необхідно розбити і знищити одним ударом. Будь-яка протидія з боку призначених монархом членів внесеним іменем монарха законам має вважатися революційним актом [99, засід.36-е, ст.1849]. Державний радник підкреслював, що на замовлення П.А.Столипіна, в газетах заговорили про систематичну обструкцію, яку чинить верхня палата, про зраду національній ідеї в ім'я станових інтересів, про темну реакцію правої групи [99, засід.36-е, ст.1849]. Д.А.Олсуф'єв продовжував, оцінюючи столипінську пропагандистську кампанію, що тяжко вигадати зухвалішу брехню і наклепи на Державну раду, ніж ті, що друкувалися в ті пам'ятні дні в органах урядового табору [99, засід.36-е, ст. 1850]. Підсумовуючи сказане, Д.А.Олсуф'єв вказував і на причину того, що частина правої групи виступила проти уряду і долучилася до «центру» та інших прихильників запиту. Він, як і його колега по правій групі О.О. Донецький, гнівно обурювався нехтуванням прав депутатів верхньої палати, приниженням їхньої гідності та честі. Радник констатував, що якщо дозволено робити фіктивну перерву у засіданнях законодавчих установ на три, на один день, на три години для проведення у порядку статті 87 закону, який щойно відхилено однією з палат, коли урядові можна вимагати непередбаченого законом вилучення небажаних урядові членів законодавчих палат, - якщо усе це дозволено, якщо усе це закономірно, то немає в державі правильного законодавчого апарату, а тому немає і закону, який забезпечує порядок, а є просто хаос і загальне вагання. Сказати про це урядові складає священний обов'язок Державної ради [99, засід.36-е, ст.1851]. На захист незаконних дій уряду виступило лише п'ять державних радників: М.Д.Голіцин [99, засід.31-е, ст.1418-1420], М.М.Шрейбер [99, засід.1-е, ст.1423-1428], П.М.Офросімов [99, засід.31-е, ст.1444-1447], О.С.Стишинський [99, засід.31-е, ст.1447-1450] та В.Ф.Дейтріх [99, засід.36-е, ст.1839-1843]. У своїх виступах вони обмежувались загальними фразами, які не впливали на погляди прихильників запиту. Таким чином, права група розділилася на дві частини. Одну очолювали О.О.Донецький та

Д.А.Олсуф'єв, а другу – М.Д.Голіцин. Обговорення закінчилось голосуванням, у процесі якого 98 радників проти 52 ухвалили запит [99, засід. 31-е, ст.1456]. Першого квітня 1911 р. голосуванням (99 – “за” і 53 – “проти”), за утриманням міністрів, було ухвалено постанову про те, що пояснення голови Ради міністрів не змінили змісту запиту [99, засід.36, ст.1852]. Отже, і цього разу, як і у 1907 р., П.А.Столипін досягнув конкретної законодавчої мети, але йому не вдалося підпорядкувати верхню палату і перетворити її на служницю.

Таким чином, державні радники зверхньо дивилися і на надане їм право контролю законності дій уряду та його установ. Вони виходили з тези про необхідність його використання лише у зв'язку з “видатними” подіями протиправного характеру. Однак такі претензії не досягали мети. У двох запитах, з якими Державна рада звернулася до уряду упродовж дванадцяти сесій, фактично зводились амбіційні особисті і колективні рахунки, що ажніяк не в'язалося з подіями “видатного” характеру.

Викладений у розділі матеріал дозволяє дійти наступних висновків:

У Російській імперії ще на початку XIX ст., за царювання Олександра I виник звичай делегування носієм верховної влади спочатку голові Комітету міністрів, а пізніше і голові Ради міністрів повноважень щодо скликання, перерви і призупинення роботи законодавчої, а з 1906 р. – законодавчої Державної ради і Державної думи. Така практика носила таємний характер, переслідувала мету попередити небажані постанови і рішення палат народного представництва, створити “умови” для проведення необхідних урядові законодавчих актів за допомогою 87 статті Основних державних законів. Микола II прагнув використати такий засіб “приборкування” палат народного представництва у своїх таємних намірах звуження їхніх повноважень і навіть повернення Думи до статусу Булігінської, а Державної ради – до дорадчого статусу. У період “бездум'я» така практика виглядала більш-менше виправданою. Коли ж Державна рада та Державна дума розпускалися за допомогою наперед підписаних таємних бланків на кілька

днів для ухвали необхідного виконавчій владі законодавчого акту за допомогою 87 статті, це, зрозуміло, відверто принижувало гідність депутатів обох палат і налаштовувало їх проти уряду. Такою практикою відверто обурювалась навіть значна частина проурядової правої групи Державної ради, порушуючи тим самим свою однаковість. Останнє складало чинник схилення у майбутньому частини правих державних радників до участі у опозиційному урядові «прогресивному блоці».

Законодавча діяльність Державної ради упродовж 1906 – 1917 рр. розподілялася на три етапи. Перший з них охопив період від початку першої сесії палат народного представництва – 28 квітня 1906 р. – до кінця другої сесії – 3 червня 1907 р. Другий етап розпочався 1 листопада 1907 р. і закінчився 26 липня 1914 р. Він охопив період після закінчення першої російської революції і до початку першої світової війни. Третій етап охопив воєнні роки – 1914 – 1916, а також початок 1917 р.

На першому етапі своєї законодавчої діяльності Державна рада «добилася» майже нульового ефекту. Це обумовлювалось низкою причин. Першою з них була пасивна, спостережливо-вичікувальна політика уряду, який, відповідно до основоположних законів, повинен був завантажувати Державну думу законопроектами, визначаючи при цьому і необхідний виконавчій владі їхній зміст та спрямування. Але голови Ради міністрів – І.Л. Горемикін і П.А.Столипін – свідомо ігнорували співпрацю з бунтівною Державною думою, очікуючи її розпуску. Іншу причину складала підтримка певною частиною державних радників пасивної політики уряду у напрямку виявлення законодавчої ініціативи. Значну роль відігравали специфічні погляди державних радників на сутність законодавчої ініціативи верхньої палати, залежність від діяльності Думи та вияву законодавчої ініціативи урядом, загальні революційні пристрасті в масштабах імперії і їх вплив на діяльність «народної» палати, революційний утопізм та радикалізм Державної думи обох скликань, короткоплінність легіслатури, утрата часу на укладання та ухвалу «адресу», на формальності установчого характеру, а

також загальна відсутність справжнього – законодавчого – досвіду парламентської діяльності членів Державної думи та Державної ради.

І упродовж другого етапу законодавчої діяльності Державна рада майже не користувалася наданим їй основоположними законами правом законодавчої ініціативи: протягом семи сесій своєї законодавчої діяльності вона виявила лише п'ять спроб укладання нових законів, тобто менше однієї спроби на сесію, що складало приблизно 0, 12% від кількості сукупно ухвалених з Думою постанов. По-друге, ці надзвичайно рідкі виявлення власної законодавчої ініціативи стосувалися переважно її устрою чи функціонування. По-третє, особливістю законодавчої діяльності верхньої палати було і те, що навіть виявлені нею законодавчі ініціативи зазнавали зволікань, тяганини і не завжди досягали мети, тобто перетворення на закон. Нарешті, четвертою помітною особливістю законодавчої діяльності Державної ради виявилось те, що вона вносила антидемократичні зміни до законопроектів, які надходили до неї з нижньої палати. До того ж ці зміни також диктувалися корпоративними інтересами, зокрема, потребою формування обираної частини особового складу Державної ради.

Значній, а можливо й переважній частині державних радників, були властиві претензії на виявлення законодавчої ініціативи лише з питань надзвичайного, загальноімперського, стратегічного значення. Однак практика реалізації таких претензій не витримує критики. З певною натяжкою до цих претензій можна було б віднести законопроекти стосовно боротьби з пияцтвом, алкоголізмом та звуження календаря святкових днів. Проте їхні “одісеї” – у одного протягом чотирьох сесій і зникнення з горизонту, у другого – упродовж дев'яти сесій і перетворення на безпорадний “гібрид” – позбавляли ці законопроекти навіть удавано-стратегічного змісту і практичного значення. Долю законопроекту про скорочення кількості святкових днів вирішували кілька церковних ієрархів, впоратися з якими Державна рада виявилась нездатною. Другий же законопроект – про скасування попечительств народної тверезості – справив

вплив на впровадження з початком першої світової війни 1914 р. “сухого закону”, що могло обернутися додатковим чинником збурення армії і революційного вибуху 1917 р. Інші ж ініціативи – про приватне конярство, відшкодування донським козакам витрат на горілку, епізодичне асигнування допомоги жертвам неврожаю – не мали навіть натяку на надзвичайний, загальноімперський чи стратегічний характер.

На третьому етапі, тобто у роки світової війни монархічна влада доклала всіляких зусиль для усунення палат народного представництва від законодавчого вирішення життєво важливих проблем, що породжувалися умовами воєнного часу. За період війни, що сягав 958 днів, Державна рада і Дума функціонували лише 218 днів, протягом яких ухвалили 26 законодавчих актів проти 1378 актів та постанов, що були запроваджені відповідно до статті 87 Основних державних законів про надзвичайне становище та у порядку верховного управління. Ухвалені палатами акти склали менше 2 % від числа проведених надзвичайним порядком актів. Політика усунення палат народного представництва від вирішення життєво важливих проблем воєнного періоду, яку наполегливо і послідовно проводив Микола II, виявилась одним з чинників падіння монархічної системи у лютому 1917 р. Однак і на цьому етапі державні радники виявили лише чотири власні законодавчі ініціативи протягом трьох сесій. Таким чином від початку законодавчої діяльності і до падіння монархічної системи, тобто упродовж дванадцяти сесій Державна рада виявила лише дванадцять власних законодавчих ініціатив – одну ініціативу на одну сесію.

Еволюційні зміни характеру законодавчої діяльності полягали, по-перше, у радикальній відмінності внутрішньополітичних і зовнішньополітичних обставин в імперії, що визначили сутність періодизації процесу: перший етап – етап періоду першої революції (1906 – 1907 рр.); другий етап – “мирний”, що продовжувався після закінчення революції і до початку першої світової війни (1908 – 1913 рр.); третій етап – “воєнний”, періоду світової війни (1914 – початок 1917 рр.).

По-друге, це – еволюційні зміни характеру законодавчої діяльності Державної ради упродовж її трьох етапів. На першому етапі законодавчої діяльності уряд боровся проти думського радикалізму, який загрожував російській державності (вимоги конфіскації поміщицьких земель, скасування урядових положень про смертну кару та воєнно-польові суди, повної політичної амністії) і на його боці стояла Державна рада. На третьому ж етапі, навпаки, вже Дума чинила опір урядовим законопроектам і відмовлялася їх розглядати під приводом неспроможності уряду впоратися з воєнними проблемами, загостренням внутрішньополітичної ситуації і його антинародної політики, що оберталися перспективою поразки у війні, соціальними потрясіннями і втратою державності, – знаходячи у цьому підтримку з боку своєї союзниці по “прогресивному блоку” – верхньої палати. До цього слід додати і зміни у характері мотивації застосування таємного способу розпуску палат народного представництва та правового контролю Державною радою діяльності уряду та його установ.

РОЗДІЛ 6.

ЕВОЛЮЦІЯ ПАРТІЙНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ РАДНИКІВ

6.1. Партійне представництво державних радників

Характер будь-яких державних установ, що мають різні повноваження та спрямовані на виконання різних функцій, визначають державні діячі, тобто люди зі своїми світоглядними цінностями, політичними уподобаннями, культурним рівнем, освіченістю, партійною орієнтацією, віросповіданням тощо. Означені чинники справляють вплив того чи іншого характеру на особливості та результати практичної діяльності державних службовців, у тому числі і депутатів народного представництва та призначуваних урядовців, на виконання покладених на них професійних обов'язків та використання прав. На початку еволюційного процесу перетворення системи російського абсолютистського самодержавства на конституційну монархію в імперії виникли політичні партії, які відразу ж включилися в боротьбу за мандати в представницьких установах. У зв'язку з цим постає необхідність дослідження процесу формування і еволюції партійної орієнтації державних радників, розподілу їх на фракції та блоки, виявлення програмних настанов останніх, а також практичних результатів та впливу таких змін на розвиток внутрішньополітичної ситуації в Російській імперії.

Питань партійно-фракційного розподілу особового складу Державної ради в радянській історіографії торкалися О.Д.Степанський [615] та А.П.Бородін [311], працям яких властива суперечливість, яскраво виражена заідеологізованість: вживання в оцінках та визначеннях одних лише чорних фарб, бачення суцільної і беззаперечної реакційності угруповань радників. На сучасному етапі більшою чи меншою мірою питання розглядалося у монографіях А.П.Бородіна [308], Є.А.Юртаєвою [677] та В.О.Дьоміна [354]. Однак, за умови помітної хронологічної деталізації особливостей фракцій Державної ради, матеріал подається у статичності і непорушності, без

висновків стосовно значення чи практичних результатів партійного розподілу. Автори застосовували розподіл державних радників на політичні групи та об'єднання по куріям і проблемам [308, с.38, 45, 49, 63; 677, с.62-70; 354, с.126, 146, 171, 176, 179, 182]. Проте вони зовсім не зачіпали питання визначального характеру про розкол особового складу верхньої палати на два непримиренні блоки – ”прогресивний” та “чорний”, а відтак не досліджувався і процес еволюційних змін орієнтації державних радників і їх впливи на розвиток внутрішньополітичної ситуації в Російській імперії особливо упродовж останніх років її існування.

Початок орієнтаційно-груповому розподілу державних радників було покладено у перші кілька днів діяльності верхньої палати боротьбою за укладання та ухвалу офіційної відповіді на тронну промову Миколи II під час відкриття сесії палат народного представництва. У цій боротьбі чітко вирізилися три напрямки: ліві прогресисти, центристи і праві сили. Радянський історик О.Д.Степанський цілком справедливо зазначав, що значення дебатів навколо проектів адреси Державної ради полягає у тому, що у перебігу цих дебатів виявилися основні політичні течії, які мали місце у Раді. Після 5 травня розпочалося організаційне оформлення груп, що у ній намітилися [615, с.49]. Фактично процес політичного розмежування намітився вже під час другого засідання верхньої палати – 3 квітня 1906 р. Цьому сприяли труднощі, які виникли у зв'язку з вирішенням питання щодо укладання адреси. По-перше, державні радники постали перед можливістю двох шляхів: просто подякувати монархові за поздоровлення з запровадженням і початком функціонування палат народного представництва чи опрацювати адрес відповідно до поглядів Державної ради на основні засади її діяльності, тобто вмістити до нього програму майбутньої законодавчої творчості [94, засід.2-е, с.5]. Іншим каменем спотикання, за висловом О.С.Єрмолова, виявилось те, що державні радники ще не встигли ознайомитися поміж собою і не виявили принципових поглядів усієї Ради у її сукупності на ті чи інші питання [94, засід.2-е, с.53]. У зв'язку з цим

державний радник М.В.Красовський запропонував утворити комісію для укладання адресу у обсязі десяти відсотків від усього особового складу палати, яка віддзеркалювала б усі наявні в Державній раді “течії та погляди”. Він вважав за необхідне не давати цій комісії жодних вказівок та рекомендацій з тим, щоб вона самостійно уклала текст адресу, який потім обговорюватиметься загальними зборами [94, засід.2-е, с.5-6]. Однак, як вже зазначалося у попередньому розділі, розпочалися окремі засідання різних груп державних радників, у процесі яких виникли три проекти адресу: лівий, центристський і правий.

В цілому державні радники вважали, що в сенсі партійної боротьби верхня палата народного представництва повинна відрізнятись від “народної”, тобто нижньої палати. Державний радник А.Ю.Напіорковський вважав неможливим виникнення у верхній палаті крайніх партій [94, засід. 2-е, с.10]. Проте державні радники розуміли і неможливість уникнути появи партій взагалі. Так. Д.І.Багалій, дискутуючи з приводу принципів утворення комісій, вважав, що у вирішенні цього питання більш правильним виглядав би розподіл відповідно до політичних платформ [94, засід.9-е, с.6]. На його думку, у найвищій мірі важливою була можливість під час утворення комісій потрапляти до них представників усіх наявних у Державній Раді течій, щоб у цих комісіях рівним чином було забезпечено інтереси і меншості, і більшості [94, засід.9-е, с.6]. Необхідність забезпечення, на підставі партійного угруповання палати, представництва в комісіях і інтересів, а також висловлювання поглядів навіть найнезначніших за чисельністю груп, обстоювали також П.О.Сабуров [94, засід 8-е, с.8], С.С.Манухін [94, засід. 9-е, с.8], С.О.Толь [94, засід. 9-е, с.8], Г.В.Виковський [94, засід. 9-е, с.9] та інші.

Державні радники висловлювали побажання і непевні сподівання, що у верхній палаті не виникнуть партії і що партійна боротьба не досягне таких масштабів, які складають загальну властивість нижніх палат народного представництва взагалі. М.О.Зінов'єв констатував, що будь-яка комісія

повинна бути, перш за все, абсолютно неупередженою і об'єктивною, хоча б у загальних зборах переважали певні групи, у її доповіді не повинен віддзеркалюватися вплив груп. Групи ці скажуть своє вагоме слово у загальних зборах [94, засід.8-е, с.3]. Отже, сама позиція цього державного радника була суперечливою. Він визнавав можливість уникнути впливу партій на рішення комісії, але неможливим досягнення цього у загальних зборах. Не вірив М.О.Зінов'єв і в неможливість виникнення у верхній палаті політичних партій. Він наголошував, що у Державній раді немає зараз партійності, але питання полягає у тому, чи можна ручитися, що у Державній раді і в майбутньому партійності не буде? [94, засід.8-е, с.4]. Констатуючи факт появи у верхній палаті партійного угруповання під назвою "центру", М.О.Зінов'єв висловлював переконання у неминучому виникненні в ній політичних партій. Він переконував, що партійності ніхто не уникне, тому що неможливо знайти десять людей у зборах, які б з усіх питань політичного життя погоджувалися поміж собою [94, засід.8-е, с.4]. Говорив М.О.Зінов'єв і про контури партійно-політичного розмежування особового складу Державної ради. Радник декларував, що найчисельніша група центру, сприйнявши цю назву, очевидно віднесла усіх останніх членів Ради до правих чи до лівих, як це заведено на Заході [94, засід.8-е, с.4]. Одночасно він визнавав і шкідливість "вузької партійності" у законодавчих зборах, які повинні видавати закони не з точки зору партії, а з точки зору користі для справи [94 засід.8-е, с.5]. Про поступовий розвиток партійного розподілу у верхній палаті народного представництва говорив і Д.І.Багалій. Він підкреслював, що на сьогодні ще немає ніякої боротьби або різкої визначеності партій. Однак має місце ціла низка невеликих груп, які поволі переходять одна в іншу [94, засід.8-е, с.9].

Не плекали державні радники і сподівань у тому, що за умови партійно-політичного розподілу особового складу Державної ради їй вдасться уникнути тиску більшості на меншість і досягати повної гармонії поглядів на речі. Так, С.М.Лук'янов сумнівався у тому, що за наявного устрою

Державної ради партійна боротьба у ній не досягне таких масштабів, які вилучили б саму можливість доступу до комісій представників меншості. Із сподівань відсутності політичної боротьби нічого не випливає [94, засід.6-е, с.7]. На подібній позиції перебував Д.Х.Кобеко, який також не погоджувався, що за наявного устрою Державної ради партійна боротьба у ній не досягне таких масштабів, які забезпечували б деспотизм більшості стосовно меншості [94, засід.8-е, с.11]. На його думку, якщо припустити, що у Державній раді утворяться партії, то необхідно припустити і логічний наслідок цього, тобто нетерпимість однієї партії до другої, а коли таке станеться, то меншість завжди буде пригнічена більшістю [94, засід.8-е, с. 11]. Таким чином, бажали державні радники виникнення політичних партій чи не бажали, розуміли об'єктивну необхідність такого явища чи не усвідомлювали її, уже у перебігу кількох засідань Державної ради її особовий склад зазнав орієнтаційно-групового розподілу, внаслідок якого вирізилися ліве та праве угруповання з центром поміж ними. І хоча вони з певних причин не називалися політичними партіями, їхня основна сутність від цього не змінювалася.

Першою організаційно сформувалася ліва група Державної ради. До неї входило одинадцять членів кадетської партії: Д.І.Багалій, І.І.Боргман, В.І.Вернадський, Г.В.Виковський, В.О.Кугушев, В.А.Кудрявий, О.С.Лаппо-Данилевський, О.В.Перелешин, М.О.Шишков, Л.В.Юмашев та позапартійний грузинський поет І.Г.Чавчавадзе. Вона отримала назву “лівої групи”, або “лівопрогресивної групи”. Саме через приналежність до кадетської партії ця група і організувалася першою. Вже на другий день після ухвали тексту адресу, тобто шостого травня 1906 р., на засіданні центрального комітету конституційно-демократичної партії порушувалося питання стосовно становища фракції Партії народної свободи у Державній раді [4]. На ньому зазначалась незначна чисельність групи. На засіданнях центрального комітету кадетів 7 травня, 21 та 26 червня 1906 р. зачіпалося питання про тактику державних радників – кадетів у верхній палаті

народного представництва, яка впливала з офіційної лінії партії. Оскільки ж остання передбачала скасування Державної ради, то відповідно до цього і у зв'язку з мізерним впливом у ній лівої групи її головне завдання вбачалося у різкій критиці Державної ради за її реакційність та у підтримці з її трибуни дій кадетської фракції у Державній думі [1].

Найактивнішим членом лівої групи виявився професор Д.І.Багалій: протягом п'ятнадцяти засідань першої сесії Державної ради він виступив 81 разів і був автором лівого проекту адреси та другим після центриста С.С.Манухіна, який брав слово 106 разів у якості голови комісії з укладання наказу палати [підрахувала О.З.]. Слід зазначити, що за той же час член центрального комітету кадетської партії і один з найавторитетніших лівих державних радників В.І.Вернадський виступив 7 разів, а заступник лідера правої групи С.С.Гончаров – 14 разів [підрахувала О.З.]. Однак, занадто малий проміжок часу, протягом якого тривала перша сесія, не дозволив лівій групі досягти політичного впливу на перебіг законодавчої діяльності Державної ради або якихось наслідків підтримки кадетської фракції у Державній думі. 8 липня 1906 р. першу Державну думу було розпущено, у зв'язку з чим призупинено й функціонування верхньої палати народного представництва. Розпуск “революційної” Державної думи безкомпромісно схвалила права група і більшість центристів Державної ради. У лівій групі не виявилось одностайності поглядів на розпуск “народної” палати. На знак протесту проти нього сім лівих державних радників-кадетів склали з себе 11 – 15 липня 1906 р. звання народного обранця до вищої палати. Це були В.І.Вернадський, Д.І.Багалій, О.С.Лаппо-Данилевський, О.О.Шахматов, Г.В.Виковський, М.О.Шишков, О.В.Перелєшин. І.І.Боргман зробив такий крок пізніше – 11 січня 1907 р. Троє ж кадетів – В.О.Кугушев, В.О.Кудрявий та Л.В.Юмашев залишилися у званні державних радників разом з позапартійним Г.І. Чавчавадзе [95, засід.1-е, ст.7]. Після розпуску першої Державної думи діяльність верхньої палати перервалася аж до початку діяльності другої Думи – 20 лютого 1907 р.

З початком так званого періоду другої Думи особовий склад лівої групи Державної ради майже відновився. До неї було переобрано В.І.Вернадського і М.О.Шишкова та обрано О.В.Васильєва, Д.Д.Грімма, М.М.Ковалевського та О.А.Мануйлова [95, засід.1-е, ст.7]. Однак ті ж причини, що і протягом першої сесії Державної ради, знову не дозволили лівим державним радникам досягти відчутних реальних результатів діяльності. З початком функціонування третьої Державної думи чисельність, тактика і вплив лівої групи, у порівнянні з попередніми двома сесіями, не змінилися. До неї входили Д.І.Багалій, О.В.Васильєв, В.І.Вернадський, Д.Д.Грімм, М.М.Ковалевський, В.О.Кугушев, В.О.Кудрявий, О.А.Мануйлов, Г.І.Чавчавадзе, М.О.Шишков, Л.В.Юмашев [19]. Що ж стосується діяльності лівої групи у Державній раді періоду четвертої Думи, то вона розглядатиметься у подальшому підрозділі під назвою “Верхня палата та виникнення “прогресивной блоку”. У окремому підрозділі – “Формування “чорного блоку” у Державній раді” – розглядатиметься і діяльність правої групи Державної ради, яка склалася до кінця червня 1906 р.

Ліва та права групи Державної ради склалися досить швидко завдяки відносній чіткості політичних поглядів і програмних цілей їхніх членів, а також, і до того ж, у першу чергу, партій чи організацій, до яких вони входили. Утворення ж центристської групи виявилось складнішою справою. Проте вже 18 травня 1906 р. відбулася нарада 60 державних радників, під час якої було ухвалено постанову створити єдину “групу центру” верхньої палати народного представництва. Нарада обрала керівне бюро у складі десяти осіб: О.С.Єрмолов (голова), П.М.Трубецькой, П.Л.Корф, М.О.Хомяков, Г.О.Крестовніков, М.С.Таганцев, М.В.Красовський, С.С.Манухін, Й.О.Островський, І.О.Корвін-Мілевський [615, с.54]. Обране керівне бюро уклало програмний документ під назвою “Основні погляди” групи центру (“Основные воззрения”). Чергова нарада центристів 9 червня 1906 р. затвердила цей документ. Після цього фактично 9 червня 1906 р. вважалось датою офіційного виникнення центристської групи Державної

ради [115, с.5-10]. "Основні погляди" досить розпливчато переказували головні положення програми партії октябристів. І це було цілком логічним, оскільки до групи центристів увійшла більшість державних радників – октябристів, серед яких виявились відомі діячі "Союзу 17 октября" М.С.Авдаков, П.Л.Корф, МВ. Красовський, Г.О.Крестовніков, М.В.Родзянко, М.О.Хомяков.

В архіві збереглися укладений державним радником – центристом Б.Є.Нольде список членів центристської групи станом на 1 листопада 1907 р., тобто на початок функціонування третьої Державної думи і, зрозуміло, початок третьої сесії Державної ради і рапорт секретаря Державної ради Миколі II від 12 листопада 1908 р. О.О.Іксуля про партійний розподіл членів палати [19; 20]. До списку входило 102 із 196 членів верхньої палати [19]. З цих 102 осіб 61 державний радник був обраним і 41 – призначеним. З 61 обраного радника 14 були поляками, 12 – представниками торгівлі і промисловості, а решта з 35 осіб – представниками земства [19]. Серед 41 призначеного радника чільне місце посідали землевласники і крупні бюрократи, розквіт службової кар'єри яких припадав на кінець XIX – початок XX ст. Половину з них – 21 радник – складали члени проурядової групи О.Б.Нейдгардта, тестя П.А.Столипіна, зокрема, члени уряду В.М.Коковцов, Б.О.Васильчиков, Д.О.Філософов, П.М.Кауфман [19]. Крім означених вище державних радників – членів керівного бюро центристської групи та відомих діячів партії октябристів, до останньої входили також П.М.Кауфман, О.Д.Оболенський, М.П.Петров, В.І.Тімірязєв, Д.О.Філософов, П.О.Харитонов, М.І.Хілков, М.М.Чіхачов, М.В.Шидловський, Д.М.Шилов, П.М.Дурново, В.М.Коковцов, Б.О.Васильчиков, Є.М.Трубецької і багато інших [19]. Польську ж частину центристської групи складали А.Ю.Напіорковський, І.Е.Олізар, В.А.Поклевський-Козел, К.Й.Пржевлотький, С.С.Сирочинський, О.Й.Тишкевич, В.П.Енгельгардт, М.С.Яновський, К.А. Ясюнінський, М.С.Ясюнінський, В.А.Лищинський, О.О.Добецький, Л.Л.Кроненберг, Й.О.Островський [19]. Поляки обиралися

дворянськими зборами через відсутність у Царстві Польському земських установ, про що говорилося у попередньому розділі, і були землевласниками-магнатами, представниками польського вельможного панства. Однак входження їх до центру обумовлювалося принциповою неможливістю перебувати в одній групі з правими, які пристрасно і цілком відверто і цинічно демонстрували завзяте полонофобство.

Центристи відрізнялися від правих у тому, що останні не припускали навіть думки щодо якихось поступок революції і бачили єдину можливість покінчити з нею лише у жорстокому і безкомпромісному придушенні. Центристи ж, залишаючись також безкомпромісними супротивниками революції, навпаки, усвідомлювали неможливість вийти з революційної кризи за допомогою однієї зброї та пролиття крові і об'єктивну необхідність, неминучість певних поступок у вигляді політичних і соціально-економічних перетворень. Саме тому протягом першої сесії Державної ради її центристській групі було властиве прагнення до законодавчої співпраці з нижньою палатою народного представництва, у якій господарювала конституційно-демократична партія. Про це більше чи менше відверто говорили члени центристської групи. Д.О.Філософов 30 червня 1906 р. запевняв у своєму переконанні, що Державній раді необхідно дотримуватися по можливості повного єднання з Державною думою. Тим самим виключається тлумачення, що Державна рада повинна погоджуватися у всіх випадках з Державною думою. Але висунутий принцип покладає на Державну раду обов'язок сперечатися з Державною думою лише в тих випадках, коли ухвалити ту чи іншу постанову Державної думи складає пряму шкоду для справи, для держави, для населення. Коли ж у наявності цієї шкоди немає, коли ця шкода цілковито не доведена, то за нормальних умов Державна рада не повинна розходитися з Державною думою, а повинна підтримувати її своїм авторитетом. З такої точки зору необхідно розглядати представлений Державною думою законопроект [94, засід.11-е, с.16]. Таку ж позицію підтримували центристи О.Б.Нейдгардт [94, засід.12-е, с.2],

П.О.Сабуров [94, засід.3-е, с.13], а також позапартійний С.Ю.Вітте. Останній, зокрема, констатував, що Державна рада повинна працювати у єднанні та у щиросердечних стосунках з Державною думою. Виключно тільки за цієї умови можливі ті реформи, яких жадає російський народ. Якщо не буде цього єднання, то жодне подальше удосконалення державності у Російській імперії є неймовірне [94, засід.3-е, с.17]. Виходило, що прогресисти і представники позапартійних співчутливо відгукувалися на заклики лівопрогресивних державних радників, у першу чергу, – В.І.Вернадського [94, засід.3-е, с.22; засід.11, с.31] та Д.І.Багалія [94, засід.3-е, с.10; засід.11-е, с.27] до співпраці і єднання з Державною думою. І це мало важливе значення. Так, Д.І.Багалій, ще обговорюючи проекти адреси, вбачав у єдності законодавчої діяльності обох палат народного представництва запоруку зміцнення зовнішньої і внутрішньої єдності Росії [127, засід.3-е, с.10]. Проте Д.І.Багалій йшов ще далі. Він підкреслював, що для найбільшої плодотворності результатів діяльності палати є бажаним перш за все принципове визнання Державною радою необхідності роботи у дружньому єднанні з виразницею народних інтересів Державною думою. До того ж, не можна заперечувати велетенського значення і ще одного чинника: бажано, щоб уряд користувався довірою більшості Державної думи” [94, засід.3-е, с. 10]. Останні слова фактично закликали уряд до утворення Кабінету міністрів у складі лівих прогресистів та центристів.

Можна сказати, що і заклики представників лівої групи, і відгуки на них центристів мали певні практичні результати. Так, центристи відіграли вирішальну роль у тому, що думський законопроект про скасування смертної кари Державна рада не відхилила протягом першої сесії. Після бурхливих дебатів законопроект повернувся знову до комісії у складі п’ятнадцяти осіб, десять з яких були центристами [94, засід.10-е, с.1]. У той час як праві вимагали безумовного відхилення ухваленого Державною думою законопроекту про скасування смертної кари, представники центру схилилися до компромісу з нижньою палатою: збереження смертної кари

лише стосовно царевбивць, зрадників та учасників збройних повстань [94, засід. 9-е, с.9, 23 – 26, 31, 32, 34; засід. 11-е, с.25].

Позиція центристів справила вплив на урядові кола. 1-го червня 1906 р. лідер центристів О.С.Єрмолов звернувся до голови першої Державної думи С.А.Муромцева з листом, у якому просив допомоги в організації зустрічі з П.М.Мілюковим [6]. Автор листа вважав за можливе виступати кандидатом на посаду голови Ради міністрів і бажав переговорити з П.М.Мілюковим відносно інших можливих комбінацій, виявити собі його погляд на утворення майбутнього міністерства. Він мав днями тривалу розмову з імператором на цю тему і сподівався незабаром знову потрапити у Петергоф [6]. П.М.Мілюков підтвердив факт такої зустрічі [169, т.1, с.379]. Він згадував у “Споминах” слова С.А.Муромцева про те, що О.С.Єрмолов бажає з ним познайомитися як з одним з можливих кандидатів. Сам О.С.Єрмолов розпочав розмову заявою, що розмовляє з ним за дорученням імператора. У досить доброзичливому тоні бесіда велася на загальні політичні теми, на подробицях О.С.Єрмолов не зупинявся. Вочевидь, необхідно було отримати скоріше загальне враження про особу, ніж про політичну програму. С.А.Муромцев сповістив П.М.Мілюкову потім, що враження було благоприємним. Це було видно і з того, що потім, теж за дорученням імператора, П.М.Мілюков отримав запрошення поговорити з самим Столипініним [169, т.1, с.379]. З останнім розмова носила ще більше узагальнений розвідувальний характер [169, т.1 с.383, 385]. Найбільш детальну розмову вів з П.М.Мілюковим комендант царського палацу Д.Ф.Трепов [169, т.1, с.377-378]. Зустріч з останнім також організував П.М.Мілюкову С.А.Муромцев, який писав пізніше, що відкрив таким чином можливість обмінятися своїми поглядами у питанні щодо входження кадетів у міністерство [7]. Торкаючись програми, П.М.Мілюков висунув низку вимог: утворення відповідального уряду з думської більшості, примусове відчуження приватних земель, амністія, загальне виборче право, перегляд Основних державних законів, нова, укладена установчою владою Державної

думи конституція, скасування Державної ради [169, т.1, с.377-378]. На здивування П.М.Мілюкова, Д.Ф.Трепов погодився з усіма пунктами, висловивши лише три застереження: монарх, а не Дума, проголошує відчуження земель, затверджує думську конституцію і виключає з амністії помилування царевбивць [169, т.1, с.378]. Д.Ф.Трепов підготував для Миколи II список низки кандидатів у міністри майбутнього думського уряду:

“Голова Ради міністрів – Муромцев

Міністр внутрішніх справ – Мілюков чи Петрункевич

Міністр юстиції – Набоков чи Кузьмін – Караваєв

Міністр іноземних справ – Мілюков чи О.П.Ізвольський

Міністр фінансів – Герценштейн

Міністр землеробства – М.М.Львов

Державний контролер – Д.М.Шипов

Міністри військовий, морський, двору – “на розсуд Його Величності” [169, т.1, с.380].

Слід зауважити, що різні переговори чи ознайомлювальні бесіди між міністрами, центристами Державної ради і лідерами кадетів дійсно мали місце. Однак, що стосується позиції Миколи II у питанні про створення думського “уряду довіри” та здійснення поступок відвертим ворогам монархії, то це далеко не відповідало дійсності. Про це свідчив і С.С.Ольденбург. Він писав з цього приводу, що у другій половині червня виникли завзяті слухи про можливість думського міністерства. Імператор навряд чи сам коли-небудь погоджувався на такий крок. Його відношення до цієї Думи було достатньо визначеним, але він не перешкоджував наближеним до нього особам, у тому числі і Д.Ф.Трепову, здійснювати “глибоку розвідку у ворожому таборі” [534, с.330.]. П.М.Мілюков також наводив у своїх “Спогадах” окремі висловлювання монарха у його бесідах з міністром фінансів В.М.Коковцовим стосовно дій наближених до нього осіб, які, на його думку, були дещо наївними у розумінні державних справ, але добросовісно шукали вихід з тяжкого положення [169,т.1,с.369]. Іншого разу

монарх говорив В.М.Коковцову, що у нього немає права відмовитися від того, що йому заповідано пращурами і що він повинен у цілості передати синові [169, т.1, с.385-386]. Ми ж можемо констатувати: якої б оманної позиції не дотримувалися монарх та його оточення, центристи Державної ради та кадети Державної думи дивилися на можливість утворення “уряду довіри” серйозно, і навіть невинні безрезультатні переговори червня 1906 р. виявляться у 1915 р. прецедентом для створення міжпалатного “прогресивного блоку”.

Таким чином, висловлені у перші дні функціонування законодавчої Державної ради сподівання окремих її членів, що у верхній палаті принципово не можуть мати місця політичні партії і партійно-орієнтаційні фракції, відразу ж було розсіяно. Саме в цей час вирізилися три напрямки такого розподілу: праві, центристи і ліві прогресисти. Що ж стосується їхніх програмних настанов, то головну мету правої групи складало скасування законодавчого характеру народного представництва разом з Державною думою, повернення Державній раді статусу дорадчої установи, особовий склад якої призначається монархом, а Російської імперії – до абсолютистського самодержавства. Праві не припускали навіть думки щодо тих чи інших поступок революції і вбачали єдину можливість покінчити з нею лише у жорстокому і безкомпромісному придушенні. Центристи ж, залишаючись також безкомпромісними супротивниками революції, навпаки, усвідомлювали неможливість вийти з революційної кризи за допомогою однієї зброї та пролиття крові об’єктивну необхідність, неминучість певних поступок у вигляді політичних і соціально-економічних перетворень і прагнули до співпраці з лівими прогресистами та нижньою палатою. Ліві прогресисти намагалися підтримувати кадетську фракцію Державної думи заради інтересів народу аж до формування “уряду довіри”. Ця ідея знайшла втілення в життя у 1915 р. утворенням міжпалатного “прогресивного блоку”.

6.2. Формування “чорного блоку” у Державній раді

Об’єднання різних політичних сил та формувань, представників урядових та придворних кіл, членів палат народного представництва під назвою “чорного блоку” відіграло короткоплинну, але досить важливу роль у розвитку та визначенні змісту внутрішньополітичної ситуації в Російській імперії упродовж кількох останніх років її існування і перетворення його діяльності на один з чинників падіння монархічної системи та розпаду країни. Однак до наших днів “чорний блок” не був об’єктом спеціального дослідження. Залишилось це питання і поза увагою авторів присвячених Державній раді монографій [308; 354; 677]. Є.А.Юртаєва та В.О.Дьомін жодного разу не згадали “чорного блоку”. А.П.Бородін теж обмежився констатацією факту, що причиною виникнення цього правомонархічного об’єднання виявилось утворення “прогресивного блоку” [308, с.146]. Навіть у працях І.В.Омельянчука [537-539], В.М.Острцова [543], С.О.Степанова [608-610], які присвячені чорносотенному руху на території Російської імперії початку ХХ століття, “чорний блок” не згадується.

Політичні партії, які включились у боротьбу за мандати в представницьких установах, пройшли через еволюційний процес розвитку від виникнення до падіння монархічної системи у лютому 1917 р. Кожній з них була властива своя історія: напрямки, сутність, особливості та результати діяльності, вплив на політичний, соціально-економічний та культурний розвиток, на зміни у системі державного устрою, формуванні громадської думки і таке інше. Частину політичних сил складали праві сили, які підтримували і уряд, і монарха. Даний підрозділ присвячено дослідженню еволюційного процесу саме цієї частини особового складу Державної ради.

Першою правою організацією виявились “Російські збори”, які фактично виникли восени 1900 р., а їхній статут було затверджено 26 січня 1901 р. Оскільки товариство виникло ще за тих часів, коли заняття “політикою” взагалі вважалося державним злочином, воно носило науково-культурно-

художній характер. Проте саме виникнення товариства мотивувалося на установчих зборах небезпекою, що загрожує Російській імперії розповсюдженням “космополітичності” вищих прошарків суспільства. У цих зборах взяло участь 120 осіб, які зібрали поміж собою суму грошей у обсязі 5 тисяч рублів, що складало основний фонд товариства [153, с.357-358]. Професор права Петербурзького університету Б.Нікольський згадував у своєму щоденнику поіменно 37 майбутніх державних радників, що брали участь у заснуванні товариства “Російські збори” [111]. Серед них були особи, які в різний час обіймали посади міністрів, голови уряду, а також інші сановні урядовці. Так, державний радник Д.П.Голіцин, з письменницьким псевдонімом “Муравлін”, обіймаючи офіційні посади головного радника міністра народної освіти та головноуправляючого канцелярії імператриці Марії, був одночасно і головою ради “Російських зборів” [111, с.92]. В установчій роботі “Російських зборів” брали участь статс-секретарі Державної ради М.М.Галкін-Врасской [111, с.92], О.О.Ікскуль [111, с.93], В.А.Лищинський [111, с.94], О.Є.Нольде [111, с.94], Д.М.Сольський [111, с.96], голови Ради міністрів О.Г.Булигін [111, с.91], С.Ю.Вітте [111, с.91], Б.В.Штюрмер [111, с.97], міністри, їхні заступники, обер-прокурори Синоду, І.І.Воронцов-Дашков [111, с.91], М.О.Зінов’єв [111, с.92], В.М.Коковцов [111, с.93], С.Ю.Крижановський [111, с.93], О.О.Макаров [111, с.94], С.С.Манухін [111, с.4], О.Д.Оболенський [111, с.94], В.В.Сахаров [111, с.96], А.П.Струков [111, с.96], В.О.Сухомлінов [111, с.96], В.Б.Фредерікс [111, с.97], О.О.Ширінський-Шіхматов [111, с.97]. До числа установників “Російських зборів” входили також державні радники: голова особливої наради з перегляду надзвичайних законоположень О.П.Ігнат’єв [111, с.92-93], директор публічної бібліотеки Д.Х.Кобеко [111, с.93], предводитель дворянства Саратовської губернії П.О.Кривський [111, с.93], іркутський генерал-губернатор П.І.Кутайсов [111, с.93], директор Олександрівського ліцею О.П.Соломон [111, с.95], предводитель дворянства Орловської губернії

М.О.Стахович [111, с.96], петербурзький генерал-губернатор С.О.Толь [111, с.96] та інші.

Окрім державних радників у створенні та діяльності товариства “Російські збори” брали активну участь і такі відомі пізніше чорносотенці, як письменник і редактор журналу “Гражданин” В.П.Мещерський, під ідейним впливом якого перебував Микола II [111, с.94], один з творців “Союзу російського народу” О.І.Дубровін [111, с.92], його колега і організатор чорносотенних бойових дружин А.А.Майков, син відомого російського поета [111, с.94], адвокат чорносотенець П.Ф.Булацель [111, с.91], придворний архітектор інженер-полковник М.О.Поліванов і багато інших [111, с.95]. У 1903 р. товариство нараховувало вже 1500 постійних членів, до складу яких входили визначні бюрократи і сановники, і інтелігенти, і священики, і поміщики”. Із зростанням революційного руху діяльність “Російських зборів” набирала більш визначеного характеру. Участь у їхніх засіданнях брали широкі маси. Протягом 1902-1905 років відкрилися периферійні відділення “Російських зборів” у м. Харкові, Києві, Варшаві, Оренбурзі, Казані, Пермі, Вільно та Одесі. При Петербурзьких “Російських зборах” Б. Нікольський створив “Гурток російських студентів”. Центральні «Російські збори» та їхні периферійні відділення здійснювали інтенсивну літературно-пропагандистську діяльність. Від свого виникнення і до кінця першої російської революції вони видавали “Известия Русского собрания”, “Сельский вестник”, “Пахарь”, “Русское дело”, “Мирный труд” (професора Вязігіна у м. Харкові), “Деятель”, “Русь православная и самодержавная”, “Русский листок”, “Русская речь”, “Свет”, а також погромні листки, прокламації і таке інше [153, с.358-360].

31 грудня 1904 р. “Російські збори” надіслали Миколі II депутацію у складі п’яти високих сановників – генерала Золотарьова, князів Мордвінова та М.М.Волконського, М.А.Енгельгардта на чолі з державним радником і головою товариства князем Д.П.Голіциним. У поданому монархові адресі говорилося про підтримку “Російськими зборами” істини, що могутність

Росії тримається нероздільними святинями православ'я, самодержавства і народності і зміцненням російського духу. Влітку 1905 р. "Російські збори" повторно надіслали депутацію до Миколи II, а після маніфесту 17 жовтня опублікували свою передвиборну програму. Остання виявилась програмою усіх периферійних відділів товариства. У ній, зокрема, говорилося, що самодержавство не скасоване маніфестом 17 жовтня 1905 р. і що Державна дума ні в якому разі не може змінювати що-небудь в основних законах [153, с.358-359].

У дослідженні процесу виникнення, діяльності та спрямування різних громадсько-політичних формувань постає важливою і принциповою відповідь на питання: хто ж був ініціатором і керівником цього процесу? В.О.Дьомін та Є.А.Юртаєва у своїх монографіях стверджували, що не державні радники керували об'єднаним дворянством, а, навпаки, останнє здійснювало керівництво діяльністю правої групи Державної ради [308, с.103; 677, с.64]. При цьому А.П.Бородін відразу ж і спростовував свою тезу. На наступній сторінці він констатував вирішальну роль державних радників у підготовці і роботі з'їздів об'єданого дворянства завдяки їх досить високому рівню освіченості, обізнаності, зв'язкам у бюрократичних та придворних колах, життєвому досвіду, службовому багажу та значній матеріальній незалежності. Усе це спонукало А.П.Бородіна дійти протилежного першому твердження, що саме державні радники і склали ядро дворянської організації і були її штабом [308, с.1904].

Початок революції активізував російське дворянство, по-перше, очевидним послабленням царської влади як надійної гарантії «порядку», а по-друге, різким спалахом аграрного руху на селі. Вже у січні 1905 р. слов'янофільська група державного радника Ф.Д.Самаріна запропонувала губернським зборам московського дворянства текст адресу Миколі II, у якому підкреслювалась необхідність збереження самодержавства, продовження війни з Японією та визнання несвоєчасності перетворень. Дві депутації – 6 та 21 червня 1905 р. – очолювались державними радниками

О.О.Наришкіним, О.О.Бобринським, М.О.Хвостовим, у адресах яких мова йшла про недоторканність самодержавства, станового представництва, національної нерівноправності та необхідність укладання почесного миру з Японією. Члени обох цих депутацій здійснили перші кроки до організації “Російської монархічної партії” та “Союзу російських людей”. Першу було створено у травні 1905 р., а її головними діячами були сановники, вищі ієрархи, крупні землевласники та урядовці [153, с.361-362]. У жовтні 1905 р. виник і “Союз російського народу” [111, с.84]. Б.Нікольський стверджував, що цей “Союз” було утворено державним радником Псковським архієпископом і московським поліцейським Полторацьким [111, с.88]. Слід зазначити, що поліція стежила не тільки за лівими та ліберальними організаціями, але і за правими формуваннями з метою спрямування їхньої діяльності та контролю за нею [30; 31; 32; 33].

Державний радник М.Б.Щербатов доклав багато зусиль до об’єднання розрізнених та дрібних правих організацій у централізовані загальноросійські формування. За його ініціативою у 1906 р. відбулися перший всеросійський з’їзд “Російських зборів” (8–11 лютого), перший всеросійський з’їзд “Союзу російських людей” (6–12 квітня) і перший всеросійський з’їзд дворянських громад (22 травня). На з’їзді “Союзу російських людей” державного радника М.Б.Щербатова було обрано почесним головою. Ще 17 листопада 1905 р. у Москві відбувся установчий з’їзд “Всеросійського союзу землевласників” за ініціативою і під головуванням предводителя Самарського губернського дворянства, державного радника О.О.Чемодурова. У лютому 1906 р. “об’єднані землевласники” провели свій черговий, другий з’їзд. 22 квітня 1906 р. у Москві відбувся з’їзд “Російської монархічної партії” під керівництвом державних радників М.Б.Щербатова, Д.П.Голіцина та О.О.Чемодурова. З’їзд проголосив недоторканною земельну власність дворянства, підкреслив необхідність перетворення Державної думи із законодавчої на дорадчу, встановлення в країні військової диктатури, неможливість проголошення амністії, а також звернувся до усіх дворянських

громад з закликом об'єднатися на загальному дворянському з'їзді. У відповідь на цей заклик, 22 травня 1906 р. у петербурзькому будинку державного радника О.С.Стишинського відбувся з'їзд 122 уповноважених від 29 дворянських громад під головуванням державного радника О.О.Бобринського, на якому було обрано постійно діючу "Раду об'єданого дворянства" [153, с.385-388]. У першому складі цієї Ради 7 членів з 13 були державними радниками: М.Ф.Касаткін-Ростовський, О.О.Наришкін, Д.А.Олсуф'єв, О.І.Мосолов, О.Р.Експере, О.О.Чемодуров, О.Б.Нейдгардт [615, с.49-50].

Державні радники правої групи М.Б.Щербатов, Д.І.Піхно, М.Ф.Касаткін-Ростовський та інші ідейно спрямовували роботу третього та четвертого з'їздів "Союзу російських людей", які відбулися відповідно на початку жовтня 1906 та наприкінці квітня 1907 рр. Особливо широкий, у кілька десятків пунктів, перелік вимог висунув четвертий з'їзд: негайно розпустити крамольну Державну думу, скасувати положення про Думу та вибори до неї, перетворити її на дорадчу установу, запровадити посади безвідповідальних генерал-губернаторів з правом нагляду та контролю за усіма установами та посадовими особами і з правом їх усунення аж до заспокоєння країни, повсюди запровадити воєнний стан, відновити воєнно-польові суди, знищити університетську автономію і таке інше. З'їзд створив Всеросійський національний фонд боротьби супроти крамоли в обсязі 35 тисяч рублів, головою ради якого було обрано державного радника М.Б.Щербатова. Другий з'їзд уповноважених дворянських громад, що відбувся 14-18 листопада 1906 р., проходив під головуванням державного радника О.О.Бобринського і під ідейним керівництвом державних радників М.Ф.Касаткіна-Ростовського, О.О.Чемодурова, С.С.Бехтвена, Д.А.Олсуф'єва, О.О.Наришкіна та інших. Державні радники Д.П.Голіцин, С.С.Бехтвен та інші балотувалися навіть у виборщики депутатів Державної думи з метою попередити обрання до неї своїх політичних супротивників [153, с.400, 418-427, 447].

Праві формування видавали у роки першої російської революції близько сотні органів друку. Це були журнали, газети, брошури, а також заклики, листівки тощо. Усі вони фінансувалися урядом з 10-мільйонного та рептильного (таємного поліцейського – *О.З.*) фондів. Це підтверджував С.Ю.Крижановський, який з 2 квітня 1906 до 15 жовтня 1911 рр. обіймав посаду заступника міністра внутрішніх справ, на допиті у слідчій комісії Тимчасового уряду [208, с.404]. “Рептильним фондом”, за свідченням працівника міністерства внутрішніх справ В.Ф.Джунковського, називалися ті суми, що виділялися органам правого друку [207, с.110]. С.Ю.Крижановський пояснював, що існували понадкошторисні кредити з 10-мільйонного фонду. Серед них були кредити на пресу трьох розрядів [207, с.404]. Фінансування урядом правої преси було надзвичайно засекречено. Усі документи, що стосувалися цього питання, з часом знищувалися [207, с.405].

У Державній раді періоду третьої Думи, відповідно до рапорта державного секретаря О.О.Іксуля від 12 листопада 1908 р., до складу правої групи входили 66 державних радників [20]. До цього числа слід додати ще 12 членів “міністерської” групи, тобто державних радників – членів уряду, а також 11 позапартійних, які фактично стояли на ідейних позиціях правої групи, але формально не входили до неї з особистих, а не з політичних причин [20]. Таким чином, в цілому група правих фактично нараховувала 89 осіб і лише одним радником перевищувала центристську групу, у якій перебувало 88 членів [20]. В той же час остання укупі з 14 лівими переважала групу правих. Однак нерідко правих підтримували “поляки” та “нейдгардівці”, що входили до центристської групи.

Усі створені за активною участю державних радників праві масові організації у своїх програмах вимагали збереження чи відновлення самодержавства, розпуску Думи, перетворення її на дорадчу установу, яка формується монархом, зміни закону про вибори до Думи. Під їх тиском Микола II розпустив перші дві Думи і змінив виборчий закон – 3 червня 1907 р., – з чим фактично закінчилась перша російська революція і прискорився

процес розкладу масових правих формувань. Після цього 3-мільйонне чорносотенство дуже швидко перетворилось на мізерну величину і поступилося місцем дворянству.

Отже, з закінченням революції на арені політичної боротьби відбулася “зміна ролей”, які відігравалися у ній різними правими формуваннями. Якщо у розпалі революції на авансцені контрреволюції стояв всестановий “Союз російського народу” і подібні до нього організації, то після перемоги над революційним рухом на чолі контрреволюції – об’єднане дворянство. Після придушення революції і владі, і дворянству виявилися зайвими великі маси, що потребували великих матеріальних витрат, застосування непопулярних кроків, а також певного ризику. Позбавлення ж цих мас фінансової підтримки обернулося різким спадом і припиненням руху. На їхнє місце висунулись об’єднане дворянство в особі його з’їздів та його постійної Ради і більшості Державної ради. В Державній же раді вже в період діяльності другої Думи (20 лютого – 3 червня 1907 р.) дворянство консолідувалось як політична сила. В Державній раді засідали відомі учасники дворянських з’їздів О.О.Наришкін, С.С.Бехтвен, Д.А.Олсуф’єв, О.Б.Нейдгардт та інші. Однак найбільшого впливу на уряд праві сили Державної ради набули під час третьої Думи (1 листопада 1907 – 9 червня 1912 рр.). Саме у ці роки права Державна рада і перетворилась на “законодавчу пробку” для законопроектів Думи” [252, с.30]. Так, коли протягом першої сесії Державна рада не відхилила жодного ухваленого Державною думою законопроекту, протягом другої сесії відхилила лише два думські законопроекти, то протягом третьої сесії верхньою палатою було відхилено 362 думські законопроекти [252, с.419]. Слід зазначити, що така “пробка” панувала в Державній раді і протягом перших двох років діяльності четвертої Думи. Однак влітку 1915 р. в обох палатах виник “прогресивний блок”, який вимагав утворення “уряду довіри” і його опори на громадські організації з метою забезпечення перемоги у війні і попередження революційного вибуху [213]. П.М.Мілюков констатував, що після цього не існувало “пробки” проти думського

законодавства, оскільки в Державній раді мала місце більшість блоку [169, т.2, с.446].

Виникнення міжпалатного “прогресивного блоку” обернулося втратою керівного положення правої групи у Державній раді. До цього блоку перейшли центристи, академісти та позапартійні, а також такі відомі представники правої групи, як О.М.Меллер-Закомельський, Д.А.Олсуф’єв, В.І.Гурко, що користувалися значним впливом на своїх вчорашніх соратників, а тепер, навпаки, на прибічників “прогресивного блоку” [213]. П.М.Мілюков писав з цього приводу, що навіть і найбільше праві, як Гурко, опинилися в наших рядах і навіть висловлювалися найрадикальніше [169, т.2, с.185]. Д.А.Олсуф’єв також, від імені групи державних радників, яка підтримала “прогресивний блок”, підкреслив, що загальної програми внутрішніх реформ недостатньо, що потрібна пряма вимога утворення сильної влади, з вказівкою на умови, за яких влада може бути сильною, тобто з поверненням до нашого “міністерства довіри” і з вказівкою на небажані сторони внутрішньої політики: боротьба проти національностей, переслідування преси, станове роз’єднання замість об’єднання [208, с.315]. “Грозу” ж революції 1905-1907 років О.М.Меллер-Закомельського було обрано головою керівного бюро “прогресивного блоку” [95, с.25]. Позиції правих послаблювались і тим, що, за свідченням П.М.Мілюкова, у надрах самої Ради міністрів точилася боротьба поміж двома групами [208, с.314].

Зміна в характері Державної ради, як і Думи, викликала невдоволення правих депутатів палати нерішучістю дій уряду і занепокоєння останнього втратою підтримки з боку народного представництва. 25 лютого 1916 р. в агентурному донесенні поліції говорилось, що праві фракції Державної ради та Думи на своїх конспіративних засіданнях визнавали за необхідне замінити прем’єра та міністра внутрішніх справ крайніми правими [208, с.332]. Про занепокоєння уряду втратою позицій у Державній раді говорилось у записках голів Ради міністрів Б.В.Штюрмера (від 7 червня 1916 р.) та А.Ф.Трепова (від 26 листопада 1916 р.). У першій підкреслювалось, що прагнення та завдання

так званого “прогресивного блоку” Державної думи знайшли собі досить відчутну підтримку серед багатьох досить впливових членів Державної ради, у тому числі і серед призначуваних членів Ради. Необхідно визнати, що у Раді має місце чимала група осіб зі складу призначуваних членів, яка рішуче прилучається до “прогресивного блоку”. Ця група не тільки готова своїми голосами сприяти проходженню думських законопроектів у дусі “блоку”, але й посилено спонукає до того усіх, хто сумнівається і вагається [185, с.123-124]. У записці А.Ф.Трепова також наголошувалось на різкому падінні протягом 1915-1916 рр. чисельності та впливу правих депутатів Державної ради. Голова Ради міністрів констатував, що переходячи до Державної ради, необхідно вказати, що і тут відношення до уряду не може вважатися цілком сприятливим. Безумовно співчутливо віднеслась до урядової декларації одна лише права група Державної ради, яка раніше мала у ній керівне значення. Однак протягом останніх двох років низка призначень до Державної ради осіб, які, відповідно до своїх поглядів, не прилучалися до правої групи, а також різке падіння числа консервативно налаштованих обраних членів Державної ради досить істотно відбилися на чисельному співвідношенні окремих груп Державної ради. Права група навіть у поєднанні з найближчою до неї групою так званого правого центру не має вже більшості голосів у Раді. Однак група правого центру не тільки не схильна цілковито стати на точку зору правої групи у сенсі єднання з урядом, але у виступі свого представника підкреслила безперечно негативне своє ставлення і недовіру до об’єднання дій з урядом [208, с.362-364].

Виникнення “прогресивного блоку” в палатах народного представництва серйозно стурбувало не тільки уряд, але й усі праві сили, і перш за все державних радників, змусило їх відповідно реагувати на цю подію. П.М.Мілюков згадував, що перші ж ознаки появи у Думі прогресивної більшості з такою програмою і такими цілями надзвичайно стурбували правих. Ми ще не завершили наші переговори, як почули розмови, що на противагу прогресивному блоку у Державній раді створювався “чорний

блок”. Дехто з членів Думи відразу ж увійшов у стосунки з цією групою Державної ради [208, с.316, 363] Праві згадали досвід боротьби з революцією 1905-1907 рр. П.М.Мілюков продовжував, що коли створювався цей блок, пролунали лементування, що правим необхідно об’єднатись, організуватись і повторити історію 1905 р. Пробудження “Ради об’єданого дворянства” супроводжувалось розквітанням правих організацій, які, можна сказати, майже розіклалися за цей час [208, с.318]. Праві депутати обох палат проголосили “прогресивний блок” революційним, а його спільників – земський та міський союзи – відверто неблагонадійними і такими, що заслуговують на переслідування [208, с.319]. Між собою праві називали своє об’єднання “інформаційним бюро” правої та націоналістичної фракцій Державної ради та Думи, що було утворене одним з лідерів “Ради об’єданого дворянства” державним радником П.Н.Балашовим [230, с.228]. Це бюро отримало назву “чорного блоку” тому, що в роки першої революції чорносотенна газета “Земщина” періодично друкувала великий чорний хрест, як заклик до масових виступів осуду непокірної Думи [208, с.300]. На засіданні “чорного блоку” 11 серпня 1915 р. більшість голосувала за постанову, що тільки під керівництвом І.Г.Щегловитова правий уряд зможе вивести країну з кризи. Це викликало розкол блоку, з якого вийшли 28 думців та державних радників [64] О.І.Гучков вважав, що “чорний блок” був значно ширшим за парламентське об’єднання. Він наголошував, що слід мати на увазі три гнізда реакційних сил: по-перше придворні сфери, камарилья; по-друге, група бюрократів, які влаштувалися у вигляді правого крила у Державній раді, і, по-третє, так зване об’єдане дворянство [208, с.252]. П.М.Мілюков погоджувався з цим поглядом [208, с.353].

З гучковсько-мілюковського визначення складових частин “чорного блоку”, по-перше, та з самої проблеми, по-друге, дослідження логічно впливає питання: яку роль відігравали державні радники у діяльності кожної окремої частини і якою була сполучна роль у їхній загальній діяльності? Чи існували між цими частинами взаємозв’язок та взаємовплив?

“Двір”, на наш погляд, необхідно поділити на дві частини: 1) офіційну – імператор зі своїми посадовими особами та 2) неофіційну (“темні безвідповідальні сили”) – імператриця Олександра Федорівна, Г.А.Вирубова, Г.Ю.Распутін та їхній гурток. До останнього входили його висуванці державні радники прем’єр-міністри І.Л.Горемікін та Н.Д.Голіцин, міністр внутрішніх справ О.Д.Протопопов, землеробства А.Н.Наумов, голова Державної ради І.Г.Щегловитов. Це був безпосередній зв’язок найвпливовіших за посадами державних радників з “безвідповідальними темними силами”. Поряд з цим распутінський гурток мав і опосередковані зв’язки з державними радниками, з числа яких традиційно призначались міністри у більшості випадків за вказівками Распутіна [230, с.196]. Так, з кінця 1915 до кінця 1916 рр. цим гуртком було призначено і звільнено міністрів внутрішніх справ державних радників А.Н.Щербатова, О.О.Макарова, О.М.Хвостова, О.Д.Протопопова, військового міністра О.А.Поліванова, міністрів землеробства О.В.Кривошеїна, О.О.Бобринського, А.А.Ріттїха [230, с.196].

Що ж представляли собою означені вище складові частини? З точки зору повноважень, зрозуміло, найважливішу і вирішальну складала придворна камарилья. Її вершиною був імператор Микола II, який за характеристиками різних авторів, перш за все відзначався відсутністю волі і рішучості. “Микола II не має жодної вади, – писав з цього приводу французький дипломат М. Палеолог, – але у нього найгірший для самодержавного монарха недолік: відсутність особистості. Він завжди підкоряється. Його волю обходять, обманюють чи придушують. Вона ніколи не імпонує прямим і самостійним актам” [194, с.242]. Посол Англії Дж.Бьюкенен також причину усіх негараздів Росії вбачав у слабкості Миколи II. На його думку, їх “найвищий чинник” складав саме “імператор – жалюгідно слабкий” [81, с.202]. Будучи забобонним фаталістом, на усі переконання в можливості революції і загибелі династії, він відповідав: “Імператриця і я знаємо, що ми – у руці божій. Хай буде воля його!” [194, с.303]. В той же час він вірив у свою

божественну зверхність і визначеність. Так, коли Дж.Бьюкенен почав переконувати його у необхідності заслужити у народі довіру, Микола II відповів, що скоріше народ повинен заслужити його царську довіру [83, с.299].

За таких умов імператриця Олександра Федорівна дійсно управляла Російською імперією. Цариця мала сильний характер і в той же час страждала нервовими розладами та частими нервовими випадками. Навіть відданий їй І.Л.Горемикін говорив М.В.Родзянко про клінічність її поведінки [230, с.18], а також Дж.Бьюкенен у телеграмі до Лондона від 18 лютого 1917 р. [81, с.202]. М.Палеолог зазначав, що і міністр внутрішніх справ О.Д.Протопопов виявляв з кожним днем все очевидніші ознаки розумового розладу [194, с.243]. Ще під час поховання Распутіна з Протопоповим трапився істеричний випадок: він упав на коліна біля труни мерця, почав біснуватися і в розпачі кричав: “Я відчуваю, що на мене зійшов дух великого “старця” [221, с.137]. Дж.Бьюкенен додавав до цього, що О.Д.Протопопов, будучи не сповна розуму, на своїх аудієнціях у імператриці передавав їй попередження і вказівки, отримані ним в уявних розмовах з духом Распутіна і мав цілковиту можливість продовжувати свою божевільну політику [83, с.199]. Велика княгиня Марія Павлівна говорила М.Палеологу, що імператриця цілковито оволоділа імператором, а вона радиться тільки з О.Д.Протопоповим, який щоночі запитує поради у духу Распутіна [194, с. 327].

До придворної камарильї відносився і призначуваний формально Миколаю II, а практично імператрицею уряд. Лідер правих сил Думи, переконаний монархіст і чорносотенець В.Пурішкевич писав, що уряд наш – увесь наскрізь калейдоскоп бездарності, егоїзму, гонитви за кар, ерою, осіб, що забули про батьківщину і пам’ятають про свої інтереси, живуть одним сьгоднішнім днем [221, с.4].

Микола II після запровадження у 1906 р. двопалатного представництва постійно плекав надію у слухний час перетворити Думу та Раду з

законодавчих на дорадчі [208, с.359; 192]. У 1913-1914 рр. влада готувалася здійснити переворот з метою втілення цієї ідеї в життя [95, с.359]. Початок війни відклав це питання, але утворення “прогресивного блоку” ще більше його загостило. Проте його вирішенню перешкоджало послаблення позицій правих сил в палатах. Постала проблема їх зміцнення, перш за все у Державній раді. 23 грудня 1916 р. Микола II запропонував І.Г.Щегловитову посаду голови Державної ради з конкретним завданням якомога більше підсилити праву групу верхньої палати. І.Г.Щегловитов отримав і список осіб, яких було намічено усунути з Ради [204, с.426]. 1 січня 1917 р. указом імператора праву фракцію Державної ради було збільшено на 15 радників, що, разом з націоналістами, давало перевагу правому крилу. Внаслідок цього знову, як і до виникнення “прогресивного блоку”, права група була впливовою у Державній раді і в Царському селі, куди її представників запрошували до цариці [206, с.3-115]. Учасники другого “гнізда” – правого крила Державної ради – теж мали зв’язки з “Двором”, об’єднаним дворянством та іншими правими формуваннями. Після виникнення “чорного блоку” праві державні радники, за участю правих сенаторів та депутатів Думи, під час сесій палат засідали у Маріїнському палаці. На цих засіданнях опрацьовувалась програма перетворення палат народного представництва з законодавчих на дорадчі і було намічено, кого саме потрібно усунути зі складу Державної ради, щоб мати можливість поповнити склад групи [204, с. 428]. За межами парламенту і в міжсесійні часи “чорний блок” вирішував програмні та інші питання у гуртку О.О.Римського-Корсакова та у політичному салоні Б.В.Штюмера. Перший існував зі своєю програмою з 1907 р. Остання передбачала скасування Думи або перетворення її на дорадчу установу [204, с.199]. Цю програму гурток неодноразово надсилав усім міністрам, хоча вона передбачала здійснення державного перевороту [204, с.435, 437]. Восени 1916 р. гурток надіслав оновлену програму Миколі II. Вона передбачала нагальний розпуск Думи з попередженням про докорінну зміну її статусу у майбутньому. Державна рада мала залишатись

до перегляду Основних державних законів про її статус. Але усі ухвалені нею законопроекти мали надходити на затвердження монархом з думкою більшості і меншості, з чого він обирав прийнятну для нього думку. Передбачались заходи з очищення Ради від членів “прогресивного блоку”, забезпечення гарнізонів столиць та великих міст кулеметами і артилерією, надання губернаторам надзвичайних повноважень, закриття опозиційних та підсилення правих видань [207, с.246-247]. 15 січня 1917 р. гурток О.О.Римського-Корсакова знову надіслав Миколі II записку зі своєю програмою здійснення державного перевороту шляхом спирання на праві сили Державної ради та зміни Основних державних законів [204, с.283].

Політичний салон державного радника Б.В.Штюрмера існував від початку війни 1914 р. Після виникнення “прогресивного блоку” склад салону поширився. Тепер сюди збиралися щотижня та у святкові дні праві державні радники, сенатори, депутати Думи, владики, губернатори, предводителі дворянства [192, с.382-383]. Вони програмували роботу різних міністерств, опрацьовували рекомендації, передавали їх прем'єрові І.Л.Горемікіну та відповідним міністрам, міністру “Двору” В.Б.Фредеріксу, готували списки кандидатів у члени Державної ради для підсилення її правого крила, матеріали для з'їздів “об'єданого дворянства” та дій інших монархічних організацій, вмотивовували необхідність фінансування правої преси. Позиція салону Б.В.Штюрмера знайшла відображення у низці урядових заходів [206, с.386].

Гурток О.О.Римського-Корсакова та політичний салон Б.В.Штюрмера здійснювали рішучий вплив на “об'єдане дворянство” та інші монархічні організації [206, с.277]. У листопаді 1915 р. відбувся з'їзд “Союзу російського народу”, на якому головував колишній міністр юстиції, керівник правої фракції Державної ради і її Голова І.Л.Щегловитов. У своєму виступі він назвав маніфест 17 жовтня 1905 р. “втраченою грамотою” і закликав делегатів боротися за перетворення Думи на дорадчу установу [208, с.319]. П.М.Мілюков згадував, що кінець цього року можна охарактеризувати

зростаючим натиском збуджених чорносотенних організацій у союзі з “чорним блоком” Державної ради [208, с.320]. Спроби справляти вплив правих державних радників та їхнього “чорного блоку” на чорносотенно-монархічні формування здійснювалися і протягом 1916 – на початку 1917 рр. “Рада об’єднаного дворянства”, лідери “Вітчизняного патріотичного союзу”, “Союзу російського народу” у численних записках уряду та цареві вимагали змінити Основні державні закони, перетворити Думу та Раду на законодорадчі установи, відновити абсолютизм [204, с.277-279; 177, с.177, 199]. Такій активізації правих формувань сприяло і фінансування урядом їхньої преси. З “рептильного фонду” чорносотенні видання отримали у 1914 р. 948 000 руб., у 1915 – 1. 068. 724 руб і в 1916 – 1. 620. 286 руб. [208, с. 62].

Однак така політика спроб повернутися назад не мала перспектив і оберталася наближенням саме того, проти чого вона спрямовувалась. С.Д. Сазонов вже після 1917 р. писав про своє глибоке переконання у можливості попередити катастрофу, що насувалася на Росію саме через неспроможність царського уряду. Останній ще мав у своїх руках усі необхідні для цього засоби: ще незаражену революцією армію, здорові фінанси, адміністративний апарат, що довів раніш свою здатність боротися з революцією, і більшість патріотично налаштованої Думи [234, с.349]. С.Д.Сазонов вважав, що П.А.Столипін створив своїми реформами сприятливі умови для того, щоб Росія стала на правильний шлях мирного розвитку духовних сил народу і правильного використання своїх природних багатств. В той же час він з великим жалем констатував, що напередодні світової війни “досягнутому ще в той час добробуту Росії перешкоджала центральна урядова влада, яка знаходилась в руках купки людей, що слугували віджитим ідеалам” [234, с. 349]. Саме цей уряд, говорячи словами М.В.Родзянко, “переймався пошуками неіснуючої революції” і викликав її своєю неспроможністю [230, с.156].

Отже, державні радники відіграли вирішальну роль у створенні чорносотенно-монархічних формувань напередодні і у процесі революції

1905-1907 рр., у керівництві ними та ідейно-теоретичному спрямуванні їхньої діяльності. Головною програмною настановою створених під егідою державних радників правих формувань було збереження, а потім і відновлення системи абсолютистського самодержавства, перетворення законодавчих палат народного представництва на законодорадчі. Держана рада була задумана законодавцями як промонархічна установа з головним завданням гальмувати радикальні постанови нижньої палати, і права група намагалася старано відігравати роль законодавчої “пробки” думських законопроектів.

Після виникнення у 1915 р. між депутатами обох палат “прогресивного блоку” праві державні радники, використовуючи минулий досвід боротьби за збереження чи відновлення системи абсолютистського самодержавства, негайно утворили власне об’єднання під назвою “чорного блоку” з попередньою програмною метою. В той же час цей блок зміцнив своє положення, додавши до правої групи Державної ради не тільки опору на масові чорносотенні організації та об’єднане дворянство знизу, але і на підтримку з боку царського “двору” з його распутінським гуртком, гуртка О.О.Римського-Корсакова та політичного салону Б.В.Штюрмера. Реакційна, націоналістично-шовіністична, антидемократична і відверто терористична діяльність очолюваних правими державними радниками масових організацій, удавання в умовах війни до “міністерської чехарди”, призначення на найвищі державні посади бездар, кар’єристів, пристосуванців, распутінщина, прояви германофільства дискредитували не тільки частину членів верхньої палати, але й усю систему російської монархії, що спиралася на означені формування у боротьбі проти революції і всіляко їх підтримувала. Отже, суб’єктивно переслідуючи мету захисту і збереження монархічної системи, очолюваний державними радниками “чорний блок” об’єктивно підривав її підвалини і сприяв прискореному наближенню соціально-політичних потрясінь 1917 рр., що обернулися падінням монархії і розвалом Російської імперії.

6.3. Верхня палата та виникнення “прогресивного блоку”

Висвітлення процесу виникнення “прогресивного блоку”, особливостей його діяльності та її практичних результатів, впливу на розвиток внутрішньополітичної ситуації в Російській імперії кількох останніх років її існування набуває важливого значення у вивченні історії країни означеної доби. В радянській історіографії тією чи іншою мірою її розглядали М.Лапін, О.Грунт, А.Я.Аврех, В.С.Дякін, О.Г.Слонімський та Є.Д.Черменський. Усі вони вбачали у “прогресивному блоці” спрямовану на збереження монархічної системи беззаперечну реакційність.

Радянська історіографія, відповідно до її ідеологічно-методологічних вимог, кваліфікувала контрреволюційними і реакційними усі партії, що відрізнялися від більшовицької партії. Такий підхід до вирішення питання досить часто обертався суперечливістю в оцінках буржуазних громадсько-політичних об'єднань. Це цілком стосується і оцінок радянськими дослідниками “прогресивного блоку”. Так, О.Г.Шляпников називав його учасників, з одного боку, царськими холопами і чорносотенцями під “жовто-чорним прапором”, а з іншого боку, лібералами та витязями лібералізму, які боролися проти “страховиська – уряду царя” [268, с.242, 277, 282]. Досить непослідовно і суперечливо автор оцінював пов'язані з “прогресивним блоком” події. Перш за все суперечливою була оцінка стосунків “прогресивного блоку” з царським урядом. На одній сторінці він заявляв, що, спираючись на могутні “бойові форти”, якими були створені ліберальною буржуазією громадські організації, учасники парламентського об'єднання і не думали використовувати їх у боротьбі проти царського уряду. На наступній же сторінці автор декларував протилежне: що буржуазії вдалося мобілізувати і зосередити увагу найбільш широких кіл країни на парламентській боротьбі проти уряду [268, с.282].

Подібна суперечливість була властивою і М.Лапіну, який заявляв про надзвичайно малий вплив “прогресивного блоку” на маси і розвиток

внутрішньополітичної ситуації в країні і тут же декларував його визначальну роль у керівництві буржуазією та дворянством напередодні падіння монархії, формуванні та діяльності Тимчасового уряду і у боротьбі проти більшовицького режиму. Однак і після цього автор доходив висновку, що результати діяльності блоку були мізерними [488, т.56, с.81-82; т.50-51, с.121]. Не можна погодитись і з суперечливим твердженням О.Грунту про взаємодію “прогресивного блоку” з царською владою і про даремні спроби досягти згоди з нею [347, с.108]. Означені помилки спостерігалися і в статті О.Д.Степанського, який писав про праву групу Державної ради. Він стверджував, що верхня палата виявилась зосередженням контрреволюційних сил, які брали активну участь у визначенні політики самодержавства і відразу ж спростовував свою думку заявою про те, права група ніколи не нараховувала у своїх рядах більше третини особового складу Державної ради і не була урядовою партією.

Суперечливим виявилось і твердження О.Г.Слонімського про прагнення Державної ради визначати зміст політики самодержавства та про переговори з кадетами в Думі про утворення коаліційного уряду [591, с.50, 59, 62]. Торкаючись сутності “прогресивного блоку”, він заявляв, що його програма передбачала зміну лише в області правових відношень і додавав, що ліберали висували і деякі програмні вимоги. Суперечливим виявився і його висновок стосовно значення діяльності “прогресивного блоку”, Так, в одному місці він писав, що маси прекрасно розуміли безплідність думського базікання і мало чого очікували від словесного поєдинку між буржуазною опозицією та урядом. В іншому ж місці стверджував протилежне: лідери прогресивного блоку виступили з викривальними промовами у Думі проти урядової камарильї, їх почули низи і такі виступи обернулися матеріалами для політичного пробудження та політичної освіти таких відсталих і таких широких мас, спроба охопити які соціал-демократичною агітацією виявилась би порожньою утопією [591, с.212, 265, 268-269].

Не можна погодитись і з оцінками “прогресивного блоку” А.Я.Аврехом [273, с.68-69], В.С.Дякіним [366, с.108-109], Є.Д.Черменським [648, с.103], які безкомпромісно вбачали у ньому лише реакційну та контрреволюційну сутність.

Ідеологічні перекручення та фактичні помилки властиві навіть присвяченим Державній раді монографіям, що побачили світ за останні роки [308; 354; 677]. Вочевидь на їх авторів справила вплив наявна в історіографії тенденція вбачати російський парламент 1906-1917 рр. в одній лише Думі. Так, А.П.Бородін, побіжно зачіпаючи питання щодо “прогресивного блоку”, висловлював думку, що і сама ідея його утворення, і втілення її в життя належали Думі, а Державна рада їх лише підтримувала по мірі розвитку в країні політичної кризи [308, с.143-144]. Він доходив суперечливого і нелогічного висновку щодо “прогресивного блоку” та верхньої палати. Дослідник писав, що в умовах війни у складі обираної частини Державної ради відбулося значне зрушення ліворуч: його прибічники склали на 1 січня 1916 р. 62,5%, а на 1 січня 1917 р. – 67,7% [308, с.235]. І тут же автор заявляв, що у 1916 р., тобто у період існування в обох палатах більшості “прогресивного блоку”, Державна рада залишалася протиположною Думі і була здатною цілковито паралізувати будь-які ліберальні наміри з її боку [308, с. 235].

В.О.Дьомін також вважав, що “прогресивний блок” був творінням Думи [354, с.106]. Не відрізнявся і погляд Є.А.Юртаєвої, яка констатувала, що утворення Думою “прогресивного блоку” справило вплив на Державну раду, що обернувся згуртуванням її складу, нанесенням поразки правим на виборах восени 1915 р. і піднесенням авторитету серед громадських формувань, у тому числі і об’єднаного дворянства [677, с.68-70].

Протилежну позицію частині радників, про яких йшла мова у попередньому розділі, займали державні радники, що дотримувались лівопрогресивної ліберальної орієнтації і виступали як проти правих

формувань, так і проти певних напрямків політики уряду російської монархічної системи.

Влітку 1915 р. виник “Прогресивний блок”. Історики та автори спогадів вбачали дві причини виникнення “прогресивного блоку”: прагнення російської громадськості добитися перемоги у війні і уникнути революційних потрясінь [169, т.2, с.176-177; 534, с.585]. Щоб відповісти на питання, чи були адекватними дві означені причини виникнення “прогресивного блоку», необхідно встановити перешкоди, які стояли на шляху вирішення першої задачі, і чи поставав як об’єктивно неминучий соціальний вибух у країні.

Напередодні першої світової війни Російська імперія володіла і порівняльно розвинутою спеціальною військовою промисловістю. В країні нараховувалось понад 20 державних підприємств і низка потужних приватних заводів. До їх числа входили потужні державні збройові заводи Тульський, Іжевський, Сестрорецький, Обухівський та Пермський гарматні, Охтинський, Шостенський та Казанський порохіві заводи, Балтійський суднобудівний завод [659, с.191-193]. До того ж виробництвом, ремонтуванням та переробкою деяких видів озброєнь займались сім сухопутних і два морських арсенали, як називались суднобудівні заводи, у тому числі такі потужні арсенали, як Петербурзький, Київський та Брянський. В країні вироблялися снаряди, гвинтівки, патрони, вибухові речовини, порох. Приготування до війни викликали величезні витрати. Російський уряд, не дивлячись на тяжке фінансове становище після російсько-японської війни, поступово збільшував витрати на збройні сили. Упродовж 1907–1913 рр. загальний бюджет військового і морського міністерств Росії виріс майже удвічі [505, с.57]. Успіх збройної боротьби залежав перш за все від виробництва достатньої кількості зброї та набоїв. Росія, у порівнянні з союзниками і супротивниками, мала менше розвинену промисловість і була змушена замовляти озброєння, набої, обмундирування, промислове обладнання, паровози, вугілля й інші види стратегічної сировини за

кордоном. Однак ці замовлення виконувались занадто повільно чи й зовсім не виконувались. Упродовж війни Росія отримала від зарубіжних країн лиш незначну долю від загальної потреби в озброєннях та боєприпасах. Її армія у 1914 – 1917 рр. воювала переважно зброєю вітчизняного виробництва [440, т.2, с.543].

Разом з тим Росія у багатьох напрямках випереджала іноземні армії щодо якості озброєнь. Найкращою у світі виявилась російська польова 76,2 мм гармата. Саме в російській армії було вперше винайдено і застосовано на практиці міномет. Однак це не завжди знаходило застосування в армії [636, т.1, с.107]. Побудова нових лінійних кораблів Росії розпочалася з великим запізненням і здійснювалась повільними темпами” [440, т.1, с.136].

В той же час перші російські кораблі-дредноути “Севастополь”, “Гангут”, “Петропавловськ” і “Полтава” перевершували не тільки перші дредноути Англії, Німеччини та інших держав, але і лінійні кораблі іноземних флотів [513, с.73]. Саме в Росії напередодні війни було винайдено новий тип важкого крейсера – мінний крейсер, що мав найбільшу на той час швидкість, сильну артилерію, міцну броню. За своїми бойовими якостями вони залишили далеко позаду старі броненосні крейсери. В Росії лінійні крейсери були найпотужнішими у світі щодо артилерійського озброєння [513, с.70-73]. Одними з кращих підводних човнів вважались російські підводні човни типу “Барс”. Однак Росія відставала кількістю підводних човнів: у Франції їх нараховувалось 38, у Німеччині – 28, в Росії – 23 [440, т. 1, с.138]. Росія випереджала супротивників і союзників щодо різних моделей гідролітаків та їх нагального практичного застосування на флотах, а також щодо спеціальних кораблів-носіїв гідролітаків [440, т.1,с.138].

Напередодні війни російські заводи освоїли виробництво нових морських гармат збільшеного калібру, трьох нових зразків торпед, багатотрубних торпедних апаратів, що забезпечували залпову стрільбу віялом. Російський флот посідав перше місце у розвитку мінної зброї. За тактико-технічними даними російські морські міни та торпеди набагато

перевищували іноземні, особливо у безвідказності дії та швидкості. [440, т.1, с.140]. Російські конструктори мінної зброї та мінери-практики на початку війни надали великої допомоги союзному англійському флоту в організації виробництва мін та навчання особового складу методам використання мінної зброї, оскільки англійці сильно відставали у цій справі [440, т.1, с.141]. За загальним визнанням союзників і супротивників, російська армія ніяк не поступалася жодній армії хоробрістю, стійкістю, витривалістю, невимогливістю та відданістю монархові і православної вірі.

У зв'язку з проголошенням 19 липня 1914 р. війни 26 липня Микола II скликав Державну думу і Державну раду, які провели у Зимовому палаці одноденну надзвичайну сесію, продемонструвавши одностайно, за висловом П.М.Мілюкова, вибух “почуттів здорового патріотизму” [169, т.2, с.162]. У містах проходили великі патріотичні маніфестації: інтелігенція, селяни, робітники, різні народи демонстрували лояльність до влади. Микола II заборонив продаж горілки і навіть пива. С.С.Ольденбург зауважував, що протягом перших місяців війни в Росії не існувало “внутрішньої політики”. Панувало загальне одностайне бажання перемоги. Чекали швидкої розв'язки, і усі спірні питання відкладали до закінчення війни. Армія і її вожді користувалися велетенською популярністю. На загальному ході життя “тилу” війна відбивалася мало – набагато менше, ніж у Франції чи Німеччині [534, с.529]. Автор продовжував, що нестачі у продовольстві не було. З іншого ж боку, заборона продажу горілки і широке надання допомоги сім'ям призваних на війну викликали величезний приплив внесків у ощадні каси: у грудні 1914 р. – 29,1 мільйона рублів проти 0,7 мільйона у грудні 1913 р. [534, с.529]. Серед населення спостерігалось піднесення добробуту. Війна, як магічний ніж, відрізала першу половину року від другої, дала народу витверезіння. На шостому місяці жорстоких битв країна вступала у новий рік без найменших ознак втоми [534, с.530].

Однак подальший хід війни змінював настрої народних мас. Голова четвертої Думи М.В.Родзянко часто відвідував фронти і завжди, перш за все,

генерали скаржилися на нестачу снарядів. Навіть головнокомандувач великий князь Микола Миколайович скаржився на необхідність постійних відступів і втрати завойованих ціною великої крові територій через брак снарядів, патронів, гвинтівок, чобіт і іншого воєнного постачання. Він говорив також, що не може впливати ні на Сухомлінова, ні на артилерійське відомство і навіть не зміг перевірити діяльність воєнних заводів.

З початком війни і скликанням одноденного засідання палат народного представництва депутати сподівались отримати можливість безперервно працювати у сесійному режимі. Однак уряд мав намір скликати чергову одноденну сесію не раніш осені 1915 р. для ухвали бюджету на 1916 р. Це означало зневагу до народного представництва і порушення Основних державних законів. Уряд застосовував практику законодавства відповідно до статті 87 про надзвичайний стан, невмотивовано посилив цензуру, проводив жорстку політику національного і релігійного переслідування. До цього приєднувались поразки на фронтах у першій половині 1915 р. Патріотичне єднання зникало, а в суспільстві наростала соціально-політична напруга. У зв'язку з цим депутати Державної думи вже у травні 1915 р. почали вимагати від уряду скликання палати і проведення довготривалої сесії для вирішення породжених такою політикою проблем. Вони усвідомлювали і необхідність ретельної підготовки до такої роботи. П.М.Мілюков підкреслював у спогадах, що сподівання на відкриття довготривалої сесії Думи змусили депутатів взятися за підготовку її роботи опрацюванням програми її занять. [169, т.2, с.179]. У червні 1915 р. партійна конференція кадетів ухвалила опрацьований раніше керівництвом партії запропонований П.М.Мілюковим проект програми [169, т.2, с.179; 2; 3; 8].

Депутати Державної думи вимагали від влади прислухатися до голосу громадськості, утворення “уряду довіри”, дострокового скликання палати. Наляканий поразками на фронтах та революційними виступами в тилу царизм пішов на окремі поступки. Було створено військовопромислові комітети, надано більшої свободи земському та міському союзам, звільнено

чотирьох одіозних міністрів (В.О.Сухомлінова, М.О.Маклакова, І.Г.Щегловитова, В.К.Саблера), призначено дострокове скликання Думи [347, с.108]. 19 липня 1915 р., у день першої річниці від початку війни, відкрилась сесія Думи. Голова уряду І.Л.Горемікін попередив депутатів про несвоєчасність будь-яких програмних вимог та про короткоплинність сесії. Його заява викликала обурення і перетворила характер сесії на опозиційний [208, с.314]. Визначилось кілька груп депутатів, які по-різному розцінювали заяву уряду. Висувались вимоги утворення “уряду довіри” та відповідального перед Думою уряду. П.М.Мілюков вніс програму кадетів на розгляд радою старійшин, що відбувся 5-6 серпня 1915 р. Саме на цьому засіданні і розпочався процес створення “прогресивного блоку”. За свідченням П.М.Мілюкова, ідею створення блоку більшості в Державній думі та Державній раді йому підказав державний радник, міністр землеустрою і землеробства О.В.Кривошеїн. В умовах боротьби двох груп в уряді він очолював ту з них, що бажала спиратися на громадянську думку [208, с.314]. О.В.Кривошеїн, за свідченням П.М.Мілюкова, сподівався стати прем’єром і вважав за необхідне спиратися на більшість у палатах [208, с.316]. Ідею відповідального перед Думою уряду на чолі з О.В.Кривошеїним підтримували у нижній палаті і ліві, і центристи, зокрема, П.Б.Струве та В.В.Мусін-Пушкін, що писали йому листи з рекомендаціями щодо створення блокового Кабінету міністрів [75; 76]. Навіть московська міська дума на позачерговому засіданні 18 серпня 1915 р. ухвалила постанову, у якій говорилось, що для досягнення повної перемоги необхідно утворити сильний довірою суспільства уряд [69].

У Думі кадетам вдалося зберегти серцевину своєї програми, оскільки з останньою не погоджувались дві крайні сили палати: ліві через відсутність вимоги політичних свобод та праві через наявність у програмі питань внутрішньої політики [169, т.2, с.179-180]. Кадетська програма складалася з чотирьох блоків:

1. Амністія засуджених за політичні та релігійні злочини осіб; повернення с.-д. депутатів;

2. Докорінні зміни заходів управління. До останнього входило оновлення складу місцевої адміністрації, уведення губернаторського свавілля у межі законності, здійснення заходів з національної політики, зокрема, у єврейському питанні передбачалося скасування лінії осідлості та відсоткової норми в учбових закладах, відновлення єврейської преси. Передбачалась зміна урядової політики щодо Фінляндії, а також відновлення української преси, звільнення “заручників” та засланих до Сибіру уніатських духовних осіб, здійснення заходів релігійної політики, дотримання законів про віротерпимість.

3. Законодавча програма організації країни для перемоги. Тут передбачалась ухвала низки думських законопроектів щодо запровадження земства у Сибіру, Архангельській губернії, Донецькій області та на Кавказі, перегляд виключних положень, тимчасових правил про свободи і поліцейський статут, про перехід з однієї віри до іншої.

4. Заходи з підтримки соціального миру. Передбачалося відновлення діяльності професійних спілок і припинення переслідувань робітничих представників у лікарняних касах, відновлення робітничої преси [214].

11, 14, 15 та 22 серпня 1915 р. відбулись спільні засідання представників Державної думи та Державної ради, на яких і було ухвалено програму “прогресивного блоку”. У її обговоренні взяли участь 14 депутатів Думи (кадети П.М.Мілюков, В.О.Маклаков, О.І.Шингарьов, Б.М.Майштович, центристи П.М.Крупенський, В.М.Львов, октябристи І.І.Дмитрюков, С.І.Шидловський, Н.О.Ростовцев, Д.П.Капніст, прогресист І.Н.Єфремов, прогресивні націоналісти О.І.Савенко, В.В.Шульгін, В.О.Бобринський) і 10 державних радників (центристи О.С.Єрмолов, О.Д.Оболенський, Д.А.Ольсуф’єв, В.В.Меллер-Закомельський, І.А.Шебеко, члени академічної групи М.М.Ковалевський, Д.Д.Грім, О.В.Васильєв, правий В.І.Гурко та позапартійний М.О.Стахович [64; 122, с.122-144].

На протязі чотирьох засідань державні радники виступили 125 разів, тобто 12,5 разів на одну особу, а депутати Думи – 95 разів, тобто 6,7 разів, або, приблизно, у два рази менше. Проте це лише арифметичні, і не єдині, свідчення про роль державних радників в опрацюванні програми “прогресивного блоку”. Редагування остаточного тексту програми здійснила особлива комісія у складі чотирьох депутатів Думи (С.І.Шидловський, О.І.Савенко, П.М.Мілюков, Н.А.Ростовцев) та п’яти державних радників (В.І.Гурко, Д.Д.Грім, О.Д.Оболенський, Д.А.Олсуф’єв та О.М.Меллер-Закомельський) [122, с.159]. Під час дискусій виявились два погляди на характер майбутньої діяльності блоку: поміркований і радикальний. Перший передбачав опрацювання і пропозицію нинішньому урядові програми чергового законодавства, спробу переконати його в необхідності здійснення реформ, без яких неможливі перемога, збереження суцього ладу і запобігання революційного вибуху. Таку платформу висували депутати Думи П.М.Крупенський, П.М.Мілюков та державний радник Д.А.Олсуф’єв [122, с.122-124].

Радикальний погляд полягав у необхідності цілковитої заміни уряду. Його відстоювали депутат Думи І.М.Єфремов та державний радник В.І.Гурко [122, с.122-124]. Саме цей погляд і було покладено в основу програми. Слід зазначити, що і в цьому разі, коли виходити з арифметичних даних, вирішальну роль в ухвалі радикального погляду відіграв державний радник В.І.Гурко. Так, коли прихильники поміркованого погляду П.М.Крупенський та Д.А.Олсуф’єв виступили в дискусії по 13 разів, а П.М.Мілюков – 16, то В.І.Гурко – 32 рази, а його прибічник І.Н.Єфремов – 8 разів [122, с.122-124]. Отже, державний радник В.І.Гурко відстоював свою позицію значно інтенсивніше за прихильників поміркованого погляду і в порівнянні з зусиллями свого прибічника – депутата Думи. Для царизму виникнення блоку більшості в обох палатах обернулось крахом накресленої ще в 1906 р. парламентської стратегії, яка полягала у відомому гаслі:

“розподіляй і пануй”. Задумана верхня палата як протипага Думі перетворилася на опозиційну палату урядові.

Програма блоку декларувала, що представники фракцій і груп Державної ради та Державної думи, керуючись думкою, що тільки сильна, тверда і діяльна влада може привести батьківщину до перемоги і що такою може бути лише влада, яка спирається на народну довіру і здатна організувати активну співпрацю усіх громадян, дійшли одностайного висновку, що тільки дотримання означених нижче (мінімальних) умов може дати владі цю силу і забезпечити цю співпрацю [122, с.133.]. Умови ж ці передбачали:

1. Утворення об'єднаного уряду з осіб, які користуються довірою країни і погодилися з законодавчими установами стосовно виконання у найближчий термін визначеної програми.
2. Рішучу зміну засобів управління, які застосовувалися досі і ґрунтувалися на недовірі до громадської самодіяльності, зокрема: строге дотримання законності в управлінні; усунення двовладдя військової та цивільної влади у питаннях, які не мають безпосереднього відношення до ведення воєнних операцій; оновлення складу місцевої адміністрації; розумну і послідовну політику, спрямовану на збереження внутрішнього миру; усунення розбрату між національностями та класами [213, с.133-136].

Додавався і перелік необхідних заходів законодавчого, політичного, адміністративного, національного, релігійного та соціального характеру, які склали розширені і деталізовані вимоги попередньої кадетської програми [213, с.133-136]. Одночасно державні радники блоку ухвалили окрему постанову, у якій зазначалося, що розглянувши програму найближчих заходів щодо порядку управління та законодавства, яка об'єднала значну більшість Державної думи, і схваливши накреслені цією програмою загальні підвалини, група центру Державної ради і прилеглі до неї члени гуртка позапартійного об'єднання і академічна група з прилеглими до неї безпартійними на об'єднаному засіданні 24 серпня 1915 року ухвалили: прилучитися до програми, яка об'єднала Державну думу [18; 123; 124].

25 серпня 1915 р. програму “прогресивного блоку” було оприлюднено у Москві, а 26 у Петрограді. Ще 24 серпня програму вручили урядові.

Урядову ж воєнну політику окремі громадські організації почали засуджувати ще до оприлюднення програми “прогресивного блоку”, що підтверджувало правильність обраного ним курсу. Так, ще у травні 1915 р. з’їзд промисловців, який поклав початок організації воєнно-промислових комітетів, ухвалив резолюцію із закликом до єднання у дружній роботі, по прикладу наших союзників, щоб своєчасно надати армії усе їй необхідне. Резолюція визнавала абсолютно недостатніми усі урядові спроби піти назустріч цій потребі створення продовольчого комітету постачання армії [230, с.239]. У червні 1915 р. на земських та дворянських зборах усїєї Росії енергійно критикувалася урядова політика щодо забезпечення фронтів усім необхідним для боротьби з ворогом. Деякі дворянські громади ухвалили постанови про вихід з організації об’єднаного дворянства [230, с.243].

Така реакція громадськості, до того ж з боку промисловців і навіть дворянства, справляла певний вплив на членів уряду. 25 та 26 серпня 1915 р. уряд обговорював програму і більшість міністрів наполягала на необхідності домовитись з блоком. Міністри звернулись до Миколи II з колективною запискою, у якій висувалось питання про потребу дати відповідь на заявлені утвореною у думському середовищі більшістю побажання [49]. Проти угоди з блоком виступив лише голова уряду І.Л.Горемикін.

Не зважаючи на його позицію, 27 серпня, за дорученням кабінету міністрів, чотири міністри (державний контролер П.О.Харитонов, внутрішніх справ О.Н.Щербатов, юстиції О.О.Хвостов та торгівлі В.М.Шаховської) зустрічались з представниками блоку вдома у П.О.Харитонова. Міністри заявили, що вимоги в принципі є прийнятними, але найважливіша з них – “кабінет довіри” – належить до компетенції монарха [123]. Переважна більшість міністрів і 28 серпня констатувала необхідність точно визначити подальше спрямування урядової політики і закликати до складу уряду об’єднаних спільністю поглядів на прийдешні завдання осіб [50]. Таким

чином міністри висунули перед монархом питання про оновлення уряду відповідно до побажань блоку. Внаслідок цього 3 вересня 1915 р. Думу і Державну раду було розпущено, а невдовзі звільнено усіх міністрів, що наполягали на необхідності угоди з блоком. До названих вище чотирьох додавались міністр іноземних справ С.Д.Сазонов, фінансів П.Л.Барк, освіти П.М.Ігнат'єв, військовий О.О.Поліванов, землеробства О.В.Кривошеїн, обер-прокурор синоду О.О.Самарін. Голову уряду І.Л.Горемікіна імператор також замінив ставлеником Г.Распутіна та цариці Б.В.Штюрмером [169, т.2, с. 190].

Оскільки мова йде у принципі про депутатів верхньої палати, необхідно зазначити, що усі згадані члени уряду були призначеними державними радниками. Відповідно до всіх трьох запроваджень законодорадчої Державної ради – 1810, 1842 та 1901 рр. – міністри виявлялись державними радниками за їхньою посадою [283, с.70-96; 116, с.628]. Запровадження 1906 р. надавало міністрам право бути присутніми на засіданнях Державної ради і брати участь у голосуванні лише маючи звання державного радника [151]. Старої ж традиції Микола II дотримувався тим, що на посаду міністрів призначав лише державних радників або одночасно і міністром і радником.

На початку осені 1915 р. відбулася подія, яка справляла істотний вплив на увесь подальший плин російського життя. 5-8 вересня 1915 р. у невеличкому швейцарському селі Ціммервальд відбулась міжнародна конференція, яка виступила проти розв'язаної війни. У ній взяли участь соціалісти десяти країн: Росії, Італії, Швейцарії, Болгарії, Румунії, Німеччини, Франції, Голландії, Швеції, Норвегії, а також Польщі. Слід зазначити, що ще до початку світової війни відбулися три міжнародні соціалістичні конгреси – Штутгартський (1907 р.), Копенгагенський (1910 р.) та Базельський (1912 р.), які визначили тактику боротьби соціалістів в умовах війни, зобов'язавшись використати створені нею економічну та політичну кризи в плані здійснення соціалістичної революції. Однак з початком світової війни майже усі лідери соціалістичних партій і II Інтернаціоналу виступили з підтримкою своїх урядів, увійшли до його складу, голосували за надання

воєнних кредитів. Внаслідок цього II Інтернаціонал зазнав краху. В цих умовах крайні ліві елементи Інтернаціоналу і зібралися у Ціммервальді. Однак навіть між ними не було згоди: більшість делегатів стояла на пацифістських позиціях, тобто виступала за гасла “миру”. В.І.Ленін же висував гасло “перетворення імперіалістичної війни на громадянську”, яке не знайшло жодної підтримки. Конференція ухвалила компромісний маніфест, що обмежився загальним засудженням імперіалістичної війни. Л.Д.Троцький, який теж брав участь у роботі конференції, називав В.І.Леніна “крайнім екстремістом” серед “крайніх лівих” ціммервальдців [256, с.237-245].

Чергові засідання “прогресивного блоку” відновились лише наприкінці жовтня 1915 р. Комісія у складі шести депутатів Думи та трьох державних радників опрацювала проект резолюції, яку мали виголосити у палатах у листопаді [34]. Але сесії розпочались лише 9 лютого 1916 р. Оприлюднена в Думі та Раді декларація вітала російську армію, визнавала заслуги союзних армій, відмітала будь-які натяки на можливість передчасного миру, визнавала необхідність ще тіснішого єднання з метою забезпечення перемоги. В ній наголошувалось, що Державна дума вказала шляхи та способи її досягнення і спонукувана усвідомленням національної небезпеки, згуртувалася, відкинувши партійні сварки, і повідомила урядові свою єдину думку [423, с.176]. Далі у документі говорилося, що ця думка знайшла підтримку з боку країни, у цілковитому єднанні з Державною думою, і глибоко приголомшена несподіваним і безпідставним розпуском Державної думи, країна одностайно і наполегливо добивалася якнайскорішого скликання законодавчих установ [423, с.176]. Далі з тексту декларації витікало, що у відповідь на це членів уряду, які виявили готовність піти назустріч побажанням країни, було усунено, країну кинуто у тяжкий стан невмілих розпоряджень влади і зневаги до громадських елементів та швидко зростаючих фінансових труднощів [423, с.176]. Підкреслювалась і необхідність створення об’єднаного уряду з осіб, що користуються довірою і

здібні рішуче змінити заходи управління, які зруйнували народну єдність і вселяють ворожнечу й почуття незабезпеченості особи та майна. Декларація звинувачувала уряд у здійсненні внутрішнього роздвоєння, що послаблює дисципліну і тим більш небезпечного, що воно супроводжується економічною розрухою [108, с.175-176].

Невдоволення невдачами на фронтах зростало, а розпущені до 1 листопада палати народного представництва не збиралися з квітня місяця. Тепер Микола II мав підстави бути незадоволеним не тільки Думою, але і Радою. Остання, завдяки участі у “прогресивному блоці”, говорячи словами П.М.Мілюкова, показала, що більше не існувало “пробки” проти думського законодавства, оскільки в Державній раді мала місце більшість блоку [169, т. 2, с.226]. Новий голова уряду Б.В.Штюрмер вбачав у цьому “абсолютно безвихідне становище” [185, с.122]. У записці монархові від 7 червня 1916 р. він писав, що становище у законодавчих палатах не викликало б побоювання, коли б можна було з упевненістю сказати, що Державна рада, у її нинішньому складі, є безумовно цілісною державною одиницею, яка цілком забезпечує державні інтереси. Але цього, на жаль, сказати не можна, оскільки прагнення та завдання так званого “прогресивного блоку” Державної думи знайшли собі досить відчутну підтримку серед багатьох досить впливових членів Державної Ради, у тому числі і серед призначуваних членів. Б.В.Штюрмер пояснював, що в Раді має місце чимала група осіб зі складу призначуваних членів, яка загальним спрямуванням своєї діяльності і особливо голосування у справах політичної важливості, рішуче прилучається до “прогресивного блоку”. Ця група не тільки готова своїми голосами сприяти проходженню думських законопроектів у дусі “блоку”, але й посилено спонукає до того усіх, хто сумнівається і вагається [185, с.123-124].

Авторитет царської адміністрації нестримно знижувався на третьому році війни навіть за умови відчутного покращання забезпечення армії озброєннями та боєприпасами, що відверто визнавав монархіст С.С.Ольденбург, наводячи дані про радикальні зміни у цій справі [534,

с.582]. Виробництво гвинтівок у порівнянні з 1914 р. подвоїлось (110 000 на місяць проти 55 000); виробництво кулеметів зросло у шість разів (900 на місяць проти 160 у 1914 р.); легких гармат – у дев'ять разів (665 замість 70); трьохдюймових снарядів – у шістнадцять разів (1 600 000 на місяць замість 100 000). Вчетверо збільшилось виробництво тяжких гармат, втричі більше – аеропланів (716 проти 263) і таке інше [534, с.582]. До цього слід додати те, що з кінця 1915 р. Росія почала отримувати у зростаючих розмірах воєнне обладнання із-за кордону. Так, коли у 1915 р. було отримано кулеметів 1 057, то у 1916 р. – вже 9 428; трьохдюймових снарядів у 1915 р. близько одного мільйона, а у 1916 р. – вісім мільйонів; чотирьох та шестидюймових – 129 000 і 1 692 000. У 1916 р. також було отримано 446 тяжких (облогових) гармат і 46 000 снарядів до них [534, с.582].

Далі С.С.Ольденбург писав, що для забезпечення можливості щедротного ввозу іноземного обладнання було проведено гігантську роботу стосовно розширення мережі шляхів сполучення, побудовано 12 000 кілометрів залізничних колій на театрі бойових дій, у тому числі і нових стратегічних гілок, які дозволяли швидко перекидати війська з однієї дільниці на іншу. В умовах війни для стосунків з зовнішнім світом Росії залишились Владивосток і Архангельськ. Було розпочато укладку другої колії на Сибірській залізниці, закінчено побудову Амурської залізної дороги. Вузька колія Вологда – Архангельськ зазнала заміни широкою, що забезпечувала наскрізний рух потягів. Але Архангельський порт замерзав майже на півроку і щоб компенсувати пов'язані з цим втрати щодо ввозу озброєнь побудували розпочату лише у березні 1915 р. Мурманську залізницю. Довжиною у 1 050 кілометрів, ця дорога проходила тундрами, болотами та скельними горами Кольського півострова, через край вічної мерзлоти і полярної ночі; вона йшла далеко за полярний круг [769, с.583]. Пов'язані з її будівництвом величезні труднощі було подолано протягом двадцяти місяців. Кладка рейсів для пришвидшення будівництва виконувалась на десяти відрізках колії одночасно [534, с.583].

Війна викликала велетенську напругу матеріальних ресурсів. Армія потребувала безперервного забезпечення її фуражем, продовольством, обмундируванням, медикаментами. Зростання воєнного виробництва досягалося в основному за рахунок мирних галузей промисловості і перенапруження народного господарства, що приводило до порушення пропорцій між різними галузями виробництва, а в кінцевому рахунку – до розладу економіки. В Росії вже протягом другого року війни почала відчуватися гостра нестача у багатьох видах промислової сировини і палива. У 1915 р. з цієї причини зупинили роботу 573 заводи та фабрики, у 1916 р. – 36 доменних печей і 74 металургійних заводів. Потреба в металі задовольнялася лише на 50 % [440, т.2, с.544]. Ціною великих зусиль та піклувань видобуток палива у Росії вдалося не тільки підтримати на попередньому рівні, але й збільшити: вугілля з 1 946 мільйонів пудів у 1914 р. до 2 092 мільйони пудів у 1916; нафти з 550 мільйонів пудів у 1914 р. до 602 мільйонів у 1916 р. Площа посівів під бавовною у Туркестані зросла з 430 000 до 534 000 у 1916 р. Закінчувалась побудова чотирьох крейсерів супер-дредноутів [534, с.583]. Осінь третього року війни була порою занепадницьких настроїв. Як завжди, немало роль у тому відігравали події на фронті, фронт знову завмер на місці, а в той же час йшли бої кривавіші, ніж у 1915 р. Кампанія 1916 р. обійшлась російській армії у два мільйони людей – до того ж полоненні у цій цифрі складали вже не 40 відсотків, як під час великого відступу, а усього 10 відсотків” [534, с.584]. Це означало зростання бойових втрат у живій силі армії на 30 відсотків у порівнянні з попереднім роком. Отже, значне покращання постачання армії озброєннями та боєприпасами оберталось нелогічним погіршенням її становища і зростанням числа убитих воїнів.

І це ще більше пригнічувало свідомість народу, формувало відповідну громадську думку. Здавалося, що війні не буде кінця. У робітничому, студентському, напівінтелігентському середовищі все більше розповсюджувався циммервальдський погляд: це – імперіалістична війна, її

потрібно припинити. Виникла нова формула “оборончества”, яка дозволяла поєднувати недавні патріотичні настрої з “Ціммервальдом”; так, ми готові захищати вітчизну, але ми не бажаємо завоювань, ми – за мир “без анексій і контрибуцій”, а відтак ми – проти влади, яка затягує війну заради імперіалістичних цілей. У різних відтінках цей настрої захоплював і ліві думські фракції: трудовиків (Керенського), соціал-демократів (Чхеїдзе) і робітничу групу воєнно-промислового комітету [534, с.584-585]. Однак С.С.Ольденбург не вбачав причини поразок армії у неспроможності влади впоратися з адекватними задачами у надзвичайній ситуації і обумовленості настроїв мас цією неспроможністю. Він продовжував захищати монархічну владу, стверджуючи, що “Росія хвора війною”, перевтомлена нею, що ця хвороба складає “явище розпаду” суспільства і державності, до якого привела пропаганда “прогресивного блоку”. Автор наголошував, що російське суспільство, замість того, щоб усвідомити причини невдач, просякнулось переконанням, ніби то вся справа – у недоліках влади. Діячі ж думського блоку продовжували стверджувати, що уряд “нікуди не годиться” [534, с.585].

Помилковість же тактики боротьби блоку за владу автор вбачав у вимозі повної амністії політичних в’язнів, у залученні до боротьби усіх без якихось обмежень, у руйнації віри у царську владу. Амністія, на думку С.С.Ольденбурга, могла лише привести до надзвичайного посилення агітації проти війни: не можна ж було серйозно думати, що повернуті із заслання Каменєви та Сталіни, через почуття вдячності, перейдуть раптом на патріотичні позиції [534, с.553]. Заплющуючи очі на очевидну неспроможність урядових кіл впоратися з критичною ситуацією, автор уперто переконував у тому, що тільки залізна дисципліна, тільки царська влада, могла стримати, загальмувати ці явища розпаду [534, с.585]. Він звинувачував “прогресивний блок” у пропагандистському підриві цієї “твердої влади”.

Історик називав тактику “прогресивного блоку” не тільки помилковою, але й занадто небезпечною для майбуття країни, для царської монархії і з жалем констатував, що вона знаходила зростаючу підтримку навіть з боку тих сил, які раніш виступали безумовно на боці влади, що навіть об’єднане дворянство схвалювало кадетські гасла щодо “темних сил” та “уряду довіри”. С.С.Ольденбург писав, що восени 1916 р. до кампанії блоку долучився і дворянський з’їзд, Вже рік до того вибори до Державної ради показали, що дворянство відходить від настроїв, які запанували під враженням революції 1905 р., і повертається до давніших помірковано-ліберальних традицій [534, с. 600-601]. На листопадовому з’їзді 1916 р. дворянство, яке у серпні 1915 р. засуджувало гасло “відповідального міністерства”, ухвалило резолюцію з думською формулою про “темні сили” і “міністерство, що користується довірою країни”. С.С.Ольденбург з жалем писав, що з Державної думи, з Державної ради, з дворянського з’їзду ці настрої розповсюджувались на світські та придворні кола, аж до членів імператорської фамілії. Всюди говорили про “темні сили” та про “міністерство довіри” [534, с.601].

Звинувачуючи учасників “прогресивного блоку” у сприянні вибуху революції, С.С.Ольденбург, однак, не відповідав на запитання, що закономірно впливали з його апологетики царизму: чому саме і громадські організації, і народні маси, і навіть придворні кола та члени імператорської фамілії підтримували програмні вимоги “прогресивного блоку” і засуджували дії царського уряду? Чи складала насправді царська адміністрація “міцну” владу, чи була у неї “залізна дисципліна”? Чому Микола II не передбачив і не попередив можливі тягарі війни та поразки армії? Голова останньої четвертої Державної думи М.В.Родзянко у своїх спогадах “Загибель імперії” не погоджувався з твердженням С.С.Ольденбурга щодо значення “уряду довіри”. Навпаки, М.В.Родзянко висловлював думку, що такий уряд міг би прекрасно працювати з Думою, оскільки під впливом війни дрібні розбіжності між окремими партіями центру були вирівняні і досягнута така угода, яка створювала об’єднану у

“прогресивному блоці” більшість і забезпечувала урядові надійну опору [230, с.122-123].

До цієї думки приєднувався і П.М.Мілюков [169, т.2, с.176-177]. П.М.Мілюков зазначав, що для утворення такої парламентської більшості йому довелося вирішити чотири завдання: опрацювати програму діяльності Державної думи, створити засіб втілення її в життя у вигляді “уряду довіри”, зміцнення позицій блоку шляхом забезпечення опори з боку громадських організацій, єднання думського блоку з Державною радою [169, т.2, с.179-186]. І хоча П.М.Мілюков поставив об’єднання з верхньою палатою на останнє, четверте місце, він вбачав у створенні “прогресивного блоку” важливу умову покращання законодавчої діяльності Державної думи. Автор підкреслював, що ці обставини надавали блоку особливого значення, оскільки вони усували перешкоду у проходженні законодавства у порядку думської ініціативи через обидві законодавчі палати. Така капітальна зміна у створеній Основними законами 1906 р. системі, мала викликати особливе занепокоєння в урядових колах. Адже тепер не існувало “пробки” проти думського законодавства, оскільки у Державній раді мала місце більшість блоку [169, т.2, с.226].

П.М.Мілюков зачіпав також питання про відношення “прогресивного блоку” до підготовки антиурядового перевороту. Зокрема, він зазначав, що у 1915 р. такі настрої серед учасників об’єднання не спостерігалися і що вони виникли і розповсюджувалися всюди саме як результат невдач блоку, лише рік по тому, у другій половині 1916 р. [169, т.2, с.178]. Автор продовжував, що наприкінці 1916 р. думка про палацовий переворот висувалась на перший план і з нею доводилось рахуватися у першу чергу. Серед членів блоку питання було поставлено на обговорення [169, т.2 с.244]. П.М.Мілюков стверджував, що усуненням Миколи II з трону учасники блоку сподівалися створити кращу гарантію переходу до конституційного ладу [169, т.2, с. 244]. Нарешті, П.М.Мілюков писав, що прогресивний блок відіграв вирішальну

роль у визначенні особового складу Тимчасового уряду, програми його дій та тактики втілення в життя програми [169, т.2, с.252, 259].

О.Г.Шляпников виступав досить непослідовно і суперечливо в оцінці пов'язаних з “прогресивним блоком” подій. Перш за все суперечливою була оцінка стосунків блоку з царським урядом. На одній сторінці він заявляв, що “прогресивний блок” разом із створеними ним же громадськими організаціями виявилися царськими холопами, навіть і не думаючи боротися проти монархічного уряду [268, с.277-278]. На наступній же сторінці автор називав учасників блоків та мобілізовані ним широкі маси “витязями російського лібералізму”, які борються з урядом царя [268, с.279]. О.Г.Шляпников визнавав вплив “прогресивного блоку” на широку громадськість країни, громадські організації, які швидко набули велетенського значення у справах обслуговування потреб війни, на демократично налаштовану інтелігенцію і взагалі на гущу [268, с.277]. Автор зазначав, що ця опора здійснювалась на такі організації, як Всеросійський союз міст, Всеросійський союз земств, Воєнно-промислові комітети, купецькі управи, різні біржові комітети, об'єднане дворянство тощо [268, с.279]. Він писав про урядову заборону друкувати виступи депутатів – учасників “прогресивного блоку”, хоча їх тексти розмножувалися найрізноманітнішими способами і “досить щедро” розповсюджувались серед населення [268, с.283]. Підкреслював О.Г.Шляпников і значення розповсюдження широкої нелегальної літератури з виступами у Думі та Державній раді, листів ліберальних діячів і, нарешті, резолюцій різних з'їздів, які справляли велетенський вплив на устої царського трону. Внаслідок цього восени 1916 р. царська монархія втратила і той невеликий кредит у забобонній, відсталій частині населення, що підтримувався пресою, поліцією та церквою [268, с.338].

Автор підкреслював особливо великий вплив виступів “прогресивного блоку” на солдатську масу [268, с.346]. Відверто писав більшовик і про сильний вплив парламентського об'єднання на робітничій клас та навіть на

соціалістів [268, с.284]. О.Г.Шляпников писав, що представники робітничих організацій, у згоді з настроями широких прошарків робітничого класу, вимагали від думської більшості застосування усіх можливих, не зупиняючись і перед самими крайніми, засобів, щоб шляхом вільно і широко розповсюджених думських звітів ознайомити населення та армію з працями Державної думи [268, с.288]. Зазначалося також, що “прогресивний блок” знаходив підтримку і з боку меншовиків та народників [268, с.296].

А розвиток подій в середині 1916 р. показував все більше падіння авторитету уряду, сприяв формуванню відповідної громадської думки про царську адміністрацію. 20 жовтня 1916 р. “прогресивний блок” ухвалив чергову декларацію. Вона розпочиналася з констатації того факту, що Державна дума приступає до своїх занять у дні тяжких випробувань і бентежного громадського настрою і усвідомлює необхідність нагадати усім, що війну потрібно будь-якою ціною довести до переможного кінця [107, с. 98]. Далі у тексті документу говорилося, що, на превеликий жаль, Державна дума має визнати, що діяльність уряду протягом минулого року створила серйозні перешкоди на шляху успішної боротьби. Ще рік тому більшість Державної думи вказувала на безсилля уряду, який не спирається на довіру народу, та на ознаки, що загрожували потрясінням народного господарства внаслідок нетямущих і безладних розпоряджень роз’єднаної влади. Вказівки ці ні до чого не привели. Заняття Думи двічі переривалися і народних представників було позбавлено можливості взяти участь у попередженні передбачених ними загроз. Законодавство ж було захаращено заходами по 87-й статті, які не викликались необхідністю і не носили нагального характеру [107, с.98]. У зв’язку з цим говорилося, що упродовж минулого року поновлений уряд ще яскравіше продемонстрував своє безсилля вирішувати проблеми війни і внутрішнього стану країни. І як наслідок цього недовіра до влади перейшла в обурення. Населення шукає пояснень таких дій, які, створюючи внутрішні труднощі, слугують на користь ворогові [107, с. 98].

Констатуючи зростаючу гостроту продовольчого питання, декларація звинувачувала владу у величезній непередбаченості, нерозумінні викликаних війною докорінних змін у порядку постачання населення продуктами першої необхідності, у відсутності єдності в діяльності різних органів державної влади, що доходять до відкритої боротьби між ними, у прагненні діяти не в єдності з громадськими та професійними організаціями, а часто і свідомо проти них. З декларації випливало розуміння усім населенням того, що причину труднощів складає не відсутність продовольства, а абсолютне невміння керівництва їхнім розподілом [107, с.98]. Текст продовжував, що громадськість, яка з дивовижною одностайністю запропонувала свої сили для справи війни, уряд всіляко відкидав. Громадські організації, що працювали на потреби війни, було несправедливо скривджено і взято під підозру і поліцейський нагляд. Така зневага влади до величного народного пориву, замість того, щоб притягти усі сили країни до дружньої загальної боротьби з ворогом, вносить розбрат і створює ґрунт для переваги особистих устремлінь над громадськими [10, с.98].

На погляд автора цієї дисертації, в декларації мала місце не тільки правда, але і демагогія. Адже в породженій великою війною внутрішньополітичній ситуації, поряд з фактами неспроможності уряду адекватно реагувати на виклики доби, діяли і такі важливі чинники, як підризна робота іноземних розвідок, спрямовані на поразку царизму у війні та на перетворення останньої на громадянську революційні формування, ідеологічна диверсія у вигляді листівок, брошур, газет, які фінансувалися, друкувалися ворогом і мільйонними накладами розповсюджувалися на фронтах та в тилу і формували спрямовану на деморалізацію солдатської маси, активізацію революційних сил, радикалізацію вимог робітників громадську думку. Значний вплив справляла підризна робота спеціальних німецьких батальонів, які було сформовано із переодягнених у солдатські мундири офіцерів, що володіли російською мовою і удавалися до практики

агітаційного “братання” на східному фронті з метою розкладання російської армії.

До цього можна додати, що певну частку демагогії вносила у визначення сутності, змісту та спрямування декларації і подібних їй документів боротьба за владу. Про це свідчать гіперболізація як засіб впливу і переконання, застосування найвищих ступенів прикметника та публіцистичність викладу. О.Г.Слонімський писав з цього приводу, що боротьба “прогресивного блоку” не проти державного устрою, а лише проти ставлеників камарильї визначала і засоби боротьби – особисте знеславлювання супротивника, що, у свою чергу, змушувало удаватися до наклепів та інсинуацій [151, с.269].

Укладачі тексту декларації вбачали надзвичайну небезпеку у кроках уряду, що безглуздо втрачають дорогоцінне надбання взаємної довіри між союзниками та що країна позбавлена навіть можливості зрозуміти, відбувається це через невігластво та нездатність, чи має своїм джерелом таємну інтригу [107, с.98]. В декларації підкреслювався настільки серйозна небезпечність такої ситуації, що Державна дума не може не висловити з цього приводу найрішучішого протесту. Вона знову підіймає свій голос вже не для того, щоб попередити про загрозову небезпеку, а для того, щоб сказати, що уряд у даному його складі нездатен з нею впоратися. В ім'я досягнення тієї величної національної задачі – перемоги над ворогом, яка схилила більшість зімкнутися і підтримати навіть ту владу, до якої не має навіть співчуття, – ця більшість рішуче заявляє, що особи, подальше перебування яких на чолі управління загрожує небезпекою успішній ході нашої національної боротьби і які викликають до себе відверту недовіру, повинні поступитися місцем людям, об'єднаним однаковою розумінням задач сьогодення і готовим у своїй діяльності спиратися на більшість Державної думи і втілити в життя її програму [107, с.98]. Останнє слово Державна дума звертала до воїнів, доблесної армії і уславленого флоту. Декларація закінчувалась висловлюванням їм почуття “безмірної вдячності за усі їхні подвиги, святим вшануванням пам'яті жертв, що полягли у безконечних

боях, і твердої, непохитної віри у те, що прийде день перемоги, яка надолужить принесені у жертву рідній землі усе горе і усі муки” [107, с.98].

Як і передбачалось указом про перерву сесії палат народного представництва, з початком листопада 1916 р. останні відновили свої засідання, які мали протягом кількох днів ухвалити підготовлений урядом бюджет [11; 12; 63]. О.Г.Шляпников писав, що день 1 листопада і наступні дні виявились дійсно червоними днями на вулиці лібералів. Парламентський спосіб боротьби не поступався своїми формами перед європейським. Уряд забороняв друкувати декларації та промови депутатів, але це привело до того, що усі вони виходили нелегально [268, с.279-280]. Сесія відкрилася декларацією “прогресивного блоку”, у якій від імені п’яти фракцій IV Державної Думи в діяльності царського уряду було знайдено багато серйозних перешкод на шляху до успішного завершення війни. Більшовик продовжував, що центром уваги виявилась промова вождя російського лібералізму П.М.Мілюкова. Його виступ був програмним не тільки для партії кадетів, але і для усього блоку. Основною думкою оратора, що проходила по усій промові – від її початку до самого кінця, була нездатність уряду і його небажання впоратися з усіма труднощами, що випливали з умов воєнної доби. Особливо сильні удари було спрямовано проти глави уряду того часу Б.В.Штюрмера. Останнього робили центром германофільського напрямку придворних кіл і підозрювали у прямій зраді [268, с.280].

Програмні виступи членів “прогресивного блоку” знаходила багатьох прихильників в особі громадських організацій різної політичної орієнтації, що турбувало уряд [14; 34, 47, 59]. О.Г.Шляпников констатував, що боротьбу за владу, атаки на царський уряд буржуазії вдалося дуже швидко перенести далеко за межі Таврійського палацу. Початок зими 1916 р. ознаменувався низкою найкрупніших з’їздів, які відкривали буржуазії широку можливість використання їх для підсилення наступу на владу. Політика царського уряду не зустрічала опори навіть у середовищі вірнопідданого дворянства. З’їзд представників дворянських громад, що відбувся 28 листопада 1916 р.,

прилучився до поміркованих вимог прогресивного блоку [268, с.282]. 26 листопада Державна рада більшістю у 94 голоси проти 34 ухвалила заяву, у якій підкреслювалась необхідність рішучого усунення впливу на державні справи “прихованих безвідповідальних сил” і утворення уряду дійсно згуртованого і об’єднаного визначеною програмою, що спирається на довіру країни і саме тому є здатним на спільну з законодавчими установами діяльність [68]. 27 листопада 1916 р. з’їзд об’єднаного дворянства, що ще рік тому закликало Миколу II до боротьби з “прогресивним блоком”, в ухваленій резолюції підкреслив необхідність створення сильного уряду, який був би здатним до спільної з законодавчими установами роботи і згуртований єдністю спільної програми [38]. В останні дні листопада 1916 р. програмні вимоги “прогресивного блоку” знайшли відгук у заяві Державній думі п’ятох московських організацій: Московського біржового комітету, Московської купецької управи, Московського комітету хлібної біржі, Московського комітету м’ясної біржі та Московського комітету біржі харчових продуктів [268, с.284].

Одночасно з означеною заявою вимоги “прогресивного блоку” підтримали своєю резолюцією робітники оборонних заводів [268, с.284-285]. В ті ж дні звернулися до Думи з відозвою робітники центрального і окружного воєнно-промислових комітетів [268, с.288]. 9 грудня 1916 р. у Москві розпочав роботу загальноземський з’їзд, ухвалена яким резолюція заявляла про необхідність створити уряд, достойний великого народу і сильний відповідальністю перед народом і народним представництвом [230, с.259]. Ухвалена 11 грудня 1916 р. резолюція представників різних громадських організацій “усіх класів населення”, що зібралися “на продовольчу нараду”, висловлювала рішучий протест проти звичної політики старої влади, яка розпорошує і дезорганізовує країну у час, коли народу потрібна доконечна напруга і об’єднання усіх його сил [268, с.248]. Цій безсовісній і злочинній владі, яка дезорганізує країну й обезсилює армію, народ не може довірити ні продовження війни, ні підписання миру. І далі

мотивувалась необхідність зміни державного устрою і заклики до її здійснення. У документі зазначалось, що у ці фатальні дні, які вирішують долю вітчизни, має бути покінчено з політичною системою, яка привела країну на край загибелі. Наголошувалась нагальна задача моменту об'єднання усіх прошарків і класів населення у міцно спаяну організацію, здатну вивести народ із глухого кута, а також рішучість Державної думи очолити маси, щоб неухильно і мужньо довести розпочату велику справу до кінця, без жодних компромісів, жодних поступок. Декларація зверталася до армії із закликом підтримати Думу вирішити таку задачу. “Наше останнє слово – до армії, – говорилося у документі. – Нехай знає армія, офіцери і солдати, що уряд, руйнуючи і розпорошуючи живі сили країни, завдає непоправного удару загальній справі. Нехай знає армія, що уся країна готова згуртуватися для того, щоб вивести Росію з погИБельної кризи, яку вона переживає” [268, с.248-249].

Після ухваленної громадськими організаціями резолюції 11 грудня 1916 р. у великих містах, особливо у столицях, ходили по руках і інші документи, що спрямовувались до різних верств населення Росії. У зверненні “групи об'єднаних громадян Петрограду” говорилося: “Досить же відвертого знущання над країною і армією. Час нарешті найбільшій світовій країні мати уряд, достойний великих задач, що лягли на могутні плечі Росії. Такий уряд може скластися лише з кращих громадських сил, які поважає уся країна. Їм ми повинні розчистити дорогу до влади” [268, с.257]. Звернення закликала боротися не тільки за відставку правих міністрів, але й до повали спільними зусиллями ненависної купи ставлеників старого режиму, усіх цих Горемікіних, Штюмерів, Трепових, Голіциних, Бобринських, Протопопових, Щегловитих, Шаховських, Рітхів і інших міністрів. Наголошувалась необхідність покласти безумовний край тим темним впливам, якими жив і живе нинішній уряд, і тим позбавити армію і захисницю Росії від нових мільйонів жертв. Група зверталася конкретно до армії, робітничого класу, до усіх російських людей [268, с.258-259].

Одночасно вийшло і звернення “групи об’єднаних громадян Петрограду” “До робітників”, у якому вже прямо висувалися фактично революційні заклики: “Геть злочинний уряд, геть ставлеників самодержавства! Хай живе відповідальний перед народом уряд з кращих громадських діячів” [268, с.259-260].

Усе це свідчить, що змагання за владу “прогресивного блоку” виходили за межі парламентських методів боротьби: підготовка до перевороту з метою заміни монарха на троні, заклики до повалення “старого режиму”, системи самодержавства, розповсюдження з парламентської трибуни наклепів, інсинуацій, позбавлених реалістичних підстав звинувачень, подання фактів нерозпорядливості в тилу, вневдач на фронтах та помилок як свідоме шкідництво та зраду. Одночасно вони спростовують традиційне в радянській історіографії твердження, що прогресуючий розвиток революційної ситуації в Російській імперії восени 1916 р. виявився наслідком пропагандистської і організаторської роботи більшовицької партії.

І таке спростування підтверджується словами С.С.Ольденбурга [534, с.600-601], О.Г.Шляпникова [268, с.277, 279], О.Г.Слонімського [591, с.269], які писали, що у листопаді-грудні 1916 р. саме “прогресивний блок” організував виступи широких народних мас на підтримку його гасел та вимог. Останній підкреслював, що наслідком політичної діяльності лібералів у вирішальний історичний момент – з осені 1916 р. – склалася безпосередня революційна ситуація і країна почала швидко наближатися до революції, до перемоги Лютневої революції включно [591, с.9]. Він визнавав і визначальну роль ліберальної буржуазії в організації зростаючого масового руху наприкінці 1916 р. [591, с.269]. О.Г.Слонімський писав з цього приводу, що організовані “прогресивним блоком” виступи широких мас більшовики використали належним чином. Важливість цього використання пояснювалась тими обставинами, що листопад та грудень були місяцями спаду робітничого руху і виступи “прогресивного блоку” виявились в центрі уваги політичного життя країни [591, с. 9; 269].

Розповсюджені в масах звернення, декларації, заклики, резолюції, постанови свідчили про зростання впливу ідей цього парламентського об'єднання і падіння авторитету влади. Ненависть до уряду проникла у самі низи. О.Г.Шляпников констатував, що уряд це знав, відчував і готувався до боротьби, озброював городових, навчав їх стріляти з кулеметів та гармат [268, с.262-263].

Таким чином, прагнення “прогресивного блоку” до влади шляхом розширення, загострення та інтенсифікації боротьби проти уряду, яку парламентське об'єднання проводило з метою попередити соціальний вибух в країні, послабляло і без того слабку владу і наближало те, чого прагнуло уникнути. Фактично блокісти сприяли лівим екстремістам у революціонізуванні народних мас, у тому числі і мільйонів озброєних солдатів, які і без їхньої участі зазнавали сильного впливу циммервальдських ідей.

Слід зазначити, що публікувалися і резолюції чорносотенців, з одного боку, і більшовиків-ціммервальдців, з іншого. Так, 21-23 грудня 1916 р. відбувся з'їзд об'єднаних монархічних організацій під головуванням державного радника І.Г.Щегловитова, на якому знайшла ухвалу постанова з контр-програмою проти декларації “прогресивного блоку”. Однак окрім голослівних звинувачень в “узурпації задач, що належать вирішенню влади”, постанова нічого не мала [230, с.227-228]. У листівці Петербурзького комітету більшовицької партії прихильники і діячі “прогресивного блоку” звинувачувались у відданості царизмові і у прагненні ліберальної буржуазії за будь-яку ціну прийти до влади шляхом заміни царських міністрів своїми ставлениками, що не принесе полегшення ні народу, ні солдатам. Листівка закінчувалась гаслами-закликами: “Хай живе революція! Хай живе соціалізм!” [268, с.242-243]. В той же час більшовицькі гасла “поразки свого уряду” та “перетворення імперіалістичної війни на громадянську” розуміння і масової підтримки не знаходили, що визнавалося і керівництвом партії [623, с.284]. О.Г.Шляпников зазначав “марність” спроб залучити кого-небудь до

нелегальної роботи, тобто до пропаганди пораженьських гасел. “Усі “колишні” с.-д. більшовики – писав він з цього приводу, – інтелігенти і літератори – засіли в установах і організаціях союзу міст, земств, воєнно-промислових комітетів і таке інше. Багато хто з них, як, наприклад, Стеклов, Шарий, Данський, Красін, Красіков та інші на версту не підходили до нелегальної роботи і втікали від нелегальної публіки” [268, с.247].

Забігаючи наперед, слід сказати, що навіть після падіння царизму більшовики – рядові і лідери – підтримували Тимчасовий уряд і патріотичні гасла. Так, Л.Д.Троцький підкреслював, що у березні 1917 р. “Правда” писала: “Будь-яке пораженьство вмерло у той момент, коли на вулицях Петрограду показався перший революційний полк. Цей день був днем оборончеського тріумфування. Ідеї Леніна не знайшли у ті дні жодного захисника” [623, с. 259]. Протягом останніх двох місяців 1916 р. громадські організації 22 губерній підтримали вимоги “уряду довіри” або відповідального уряду, що П.М.Мілюков назвав “бойовим зіткненням блоку та громадських організацій з урядом” [169, т.2, с.242].

За таких умов свою неспроможність уряд демонстрував і нездатністю розпорядитися наявним продовольством, через що, за висловом М.В. Родзянко, безпорядки в тилу набували загрозливого характеру. У Петрограді вже відчувалась нестача м'ясних продуктів. Поміж тим, проїжджаючи містом, можна було зустріти череду навантажених зіпсованими м'ясними тушами підвід, які везли їх на миловарню. Підводи ці потрапляли перехожим серед білого дня і викликали у жителів столиці обурення: на ринку м'яса бракує, а на очах у всіх майже на звалище везуть зіпсовані туші [496, с.152]. Члени особливої наради виявили за Балтійським вокзалом холодильники у повному порядку, і в той же час навкруги було навалено гори гнилих туш. Це м'ясо призначалося для відправки на фронти. Однак його не було де зберігати. Коли ж постачальники просили дозволу побудувати нові холодильники, вони не добилися ні грошей, ні дозволу. М.В.Родзянко наголошував, що як і зазвичай, міністерства не могли поміж собою

домовитися: інтендантство замовляло, залізниці привозили, а зберігати було ніде, на ринок же випускати не дозволялось. Це було так безглуздо, як і багато чого іншого. Ніби змовившись, усі приносили шкоду Росії [230, с.152].

Голова Думи зазначав, що загинули тисячі пудів м'яса. Однак через неспроможність уряду вирішувати продовольчі та транспортні питання через відсутність холодильників гинули вже не тисячі, а сотні тисяч пудів завезеного м'яса із Сибіру. Винного ж не знайшли. О.О.Поліванов був переконаний, що "м'ясну історію" він вважає не випадковістю і навіть не наслідком розрухи, а планомірним виконанням німецької програми [230, с. 153]. У Сибіру ж на залізничних станціях лежали биті туші у півмільйона пудів, які могли згнити за першої ж відлиги [230, с.199].

17 грудня 1916 р. сесії палат народного представництва, що все більше протиставляли себе урядовій політиці і спиралися на зростаючу підтримку з боку народних мас, було перервано до 19 лютого 1917 р. [169, т.2, с.240]. Передостанню крапку у підтримці гасел "прогресивного блоку" поставила ухвалена у січні 1917 р. резолюція новгородського дворянства. Скликане для обрання на черговий трьохлітній термін губерньського предводителя дворянства зібрання дворян заслухало промову голови Державної думи М.В.Родзянко, що був дворянином цієї губернії, і ухвалило резолюцію. У ній говорилось, що коли Державна дума і Державна рада не будуть скликані, і правителі, яким країна не вірить і які виявляються ворогами громадського блага, підкопуватимуться під устої народного представництва, Росія загине у вирі невпинних пристрастей [230, с.260-261]. Після вбивства 17 грудня 1916 р. Г.Распутіна, за висловом П.М.Мілюкова, в країні склалися усі обставини відкритої і до того ж цілком легальної боротьби проти уряду. Наприкінці грудня представники "прогресивного блоку" провели переговори з представниками земського і міського союзів з питання: що зробити у випадку якогось краху, щоб країна отримала необхідну їй владу. П.М.Мілюков

констатував, що у цих попередніх переговорах і намітився той уряд, який виник внаслідок перевороту 27 лютого [208, с. 350].

Останнім актом державних радників виявилась надіслана ними 28 лютого 1917 р. телеграма Миколі II. В ній говорилось про повний розлад транспорту і відсутність підвозу необхідних матеріалів, про зупинки заводів і фабрик, вимушене безробіття і викликане тим розладом транспорту надзвичайне загострення продовольчої кризи і доведення народних мас до відчаю. Радники констатували наростаюче загострення цього почуття тією ненавистю до уряду і тими тяжкими підозрами проти влади, які глибоко запали в народну душу. Усе це вилилось у народні заворушення стихійної сили, і до цього руху приєднуються і війська. Уряд, який ніколи не користувався довірою Росії, остаточно дискредитований і нездатний впоратися з грізним становищем. Імператора наполегливо переконували, що подальше перебування уряду біля влади означає цілковиту загибель законного порядку і тягне за собою неминучу поразку у війні, загибель династії і величезні нещастя для Росії. Державні радники вбачали останній і єдиний засіб у рішучій зміні монархом напрямку внутрішньої політики відповідно до неодноразово висловлених народним представництвом, станами і громадськими організаціями побажань, у негайному скликанні законодавчих палат, відставці чинної Ради міністрів і дорученні особі, яка заслуговує на всенародну довіру, подати імператору на затвердження список нового кабінету, здатного управляти країною у цілковитій згоді з народним представництвом [250].

Таким чином, державні радники, не зважаючи на чисельну меншість у складі “прогресивного блоку”, відіграли значну роль у його виникненні і особливо в опрацюванні програмних документів. Ідею створення блоку було подано П.М.Мілюкову також державним радником О.В.Кривошеїним. Завдяки позиції державного радника В.Й.Гурко “прогресивний блок” ухвалив програму радикального спрямування. Редакційну комісію з опрацювання остаточного тексту програми блоку складала більшість державних радників,

а керував нею державний радник, голова президії і засідань блоку О.М.Меллер-Закомельський. Певну позитивну роль у пропагуванні закладених у програмі ідей відіграли і державні радники-міністри, за що їм поплачували відставкою. Участь членів верхньої палати у “прогресивному блоці” привела до того, що Державна рада перестала відігравати роль законодавчої “пробки” ухвалених Думою законопроектів. Це складало у перспективі важливий чинник можливого подальшого розвитку російського парламентаризму. Реалізація програмної вимоги “прогресивного блоку” щодо формування відповідального перед палатами народного представництва “уряду довіри” могла б створити альтернативу подальшого історичного розвитку Росії: реальну можливість досягнення перемоги у війні і уникнення небачених у світі революційних потрясінь.

З іншого ж боку, “прогресивний блок” своєю боротьбою за прихід до влади послаблював систему російської влади. Блокісти, поряд з правдивими фактами, яких зовсім не бракувало, удавалися до особистої критики, наклепів, інсинуацій, а також до закликів повалення системи монархічної влади, яка веде народ, країну та армію до загибелі. Така тактика фактично не відрізнялась від тактики революційних екстремістів. Більшовики з успіхом використали розпропагандовані лібералами широкі народні та солдатські маси у досягненні власних цілей. “Прогресивний блок” схилив Миколу II до зречення на підставі звинувачень уряду російської монархічної системи у неспроможності досягти перемоги на фронтах і впоратися з внутрішніми соціально-економічними проблемами, які боляче вражали народні маси. В той же час, виходячи з цього, слід сказати, що пізніше більшовики використали таку ж тактику у поваленні Тимчасового уряду, звинувачуючи його у неспроможності вирішити внутрішні проблеми і досягти перемоги на фронтах.

6.4. Державні радники і Лютнева революція

В радянській історіографії панувала концепція об'єктивної закономірності та неминучості Лютневої революції 1917 р., а у функціонуванні та діяльності палат народного представництва історики вбачали ознаки загострення революційної кризи. Однак до цих потрясінь і праві промонархічні сили, і ліберальні формування не вважали соціальний вибух неминучим і всіляко прагнули його попередити, чого їм не вдалося досягти. Важливу роль у боротьбі за уникнення революції, а водночас і у її обумовленості та наближенні відіграли державні радники. Однак в історичній літературі відсутні присвячені цьому питанню дослідження.

Микола II не поступався вимогам “прогресивного блоку” надати палатам народного представництва право формувати відповідальний перед ними “уряд довіри”, оскільки такий крок позбавив би його повноваження утворювати виконавчу владу, керувати нею, спрямовувати її діяльність та визначати її сутність. Фактично така поступка перетворила б систему конституційної монархії дуалістичного типу, якій була властива рівновага законодавчих повноважень монарха і палат народного представництва, на конституційну монархію з “парламентським правлінням”, що сутнісно обмежує прерогативи носія верховної влади. Микола II хворобливо ставився до такої перспективи. До того ж він взагалі вважав її несвоєчасною і нездійсненною в надзвичайних умовах війни, які, на його переконання, вимагали максимального зосередження владних повноважень виконавчого характеру в одних руках. З таким поглядом тяжко не погодитись, коли б Микола II не демонстрував цілковитої неспроможності адекватно відповідати на обумовлені надзвичайними обставинами виклики. Микола II, на думку окремих державних діячів Росії та її союзників [234, с.344, 349; 83, с.202-203, 206-207], не володів необхідними монархові здібностями. Пересвідчившись у його рішучій непоступливості у питанні утворення “уряду довіри”, державні

радники удалися до підготовки і здійснення перевороту з метою усунення Миколи II з трону.

Голова третьої Державної думи і державний радник з 1915 р. О.І. Гучков, який був головним організатором перевороту, вважав, що для його здійснення існували об'єктивні і суб'єктивні чинники. На допиті у Надзвичайній слідчій комісії Тимчасового уряду він говорив, що старий лад згнив і вів країну до загибелі, переконувати нікого не доводилось. Але потрібно було технічно зорганізуватись, штовхнути людей на цей вирішальний крок [208, с.279]. Сприятливим чинником у цьому плані оберталось надання під час війни Миколою II звання державного радника вищим воєначальникам, що зберігали право командувати військами чи воєнними округами, як, наприклад, Бородкіну М.М., Гаріну М.П., Нейдгарту Д.Б., Рузьському М.В. у 1916 р. та Плеве М.В. і Шведову М.К. у 1917 р. [308, с. 250-278; 354, с. 73; 389, с. 299-307]. О.І.Гучков, обіймаючи у 1915-1917 рр. посаду голови центрального військово-промислового комітету, часто відвідував фронти, підтримував широкі зв'язки з офіцерами і генералами і добре знав їхні настрої. У слідчій комісії він говорив про своє переконання у тому, що цей переворот зустрінуть співчутливо усі, зверху донизу, що армія, як одна людина, за малими винятками, стане на бік перевороту [208, с.278]. За свідченням О.І.Гучкова, для організації і підштовхування людей на «вирішальний крок» існував відповідний засіб – гурток, до якого входило кілька членів Державної думи, що працювали в комісії оборони, і кілька молодих генералів і офіцерів генерального штабу. Це був гурток талановитих генералів і офіцерів, на чолі яких стояв генерал В.Й.Гурко [208, с.291]. В.Й.Гурко був державним радником з 1915 р. і входив до “прогресивного блоку” [122, с.157;]. Гурток також відвідували генерал-лейтенант генерального штабу, військовий міністр у 1907-1909 рр., державний радник з 1909 р. О.Ф.Редігер і генерал-лейтенант генерального штабу, військовий міністр у 1912-1916 рр., державний радник з 1912 р. О.О.Поліванов [660, с.599, 426; 207, с.278].

Напевно у цьому думсько-генштабівському гуртку і було опрацьовано план перевороту, який, за словами О.І.Гучкова, полягав у тому, щоб захопити по дорозі між ставкою і Царським Селом імператорський потяг, змусити царя зректися влади, потім одночасно, за допомогою військових частин, на які у Петрограді можна було розраховувати, заарештувати існуючий уряд і після цього вже заявити як про переворот, так і про осіб, які очолять уряд. Таким чином, на погляд О.І.Гучкова, справу мати довелось би не з усією армією, а з дуже невеликою її частиною [208, с.278]. Учасники "прогресивного блоку" знали про підготовку О.І.Гучковим усунення Миколи II з трону і сподівались використати переворот для переходу до конституційного ладу. П.М.Мілюков згадував, що думка про дворцевий переворот висувалась тепер на перший план. З нею доводилось рахуватись у першу чергу. Блок погоджувався з передачею влади монарха законному спадкоємцю Олексію і з регентством до повноліття – великому князю Михайлу Олександровичу. М'який характер великого князя і малоліття спадкоємця здавались кращою гарантією переходу до конституційного устрою [169, т.2, с.244].

Однак події випереджали наміри блокістів. Останні добились зречення Миколи II на користь його брата великого князя Михайла Олександровича. При цьому імператор зрікся і за свого сина Олексія. Михайло Олександрович відмовився від трону до вирішення питання про державний устрій Російської імперії установчими зборами, які відбулися вже після жовтневого перевороту 1917 р. Більшовики ж розігнали установчі збори, і за їх режиму не могло бути і мови стосовно вирішення питання про державний устрій Росії, особливо про конституційну монархію чи демократичну республіку.

Державні радники брали участь і в подіях, що обернулись зреченням Миколи II. Так, член "прогресивного блоку" державний радник В.Й.Гурко, виконуючи обов'язки начальника штабу Петроградського військового округу, ігнорував наказ імператора вжити заходи з поповнення петроградського гарнізону гвардійськими частинами з фронтів, особливо кавалерійськими дивізіями та кулеметними командами [534, с.618].

Морський міністр з 1911 р. і державний радник з 1913 р. І.К.Григорович під час Лютневої революції 1917 р. заборонив застосування корабельної артилерії для придушення повсталого петроградського гарнізону [534, с. 625].

Важливу роль у схиленні Миколи II до зречення відіграв і державний радник, командувач північним фронтом Н.В.Рузький, який, говорячи словами С.С.Ольденбурга, умовляв імператора та його свиту у необхідності "здатися на милість переможця", – вважаючи, що "переможець – "прогресивний блок" [534, с.631]. Більш того, М.В.Рузький, як і В.Й.Гурко, свідомо став на перешкоді виконанню наказу імператора про відправку до столиці військ з фронтів. С.С.Ольденбург констатував, що генерал М.В.Рузький своєю владою розпорядився не тільки зупинити відправку військ на підкріплення генералу Іванову, але й повернути назад до Двінського району вже відправлені з північного фронту ешелони. Тієї ж ночі із Ставки було надіслано на західний фронт, від імені імператора, наказ: вже відправлені частини затримати на великих станціях, останні – не завантажувати. Те ж було велено генералу Брусілову на південно-західний фронт [534, с.632]. Саме М.В.Рузький схилив Миколу II до згоди задовольнити головну програмну вимогу "прогресивного блоку". С.С.Ольденбург підкреслював, що М.В.Рузький домігся згоди на відповідальне перед законодавчими палатами міністерство і сповістив М.В.Родзянко, "що результат досягнуто" [534, с.634; 476, с.55-59]. У необхідності формування такого уряду ще 28 лютого 1917 р. царя переконували у своїй телеграмі 23 обрані державні радники, у тому числі і члени "прогресивного блоку" [250].

Після падіння царизму Надзвичайна слідча комісія Тимчасового уряду допитала цілу низку державних радників, які обіймали раніш вищі державні посади (міністрів та голів уряду): М.О.Маклакова, О.Д.Протопопова, Н.Д.Голіцина, І.Г.Щегловитова, Г.Є.Рейна, В.Б.Фредерікса, Б.В.Штюрмера, Н.А.Маклакова, Н.Н.Покровського, С.Є.Крижановського, О.М.Хвостова,

М.П.Ігнат'єва та інших [396]. Проте, окрім морального осуду, вони не понесли покарання за їхню політику і не зазнали переслідувань. Усе це розпочалось після встановлення у жовтні 1917 р. більшовицької диктатури. Багатьом державним радникам вдалося врятуватись втечею до еміграції. Це були П.Л.Барк, Б.О.Васильчиков, С.О.Воєводський, О.Н.Волжин, М.М.Герард, Д.П.Голіцин-Муравлін, О.І.Гучков, П.М.Ігнат'єв, П.П.Ізвольський, П.М.Кауфман, В.М.Коковцов, О.М.Куломзін, О.М.Наумов, А.Д.Оболенський, М.А.Стахович, О.С.Стишинський, В.О.Сухомлінов, О.О.Хвостов, І.П.Шипов, О.А.Ширинський-Шихматов, А.М.Щербачов, і багато інших. Тим же, що з якихось причин залишились на батьківщині, випала суворіша за життя в еміграції доля. Колишні міністри внутрішніх справ і державні радники О.Г.Булигін, О.О.Макаров, М.О.Маклаков, О.Д.Протопопов, міністр шляхів сполучення і державний радник С.В.Рухлов, останній прем'єр-міністр і державний радник М.Д.Голіцин та останній голова Державної ради І.Г.Щегловитов були розстріляні ВЧК [488]. Міністр внутрішніх справ І.Л.Горемикін, голова Ради міністрів у 1914-1916 рр. та вже згадуваний М.В. Рузький були по-бандитськи вбиті на вулиці. Державний радник, сенатор, обер-прокурор синоду В.К.Саблер, міністр закордонних справ, внутрішніх справ і голова Ради міністрів Б.В.Штюрмер померли від голоду, а міністр торгівлі та промисловості державний радник С.І.Тімашов вмер як заручник ВЧК [660, с.647, 848, 729, 241].

Певна частина державних радників, в основному правих та відвертих монархістів, виступила зі зброєю в руках проти більшовицької диктатури. Це були О.О.Бобрінський, Д.Д.Грімм, В.Й.Гурко, Н.Ф.Дітмар, О.В.Кривошеїн, С.Є.Крижановський, О.М.Меллер-Закомельський, О.Е.Нольде, Д.А.Олсуф'єв, Н.П.Петров, О.Д.Редігер, Г.Є.Рейн, С.Д.Сазонов, О.Д.Самарін та інші. Першою політичною організацією, яка керувала антирадянським рухом в Росії, виявився утворений у березні 1918 р. в Москві "Правий центр" [337]. Його очолювали державні радники О.М.Меллер-Закомельський, В.І.Гурко, О.В.Кривошеїн, О.Д.Самарін. У Москві нараховувалось біля 100

тисяч солдатів і понад 4 тисячі офіцерів, і керівники “Правого центру” готували антирадянське повстання і звільнення царської сім’ї [346; 337, с.117, 184, 234, 304; 152, т.2, с.30]. Восени 1918 р. у Києві, за участю членів Державної ради усіх скликань було утворено Раду державного об’єднання Росії – РДОР (СГОР). Її головою обрали О.М.Меллера-Закомельського, а членами керівного бюро О.В.Кривошеїна, В.Й.Гурко та депутата Думи Н.В.Савича [435, с.241, 259, 260, 236; 337, т.2, с.18, 24, 30, 37, 72, 303, 79, 131, 135; 152, т.2, с.18, 24, 30, 37, 301, 79, 131, 135]. Наприкінці 1918 р. між РДОР та Добровольчою армією було укладено угоду про перебування при штабі останньої представників РДОР. Відчутний політичний вплив на білу армію та різні антирадянські підпільні формування здійснювали й інші згадані державні радники [152, т. 2, с.184, т.1, с.143, 165; 204, с.196; 109, с.156, 154]. Виявились і такі державні радники, що погодились працювати в радянських установах: Д.І.Багалій, В.І.Вернадський, І.К.Григорович, А.Н.Куропаткін, С.М.Лук’янов, С.С.Манухін, К.С.Немешаєв, Н.Н.Покровський, О.О.Поліванов, В.І.Тімірязєв, Д.С.Шуваєв. Державний радник з 1906 р., лідер академічної групи Державної ради у 1906, 1912 – 1914 рр. Д.І.Багалій гаряче вітав повалення самодержавства [472, с.9]. Він сприяв відкриттю у рідному місті Харкові українських гімназій, читав у різних вузах курси українознавства, редагував серію книжок культурно-історичної бібліотеки, досліджував історію Слобожанщини. Про вагомий післяреволюційний внесок академіка Д.І.Багалія у розвиток української історії та культури свідчить постанова РНК УРСР 1927 р. про видання зібрання його творів [472, с.9, 11, 12].

В.І.Вернадський пройшов довгий шлях боротьби проти абсолютизму. З студентських часів він брав активну участь у громадсько-політичному русі: у земстві, створенні “Союзу визволення”, кадетської партії, у її керівництві, у Державній раді [348, с.76-78]. Вочевидь, характер особового складу Державної ради, царського уряду і інші чинники вплинули на рішення академіка В.І.Вернадського піти на службу більшовицькій Росії. Ще до

революції 1917 р. вчений зневірився у державних радниках, у яких не було ні корпоративного духу, ні блиску знань та освіти, ні відданості Росії, ні ідеї державності, і особливо в тих, що посідали крісла міністрів та голів уряду [654, с.18-19]. Відразу ж після падіння царизму В.І.Вернадський погодився працювати заступником міністра освіти у Тимчасовому уряді, де розпочав енергійну діяльність з реформування старих та відкриття нових університетів. За його ініціативою в Україні було запроваджено академію наук, першим президентом якої його і було призначено. Про визнання внеску В.І.Вернадського в розвиток української науки свідчать, зокрема, ті факти, що його іменем названо республіканську бібліотеку у Києві та Сімферопольський університет. Про наукову діяльність академіка В.І.Вернадського за радянських часів написано досить багато, а тому ми обмежимось лише сказаним.

Морський міністр з 1911 р. і державний радник з 1913 р. І.К.Григорович до лютого 1917 р. не входив до політичних груп, але визнавав за необхідну співпрацю уряду з “прогресивним блоком”. У 1920 р. його було обрано викладачем курсу морської практики у Вищій школі водного транспорту і призначено експертом з вивчення досвіду війни 1914-1917 рр. на морі. У 1922 р. він написав, на підставі архівних матеріалів, відповідну працю, рукопис якої зберігається в РДА ВМФ, ф. 701, оп.1, д.73, ч.1 [660, с. 220-221].

Генерал-лейтенант, державний радник з 1906 р. О.М.Куропаткін з 1918 р. розвивав музейну справу, викладав у середній школі географію [835, с.392]. Державний радник з 1906 р., колишній випускник медичної академії, С.М. Лук'янов з 1918 р. займався викладацькою практикою в різних вузах. З 1924 р. він професор інституту дошкільної освіти [660, с.434].

Правознавець, державний радник з 1905 р. С.С.Манухін був призначений у грудні 1917 р. керівником комітету з підготовки проекту договору Росії з Фінляндією, а пізніше працював консультантом Наркомфіну [660, с.445]. Міністр шляхів сполучення з 1905 р. і державний радник з 1912

р. К.С.Немешаєв з 1918 р. працював у Комітеті державних споруд та Народному комісаріаті шляхів сполучення [660, с.508]. Правознавець, державний радник з 1903 р. Н.Н.Покровський, як і С.С.Манухін, опрацьовував проект договору Росії з Фінляндією, у грудні 1918 – Брестського мирного договору, а пізніш займався міжнародною торгівлею [660, с.592]. Генерал-лейтенант, військовий міністр у 1912-1916 рр., військовий міністр Тимчасового уряду, державний радник з 1912 р. О.А.Поліванов у роки громадянської війни керував військово-навчальною редакцією, був членом військово-законодавчої наради при Реввоєнраді, членом Особливої наради при главкомі усіма збройними силами республіки, експертом на російсько-польських переговорах 1920 р. [660, с.595]. Міністр торгівлі з 1909 р. і державний радник з 1906 р. В.І.Тімірязєв опрацьовував проекти торгових договорів з центральноєвропейськими державами [660, с.731]. Військовий міністр і державний радник з 1916 р. Д.С.Шуваєв служив в РСЧА, під час польської війни обіймав посаду начальника штабу і командувача 4-ї армії, з 1922 р. – начальника штабу Петроградського військового округу, викладача курсів червоного комскладу “Постріл” [660, с.852]

Таким чином, зовсім незначна частина державних радників, які належали до “прогресивного блоку” і посідали найвищий щабель владно-адміністративної системи, у тому числі і військової, брали участь у підготовці палацового перевороту з метою усунення імператора Миколи II від трону. План передбачав захоплення царського потягу і змушення імператора до зречення корони на користь його брата великого князя Михайла Олександровича до досягнення чотирнадцятилітнім спадкоємцем Олексієм повноліття без залучення до цього процесу значної частини військових сил. Однак план було зірвано зреченням царя і за свого сина та відмовою брата Михайла від престолу до вирішення установчими зборами питання про державний устрій Російської імперії.

Після цього “прогресивний блок” прийшов до влади і сформував Тимчасовий уряд, який відразу ж постав перед необхідністю вирішення тих же проблем, з якими не впорався уряд монархічної системи: досягнення перемоги на фронтах і забезпечення соціально-економічних потреб народу. Тимчасовий уряд також не впорався з ними і був повалений більшовиками під тими ж гаслами і звинуваченнями, що використовувались “прогресивним блоком” у 1915-1916 рр. у боротьбі проти монархічного уряду. З встановленням більшовицького режиму певна частина державних радників брала участь у збройній боротьбі проти нього, а інша перейшла на службу у радянських установах. “Диктатура пролетаріату” розпочала масове гоніння державних радників. Переважна більшість їх врятувалася втечею за кордон. Тих же, хто залишився на батьківщині, чекали офіційні розстріли, бандитські вбивства на вулиці, смерть від голоду, поневірянь, заручництва тощо. Такими результатами обернувся еволюційний процес Державної ради орієнтаційного характеру у системі російської монархії.

Викладений матеріал дозволяє дійти наступних висновків.

На початку еволюційного процесу перетворення системи російського абсолютистського самодержавства на конституційну монархію в імперії виникли політичні партії, які відразу ж включилися у боротьбу за мандати в представницьких установах. Орієнтаційно-груповий розподіл державних радників розпочався у перші ж дні функціонування верхньої палати законодавчого народного представництва. В цей час вирізилися три напрямки: ліві прогресисти, центристи і праві. Тим самим розпочався процес розподілу політичної еліти Російської імперії на дві течії: 1) праву (консервативну) і 2) ліберальну (прогресивну), у якому вирішальну роль відіграли державні радники. Здійснені після революції столипінські реформи та запровадження народного представництва в імперії склали фундаментальні чинники та передумови поступового мирного розвитку країни і зміцнення соціального миру. Однак урядові кола не зрозуміли цієї

перспективи і накопичували своїми систематичними помилками у великій політиці причини народного невдоволення.

Особливо яскраво проявили свій характер хиби урядової політики у роки першої світової війни, до якої влада не приготувалася необхідним чином і не створила умов для надійного забезпечення перемоги. Величезною помилкою виявилась відмова уряду від підтримки з боку громадських організацій у забезпеченні успішних бойових дій армії. Замість опори на народні маси уряд виявляв їм рішучу недовіру і шукав “революцію” там, де її не було.

У цей час процес розподілу політичної еліти суспільства на дві протилежні течії набув яскраво вираженого організаційного і ідейно-орієнтаційного характеру, обернувшись виникненням “чорного” і “прогресивного” парламентських блоків.

“Чорний блок” прагнув перемоги у війні і уникнення соціальних потрясінь, оскільки воєнна поразка і революція загрожували поваленням монархічної системи і втратою панування аристократичної верхівки, до якої в основному входили представники цього об’єднання. В той же час з прогресуючим загостренням внутрішньополітичної ситуації в країні “чорний блок”, який складав органічну частину монархічної системи і визначав зміст та спрямованість її консервативно-реакційної політики, підтримував процес її гноїння, демонстрував її абсолютну неспроможність і наближав трагічну розв’язку.

“Прогресивний блок” теж прагнув перемоги і уникнення соціальних потрясінь. На відміну від “чорного блоку”, який підтримував реакційну політику монархічного уряду з його неспроможністю впоратися з породженими війною викликами, “прогресивний блок” відіграв вирішальну роль у боротьбі проти урядової політики. Його програмні настанови і опора на народні маси та громадські формування спрямовувались на досягнення перемоги у війні з мінімальними втратами і попередження кривавого соціального вибуху та руйнівних потрясінь.

З іншого ж боку, “прогресивний блок” у своїх змаганнях за прихід до влади виходив за межі методів парламентської боротьби. Він обгуджував і без того ненависний уряд, закликав до його повалення широкі народні маси в умовах війни, чим активно сприяв виникненню і швидкоплинному загостренню революційної ситуації в країні і використанню її революційними екстремістами. Саме завдяки таким методам і тактиці через рік по тому більшовики повалили сформований “прогресивним блоком” Тимчасовий уряд. Таким чином, “прогресивний блок” своїми помилками тактичного характеру об’єктивно наближав соціальний вибух, попередження якого було головною метою боротьби цього парламентського об’єднання.

Сказане дає підстави дійти висновку, що державні радники, які входили до різних орієнтаційно налаштованих формувань – “чорного блоку” і “прогресивного блоку” – не впоралися з поставленими перед ними в останні роки функціонування палат народного представництва історичними завданнями. Це стало одним з факторів, що сприяли падінню системи конституційної монархії, розвалу Російської імперії і встановленню більшовицького режиму.

Таким чином, з початку ХХ ст. і до початку 1917 р. спостерігався еволюційний процес обернено пропорційного орієнтаційного характеру. З одного боку, праві, монархічні та чорносотенні формування, що були носіями консервативно-реакційних ідей і прагнень, пройшли шлях від приборкувачів революції 1905 – 1907 рр. до перетворення на головний чинник вибуху Лютневої революції, а за нею і жовтневого перевороту. З іншого боку, ліберальна група Державної ради, що складалася на її першій сесії лише з 12 осіб і виявлялась носієм прогресивних ідей і прагнень, у процесі еволюційних змін перетворилася на більшість “прогресивного блоку” в обох палатах народного представництва.

ВИСНОВКИ

Тема представницьких органів є дуже важливою для вивчення на сучасному етапі розвитку України, яка нещодавно увійшла в коло демократичних держав з органами влади, що обираються населенням. Тому істотне значення має досвід функціонування верхньої палати народного представництва Російської імперії в системі російської монархії на початку ХХ століття.

До лютого 1905 р. в Російській імперії існувала система абсолютистського самодержавства. Воно полягало у володінні монархом необмеженими законодавчими, адміністративними та вищими судовими повноваженнями. З 18 лютого 1905р. до 24 квітня 1906 р. в Російській імперії відбувався процес перетворення системи абсолютного самодержавства на конституційну монархію з двопалатним народним представництвом – Державною думою та Державною радою. Цей процес охоплював і перетворення дорадчої Державної ради 1801 – 1905 рр. на законодавчу.

Визначальну частину еволюційного процесу російської монархії складало запровадження законодавчого двопалатного народного представництва у вигляді Державної думи та Державної ради, а також обмеження повноважень монарха Основними державними законами, що відігравали роль конституції.

Державна рада забезпечувала уникнення прямих колізій між монархом та представленим у нижній палаті народом. В системі ж однопалатного представництва переваги отримують демократія та радикалізм і такі колізії виявляються неминучими. Отже, Державна рада поставала у якості бар'єру між монархом та нижньою палатою і механізмом противаги і стримання її демократичних і радикальних постанов, чим у великій мірі визначала сутність законодавчого процесу і урядової політики. У зв'язку з цим особливу значущість складає історичний досвід еволюційного процесу

перетворення системи російського абсолютистського самодержавства на конституційну монархію, еволюційних змін характеру її функціонування, а також історичні уроки, що з цього процесу випливають.

В історії Державної ради 1801 – 1917 рр. спостерігалися еволюційні зміни структурного характеру, які полягали у наступному. У 1801 р. Олександр I утворив “Неодмінну раду” – дорадчу установу, якій належав попередній розгляд справ законодавчого характеру, і видав “Наказ Державній раді”. Документи визначали устрій, повноваження і принципи функціонування установи, що складалася з загальних зборів, чотирьох департаментів та канцелярії. Імператор призначав членів Ради і був її головою. У 1810 р. було видано запровадження Державної ради, яке завершило розпочату у 1801 р. її побудову. Запровадження мало два принципово важливих застереження: формулювання “Прислухавшись до ухвали Державної ради” та що усі законопроекти пропонуються і розглядаються лише у Державній раді. У 1842 р. Микола I видав оновлене запровадження, яке усунуло означені застереження і розширило структуру установи відповідно до потреб часу. Відтепер законопроекти могли пропонуватися і розглядатися і поза Державною радою. У зв’язку з реформами окремі структурні зміни в устрої та функціонуванні установи відбулися у 1861, 1866, 1874 рр. У 1901 р. Микола II видав нове запровадження Державної ради, яке успадкувало сутність змін 1842 р. і лише деталізувало систему її устрою та механізм функціонування.

Еволюція спостерігалася і у процесі реформування Державної ради. Протягом чотирьох етапів роботи спеціальної реформаторської комісії у кожному черговому проекті оновлених Основних державних законів та запровадження Державної ради звужувались повноваження останньої і розширювались повноваження монарха. Вона продовжилася перенесенням із запровадження дорадчої думи від 6 серпня 1905 р. до запровадження Державної ради від 24 квітня 1906 р. та до Основних державних законів 23 квітня 1906 р. положень про обмежені повноваження у сфері законодавчої

ініціативи, формування державного бюджету, здійснення правового контролю дій уряду, положення про куріальну багатоступеневу систему виборів, про станове представництво, різні цензові обмеження, закон 17 серпня, 5 листопада 1915 р. та 27 квітня 1916 р. про пристосування системи обрання радників та роботи палати до воєнних обставин.

Еволюційні зміни в устрої законодавчої Державної ради полягали у наступному. Так, коли дорадча установа складалася з загальних зборів та чотирьох департаментів, то реформована – з загальних зборів, двох департаментів та двох присутствій. Суттєві зміни відбулися у внутрішній організації Державної ради. До 1906 р. справи заслуховувались у департаментах, звідкіля надходили дл загальних зборів. В оновленій Раді усі справи законодавчого характеру розглядалися безпосередньо загальними зборами. З департаментів, особливих присутствій та державної канцелярії розглянуті ними справи надходили на монарше затвердження поза загальними зборами. Їх особовий склад монарх щорічно комплектував тільки з числа призначуваних радників. Порухенням прерогатив державних радників було надання департаменту верхньої палати права піддавати суду за скоєні під час чи з приводу виконання депутатських обов'язків не тільки її членів, але і Державної думи. У Європі за такі дії депутати підлягали лише суду тієї палати, до якої вони належали.

Еволюційні зміни у системі формування особового складу оновленої Державної ради, що полягали у перенесенні положень з запровадження дорадчих установ до устрою законодавчих, оберталися цілою низкою заперечливих сторін кадрової політики монархії стосовно верхньої палати. Зокрема, це полягало у таких її недоліках, як перевага у ній дворянства, цілковита відсутність представників міського самоврядування та неправославних конфесій, занадто високий майновий ценз у земській курії, куріально-станова багатоступенева система виборів, щорічне свавільне усунення призначуваних радників, обмеження повноважень обраних радників позбавленням їх права участі у роботі департаментів, особливих

присутствій та державної канцелярії. Не призначав монарх обраних державних радників і на міністерські посади, не говорячи вже про посади голів Ради міністрів та Державної ради. Еволюційні зміни основоположних законів від дорадчих до законодавчих принципів виявились причиною і продовженням та розширенням практики застосування таємного і протиправного способу розпуску палат народного представництва, який полягав у завчасному наданні голові Ради міністрів підписаних монархом порожніх бланків про розпуск без проставленої дати.

Повноваження Державної ради полягали у законодавчій ініціативі, бюджетних правах та нагляді за законністю дій уряду. Історичні впливи перетворили почин палати на почин міністрів, тобто призначуваної монархом виконавчої влади. Лише у разі відмови міністра від виконання “пропозиції” укласти законопроект Державна рада могла виконати цю роботу. Відтак право законодавчої ініціативи носило залишковий характер. Процедура його практичного використання мала надзвичайно складний характер. Їй були властиві, по-перше, необхідний подвійний процес законодавчої роботи, – коли міністр підтримував “пропозицію” і коли не підтримував, а по-друге, виключний вплив міністрів на хід роботи. Отже, почин виглядав, як право змусити міністра внести до палати законопроект. Це право обмежувалось також правом монарха самостійно видавати закони у порядку верховного управління та у надзвичайному порядку, відповідно до 87 статті Основних законів. Ця стаття мала діяти за надзвичайних обставин та відсутності засідань палат народного представництва, але широко застосовувалась як звичайний засіб вирішення пекучих для уряду проблем, які відкидались Думою та Радою. Працювали на користь влади і різні неточності та двозначності у формулюваннях законів стосовно законодавчої ініціативи, які уряд тлумачив відповідно до своїх інтересів.

Бюджетні повноваження Державної ради також успадкували особливості формування державного бюджету абсолютистської доби. Конкретно вони визначались не законом, а кошторисними правилами 1862 р., доповненнями

до них 1890-х років та правилами від 8 березня 1906 р., які готувалися для повноважень Булігінської Думи. Вони надавали Державній раді право не опрацювання, не внесення “проекту” і не його ухвалення як законодавчого акту, а “розгляду” чи “обговорення проектів”. Уряд розпоряджався без участі палат народного представництва і різними фінансовими фондами під приводом необхідності збереження таємниці заходів, воєнних витрат та погашення іноземних позик. Внаслідок введених обмежень бюджетне право щодо цілої низки кошторисних асигнувань носило лише номінальний характер і позбавлялось будь-якого дійового значення. Обмеженням у порівнянні з західноєвропейським правом виявилось і право нагляду за законністю діяльності уряду в управлінні державою. Це дозволяло уряду здійснювати будь-які заходи, прикриваючи їх лише «тінню законності».

Успадкувало оновлене законодавство і особливості функціонування дорадчої Державної ради 1801-1905 рр. Закони встановили обмежені права російських державних радників, якими вони користувались, на відміну від інших підданих, до тих пір, доки перебували у цьому званні. Визначальну роль у діяльності Державної ради відігравали постійні і тимчасові комісії, які виявились основним знаряддям укладання й ухвалення нею своїх постанов. Комісії попередньо опрацьовували для обговорення та ухвали загальними зборами Державної ради постанови стосовно усіх справ, що до неї надходили. Доповідачі комісій користувались на засіданнях загальних зборів Ради такими ж правами та перевагами, як і міністри. Порядок розгляду справ та специфіка діловодства Державної ради також були успадковані від її дорадчої попередниці 1801-1905 рр. Абсолютистські впливи проявились і в позбавленні Державної ради права самостійно вирішувати питання щодо скликання депутатів на сесію, її переривання та розпуску. Це право належало виключно монарху, який використовував його, разом з нечітким формулюванням поняття “сесії”, для ухвали законів та постанов у надзвичайному порядку.

Означений вище спадкоємний взаємозв'язок дорадчих та законодавчих принципів та збіг історичних обставин обумовили розподіл законодавчої діяльності Державної ради упродовж 1906 – 1917 рр. на три етапи. Перший з них охопив період від початку першої сесії палат народного представництва – 28 квітня 1906 р. – до кінця другої сесії – 3 червня 1907 р. Другий етап розпочався 1 листопада 1907 р. і закінчився 26 липня 1914 р. Він охопив період після закінчення першої російської революції і до початку першої світової війни. Третій етап охопив воєнні роки – 1914 – 1916, а також початок 1917 р.

На першому етапі своєї законодавчої діяльності Державна рада “добилася” майже нульового ефекту. Це обумовлювалось пасивною, спостережливо-вичікувальною політикою уряду, який, відповідно до основоположних законів, повинен був завантажувати Державну думу законопроектами, визначаючи при цьому і необхідний виконавчій владі їхній зміст та спрямування, підтримкою певною частиною державних радників цієї політики. Значну роль відігравали специфічні погляди державних радників на сутність законодавчої ініціативи верхньої палати, залежність від діяльності Думи та вияву законодавчої ініціативи урядом, загальні революційні пристрасті в масштабах імперії і їх вплив на діяльність «народної» палати, революційний утопізм та радикалізм Державної думи обох скликань, нетривалість легіслатури, втрата часу на формальності установчого характеру, а також загальна відсутність досвіду парламентської діяльності членів Державної думи та Державної ради.

І упродовж другого етапу законодавчої діяльності Державна рада майже не користувалася наданим їй основоположними законами правом законодавчої ініціативи: протягом семи сесій своєї законодавчої діяльності вона виявила лише п'ять спроб укладання нових законів, тобто менше однієї спроби на сесію, що складало приблизно 0,12 % від кількості сукупно ухвалених з Думою постанов. По-друге, ці надзвичайно рідкі виявлення власної законодавчої ініціативи стосувалися переважно її устрою чи

функціонування. По-третє, особливістю законодавчої діяльності верхньої палати було і те, що навіть виявлені нею законодавчі ініціативи зазнавали зволікань, тяганини і не завжди досягали мети, тобто перетворення на закон. Нарешті, четвертою помітною особливістю законодавчої діяльності Державної ради виявилось те, що вона вносила антидемократичні зміни до законопроектів, які надходили до неї з нижньої палати. До того ж ці зміни також диктувалися корпоративними інтересами, зокрема, потребою формування обраної частини особового складу Державної ради. Значній, а можливо й переважній частині державних радників, були властиві претензії на виявлення законодавчої ініціативи лише з питань надзвичайного, загальноімперського, стратегічного значення. Однак практика реалізації таких претензій не витримує критики.

На третьому етапі, тобто у роки світової війни, на відміну від західноєвропейських воюючих держав, російський царизм докладав всіляких зусиль для усунення палат народного представництва від законодавчого вирішення життєво важливих проблем, що породжувалися умовами воєнного часу. За період війни, що сягав 958 днів, Державна рада і Дума функціонували лише 218 днів, протягом яких ухвалили 26 законодавчих актів проти 1378 актів та постанов, що були запроваджені відповідно до статті 87 Основних державних законів про надзвичайне становище та у порядку верховного управління. Ухвалені палатами акти склали менше 2 % від числа проведених надзвичайним порядком актів. Політика усунення палат народного представництва від вирішення життєво важливих проблем воєнного періоду, яку наполегливо і послідовно проводив Микола II, ізолювала його від громадськості і позбавила підтримки з боку народного представництва у лютому 1917 р.

Орієнтаційні зміни в цілому полягали у радикальній зміні настроїв державних радників, їх поглядів на політику монархічного уряду, співвідношення сил ліберального та правого спрямування у середовищі особового складу Державної ради. Еволюційному процесу Державної ради у

системі російської монархії були властиві дві чітко виражені тенденції: по-перше, зменшення кількісного складу правих сил і їхнього впливу на ухвалення рішень та формування в країні громадської думки і, по-друге, різке зростання впливу ідей ліберальної групи верхньої палати.

Перша тенденція свідчить, що державні радники стояли біля витоків правого, чорносотенно-монархічного руху в Росії на початку ХХ ст. Саме державні радники відіграли вирішальну роль у створенні чорносотенно-монархічних формувань у процесі революції 1905-1907 рр., у керівництві ними та ідейно-теоретичному спрямуванні їхньої діяльності. Головним програмним гаслом створених під егідою державних радників правих формувань було збереження, а потім і відновлення абсолютизму, перетворення законодавчих палат народного представництва на законодорадчі.

Очевидим є еволюційний взаємозв'язок досвіду боротьби державних радників правого спрямування проти революції 1905-1907 рр. з формуванням у Державній раді “чорного блоку”, визначенням його програмних настанов та стосунками з царським “Двором” і об'єднаним дворянством. Після виникнення у 1915 р. між депутатами Державної думи та Ради “прогресивного блоку” праві державні радники, використовуючи минулий досвід боротьби за збереження чи відновлення абсолютизму, негайно утворили власне парламентське об'єднання під назвою “чорного блоку”. До його складу увійшли праві сили Державної ради,, царський “Двір” з його распутінським гуртком, гурток О.О.Римського-Корсакова, політичний салон Б.В.Штюрмера і праві чорносотенно-монархічні організації на чолі з об'єднаним дворянством. Головною програмною метою “чорного блоку” була боротьба проти прогресивної більшості в палатах народного представництва з метою перетворення останніх з законодавчих на дорадчі. Ідейно-політичне спрямування усіх вказаних складових частин “чорного блоку” і керівництво ними здійснювали саме державні радники. Вони відігравали керівну роль як у діяльності окремих складових частин “чорного

блоку”, забезпечуючи між ними взаємозв’язок та взаємовплив, так і у сполучній діяльності. Праві державні радники пройшли шлях від створення правих, монархічних і чорносотенних формувань та “чорного блоку” до підтримки у 1916 р. висунутих “прогресивним блоком” вимог навіть тими дворянськими та правими організаціями, які ще за рік до того вимагали повернення до абсолютизму та дорадчих палат.

Друга тенденція свідчить, що упродовж еволюційного процесу змінилося відношення більшості членів Державної ради до монарха Миколи II від підтримки його політики до прагнення замінити його на троні спадкоємцем. Цей процес обернувся зникненням політичних суперечностей у середовищі обраних державних радників, що відбилося у висуненні ними імператору вимог нагального формування відповідального перед народним представництвом “уряду довіри”, а також виникненням опозиційних сил і серед призначуваних членів палати. Суттєво змінився і характер стосунків Державної ради з Державною думою від виконання ролі “законодавчої пробки” до спільного створення з нею “прогресивного блоку”, програма діяльності якого перетворилася після падіння системи монархії на програму Тимчасового уряду.

Радикальні зміни ставлення державних радників до системи монархії обумовили і зміни характеру законодавчої діяльності Державної ради упродовж її трьох етапів, на першому з яких визначальною була боротьба проти думського радикалізму, на другому – співпраця, на третьому – розмежування особового складу на два непримиренні блоки – “чорний” та “прогресивний”, а також зміни характеру правового контролю.

Спостерігається еволюційний зв’язок довготривалого досвіду управління вищими адміністративними установами, потужного інтелектуального потенціалу, традицій з визначальною роллю державних радників у появі на історичній арені “прогресивного блоку”. Саме державні радники, не зважаючи на чисельну меншість у складі “прогресивного блоку,” відіграли значну роль в його утворенні і особливо в опрацюванні програмних

документів. Державний радник О.М.Меллер-Закомельський був головою президії блоку і керував дискусіями у якості голови зборів. Ідею утворення блоку було подано П.М.Мілюкову також державним радником О.В.Кривошеїним. Завдяки позиції державного радника В.Й.Гурко “прогресивний блок” ухвалив програму радикального спрямування. Редакційну комісію з опрацювання остаточного тексту програми блоку складала більшість державних радників (5 проти 4). Певну позитивну роль у пропагуванні закладених у програмі ідей відіграли і державні радники-міністри, за що і поплачувались відставкою. Виникнення “прогресивного блоку”, завдяки участі у ньому державних радників, створювало альтернативу подальшого історичного розвитку Росії: реальну можливість досягнення перемоги у війні і уникнення небачених у світі революційних потрясінь.

Саме означеним вище еволюційним зв'язком пояснюється і усвідомлення державними радниками нагальної необхідності відкидання будь-яких суперечностей у їхньому середовищі і здійснення практичних кроків у напрямку створення відповідального перед народним представництвом уряду, або, у разі відмови від задоволення такої вимоги Миколою II, заміни його на престолі.

Найважливішим наслідком еволюційних змін політичної орієнтації державних радників виявився розкол депутатського корпусу обох палат на “чорний” і “прогресивний” блоки. Останні, у своїй боротьбі за владу в умовах війни і неспроможності уряду адекватно реагувати на виклики доби, допустилися серйозних тактичних помилок, які також долучилися до чинників краху монархічної системи та розпаду Російської імперії. Імператор Микола II, усуненням палат народного представництва від вирішення життєво важливих задач за надзвичайних воєнних обставин, відсторонившись від безпосереднього керівництва державою взяттям на себе обов'язків верховного головнокомандувача арміями, певною мірою обумовив означені тактичні помилки “чорного” та “прогресивного” блоків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ І ЛІТЕРАТУРИ

1. ДЖЕРЕЛА

1.1. АРХІВНІ ДЖЕРЕЛА

Державний архів Російської федерації (м. Москва)

Ф. 523 «Партия народной свободы» :

1. Заседание ЦК кадетской партии 7 мая, 21 и 26 июня 1906 г. // Ф. 523, оп. 1, д. 27, л. 65, 83, 127–128.
2. Протоколы заседания ЦК кадетской партии 6-8, 9 и 10 июня 1915 г. // Ф. 523, оп. 1, д. 32, л. 164–177.
3. Протокол заседания ЦК кадетской партии 5 сентября 1915 г. // Ф. 523, оп. 1, д. 32, л. 196–202.
4. Положение фракции Партии народной свободы в Государственном Совете : заседание ЦК кадетской партии 6 июня 1906 г. // Ф. 523, оп. 1, д. 33, л. 30–38.
5. Отчет МОЦК «Состояние партийных организаций за время с 1 сентября 1908 г. до 1 мая 1909 г.» // Ф. 523, оп. 1, д. 246, л. 1–27.

Ф. 575 “Муромцев Сергей Андреевич” :

6. Письмо А.С.Ермолова Председателю Государственной Думы С.А. Муромцеву 1 июня 1906 г. // Ф. 575, оп. 1, д. 24, л. 1.
7. Письмо Председателя Государственной Думы С.А.Муромцева А.С. Ермолову 27 июня 1906 г. // Ф. 575, оп. 1, д. 32, л. 1.

Ф. 579 “Милюков Павел Николаевич” :

8. Протокол заседаний ЦК кадетской партии 16 июня 1915 г. // Ф. 579, оп. 1, д. 695, л. 1.
9. Запись выступлений участников совещания в сентябре 1915 г. // Ф. 579, оп. 1, д. 735, 26 л.

Російський державний історичний архів (м. Санкт-Петербург)

Ф. 669 “Клюжев Иван Семенович” :

10. Дневник Клюжева, 13 июня 1915 г. // Ф. 669, оп. 1, д. 16, 199 л.

Ф.1278 “Государственная дума I, II, III и IV созывов”:

11. Протокол заседания бюджетной комиссии Думы 3 и 13 октября 1916 г. // Ф. 1278, оп. 5, д. 330, л. 1–181.
12. Протокол вечернего заседания бюджетной комиссии Думы 18 октября 1916 г. // Ф. 1278, оп. 5, д. 330, л. 400–463.
13. Стенограмма заседания Думы 1 ноября 1916 г. // Ф. 1278, оп. 5, д. 266, л. 19–22, 66–84.
14. М.В.Родзянко. Телеграммы. 1916 г. // Ф. 1278, оп. 5, д. 1240–1242, 50 ед.

Ф. 1327 “Особое делопроизводство по выборам в Государственную думу и Государственный совет”:

15. Анкеты депутатов Думы. Н.Львов. 1906 г. // Ф. 1327, оп. 1, д. 93, 259 л.

Державний архів Російської Федерації (м. Москва)

Ф. 543 “Коллекция рукописей царскосельского дворца (1863-1916)”:

16. Проект главных оснований переустройства Государственного Совета. 1905 // Ф. 543, оп. 1, д. 8, л. 3–4.
17. Записка И.Балашова от 27 июня 1906 г. // Ф. 543, оп. 1, д. 515, 36 л.
18. Записка Председателя Совета Министров Горемыкина 19 июня 1906 г. // Ф. 543, оп. 1, д. 520, 22 л.

Російський державний історичний архів (м. Санкт-Петербург)

Ф.727 “Нольде, бар. Эммануил Юльевич (1854-1909)”:

19. Составленная Э.Ю.Нольдэ справка о членах группы центра Государственного Совета. 1908 г. // Ф. 727, оп. 2, д. 142, 12 л.
20. Рапорт Государственного секретаря Государственного Совета Иксуля 12 ноября 1908 г. Николаю II // Ф. 727, оп. 1, д. 16, л. 3–4.

Ф. 1544 “Совещания, образованные при Государственном совете для обсуждения вопроса о государственных преобразованиях 1905-1906 гг.”:

21. Записка П.Н.Трубецкого и В.В.Гудовича Д.М.Сольскому 6 ноября 1905 г. // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 204–205.
22. К преобразованию Государственного Совета. 1905 г. // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 64–79.

23. Особое мнение Н.Н.Кутлера 17 декабря 1905 г. // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 316–318.
24. Проект избрания 20-ти членов Государственного Совета на Всероссийском съезде выборщиков от промышленных и торговых организаций, представленный 10 ноября 1905 г. Тимирязевым // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 169–196.
25. Проект главных оснований переустройства Государственного Совета. 1905 г. // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 3–4.
26. Проект переустройства Государственного Совета. 1905 г. // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 100–104.
27. Проект изменений и дополнений в Учреждении Государственного Совета. 1905 г. // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 115–205.
28. Проект “Правил о выборе членов Государственного Совета от дворянства Российской империи”, представленный Д.М.Сольскому министром внутренних дел П.Н.Дурново 17 ноября 1905 г. // Ф. 1544, оп. 1, д. 16, л. 221–225.
29. Указание Николая II графу Д.М.Сольскому 4 июля 1905 г. о преобразовании Государственного Совета // Ф. 1544, оп. 1, д. 1, л. 571.

Центральный історичний архів Москви :

Ф. 584 “Постоянный совет объединенных дворянских обществ“ :

30. Решение Постоянного Совета 6 ноября 1906 г. // Ф. 584, оп. 1, д. 76, 25 л.
31. Заявление Нейдгардта на заседании 2 января 1908 г. // Ф. 584, оп. 1, д. 7, л. 6.
32. Секретный циркуляр уполномоченным дворянских обществ 12 января 1908 г. // Ф. 584, оп. 1, д. 78, 1 л.
33. Заседание Постоянного Совета объединенных дворянских обществ 12 ноября 1906 г. // Ф. 584, оп. 1, д. 76, 28 л.
34. Доклад Петроградского охранного отделения 9 ноября 1915 г. // Ф. 584, оп. 266, д. 27, л. 86–97.

35. Записка Московского охранного отделения 23 июля 1915 г. // Ф. 584, оп. 266, д. 42, л. 48–50.
36. Телеграммы начальника Московского охранного отделения 17 и 18 августа и записка отделения 21 августа 1915 г. // Ф. 584, оп. 266, д. 343, л. 157–160.
37. Телеграмма начальника Московского охранного отделения 17 августа 1915 г. // Ф. 584, оп. 266, д. 343, л. 128.

Російський державний історичний архів (м. Санкт-Петербург)

Ф.892 “Балашевы (Балашовы) ...” :

38. Резолюция съезда объединенных дворянских обществ 27 ноября 1916 г. // Ф. 892, оп. 1, д. 1581, л. 1–2.

Ф.1162 “Государственная канцелярия Государственного совета”:

39. Проект пересмотра Основных Государственных Законов. 1905 г. // Ф. 1162, оп. 3, д. 8, л. 381–409.

Ф. 1276 “Совет министров (1905-1917)”:

40. Всеподданнейший доклад Штюмера 21 мая 1916 г. // Ф. 1276, оп. 12, д. 1790, л. 119–122.
41. Всеподданнейший доклад Штюмера 22 октября 1916 г. // Ф. 1276, оп. 12, д. 1288, л. 12.
42. Департамент полиции — Штюмеру 19 сентября 1916 г. // Ф. 1276, оп. 7, д. 343, т. 3, л. 235–237.
43. Записка Варшавского генерал-губернатора Г. О. Скалона на имя царя 30 мая 1913 г. // Ф. 1276, оп. 5, д. 44, л. 341–346.
44. Записка В.В.Гудовича и П.Н.Трубецкого 15 ноября 1905 г. о системе выборов членов Государственного Совета на Всероссийском съезде выборщиков // Ф. 1276, оп. 2, д. 2, л. 10–11.
45. Записка Министра иностранных дел С.Д.Сазонова на имя Николая II 7 января 1914 г. // Ф. 1276, оп. 5, д. 44, л. 478–480.
46. Заявление в Совет русской национальной фракции 13 августа 1915 г. // Ф. 1276, оп. 12, д. 1799, л. 79–80.

47. Информационная записка 20 ноября 1916 г. // Ф. 1276, оп. 10, д. 7, л. 384–385.
48. Мемория Совета Министров 17 марта 1906 г. // Ф. 1276, оп. 2, д. 9, л. 15–18.
49. Мемория Совета Министров 25 августа 1915 г. // Ф. 1276, оп. 10, д. 7, л. 92–93.
50. Мемория Совета Министров 28 августа 1915 г. по вопросу о перерыве занятий законодательных учреждений // Ф. 1276, оп. 10, д. 7, л. 92–93.
51. О выделении восточных уездов Люблинской и Седлецкой губернии из Привислинского края и образовании из них Холмской губернии // Ф. 1276, оп. 2, д. 35, 977 л.
52. Особый журнал Совета Министров от 13 июня 1907 г. "О мерах к ускорению..." // Ф. 1276, оп. 3, д. 417, л. 49–56.
53. Особый журнал Совета Министров от 14 мая 1908 г. // Ф. 1276, оп. 5, д. 290, л. 20–24.
54. Особый журнал Совета Министров 12 марта 1911 г. // Ф. 1276, оп. 5, д. 73, л. 230–235.
55. Особый журнал Совета Министров 19 декабря 1915 г. // Ф. 1276, оп. 20, д. 101, л. 100–104.
56. Особый журнал Совета Министров 15 января 1916 г. // Ф. 1276, оп. 20, д. 103, л. 15–16.
57. Особый журнал Совета Министров 17 июня 1916 г. // Ф. 1276, оп. 2, д. 112, л. 1–12.
58. Особый журнал Совета Министров 1 июля 1916 г. // Ф. 1276, оп. 20, д. 1248, л. 1–3.
59. Особый журнал Совета Министров 26 июля и 12 августа 1916 г. // Ф. 1276, оп. 12, д. 1248, л. 1–14.59.
60. Особый журнал Совета Министров 18 ноября 1916 г. // Ф. 1276, оп. 20, д. 122, л. 98–114.

61. Отзыв министра народного просвещения А.Н.Шварца от 3 апреля 1908 г. на проект плана государственной обороны, представленный военным ведомством // Ф. 1276, оп. 4, д. 143, л. 11–12.
62. Представление Министерства Внутренних Дел Совету Министров 14 февраля 1916 г. // Ф. 1276, оп. 11, д. 69, л. 1–14.
63. Проект пересмотра Основных Государственных Законов. 1905 г. // Ф. 1276, оп. 2, д. 7, л. 1–14.
64. Протокол заседания Совета Министров 15 октября 1916 г. (Черновая запись) // Ф. 1276, оп. 12, д. 1790, л. 168–174.
65. Резолюция «Клуба русских националистов» в Киеве от 12 мая 1908 г. // Ф.1276, оп. 5, д. 290, л. 25.
66. Совещание 11 августа 1915 г. членов Государственного Совета и депутатов Думы // Ф. 1276, оп. 12, д. 1799, л. 66–80.
67. Союз русского народа — Совету Министров. 1905 г. // Ф. 1276, оп. 11, д. 1454, л. 3–5.
68. Справка о суждениях Совета Министров 22 января 1916 г. // Ф. 1276, оп. 10, д. 7, л. 163–167.
69. Хвостов — Горемыкину 27 октября 1915 г. // Ф. 1276, оп. 11, д. 1008, л. 7–8.
70. Формула центра. 1916 г. // Ф. 1276, оп. 1, д. 1217, л. 308.
71. Резолюция Московской городской думы на внеочередном заседании 18 августа 1916 г. // Ф. 1276, оп. 10, д. 1471, л. 15–19.
Ф. 1278 «Государственная дума I, II, III, и IV созывов»:
72. Журнал заседания комиссии по местному самоуправлению 2 марта 1916 г. // Ф. 1278, оп. 3, д. 555, л. 140–1552.
73. Журнал заседания комиссии по городским делам 21 мая 1916 г. // Ф. 1278, оп. 3, д. 561, л. 119–138.
74. Стенографические отчеты и журналы заседаний комиссий по военноморским делам и бюджетной 23–30 июня 1915 г. // Ф. 1278, оп. 5, д. 447, л. 5–187.

75. Стенограмма заседания Государственной Думы 1 ноября 1916 г.
// Ф. 1278, оп. 1, д. 266, л. 19–22, 66–84.

Ф. 1327 «Особое делопроизводство по выборам в Государственную думу и
Государственный совет»:

76. Н.Львов. 1915 г. // Ф. 1327, оп. 1, д. 93, л. 1–153.

Ф. 1571 «Кривошеин, Александр Васильевич (1858-1923), гофмейстер, член
Государственного совета, товарищ министра финансов ...» :

77. Три списка кандидатов в министерство доверия. 1915 г. // Ф. 1571, оп. 1,
д. 290, л. 13–15.

78. Письмо П.Б.Струве — А.В.Кривошеину 1 августа 1915 г. // Ф. 1571, оп. 1,
д. 325, л. 9–10.

1.2. ОПУБЛІКОВАНІ ДЖЕРЕЛА

79. Алфавитный указатель (именной и предметный) к списку заявлений о
запросах // Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические
отчеты. 1907 г. Сессия вторая. — СПб., 1907. — Т. 2. : Заседания 31–53
(с 1 мая по 2 июня). — С. 315–318.

80. Алфавитный указатель к стенографическим отчетам Государственного
Совета // Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1907 г.
Сессия вторая. Заседания 1–16 (20 февраля — 5 июня). — СПб., 1907. —
С. 3–63.

81. Архив Государственного Совета, изданный Н.В.Калачовым. Отчеты по
делопроизводству Государственного Совета. — СПб. : Гос. Тип., 1870–
1906. — Т. 1 – 38.

82. Бурыйшкін П.А. Москва купеческая : [мемуары] / Павел Афанасьевич
Бурыйшкін ; авт. вступ. ст. Г.Н.Ульянова, М. К.Шаццлло. — М. : Высш.
шк., 1991. — 351 с. : ил.

83. Бьюкенен Дж. Мемуары дипломата / Дж.Бьюкенен ; [пер. с англ.
С.А.Алексеева, А.И.Рубена]. — М. , 1991.— 344 с.

84. Бюджетная работа Государственной Думы. – СПб, 1912. – 499 с.

85. Витте С.Ю. Воспоминания. Царствование Николая II : в 3 т. / С.Ю.Витте. — М. ; Петроград : Госиздат, 1923. — Т.2. — 518 с.
86. Государственная дума в России : сб. док. и материалов / сост. Ф.И.Калинычев. — М. : Госюриздат, 1957. — 645 с.
87. Государственная Дума. Стенографические отчеты. 1906 г. Сессия первая. Т. 1. Заседания 1–18 (с 27 апреля по 30 мая). — СПб. : Гос. Тип., 1906. — 866 с.
88. Государственная Дума. Стенографические отчеты. 1906 г. Сессия первая. Т. 2. Заседания 19–38 (с 1 июня по 4 июля). — СПб. : Гос. Тип., 1906. — 2013 с.
89. Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия вторая. Т. 1. Заседания 1–30 (с 20 февраля по 30 апреля). — СПб. : Гос. Тип., 1907. — 2344 ст.
90. Государственная Дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия вторая. Т. 2. Заседания 31–53 (с 1 мая по 2 июня). — СПб. : Гос. Тип., 1907. — 1610 ст.
91. Государственная Дума. Третий созыв. Сессия третья. 1909–1910 гг. : приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы и принятые Государственной Думою формулы перехода к очередным делам. — СПб., 1910. — Т.3. — С. 439–462.
92. Государственная Дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия пятая. — Ч. 1 – 2. — СПб., 1913.
93. Государственный Совет. Сборник узаконений и постановлений. — СПб. : Гос. Тип., 1910. — 703 с.
94. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1906 г. Сессия первая. Заседания 1 – 15 (28 апреля – 7 июля). — СПб. : Гос. Тип., 1906.
95. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия вторая. Заседания 1–16 (20 февраля — 5 июня). — СПб. : Гос. Тип., 1907.

96. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1907–1908 гг. Сессия третья. Заседания 1–44 (1 ноября 1907 — 5 июля 1908). — СПб. : Гос. Тип., 1908.
97. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1908–1909 гг. Сессия четвертая. Заседания 1–44 (15 октября 1908 — 12 июня 1909). — СПб. : Гос. Тип., 1909.
98. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1909–1910 гг. Сессия пятая. Заседания 1–64 (19 октября 1909 — 17 июня 1910). — СПб. : Гос. Тип., 1910.
99. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1910–1911 гг. Сессия шестая. Заседания 1–49 (15 октября 1910 — 28 мая 1911). — СПб. : Гос. Тип., 1911.
100. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1911–1912 гг. Сессия седьмая. Заседания 1–81 (15 октября 1911 — 25 июня 1912). — СПб. : Гос. Тип., 1912.
101. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1912–1913 гг. Сессия восьмая. Заседания 1–51 (1 ноября 1912 — 4 июля 1913). — СПб. : Гос. Тип., 1913.
102. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1913–1914 гг. Сессия девятая. Заседания 1–59 (1 ноября 1913 — 30 июня 1914). — СПб. : Гос. Тип., 1914.
103. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1915 г. Сессия десятая. Заседания 1–6 (17–30 января 1915). — СПб. : Гос. Тип., 1915.
104. Государственный Совет Стенографические отчеты. 1915 г. Сессия одиннадцатая. Заседания 1–132 (19 июля — 3 сентября 1915). — СПб. : Гос. Тип., 1915.
105. Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1916 г. Сессия двенадцатая. Заседания 1–33 (9 февраля — 22 июня 1916). — СПб. : Гос. Тип., 1916.

106. Государственный строй Российской империи накануне крушения : Сб. законодательных актов / [сост. О.И.Чистяков, Г.А.Кутыгина]. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 208 с.
107. Декларация блока : зап. заседаний президиума прогрессивного блока // Красный архив. — 1933. — Т. 56. — С. 98.
108. Декларация прогрессивного блока (12 ноября 1915 г.) : зап. заседаний прогрессивного блока // Красный архив. — 1932. — Т. 52. — С. 175–176.
109. Деникин А.И. Гетманство и Директория на Украине / А.И.Деникин // Революция на Украине : по мемуарам белых. — М. ; Л., 1930. — С. 136–185.
110. Дневник Николая Романова // Красный архив. — 1927. — Т. 20. — С. 123–152.
111. Дневник Б.В.Никольского // Красный архив. — 1934. — Т. 67. — С. 57–88.
112. Дневник А.А.Половцова // Красный архив. — 1934. — Т. 67. — С. 170–185.
113. Дневник Л.Тихомирова // Красный архив. — 1934. — Т. 72. — С. 123–159.
114. Доклады бюджетной комиссии третьей Государственной думы на 1911 год : в 2 частях. – СПб, 1911.
115. Заключение группы центра Государственного Совета. — СПб. : Тип. И.В.Леонтьева, 1906. — 19 с.
116. Законодательные акты, вызванные войною 1914–1915 гг. Законы, Манифесты, Рескрипты, Указы, Положения Совета Министров, Военного и Адмиралтейств Советов, Распоряжения и Постановления Министров и другие : [в 4 т.]. Т. 1. / [сост. О.И.Авербах]. — [Изд. 2-е]. — Петроград : Труд, 1916. — 700 с.
117. Законодательные акты, вызванные войною 1914–1915 гг. Законы, Манифесты, Рескрипты, Указы, Положения Совета Министров, Военного и Адмиралтейств Советов, Распоряжения и Постановления Министров и другие : [в 4 т.]. Т. 2. / [сост. О.И.Авербах]. — Петроград : Тип. Н.Я.Стойковой, 1915. — 846 с.

118. Законодательные акты, вызванные войною 1914–1916 гг. Законы, Манифесты, Рескрипты, Указы, Положения Совета Министров, Военного и Адмиралтейств Советов, Распоряжения и Постановления Министров и другие : [в. 4 т.]. Т. 3. / [сост. О.И.Авербах]. — Петроград : Труд, 1916. — 788 с.
119. Законодательные акты, вызванные войною 1914–1916 гг. Законы, Манифесты, Рескрипты, Указы, Положения Совета Министров, Военного и Адмиралтейств Советов, Распоряжения и Постановления Министров и другие : [в. 4 т.]. Т. 4. / [сост. О.И.Авербах]. — Петроград : Тип. П.О.Яблонского, 1916. — 756 с.
120. Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг. : сб. Законов, Манифестов, Указов Правительствующему Сенату, Рескриптов и Положений Комитета Министров, относящихся к преобразованию государственного строя России с приложением алфавитного предметного указателя / [под ред. Н.И.Лазаревского]. — Изд. пересмотр. и доп. по 1 сент. 1908 г. — СПб. : Право, 1909. — 1018 с.
121. Законотворчество думских фракций. 1906-1917 гг. Документы и материалы. — М. : РОССПЭН, 2006. — 768 с.
122. Записки заседаний президиума прогрессивного блока // Красный архив. — 1932. — Т. 50/51. — С. 122–144.
123. Записки заседаний президиума прогрессивного блока // Красный архив. — 1932. — Т. 52. — С. 144–156.
124. Записки заседаний президиума прогрессивного блока // Красный архив. — 1933. — Т. 56. — С. 52–135.
125. Заявление выборщиков от академии наук и девяти российских университетов // Право. — 1906. — № 16. — С. 1474–1475.
126. Из отчета о перлюстрации департамента полиции за 1908 г. // Красный архив. — 1928. — Т. 27. — С. 139–159.
127. Именной Высочайший Указ, данный Государственному Совету 1905 года, декабря 16-го. Министру юстиции, сенатору, тайному советнику

Манухину Всемилостивейше повелеваем быть членом Государственного Совета, с оставлением в звании сенатора // Журнал Министерства Юстиции. — 1906. — № 1 (январь). — С. 23.

128. Именной Высочайший Указ об утверждении Учреждения Государственного Совета 24 апреля 1906 г. // Журнал Министерства Юстиции. — 1906. — № 5. — С. 46–47.
129. Именной Высочайший Указ 13 декабря 1906 г. о назначении состава призываемых к присутствованию в Государственном Совете // Право. — 1907. — № 1. — С. 28–30.
130. Именной Высочайший Указ Правительствующему Сенату 1 января 1907 г. // Право. — 1907. — № 1. — С. 28–30.
131. Именной Высочайший Указ 17 июня 1913 г. о прекращении занятий Государственного Совета с 4 июля 1913 г. и их возобновлении 1 ноября 1913 г. // Право. — 1913. — № 28. — С. 1709.
132. Именной Высочайший Указ 17 июня 1913 г. о прекращении занятий Государственной Думы с 4 июля 1913 г. и их возобновлении 1 ноября 1913 г. // Право. — 1913. — № 28. — С. 1709.
133. Именной Высочайший Указ 26 июля 1914 г. о перерыве и сроке возобновления занятий Государственного Совета // Право. — 1914. — № 31. — С. 2335.
134. Именной Высочайший Указ 26 июля 1914 г. о перерыве и сроке возобновления занятий Государственной Думы // Право. — 1914. — № 31. — С. 2335.
135. Именной Высочайший Указ 11 января 1915 г. о перерыве и сроке возобновления занятий Государственного Совета // Право. — 1915. — № 6. — С. 373.
136. Именной Высочайший Указ 11 января 1915 г. о перерыве и сроке возобновления занятий Государственной Думы // Право. — 1915. — № 6. — С. 373.

137. Именной Высочайший Указ 25 января 1916 г. о возобновлении занятий Государственного Совета с 9 февраля 1916 г. // Право. — 1916. — № 31. — С. 263.
138. Именной Высочайший Указ 25 января 1916 г. о возобновлении занятий Государственной Думы с 9 февраля 1916 г. // Право. — 1916. — № 31. — С. 263.
139. Именной Высочайший Указ 3 апреля 1916 г. о прекращении занятий Государственного Совета с 4 апреля с. г. и назначении срока их возобновления 16 мая с. г. // Право. — 1916. — № 15. — С. 917.
140. Именной Высочайший Указ 3 апреля 1916 г. о прекращении занятий Государственной Думы с 4 апреля с. г. и назначении срока их возобновления 16 мая с. г. // Право. — 1916. — № 15. — С. 917.
141. Именной Высочайший Указ 20 июня 1916 г. о прекращении занятий Государственного Совета с 22 июня с. г. и их возобновлении с 1 ноября 1916 г. // Право. — 1916. — № 25. — С. 1481–1482.
142. Именной Высочайший Указ 20 июня 1916 г. о прекращении занятий Государственной Думы с 22 июня с. г. и об их возобновлении с 1 ноября 1916 г. // Право. — 1916. — № 25. — С. 1481–1482.
143. Именной Высочайший Указ 10 ноября 1916 г. о прекращении занятий Государственного Совета с 11 ноября 1916 г. и их возобновлении 19 ноября 1916 г. // Право. — 1916. — № 46. — С. 2517.
144. Именной Высочайший Указ 10 ноября 1916 г. о прекращении занятий Государственной Думы с 11 ноября 1916 г. и их возобновлении 19 ноября 1916 г. // Право. — 1916. — № 46. — С. 2517.
145. Керенский А.Ф. Потерянная Россия / А.Ф.Керенский. — М. : Вагриус, 2007. — 540 с.
146. Коковцев В.Н. Речи В.Н.Коковцева по бюджетным вопросам в заседании Государственной думы 16, 20 и 28 февраля 1909 года. — СПб., 1909. — 97 с.
147. Конституции буржуазных государств Европы. — М. : Иностр. лит., 1957. — 1142 с.

148. Конституції буржуазних країн. — М. : Соцекгіз, 1936. — 384 с.
149. Конституции буржуазных стран. Т. 2. — М. ; Л. : Соцэкгиз, 1935. — 664 с.
150. Конституционный акт Прусского государства 1851 г. // Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. — СПб., 1905. — Т. 1. — С. 389–420.
151. Конституция Российской империи. — СПб. : Экон. Тип., 1907. — 240 с.
152. Красная книга ВЧК : [в 2 т.] : 2-ое издание / По изданию 1920 – 1922 гг. — М. : Политиздат, 1989. — Т.1 – 416 с. ; Т.2 – 541 с.
153. Левицкий В. Правые партии / В.Левицкий // Общественное движение в России в начале XX века / [под ред. Л.Мартова, П.Маслова, А. Потресова]. — СПб., 1914. — Т. 3, кн. 5. — С. 347–469.
154. Ленін В.І. Додатки до заяви ціммервальдської лівої / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1972. — Т. 27. — С. 407–408.
155. Ленін В.І. Дякуємо за одвертість / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1972. — Т. 22. — С. 342–343.
156. Ленін В.І. Кріпосники за роботою / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1969. — Т. 5. — С. 83–88.
157. Ленін В.І. План промови на ціммервальдській конференції / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1972. — Т. 27. — С. 407–408.
158. Ленін В.І. Подорож царя в Європу і деяких делегатів чорносотенної Думи в Англію / В.І. Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1971. — Т. 19. — С. 51–55.
159. Ленін В. І. Політичні партії в Росії / В. І. Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1971. — Т. 21. — С. 262–273.
160. Ленін В.І. Проект промови з аграрного питання у другій Державній думі / В. І. Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1971. — Т. 15. — С. 119–150.
161. Ленін В.І. Проект резолюції про завдання с.-д. в боротьбі з голодом / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1971. — Т. 21. — С. 123–124.

162. Ленін В.І. Про лозунг перетворення імперіалістичної війни у війну громадянську / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1972. — Т. 26. — С. 342.
163. Ленін В.І. Про поразку свого уряду в імперіалістичній війні / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1972. — Т. 26. — С.268–273.
164. Ленін В.І. Революційні марксистичні на міжнародній соціалістичній конференції 5–8 вересня 1915 р. / В.І. Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1972. — Т. 27. — С. 41–44.
165. Ленін В.І. Що робиш, роби скоріше / В.І.Ленін // Повне збір. тв. : в 55 т. — К., 1971. — Т. 13. — С. 215–216.
166. Лукомский А.С. Противосоветские организации на Украине и начало гетманства / А.С.Лукомский // Революция на Украине : По мемуарам белых. — М. ; Л., 1930. — С. 196–211.
167. Мартынов А. История конституционно-демократической партии / А.Мартынов // Общественное движение в России в начале XX-го века. — СПб., 1914. — Т. 3, кн. 5. — С. 1–85.
168. Материалы конференции кадетской партии в Петрограде 6-8 июня 1915 г. // Красный архив. — 1933. — Т. 56. — С. 111-112.
169. Миллюков П.Н. Воспоминания : в 2-х т. / П.Н.Миллюков. — М. : Современник, 1990. — Т.1. — 446 с. ; Т.2. — 448 с.
170. Монархия перед крушением. 1914–1917. Бумаги Николая II и другие документы. — М. ; Л. : Госиздат, 1927. — 311 с.
171. Мосолов Александр. При дворе последнего царя / Александр Мосолов. (Воспоминания начальника дворцовой канцелярии 1900-1916). — М. : Центрполиграф, 2006. — 271 с.
172. Наказ палаты депутатов Французской республики // Журнал Министерства Юстиции. — 1906. — № 2. — С. 194–243.
173. Наказ Рейхстага Германской империи // Журн. Министерства Юстиции. — 1906. — № 1. — С. 153–194.

174. Николай II и великие князья. Родственные письма к последнему царю. — М. ; Л., 1925. — 291 с.
175. Общественное движение в России в начале XX-го века. Т. 3, кн. 5. Партии, их состав, развитие и проявление в массовом движении, на выборах и в Думе / [под ред. Л.Мартова, П.Маслова и А.Потресова]. — СПб. : Обществ. польза, 1914. — 593 с.
176. Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906 – 1916 гг. : [в 3 т.]. — Т.1. 1906 – 1908 гг. — М. : РОССПЭН, 2000. — 926 с.
177. Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906 – 1916 гг. :[в 3 т.]. — Т.2. 1909 –1912 гг. — Кн. 1. 1909 – 1910 гг. — М. : РОССПЭН, 2001. — 680 с. ; Кн. 2. — 1911 – 1912 гг. — М. : РОССПЭН, 2001. — 608 с.
178. Объединенное дворянство. Съезды уполномоченных губернских дворянских обществ. 1906 – 1916 гг. : [в 3 т.]. — Т.3. 1913 –1916 гг. — М. : РОССПЭН, 2002. — 912 с.
179. Основные Государственные Законы (23 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. — СПб., 1907. — С. 54–74.
180. Особые журналы Совета Министров. — М. : РОССПЭН, 2004. — 488 с.
181. Особые журналы Совета Министров царской России. 1907 г. / [отв. сост. Б.Д. Гальперин, В.В.Шелохаев]. — М., 1984. — Ч. 1. — 996 с.
182. Особые журналы Совета Министров царской России. 1907 г. / [отв. сост. Б.Д.Гальперин, В.В.Шелохаев]. — М., 1985. — Ч.2. — 1068 с.
183. Особые журналы Совета Министров царской России. 1908 г. / [отв. сост. Б. Д. Гальперин, В.В.Шелохаев]. — М., 1988. — Ч. 1 – 6. — 1291 с.
184. Особые журналы Совета Министров Российской империи. 1910 г. / [отв. сост. Б. Д. Гальперин]. — М. : РОССПЭН, 2001. — 496 с.
185. Особые журналы Совета Министров Российской империи. 1909–1917 гг. / [отв. сост. Б. Д. Гальперин]. — М. : РОССПЭН, 2005. — 552 с.

186. Отчет о продовольствии Петрограда мерами правительства. — Петроград : Обществ. польза, 1916. — 43 с.
187. П.А.Столыпин глазами современников. – М. : РОССПЭН, 2008. – 367 с.
188. Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства : [в 6 т.]. Т. 1 / [ред. П.Е.Щеголева]. — М. ; Л. : Госиздат, 1925. — 481 с.
189. Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства. [в 6 т.]. Т. 2 / [ред. П.Е.Щеголева]. — М. ; Л. : Госиздат, 1925. — 439 с.
190. Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства. [в 6 т.]. Т. 3 / [ред. П.Е.Щеголева]. — М. ; Л. : Госиздат, 1925. — 389 с.
191. Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства. [в 6 т.]. Т. 4 / [ред. П.Е.Щеголева]. — М.; Л. : Госиздат, 1926. — 533 с.
192. Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства. [в 6 т.]. Т. 5 / [ред. П.Е.Щеголева]. — М. ; Л. : Госиздат, 1926. — 473 с.
193. Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства. [в 6 т.]. Т. 6 / [ред. П. Е. Щеголева]. — М.; Л. : Госиздат, 1926. — 415 с.
194. Палеолог М. Царская Россия накануне революции / Палеолог Морис ; [пер. с фр. Д.Протопопова и Ф.Ге]. — М. : Политиздат, 1991. — 494 с.

195. Партия “Союз 17 Октября”. Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК : [в 2-х т.]. Т.1. 1905 – 1907 гг. – М. : РОССПЭН, 1996. – 408 с. ; Т.2. – 1907 – 1915 гг. – М. : РОССПЭН, 2000. – 512 с.
196. Перечень законопроектов, одобренных Государственной Думой и Государственным Советом и Высочайше утвержденных Государственный Совет. Стенографические отчеты. Сессия третья : прилож. — СПб. : Гос. тип., 1909. – С. 53–55.
197. Письмо графа Никиты Ивановича Панина Императрице Екатерине II, писанное накануне открытия Совета, учрежденного при Высочайшем Дворе по случаю первой Турецкой войны (1762 г.), хранящееся в Московском Главном Архиве Министерства Иностранных Дел // Даневский В. История образования Государственного Совета в России : прилож. / В.Даневский. — СПб., 1859. — С. 20–21.
198. Полное собрание законов Российской империи : в 45 т. — Т.11. – СПб., 1830. – 988 с.
199. Полное собрание законов Российской империи : в 45 т. — Т. 14. – СПб., 1830. – 863 с.
200. Полное собрание законов Российской империи : в 45 т. — Т. 18. – СПб., 1830. – 1033 с.
201. Полное собрание законов Российской империи : в 45 т. — Т. 26. – СПб., 1830.– 872 с.
202. Полное собрание законов Российской империи : в 33 т. [3-е изд.] — Т. 1. – СПб., 1885. – 379 с.
203. Полное собрание законов Российской империи : в 33 т. [3-е изд.] — Т. 4. – СПб., 1887. – 626 с.
204. Полное собрание законов Российской империи : в 33 т. [3-е изд.] — Т. 8. – СПб., 1890. – 641с.
205. Последние дни царской семьи. – М. : Алгоритм, 2008. – 304 с.
206. Правые партии : Документы и материалы. 1905 – 1917 гг. : в 2 т. / Под ред. Ю.И.Кирьянова. – М. : РОССПЭН, 1998. – Т.2. – 815 с.

207. Приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы
// Государственная Дума. Четвертый созыв. 1913–1914 гг. Сессия вторая.
— СПб., 1913. — Вып. 1. — № 1–130.
208. Приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы
// Государственная Дума. Четвертый созыв. 1913–1914 гг. Сессия вторая.
— СПб., 1914. — Вып. 3–4, № 198–311.
209. Приложения к стенографическим отчетам Государственной Думы
// Государственная Дума. Третий созыв. 1909–1910 гг. Сессия третья. —
СПб., 1910. — Т. 3.
210. Приложения к стенографическим отчетам Государственного Совета
// Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1907 г. Сессия
вторая. Заседания 1–16 (20 февраля — 5 июня). — СПб., 1907. — С. 3–
27.
211. Приложения к стенографическим отчетам Государственного Совета
// Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1907–1908 гг.
Сессия третья. Заседания 1–44 (1 ноября 1907 — 5 июля 1908). — СПб.,
1908. — С. 3–291.
212. Приложения к стенографическим отчетам Государственного Совета
// Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1909–1910 гг.
Сессия пятая. Заседания 1–64 (19 октября 1909 — 17 июня 1910). —
СПб., 1910. — С. 3–481.
213. Программа блока : зап. заседаний президиума прогрессивного блока
// Красный архив. — 1932. — Т. 50/51. — С. 133–136.
214. Программа министерства общественного доверия (Минимум условий,
необходимых для восстановления доверия страны к власти) : зап.
заседаний президиума прогрессивного блока : прим. // Красный архив.
— 1932. — Т. 50/51. — С. 158–159.
215. Программы политических партий России. Конец XIX – начало XX вв. —
М. : РОССПЭН, 1995. — 464 с.

216. Проект Устава Верховному Правительству, начертанный в первый год вступления на престол императрицы Екатерины II вскоре после издания Ею Манифеста 7 июля 1762 г., хранящийся в Московском Главном Архиве Министерства Иностранных Дел // Даневский В. История образования Государственного Совета в России : прилож. / В. Даневский. — СПб., 1859. — С. 11–20.
217. Проекты законов, принятые Государственной Думою // Государственная Дума. Третий созыв. 1907–1908 гг. Сессия первая. — СПб., 1908.
218. Протоколы заграничных групп конституционно-демократической партии : [в 6-ти т.]. Т.1. 1908-1911 гг. — М. : РОССПЭН, 1996. — 623 с.
219. Протоколы заграничных групп конституционно-демократической партии : [в 6-ти т.]. Т.2. 1912-1914 гг. — М. : РОССПЭН, 1997. — 520 с.
220. Протоколы заграничных групп конституционно-демократической партии : [в 6-ти т.]. Т.3. 1915-1920 гг. — М. : РОССПЭН, 1998. — 590 с.
221. Пуришкевич В. Дневник. «Как я убил Распутина» / В. Пуришкевич. — М. : Сов. писатель, 1990. — 143 с.
222. Разговор по прямому проводу генерала Рузского с Родзянко 1 марта 1917 г. // Красный архив. — 1927. — Т. 21. — С. 55–59.
223. Разговор по прямому проводу ген. Рузского с Родзянко и кн. Львовым 3 марта 1917 г. в 8 ч. 45 м. // Красный архив. — 1927. — Т. 22. — С. 27–29.
224. Разъяснение Правительствующего Сената О включении в состав земских собраний для выборов в члены Государственного Совета Председателей уездных земских управ // Журнал Министерства Юстиции. — 1906. — № 5. — С. 130.
225. Разъяснения Правительствующего Сената О праве купеческих управлений в губерниях Царства Польского избирать выборщиков в члены Государственного Совета // Журнал Министерства Юстиции. — 1906. — № 5. — С. 129–130.

226. Разъяснение Правительствующего Сената О праве лиц, получивших образование вне пределов Российской империи, быть избранными в члены Государственного Совета // Журнал Министерства Юстиции. — 1906. — № 5. — С. 131.
227. Редигер А.Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра : в 2 т. / А.Ф.Редигер / Федеральная архивная служба России. Российский государственный военно-исторический архив. — М. : Кучково поле, 1999. — Т. 1. — 576 с.
228. Редигер А.Ф. История моей жизни : Воспоминания военного министра : в 2 т. / А.Ф.Редигер / Федеральная архивная служба России. Российский государственный военно-исторический архив. — М. : Кучково поле, 1999. — Т.2. — 528 с.
229. Революция на Украине : По мемуарам белых. — М. ; Л. : Госиздат, 1930. — 435 с.
230. Родзянко М.В. Крушение империи / М.В.Родзянко. — Харьков : Интербрук, 1990. — 263 с.
231. Российский архив : История Отечества в свидетельствах и документах XVIII – XX вв. : [Вып. 9] / [Гл. ред. А.Л.Налепин.]. — М. : Рос. фонд культуры; Студия «ТРИТЭ» Никиты Михалкова ; Рос. архив, 1999. — 688 с.
232. Россия. XX век : Документы и материалы : [в 2 кн.] / [сост. А.Н.Бачинин и др.]. — М. : Высшая школа, 2004. — Кн. 1 – 400 с. ; Кн. 2 – 519 с.
233. Русские либералы, кадеты и октябристы. Документы, воспоминания, публицистика. — М. : РОССПЭН, 1996. — 304 с.
234. Сазонов С.Д. Воспоминания / С.Д.Сазонов. — М. : Междунар. отношения, 1991. — 399 с.
235. Собрание речей депутатов в Государственной Думе. I и II созывы / [отв. ред. В.А.Максимов]. — СПб, 1908. — 576 с.
236. Собрание узаконений 1899 г. Ч. 2. — СПб. : Гос. Тип., 1899. — 4030 с.

237. Собрание узаконений 1905 –1906 гг. : [в 2 ч.]. — СПб. : Гос. Тип., 1906. — Ч. 1–2.
238. Совет Министров Российской империи, 1905 – 1906 гг. : Документы и материалы / АН СССР, Ин-т ист. СССР ; [отв. ред. Р.Ш.Ганелин]. – Л. : Наука, 1990. – 473 с.
239. Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. Т. 1. — СПб. : Право, 1905. — 406 с.
240. Современные конституции : сб. действующих конституционных актов. Т. 2. — СПб. : Право, 1905. — 596 с.
241. Союз Русского Народа по материалам Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства 1917 г. – М. ; Л., 1929. – 427 с.
242. Сперанский М.М. План государственного преобразования / М.М.Сперанский. — М. : И.Н.Кушнерева, 1905. — 359 с.
243. Статья восемьдесят седьмая // Право. — 1911. — № 12. — С. 729–736.
244. Столыпин П.А. Жизнь и смерть за царя : Речи в Государственном Совете и Думе / П.А.Столыпин. — М. : Рюрик, 1991. — 176 с.
245. Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия ... : Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906 – 1911 гг. / [Предисловие К.Ф.Шацилло ; сост., коммент. Ю.Г.Фельштинского]. – М. : Молодая гвардия, 1991. – 411 с.
246. Съезды и конференции конституционно-демократической партии : [в 3-х т.]. Т.1. 1905 – 1907 гг. – М. : РОССПЭН, 1997. – 744 с.
247. Съезды и конференции конституционно-демократической партии : [в 3-х т.]. Т.2. 1908 – 1914 гг. – М. : РОССПЭН, 2000. – 655с.
248. Съезды и конференции конституционно-демократической партии : [в 3-х т.]. Т.3. кн.1. 1915 – 1917 гг. – М. : РОССПЭН, 2000. – 831 с.
249. Съезды и конференции конституционно-демократической партии : [в 3-х т.]. Т.3. кн.1. 1918 – 1920 гг. – М. : РОССПЭН, 2000. – 248 с.
250. Телеграмма выборных членов Государственного Совета 28 февраля 1917 г. // Красный архив. — 1927. — Т. 21. — С. 18.

251. Тисяча років української суспільно-політичної думки : [в 9 тт.] / [упорядн. Т.Гунчак]. – К. : Дніпро, 2001. – Т. VI : 90-ті рр. XIX – 20-ті рр. XX ст. – 520 с.
252. Третья Государственная Дума. Материалы для оценки ее деятельности. — СПб. : Труд, 1912. — 425 с.
253. Третья Государственная Дума. Сессия первая. Ч.1. Отчет фракции народной свободы. — СПб. : Екатеринин. печат. дело, 1908. — 127 с.
254. Третья Государственная Дума. Фракция Народной свободы в период 15 октября 1908 г. – 2 июня 1909 г. Ч. 1. Отчет фракции. — СПб. : Екатеринин. печат. дело, 1908. — 59 с. ; Ч. 2. Речи членов фракции во второй сессии третьей Думы. — СПб. : Екатеринин. печат. дело, 1909. — 227 с.
255. Троцкий Л.Д. К истории русской революции / Л.Д.Троцкий. – М. : Политиздат, 1990. – 447 с.
256. Троцкий Л. Моя жизнь. Опыт автобиографии / Л.Троцкий. — М. : Панорама, 1991. — 624 с.
257. Тхоржевский И.И. Последний Петербург : Воспоминания камергера. / [сост. и примеч. С.С.Тхоржевского]. – СПб. : Алетей, 1999. – 255 с.
258. Успехи и планы правых // Одесский листок. – 1908. – № 29. – 5 февраля.
259. Учреждение Государственного Совета 1901 г. — СПб. : Гос. Тип., 1901. — 132 с.
260. Учреждение Государственного Совета (24 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. — СПб., 1907. — С. 144–171.
261. Фракция прогрессистов в 4-й Государственной Думе. Сессия 1-я. 1912–1913 гг. Вып. 3. Народное хозяйство. — СПб. : Тип. И.В.Леонтьева, 1913. — 94 с.
262. Фракция Союза 17 октября в IV Государственной думе. Сессия первая. — СПб. : Тип. И.В.Леонтьева, 1914. — 53 с.
263. Хроника // Право. — 1906. — № 8. — С. 649–660.
264. Хроника // Право. — 1906. — № 29. — С. 2423.

265. Хроника // Право. — 1913. — № 21. — С. 1352–1359.
266. Хроника // Право. — 1913. — № 24. — С. 1507.
267. Хроника // Право. — 1915. — № 47. — С. 3027–3028.
268. Шляпников А.Г. Канун семнадцатого года. Семнадцатый год / А.Г.Шляпников. — М. : Политиздат, 1992. — 383 с.
269. Юсупов Ф., князь. Мемуары : в 2 кн. До изгнания. 1887 – 1919. В изгнании / Ф.Юсупов. – М. : Захаров, 2004. – 429 с.
270. Gourko V. Memories and impressions of War and Revolution in Russian. 1914–1917 / V.Gourko. — London, 1918. — 402 p.

2. ЛИТЕРАТУРА

271. Аврех А.Я. Распад третьеиюньской системы / А.Е.Аврех. — М. : Наука, 1985. — 260 с.
272. Аврех А.Я. Столыпин и третья Дума / А.Я.Аврех. — М. : Наука, 1968. — 520 с.
273. Аврех А.Я. Третьеиюньская монархия и образование третьедумского помещичье-буржуазного блока / А.Я.Аврех // Вестн. Моск. ун-та. — 1956. — № 1. — С. 3–71.
274. Аврех А.Я. Царизм и третьеиюньская система / А.Я.Аврех. — М. : Наука, 1966. — 181 с.
275. Айрапетов О.Р. Генералы, либералы и предприниматели : работа на фронт и на революцию. 1907 – 1917 / О.Р.Айрапетов. – М. : Модест Колеров, Три квадрата, 2003. – 253 с.
276. Алексеев А. Россия в 1914 – 1915 гг., война на два фронта / А.Алексеев // Наука и жизнь. – 2007. – № 8. – С. 40 – 49 ; № 9. – С. 38 – 45.
277. Алексеев А.А. Очерк бюджетного права русских законодательных палат / А.А.Алексеев // Журнал Министерства Юстиции. — 1914. — № 9. — С. 48–100 ; № 10. — С. 1–37.
278. Ананьич Б.В. Кризис власти в России : Реформы и революционный процесс : 1905 и 1917/ Б.В.Ананьич, Р.Ш.Ганелин // Реформы или революция? : Россия 1861-1917 : Материалы междунар. коллоквиума

- историков / [отв. ред. В.С.Дякин; АН СССР, Отд-ние истории, Ин-т российской истории, С.-Петербург. Филиал]. – СПб. : Изд-во «Наука», Ленингр. отд-ние, 1992. – С. 7-18.
279. Анисимов Е.В. Императорская Россия / Е.В.Анисимов. – СПб. : Питер, 2008. – 640 с.
280. Анисимов Н.Н. Охранное отделение и местная власть царской России в нач. XX в./ Н.Н.Анисимов // Советское государство и право. – 1991. – № 5. – С. 119 – 125.
281. Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной Думе (1906 – 1917 гг.) : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Д.В.Аронов. – Орел, 2005. – 489 с.
282. Аронсон Г.Я. Россия накануне революции. Исторические этюды : монархисты, либералы, масоны, социалисты / Г.Я.Аронсон. – Мадрид, 1986. – 202 с.
283. Архипов И.Л. Председатель Государственной Думы М.В.Родзянко / И.Л.Архипов // Отечественная история. – 2006. – № 3. – С. 114 – 126.
284. Баах С.В. Немецкий вопрос в Государственной Думе, 1906 – 1917 гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / С.В.Баах. – Омск, 2002. – 273 с.
285. Бабенко В.А. Охранительная идеология как инструмент политики царизма на Украине (1903 – февраль 1917 гг.) : автореферат дис. на соискание ученой степени канд. ист. наук : спец. 07.00.01 / В.А.Бабенко. – Днепропетровск, 1992. – 17 с.
286. Бабиченко Л.Г. Письмо Сталина в «Пролетарскую революцию» / Л.Г.Бабиченко // Вопросы истории КПСС. — 1990. — № 6. — С. 94–108.
287. Багалій Д.І. Історія Слобідської України / Д.І.Багалій. — Х. : Дельта, 1993. — 256 с.
288. Баженова Т.М. Первый российский парламент : к истории Государственной Думы / Т.М.Баженова // Российский юридический журнал. – 1995. – № 2. – С. 127 – 132.

289. Балязин В.Н. Неофициальная история России. Последний император / В.Н.Балязин. – М. : Олма Медиа Групп, 2007. – 192 с.
290. Балязин В.Н. Неофициальная история России. Триумф и закат династии Романовых : сер. XIX – нач. XX в./ В.Н.Балязин. – М. : Олма Медиа Групп, 2008. – 560 с.
291. Баринова Е.П. Российское дворянство в начале XX века : экономический статус и социокультурный облик / Е.П.Баринова. – М. : РОССПЭН, 2008. – 351 с.
292. Барсуков Е.З. Артиллерия русской армии (1900–1917 гг.) / Е.З. Барсуков. — М. : Госполитиздат, 1948. — 441 с.
293. Барсуков Е. Подготовка России к мировой войне в артиллерийском отношении / Е.Барсуков. — М. ; Л. : Политиздат, 1926. — 398 с.
294. Барсуков Е. Русская артиллерия в мировой войне. Т. 1 / Е.Барсуков. — М. : Политиздат, 1938. — 402 с.
295. Бахрушин С.В. Избранная Рада Ивана Грозного / С.В.Бахрушин // Научные труды. — М. : АН СССР, 1954. — Т. 2. — С. 329–352.
296. Бахтурина А.Ю. Государственное управление западными окраинами Российской империи : 1905 – февраль 1917 гг. : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / А.Ю.Бахтурина. – М., 2006. – 303 с.
297. Безугла О. Сучасники про діяльність князя Г.Є.Львова на чолі Всеросійського земського союзу допомоги хворим та пораненим воїнам (1914 – 1917) / О.Безугла // Сіверянський літопис. – 2003. – № 4. – С. 123 – 129.
298. Білоконь О.І. Громадсько-патріотична позиція Д.І.Багалія у Державній раді щодо Холмського питання / О.І.Білоконь // Багаліївські читання в НУА : матеріали Багаліївських читань, м. Харків, 5 листоп. 1999 р. / Харк. гуманіт ін-т “Нар. укр. акад.” [та ін.]. — Х., 1999. — С. 78–80.
299. Білоконь О.І. Українське питання в Державній Думі Російської імперії (1906 – 1917 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О.І.Білоконь. – Харків, 2001. – 221 с.

300. Биография П.А.Столыпина // Исторический вестник. — 1911. — Т. 126. — С. 3–9.
301. Бовыкин В.И. Банки и военная промышленность России накануне первой мировой войны / В.И.Бовыкин // Исторические записки. Выпуск 64. — 1959. — С. 82 – 135.
302. Богдашина О.М. Слобідський літописець історії України Д.І.Багалій / О.М.Богдашина // Український історичний журнал. — 2008. — № 1. — С.88 – 112.
303. Божерянов Н.И. Романовы. 300 лет служения России / Н.И.Божерянов. — М. : Белый город, 2008. — 672 с.
304. Бородин А.П. Государственный совет и попытка Столыпина реформировать начальное образование / А.П.Бородин // Вопросы истории. — Алма-Ата, 1975. — № 8. — С. 49–59.
305. Бородин А.П. Государственный совет и попытки реформировать земство / А.П.Бородин // Исторические науки. — Алма-Ата, 1976. — Вып. 2. — С. 27–38.
306. Бородин А.П. Государственный совет и столыпинская программа преобразований в области местного управления, суда и начального образования : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / А.П.Бородин. — М., 1977. — 21 с.
307. Бородин А.П. Государственный Совет и Указ 9 ноября 1906 г. (из истории аграрной реформы Столыпина) / А.П.Бородин // Отечественная история. — 1994. — № 2. — С. 74–89.
308. Бородин А.П. Государственный Совет России (1906–1917) / А.П.Бородин. — Киров : Вятка, 1999. — 368 с.
309. Бородин А.П. Государственный совет России. 1906–1917 : состав и роль в истории третьеиюньской монархии : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра ист. наук : спец. 07.00.02 / А.П.Бородин ; Киров. фил. Моск. гос. юрид. акад. — М., 2000. — 46 с.

310. Бородин А.П. П.Н.Дурново : портрет царского сановника / А.П.Бородин // Отечественная история. – 2000. – № 3. – С. 48 – 49.
311. Бородин А.П. Правая группа Государственного совета в 1906–1917 / А.П.Бородин // Отечественная история. — 1998. — № 3. — С. 16–25.
312. Бородин А.П. Реформа Государственного Совета 1906 г. / А.П.Бородин // Вопросы истории. — 1999. — № 4/5. — С. 82–96.
313. Бородин А.П. Третьеиюньский блок и крушение политики мирного реформирования самодержавия / А.П.Бородин // Вопросы истории. – 1982. – №8. – С. 18 – 30.
314. Бородин А.П. Усиление позиций объединенного дворянства в Государственном Совете в 1907–1914 гг. / А.П.Бородин // Вопросы истории. — 1977. — № 2. — С. 56–66.
315. Боханов А.Н. Император Николай II / А.Н.Боханов. — М. : Русское слово, 2004. — 568 с.
316. Боханов А.Н. Александра Федоровна / А.Н.Боханов. – М. : Вече, 2008. – 384 с.
317. Бурда І.О. Національне питання в Росії 1905 – 1907 рр. (на матеріалах Державної Думи першого та другого скликань) : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.02 / І.О.Бурда. – Київ, 2004. – 17 с.
318. Вайсберг И.Д. Совет объединенного дворянства и его влияние на политику самодержавия (1906–1914) : дис. ... канд. ист. наук / И.Д. Вайсберг. — М., 1956. — 350 с.
319. Варнакова Г.С. Личные архивные фонды министров царского правительства (1905 – 1914 гг.) / Г.С.Варнакова // Вестник архивиста. – 2003. – № 1 (73). – С. 115 – 128.
320. Варнакова Г.С. Состав Совета министров Российской империи 1905 – 1914 гг. : опыт индивидуальной и коллективной характеристик на основе комплекса документов личного происхождения : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.00., 07.00.09 / Г.С.Варнакова. – М., 2004. – 292 с.

321. Васильева Н.И. К истории Манифеста 17 октября 1905 г. / Н.И.Васильева // Известия вузов. Правоведение. – 1974. – № 1. – С. 81 – 88.
322. Васильева Н.И. Первая российская революция и самодержавие (государственно – правовые проблемы) / Н.И.Васильева, Г.Б.Гальперин, А.И.Королев. – М. : Изд-во Ленинградского университета, 1975. – 151 с.
323. Вишневы Э. Прогрессисты во время первой мировой войны и Февральской буржуазно-демократической революции : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Э.Вишневы. – М., 1997. – 266 с.
324. Вяземский Б.Л. Верховный Тайный Совет / Б.Л.Вяземский. — СПб. : М. Стасюлевича, 1909. — 424 с.
325. Галиакбарова В.С. Реакционная сущность царских законов о союзах и практика их применения в первой русской революции 1905 – 1907 гг. / В.С.Галиакбарова // Межвузовский сборник научных трудов / Уральский гос. университет, Свердловский юрид. ин-т, 1977. – Вып. 56. – С. 127 – 134.
326. Гальперин Г.Б. К вопросу об истории возникновения Государственной думы : (Булыгинская дума) / Г.Б.Гальперин // Ученые записки Ленингр. юрид. ин-т НКЮ СССР : [вып. 1]. – М. : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. – С. 41-74.
327. Гальперин Г.Б. Конституционные опыты царского самодержавия в первой русской революции (1905 – 1907 гг.) / Г.Б.Гальперин // Вестник Ленинградского университета. – 1982. – Экономика, философия, право. Вып. 4. – С. 96 – 103.
328. Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция / Р.Ш.Ганелин. – СПб. : Наука, 1991. – 223 с.
329. Ганелин Р.Ш. Реформы в период революции: Шаг к конституционной монархии / Р.Ш.Ганелин // Власть и реформы : От самодержавной к советской России / [отв. ред. Б.В.Ананьич ; Рос. акад. наук]. – СПб. : Изд-во «Дмитрий Буланин», 1996. – С. 455–546.

330. Гессен В.М. 27 апреля 1906 — 27 апреля 1916 г. / В.М.Гессен // Право. — 1916. — № 17. — С. 1009–1012 ; № 18. — С. 1053–1060.
331. Гессен В.М. Основы конституционного права / В.М.Гессен. — Петроград : Обществ. польза, 1917. — 439 с.
332. Гессен В.М. Понятие сессии в конституционном праве России / В.М. Гессен // Право. — 1911. — № 17. — С. 1007–1019.
333. Гессен В.М. Четыре редакции / В.М.Гессен // Право. — 1916. — № 22. — С. 1321–1331.
334. Гірич І. В.І.Вернадський і політичне українство / І.Гірич // Хроніка – 2000. Український культурологічний альманах. – Вип. 57 – 58. – К., 2004. – С.743 – 771.
335. Глазунов М. Судьба первого парламента в России / М.Глазунов, Б.Митрофанов // Советская юстиция. – 1989. – № 21. – С.22 – 24.
336. Глушковецкий А.Л. Вибори до Державних Дум і становлення парламентаризму в Російській імперії у 1906 – 1917 рр. (на матеріалах Подільської губернії) : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 / А.Л.Глушковецкий. – Чернівці, 2008. – 20 с.
337. Голинков Д.Л. Крушение антисоветского подполья в СССР / Д.Л.Голинков. — М. : Политиздат, 1975. — 703 с.
338. Головков Г. Бунт по-русски. Палачи и жертвы. Рандеву с революцией 1905-1907 гг. / Г.Головков. – М. : Детектив-Пресс, 2005. – 624 с.
339. Голубев С.А. Российские предприниматели в Государственной Думе (1906 – 1917 гг.) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / С.А.Голубев. – М., 2008. – 263 с.
340. Горенберг М. Сессия, ее начало, приостановка и закрытие / М. Горенберг // Право. — 1911. — № 42. — С. 2285–2299.
341. Государственные деятели России XIX – нач. XX века : биографический справочник / [сост. И.М.Миноков и др.]. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 208 с.

342. Государственная дума Российской империи. 1906 – 1917 гг. : Энциклопедия. – М. : РОССПЭН, 2008. – 735 с.
343. Государственный совет Российской империи. 1906 – 1917 гг. : Энциклопедия. – М. : РОССПЭН, 2008. – 344 с.
344. Государство и общество в России XV – нач. XX в. : сб. статей / [под ред. А.П.Павлова]. – СПб. : Наука, 2007. – 603 с.
345. Гримм Д.Д. К вопросу о временном устранении членов Государственной думы и Государственного совета на основании ст. 21 Учреждения Государственной думы / Д.Д. Гримм // Право. — 1907. — № 14. — С. 1052–1058.
346. Грунт А.Я. Москва 1917-й. Революция и контрреволюция / А.Я. Грунт. — М. : Наука, 1976. — 381 с.
347. Грунт А. «Прогрессивный блок» / А. Грунт // Вопр. истории. — 1945. — № 3/4. — С. 108–117.
348. Гумилевский Л. Вернадский / Л.Гумилевский : [Жизнь замечательных людей] : 3-е изд. . – Вып. 6.— М. : Мол. гвардия, 1988. — 255 с.
349. Гунчак Т. Україна : перша половина ХХ ст. Нариси політичної історії / Т.Гунчак. – К. : Либідь, 1993. – 288 с.
350. Давидович А.М. Самодержавие в эпоху империализма / А.М.Давидович. — М. : Наука, 1975. — 351 с.
351. Давидсон А.Б. Февраль 1917 года. Политическая жизнь Петрограда глазами союзников / А.Б.Давидсон // Новая история. — 2007. — № 1. — С. 181–197.
352. Даневский В.П. История образования Государственного Совета в России / В.П.Даневский. — СПб. : Тип. Второго Отд-ния Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1859. — 167 с.
353. Дедков Н.И. Консервативный либерализм Василия Маклакова / Н.И. Дедков. – М. : АироХХ, 2005. – 224 с.
354. Демин В.А. Верхняя палата Российской империи (1906–1917) / В.А.Демин. — М. : РОССПЭН, 2006. — 376 с.

355. Демин В.А. Государственный совет Российской империи: состав, полномочия, структура, механизм функционирования (1906–1917 гг.) : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра ист. наук : спец. 07.00.02 / В.А.Демин. — М, 2007. — 44 с.
356. Демин В.А. [Рецензия] / В.А.Демин // Вопросы истории. — 2000. — № 7. — С. 160–162. — Рец. на кн. : Государственный совет России (1906–1917) / А.П.Бородин. — Киров, 1999. — 368 с.
357. Демин В.А. Государственный совет Российской империи в начале XX в. : механизм формирования и функционирования / В.А.Демин // Отечественная история. — 2006. — № 6. — С. 74–85.
358. Демин В.А. Фракции II Государственной Думы / В.А.Демин // Вопросы истории. — 2006. — № 10. — С. 25 – 41.
359. Демкович-Добрянський М. Україна і Росія. Історичні нариси на теми російського імперіалізму / М.Демкович-Добрянський. — Львів – Краків – Париж : Видавнича спілка “Просвіта”, 1993. — 204 с.
360. Денчик И.В. И.Н.Ефремов в борьбе за мирное обновление России / И.В.Денчик // Вопросы истории. — 2007. — № 1. — С. 149–155.
361. Дмитриев Ю.А. Законодательные органы России от Новгородского веча до Федерального Собрания (сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации) / Ю.А.Дмитриев, Е.Ю.Черкашин. — М. : Манускрипт, 1994. — С. 61–69.
362. Дойков Ю.Р. Лаппо-Данилевский Александр Сергеевич / Ю.Р.Дойков // Самые знаменитые историки России. — М. : Вече, 2004. — С. 250 – 258.
363. Дойков Ю.Р. Милюков Павел Николаевич /Ю.Р.Дойков // Самые знаменитые историки России. — М. : Вече, 2004. — С. 208– 219.
364. Донченко С.П. Ліберальні партії України (1900 – 1919 рр.) / С.П.Донченко. — Дніпродзержинськ : ДДТУ, 2004. — 379 с.
365. Думова Н.Г. Кадетская партия в период первой мировой войны и февральской революции / Н.Г.Думова. — М. : Наука, 1988. — 239 с.

366. Дякин В.С. Русская буржуазия и царизм в годы первой 1914–1917 мировой войны / В.С.Дякин. — М. : Наука, 1967. — 373 с.
367. Дякин В.С. Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – нач. XX в.) / В.С.Дякин. – СПб. : Лисс, 1998. – 1000 с.
368. Енгельс Ф. Німецька кампанія за імперську конституцію / Ф.Енгельс // Твори : [в 50 т.] / К. Маркс, Ф. Енгельс. — К., 1961. — Т. 7. — С. 105–196.
369. Енгельс Ф. Президентські вибори в Америці / Ф. Енгельс // Твори : [в 50 т.] / К. Маркс, Ф. Енгельс. — К., 1965. — Т. 22. — С. 328–330.
370. Енгельс Ф. Емігрантська література / Ф. Енгельс // Твори : [в 50 т.] / К. Маркс, Ф. Енгельс. — К., 1964. — Т. 18. — С. 481–525.
371. Енгельс Ф. Становище Англії. Англійська конституція / Ф. Енгельс // Твори : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Енгельс. — К., 1958. — Т. 1. — С. 621–644.
372. Енгельс Ф. Пруська конституція / Ф. Енгельс // Твори : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Енгельс. — К., 1959. — Т. 4. — С. 28–37.
373. Еремін В. Правителі Росії / В.Еремін. — М. : ЮНИОН ; Минск: Белфакс, 2005. — 231 с.
374. Ерман Л.К. Интеллигенция в первой русской революции / Л.К.Ерман / [отв. ред. И.И.Минц]. — М. : Изд-во «Наука», 1966. — 373 с.
375. Ерофеев Н.Д. Правительство и I Государственная дума : взгляд через столетие на их взаимоотношения / Н.Д.Ерофеев // Вестник Московского университета. Серия 8. История. — 2006. — № 4. — С. 3 – 68.
- 376.Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России : [3-е изд., перераб. и доп.] / Н.П.Ерошкин. — М. : Изд-во «Высшая школа», 1983. — 352 с.
377. Ерошкин Н.П. К вопросу о государственном строе России после революции 1905 – 1907 гг. в современной советской историографии / Н.П.Ерошкин // Историография и источники истории государственных учреждений и общественных организаций СССР. — М., 1983. — С. 4 – 17.

378. Ерошкин Н.П. Российское самодержавие / Н.П.Ерошкин. – М. : РГГУ, 2006. – 498 с.
379. Жванко Л. Джерело з історії вивчення проблеми біженства першої світової війни в Російській імперії («Керівні положення по влаштуванню біженців») / Л.Жванко // Київська старовина. – 2006. – № 6. – С.113 – 123.
380. Жванко Л. Іноземні біженці першої світової війни в Україні / Л.Жванко // Київська старовина. – 2005. – № 3. – С. 77 – 93.
381. Жильяр П. Император Николай II и его семья / П.Жильяр. – Вена, 1921. – 206 с.
382. Жукова А.В. Дворянские и купеческие роды России: Большой энциклопедический словарь / А.В.Жукова. – М. ; Ростов-на-Дону : Рипол-Классик; Владис, 2008. – 448 с.
383. Зайончковский П.А. Государственный совет / П.А.Зайончковский // Советская историческая энциклопедия. Т. 4 : Гаага-Двин / [гл. ред. Е.М. Жуков] ; Науч. совет изд-ва «Советская энциклопедия», Отд-ние историч. наук АН СССР. – М. : «Советская энциклопедия», 1963. – Стлб. 646–647.
384. Заславский Д. Дневник Бориса Никольского / Д.Заславский // Красный архив. — 1934. — Т. 67. — С. 55–57.
385. Заславский Д. Из дневника А.А.Половцова / Д.Заславский // Красный архив. – 1934. – Т. 67. – С. 168.
386. Захарова О.О. Князь Георгій Львов та його діяльність на чолі Всеросійського земського союзу : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.02 / О.О.Захарова. – Чернігів, 2007. – 20 с.
387. Захарская Е.Э. Стенографические отчеты Государственного совета (июль 1914 – февраль 1917 гг.) как исторический источник / Е.Э.Захарская // Историография и источники истории государственных

учреждений и общественных организаций СССР. – М., 1983. – С.111 – 122.

388. Зінченко О.В. Бюджетні повноваження Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2004. — № 54. — С. 305–307.
389. Зінченко О.В. Державна рада Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко. — Х. : Колорит, 2005. — 308 с.
390. Зінченко О.В. Державна рада Росії у боротьбі за конкурентноздатність економіки на світовому ринку (історичний досвід започаткування глобалізації) / О.В.Зінченко // Проблеми глобалізації та геополітичний вектор розвитку України : зб. тез (за матеріалами ХІХ Харк. політол. читань). — Х., 2007. — С. 65–67.
391. Зінченко О.В. Державні радники Російської імперії після падіння царизму / О.В.Зінченко // Зб. наук. пр. Сер. Історія та географія / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С.Сковороди. — Х., 2005. — Вип. 19/20. — С. 14–21.
392. Зінченко О.В. Законодавча діяльність Державної ради Російської імперії до виникнення третьочервневої системи / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2006. — № 79. — С. 77–79.
393. Зінченко О.В. Законодавство Державної ради Російської імперії між революцією 1905–1907 та війною 1914–1917 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2006. — № 74. — С. 160–163.
394. Зінченко О.В. Законодавча діяльність Державної ради Російської імперії у роки першої світової війни / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2006. — № 69. — С. 213–216.
395. Зінченко О.В. Законодавча ініціатива Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Сіверян. літопис. — 2005. — № 1 (61). — С. 43–46.
396. Зінченко О.В. Запровадження Державної ради Російської імперії 1801–1810 рр. / О.В.Зінченко // Зб. наук. пр. : Сер. Історія та географія / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С.Сковороди. — Х., 2004. — Вип. 16. — С. 33–38.

397. Зінченко О.В. Комісії Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2005. — № 66. — С. 21–24.
398. Зінченко О.В. Попередники законодавчої Державної ради Російської імперії / О.В.Зінченко // Зб. наук. пр. : Сер. Історія та географія / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С.Сковороди. — Х., 2003. — Вип. 14/15. — С. 16–22.
399. Зінченко О.В. Порядок розгляду справ та діловодство Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2005. — № 57 – т. 2. — С. 66–68.
400. Зінченко О.В. Походження бюджетних повноважень Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2005. — № 61. — С. 84–87.
401. Зінченко О.В. Походження права законодавчої ініціативи Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2004. — № 52. — С. 23–27.
402. Зінченко О.В. Походження поняття “сесії” Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Зб. наук. пр. : Сер. Історія та географія / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С.Сковороди. — Х., 2005. — Вип. 18. — С. 51–56.
403. Зінченко О.В. Права державних радників Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2004. — № 55. — Т. 2. — С. 15–17.
404. Зінченко О.В. Право запиту Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2004. — № 51. — С. 102–104.
405. Зінченко О.В. Російські державні радники і “прогресивний блок” (серпень 1915 — лютий 1917 рр.) / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2005. — № 63. — С. 108–112.
406. Зінченко О.В. Таємний засіб розпуску Державної думи та Державної ради Російської імперії 1906–1917 років / О.В.Зінченко // Вісн. Чернігів.

держ. пед. ун-ту. : Сер. Історичні науки. — Чернігів, 2006. — Вип. 33. — № 3. — С. 189–193.

407. Зінченко О.В. Устрій Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Зб. наук. пр. : Сер. Історія та географія / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С.Сковороди. — Х., 2004. — Вип. 17. — С. 36–41.
408. Зінченко О.В. Формування Загальних зборів Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Вісн. Харк. держ. акад. культури : зб. наук. пр. — Х., 2005. — Вип. 16. — С. 60–66.
409. Зінченко О.В. “Чорний блок” Державної ради Російської імперії 1915–1917 рр. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2005. — № 65. — С. 63–65.
410. Зінченко О.В. Еволюція проекту Основних державних законів Російської імперії 23 квітня 1906 р. / О.В.Зінченко // Культура народів Причорномор'я. — 2003. — № 43. — С. 167–173.
411. Зінченко Е.В. «Политическое представительство в Государственном Совете России в 1906–1916 гг.» / Е.В.Зінченко // Соціально-політичний механізм правотворчості : зб. наук. ст. (за матеріалами ІХ Харк. політол. читань) / Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 1999. — С. 6–7.
412. Зінченко О.В. Формування особового складу Державної ради Росії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Динаміка наукових досліджень — 2003 : матеріали ІІ Міжнар. наук.- практ. конф., 20–27 жовт. 2003 р. — Д. О. ; Л., 2003. — Т. 2 : Право. — С. 13–15.
413. Зінченко О.В. Компетенція Державної ради Російської імперії 1810–1905 років / О.В.Зінченко // Наука і освіта — 2004 : матеріали VII Міжнар. наук.- практ. конф., Дніпропетровськ, 10–25 лют. 2004 р. — Д., 2004. — Т. 50 : Право. — С. 16–17.
414. Зінченко О.В. Структура Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О. В. Зінченко // Динаміка наукових досліджень — 2004 : матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф., 21–30 черв. 2004 р. — Д., 2004. — Т. 4 : Право. — С. 8–9.

415. Зінченко О.В. Походження права законодавчої ініціативи Державної ради Російської імперії 1906–1916 років / О.В.Зінченко // Науковий потенціал світу — 2004 : матеріали I Міжнар. наук.-практ. конф., 1–15 листоп. 2004 р. — Д., 2004. — Т. 48 : Право. — С. 11–12.
416. Зінченко О.В. Законодавча ініціатива Державної ради Російської імперії 1906–1916 рр. / О.В.Зінченко // Наука і освіта — 2005 : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф., 7–21 лют. 2005 р. — Д., 2005. — Т. 44: Історія держави і права. — С. 27–28.
417. Зінченко О.В. Бюджетні повноваження Державної ради Російської імперії 1906–1916 років / О.В.Зінченко // Динаміка наукових досліджень — 2005 : матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф., 20–30 черв. 2005 р. — Д., 2005. — Т. 41 : Історія держави та права. — С. 35–36.
418. Зінченко О.В. Нагляд Державної ради Російської імперії 1906–1917 років за законністю управління державою / О.В.Зінченко // Наука та інновації — 2005 : матеріали Міжнар. наук. -практ. конф., 17–31 жовт. 2005 р. — Д., 2005. — Т. 5. — С. 83–85.
419. Зінченко О.В. До 100-літнього ювілею запровадження Державної ради Російської імперії (історичний досвід електоральної культури) / О.В. Зінченко // Проблеми формування електоральної культури населення : зб. наук. ст. (за матеріалами XVII Харк. політол. читань, Харків, 10 груд. 2005 р.) / Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого – Х., 2005. — С. 34–35.
420. Зінченко О.В. Державні радники в революції та контрреволюції / О.В.Зінченко // Освіта і наука без граніц — 2005 : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 19–27 груд. 2005 р. — Перемишль ; Прага, 2005. — Т. 29 : Історія. — С. 55–57.
421. Зінченко О.В. Законодавча діяльність Державної ради Російської імперії у 1906–1907 роках / О.В.Зінченко // Сучасні наукові дослідження — 2006 : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 20–28 лют. 2006 р. — Д., 2006. — Т. 2 : Історія. — С. 46–48.

422. Зінченко О.В. “Мирний” період законодавчої діяльності Державної ради Російської імперії (1908–1913 рр.) / О. В. Зінченко // Наука и технологии : шаг в будущее — 2006 : материалы I Междунар. науч.-практ. конф., 20–31 марта 2006 г. — Белгород, 2006. — Т. 4 : История. — С. 45–46.
423. Зінченко О.В. Законодавча діяльність Державної ради Російської імперії на її останньому етапі (1914–1917 рр.) / О.В.Зінченко // Дні науки — 2006 : матеріали II Міжнар. наук.-практ. конф., 17–28 квіт. 2006 р. — Д., 2006. — Т. 21 : Історія. — С. 46–48.
424. Зінченко О.В. Польське питання в Державній раді Росії 1908–1914 рр. / О. В. Зінченко // Висвітлення історії національних меншин в курсах історії України та Росії : матеріали круглого столу. — Х., 2006. — С. 90–98.
425. Зінченко О.В. Державна рада і конституціоналізм в Росії 1906–1917 років / О.В.Зінченко // Конституційно-політичний процес в Україні : ідеї, досвід, проблеми : зб. тез (за матеріалами XVIII Харк. політол. читань). — Х., 2006. — С. 52–53.
426. Зінченко О.В. Захист прав державних радників Російської імперії 1906–1917 років / О.В.Зінченко // Современные научные достижения - 2007 : материалы II Междунар. науч.-практ. конф., 1–14 февр. 2007 г. — Днепропетровск, 2007. — Т. 3 : История. 2007. — С. 20–22.
427. Зінченко О.В. Представники України в Державній раді Російської імперії 1906 р. / О.В.Зінченко // Збірник тез доповідей XI науково-практичної конференції науково-педагогічних працівників, науковців, аспірантів та співробітників академії, 24–25 січ. 2007 р. / Укр. інж.-пед. акад. — Х., 2007. — Ч. 5. — С. 9.
428. Зінченко О.В. “Прогресивний блок” Державної ради та Думи у радянській історіографії / О.В.Зінченко // Зб. наук. пр. Сер. Історія та географія / Харк. нац. пед. ун-т ім. Г.С.Сковороди. — Х., 2007. — Вип. 27. — С. 63–71.

429. Зінченко О.В. Державна рада і праві формування Російської імперії 1900-1917 рр. / О.В.Зінченко // “Суспільство і політичні інститути в умовах трансформації та реформ” : XXI Харківські політологічні читання (матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції). – Х., 2008. – С. 87–90.
430. Зорин В.Ю. Национальный вопрос в Государственных думах России (опыт законотворчества). – М. : Русский мир, 1999. – 502 с.
431. Зырянов П.Н. Крах внутренней политики третьеиюньской монархии в области местного управления (1907 – 1914 гг.) : автореферат дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / П.Н.Зырянов. – М., 1972. – 30 с.
432. Зырянов П.Н. Петр Аркадьевич Столыпин / П.Н.Зырянов // Россия на рубеже веков : исторические портреты. — М. : Политиздат, 1991. — С. 48-78.
433. Иванов А.А. Фракции правых IV Государственной Думы в годы Первой мировой войны : 1914 – начало 1917 гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / А.А.Иванов. – Москва, 2005. – 255 с.
434. Ігнатова Л.Р. Аграрна реформа П.А.Столипіна та її здійснення в Україні (1906 – 1914 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Л.Р.Ігнатова. – Київ, 2002. – 197 с.
435. Иоффе Г.З. Крах российской монархической контрреволюции / Г.З.Иоффе. — М. : Наука, 1991. — 256 с.
436. Искандеров А.А. Российская монархия, реформы и революция / А.А.Искандеров // Вопросы истории. – 1993. – № 3. – С. 87 – 109.
437. Историография и источники истории государственных учреждений и общественных организаций СССР : сборник статей / [под ред. Н.П.Ерошкина]. – М. : МГИАИ, 1983. – 155 с.
438. История воздухоплавания и авиации в СССР : по архивным материалам и свидетельствам современников. — М. : Политиздат, 1944. — 589 с.

439. История Первой мировой войны 1914–1918 : [в 2 т.]. – Т. 1. — М. : Наука, 1975. — 446 с.
440. История Первой мировой войны 1914–1918 : [в 2 т.]. – Т. 2. — М. : Наука, 1975. — 607 с.
441. Історія України в особах. ХІХ – ХХ ст. / І.Войцехівська, В.Абіцов, О.Божко і інш. – К. : Україна, 1995. – 479 с.
442. История Украинской ССР : в 10 т. / [Академия наук УССР]. – К. : Наукова думка, 1983. – Т. 5. – 558 с.
443. Калинычев Ф.И. Государственная дума в период первой русской революции (1905–1907 гг.) : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук / Ф.И.Калинычев. — М., 1965. — 48 с.
444. Каменский А.Б. Элиты Российской империи и механизмы административного управления / А.Б.Каменский // Российская империя в сравнительной перспективе : сб. статей. – М., 2004. – С. 115–139.
445. Каминка А.И. Подлежит ли призвание членов Государственного Совета к присутствованию в нем ежегодному возобновлению / А.И.Каминка // Право. – 1908. – № 1. – С. 6.
446. Каплін О.Д. Росія і революція : релігійні та історіософські аспекти проблеми в осмисленні Ф.І.Тютчева і слов'янофілів / О.Д.Каплін // Південний архів : зб. наукових праць. Історичні науки: [вип.9]. – Херсон, 2002. – С. 5–7.
447. Каплін О.Д. Сутність і види російської монархії в осмисленні слов'янофілів / О.Д.Каплін // Збірник наукових праць ХДПУ. Серія “Історія та географія”. Вип.13.– Х., 2003. – С.44–48.
448. Каплин А.Д. Особенности деятельности правых организаций Харькова и Харьковской губернии в общероссийском контексте (нач. ХХ в.) / А.Д.Каплин // Юг России и Украина в прошлом и настоящем: история, экономика, культура : Сб. научных трудов V Международной научной конференции. – Белгород : Изд-во БелГУ, 2009. – С.138–142.

449. Каппелер А. Россия – многонациональная империя : Возникновение. История. Распад / А.Каппелер. – М. : Прогресс-традиция, 1997. – 344 с.
450. Кащенко С.Г. [Рецензія]. / С.Г.Кащенко, О.В.Тимощук // Учен. Зап. Таврического нац. ун-та им. В.И.Вернадского. Сер. Юрид. Науки. – Симферополь, 2006. – Т. 19 (58) – № 1. – С. 262-264. – Рец. На кн. : Державна рада Російської імперії 1906-1916 рр. / О.В.Зінченко. – Х. : Колорит, 2005. – 308 с.
451. Кинг Г. Романовы / Г.Кинг. – М. : Эксмо, 2008. – 912 с.
452. Кирьянов И.К. Парламент самодержавной России : Государственная дума и ее депутаты, 1906 – 1917 гг. / И.К.Кирьянов, М.Н.Лукиянов. – Пермь : Изд-во Пермского ун-та, 1995.–108 с.
453. Кирьянов Ю.И. Правые партии в России 1911-1917 гг. / Ю.И.Кирьянов. – М. : РОССПЭН, 2001. – 464 с.
454. Кирьянов Ю.И. Русское собрание. 1900-1917 гг. / Ю.И.Кирьянов. – М. : РОССПЭН, 2003. – 351 с.
- 455.Киян М.Ш. Представительство от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906 – 1907 гг.) / М.Ш.Киян. – Х. : Основа, 1997. – 191 с.
456. Киян М.Ш. Депутати від українських губерній та міст у Державній думі Російської імперії першого та другого скликань (1906 – 1907 рр.) : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / М.Ш.Киян. – Х., 1998. – 19 с.
457. Ключевский В.О. Боярская дума древней Руси / В.О.Ключевский. — Изд. 5-е. — Петроград : Наркомпрос, 1919. — 543 с.
458. Ковалевский М.М. Законодательные заимствования и приспособления / М.М.Ковалевский // Вестник Европы. — 1912. — № 5. — С. 47–72.
- 459.Ковалевский М.М. Прав ли Государственный совет, отклоняя постатейное рассмотрение проекта о волостном земском управлении / М. М.Ковалевский // Вестник Европы. — 1914. — № 6. — С. 337–343.

460. Ковалевский М.М. Преемственность или прерывность законодательных работ? / М.М.Ковалевский // Юрид. вестн. — 1913. — Кн. 1. — С. 76–83.
461. Ковалевский М.М. Спасительный тормоз или гибельная запруда? / М.М.Ковалевский // Вестник Европы. — 1914. — № 4. — С. 196–210.
462. Кожинов В.В. Россия. Век XX / В.В.Кожинов. — М. : Эксмо ; Алгоритм, 2008. — 1040 с.
463. Кожинов В.В. Черносотенцы / В.В.Кожинов. — М. : Алгоритм-Эксмо, 2004. — 384 с.
464. Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России : 1906-1907/ В.А.Козбаненко. — М. : РОССПЭН, 1996. — 240 с.
465. Кондратьев Н.Д. Рынок хлебов и его регулирование во время войны и революции / Н.Д.Кондратьев. — М. : Госиздат, 1922. — 229 с.
466. Корелин А.П. Сергей Юльевич Витте / А.П.Корелин // Россия на рубеже веков : исторические портреты. — М. : Госполитиздат, 1991. — С. 8–47.
467. Королев А.И. Первая русская революция и манифест 17 октября 1905 г. / А.И.Королев // Советское государство и право. — 1986. — № 1. — С. 35 – 46.
468. Королева Н.Г. Первая российская революция и царизм : Совет Министров России в 1905 – 1907 гг. / Н.Г.Королева. — М. : Наука, 1982. — 182 с.
469. Королева Н.Г. Правые партии в борьбе с революцией 1905-1907 гг./ Н.Г.Королева // Исторические записки. Т. 118 / [гл. ред. А.М. Самсонов ; АН СССР, Ин-т истории СССР]. — М. : Изд-во «Наука», 1990. — С. 102-138.
470. Кошкидько В.Г. Представительная власть в России : формирование и функционирование (1905–1907 гг.) / В.Г.Кошкидько. — М. : Университетский гуманитарный лицей, 2000. — 232 с.
471. Кравченко В.В. Д.И.Багалей : научная и общественно – политическая деятельность / В.В.Кравченко. — Х. : Основа, 1990. — 176 с.
472. Кравченко В.В. «Славних прадідів великих...» / В.В.Кравченко // Історія Слобідської України / Д.І.Багалій. — Х., 1993. — С. 6–12.

473. Красильников С.Н. Организация крупных общевойсковых соединений (прошедшее, настоящее и будущее) / С.Н.Красильников. — М. : Госполитиздат, 1933. — 501 с.
474. Краткий курс истории ВКП (б). — М. : Политиздат, 1938. — 337 с.
475. Кропоткин Г.М. Дворянство в восприятии правящей бюрократии в 1905 – 1907 гг. / Г.М.Кропоткин // Труды научной конференции студентов и аспирантов “Ломоносов – 2004”. История. – М., 2004. – С. 78 – 82.
476. Кропоткин Г.М. Правящая бюрократия и «новый строй» в России (1905–1907 гг.) : автореферат дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / Г.М.Кропоткин. – М., 2007. – 29 с.
477. Кропоткин Г.М. Правящая бюрократия и «новый строй» Российской государственности после манифеста 17 октября 1905 г. / Г.М.Кропоткин // Отечественная история. — 2006. — № 1. — С. 24–42.
478. Крючков М. Царь, дума, народ. Великие потрясения / М.Крючков // Русские выборы. – М. : РИА «Новости», 1999. – С. 68-102.
479. Куликов С.В. Высшая бюрократия России в годы Первой мировой войны : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : 07.00.02 / С.В.Куликов ; Ин-т рос. истории С.- Петерб. фил. РАН. — СПб., 1999. — 22 с.
480. Кульчицкий С.В. Російська революція 1917 р. : реальність і міф / С.В.Кульчицкий // Український історичний журнал. – 2007. – № 2. – С. 4-23.
481. Кураев А.Н. Взаимоотношения политических партий и массовых организаций в период революции 1905-1907 гг. : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня докт. ист. наук : спец. 07.00.02 / А.Н.Кураев. – М., 2001. – 40 с.
482. Курлов П.Г. Гибель императорской России / П.Г.Курлов. – М. : Современник, 1992. – 255 с.

483. Лазаревский Н.И. Влияние закрытия сессии или окончания легислатуры на судьбы законопроектов, принятых палатами / Н.И.Лазаревский // Право. — 1907. — № 48. — С. 3066–3077.
484. Лазаревский Н.И. Второе учреждение Государственной Думы / Н.И.Лазаревский // Право. — 1906. — № 8. — С. 662–670.
485. Лазаревский Н. Второе учреждение Государственной Думы. Реформа Государственного Совета / Н.Лазаревский // Право. — 1906. — № 10. — С. 856–865.
486. Лазаревский Н.И. Конституция 20-го февраля / Н.И.Лазаревский // Право. — 1906. — № 8. — С. 653–662.
487. Ландау Б. Запросы и вопросы в Государственной Думе / Б. Ландау // Журнал Министерства Юстиции. — 1910. — № 6. — С. 176–193.
488. Лапин Н. Прогрессивный блок в 1915–1917 гг. / Н.Лапин // Красный архив. — 1932. — Т. 50/51. — С. 117–122 ; 1932. — Т. 52. — С. 143–144 ; 1933. — Т. 56. — С. 80–82.
489. Лаптева Л.Е. Из истории российского парламентаризма : К 90-летию первых выборов в Государственную думу России / Л.Е.Лаптева, В.С.Нерсесянц, Н.Б.Пахоленко, Е.А.Скрипилев // Государство и право. — 1996. — № 7. — С. 145-155.
490. Левенсон М.Л. Государственный совет (портреты и биографии) / М.Л.Левенсон. — СПб., 1907. — 149 с.
491. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762-1914 / В.В.Леонтович. — М. : Русский путь, 1995. — 548 с.
492. Либеральное движение в России. 1902 – 1905 гг. – М. : РОССПЭН, 2001. — 648 с.
493. Литвин В.М. Україна : доба війн і революцій (1914–1920) / В.М.Литвин. — К. : Вид. дім “Альтернативи”, 2003. — 487 с.
494. Лопухова А.В. Националисты в Государственной Думе Российской империи : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / А.В.Лопухова. — Самара, 2005. — 217 с.

495. Лось Ф.Є. Революція 1905 – 1907 рр. на Україні / Ф.Є.Лось. – К. : Вид-во АН УРСР, 1955. – 404 с.
496. Лось Ф.Є. Україна в роки столипінської реакції / Ф.Є.Лось. – К. : Вид-во АН УРСР, 1944. – 140 с.
497. Лоу С. Государственный строй Англии / Сидней Лоу. — СПб. : Общественная польза, 1908. — 269 с.
498. Лукомский В.К. Дневник Бориса Никольского / В.К.Лукомский // Красный архив. — 1934. — Т. 67. — С. 57.
499. Лыкосов М.В. Проблема развития России в русской консервативной печати в годы первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / М.В.Лыкосов. – Новосибирск, 2006. – 202 с.
500. Лямасова Т.В. Деятельность А.Ф.Редигера в качестве военного министра правительства Российской империи : 1905 – 1909 гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Т.В.Лямасова. – Самара, 2007. – 205 с.
501. Магазинер Я.М. Восемьдесят седьмая статья / Я.М.Магазинер // Труды юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. — СПб., 1911. — Т. 2. — С. 59–76.
502. Магазинер Я.М. Юридическое значение манифеста 17 октября 1905 г. / Я.М.Магазинер // Юридический вестник. – 1915. – № 11 (3). – С. 101 – 115.
503. Максаков В.Л. Из дневника Л. Тихомирова / В.Л.Максаков // Красный архив. — 1934. — Т. 72. — С. 120–123.
504. Малышева О.Г. Думская монархия : рождение, становление, крах / О.Г.Малышева. – Ростов-на-Дону : Издательство СКАТС, 2004. – 356 с.
505. Маниковский А.А. Боевое снабжение русской армии в войну 1914–1918 гг. / А.А.Маниковский. — М. : Госиздат, 1919. — 398 с.
506. Маркс К. Арнольду Руге 5 березня 1842 р. / К.Маркс // Твори : [в 50 т.] / К.Маркс, Ф.Енгельс. — К., 1965. — Т. 27. — С. 342–343.

507. Маркс К. Другий начерк “Громадянської війни у Франції” / К.Маркс // Твори : [в 50 т.] / К.Маркс, Ф.Енгельс. — К., 1963. — Т. 17. — С. 558–594.
508. Маркс К. Конституція Французької республіки, прийнята 4 листопада 1848 р. / К. Маркс // Твори : [в 50 т.] / К.Маркс, Ф.Енгельс. — К., 1961. — Т. 7. — С. 498–510.
509. Маркс К. До критики гегелівської філософії права / К.Маркс // Твори : [в 50 т.] / К. Маркс, Ф.Енгельс. — К., 1958. — Т. 1. — С. 226–373.
510. Медушевский А.Н. Конституционная монархия в России / А.Н.Медушевский // Вопросы истории. — 1994. — № 8. — С. 30-46.
511. Мировая война в цифрах. — М. ; Л. : Политиздат, 1934. — 338 с.
512. Мировые войны XX века. Кн. 1. Первая мировая война : исторический очерк. — М. : Наука, 2002 . — 686 с.
513. Михневич Н.П. Стратегия. Кн. 1. / Н.П.Михневич. — СПб. : Гос. Тип., 1911. — 409 с.
514. Могилевский К.И. Столыпин. Имя России. Исторический выбор / К.И.Могилевский. — М. : АСТ; Астрель, 2008. — 128 с.
515. Могильний Л.П. Українські ліберально-демократичні партії в Російській імперії на початку XX ст. : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Л.П.Могильний. — Київ, 2002. — 254 с.
516. Моисеев С.П. Список кораблей русского парового и броненосного флота (с 1861 по 1917 г.) / С.П.Моисеев. — М. : Госполитиздат, 1948. — 328 с.
517. Морозов К.Н. Партия социалистов - революционеров в 1907-1914 / К.Н. Морозов. — М. : РОССПЭН, 1998. — 624 с.
518. Морозов С.Д. Население России в 1914 – 1918 гг. : численность и потери / С.Д.Морозов // Военно-исторический журнал. — 1999. — № 3. — С. 29 – 34.
519. Мультатули П.В. Николай II. Россия. Исторический выбор – 2008 / П.В.Мультатули. — М. : АСТ; Астрель, 2008. — 477 с.

520. Муромцева Л.П. Сергей Андреевич Муромцев – председатель I Государственной думы / Л.П.Муромцева // Вестник Московского университета. Серия 8. История. – 2006. – № 4. – С. 69–83.
521. Нариси з історії суспільних рухів в Україні (XIX – поч. XX ст.) / Б.Д.Вол, С.Д.Гелей, Я.Й.Малик та інші; [за заг. ред. Я.Й.Малика]. – Львів : Світ, 2001. – 296 с.
522. Неманов Л. Право запросов в третьей Думе / Л.Неманов // Право. — 1910. — № 1. — С. 14–20.
523. Непомнящий А. Нове дослідження з історії організації влади в Російській імперії : [Рецензія] / А.Непомнящий // Культура народів Причорномор'я. — 2005. — № 67. — С. 151–152. — Рец. на кн. : Державна рада Російської імперії 1906-1916 рр. / О.В.Зінченко. – Х. : Колорит, 2005. – 308 с.
524. Непролетарские партии в трех революциях. – М. : Наука, 1989. – 246 с.
525. Непролетарские партии России : урок истории / [под общей ред. И.И.Минца]. – М. : Мысль, 1984. – 566 с.
526. Нізова Л.В. Столипінський етап створення державно – монополістичного управління суспільством / Л.В.Нізова // Український історичний журнал. – 2008. – № 3. – С. 101 – 123.
527. Новиков Ю.А. Избирательная система России : 90 лет истории/ Ю.А.Новиков / [под ред. Ю.А. Дмитриева]. – М. : Изд-во «Манускрипт», 1996. – 632 с.
528. Новикова Е.А. Государственный Совет в годы первой мировой войны 1914–1917 гг. (из истории кризиса «верхов» накануне Февральской буржуазной революции) : дис. ... канд. ист. наук / Е.А.Новикова. — М., 1985. — 244 с.
529. Новикова Е.Э. Стенографические отчеты Государственного совета (июль 1914 — февраль 1917 гг.) как исторический источник / Е.Э. Новикова // Историография и источники истории государственных учреждений и общественных организаций СССР. — М., 1983. — С. 69–76.

530. Нольде Б.Э. Законодательный почин по русскому праву / Б.Э.Нольде // Право. — 1911. — № 44. — С. 2413–2424 ; № 45. — С. 2473–2483 ; № 46. — С. 2545–2559.
531. Нольде Б.Э. Понятие сессии в русском государственном праве / Б.Э. Нольде // Право. — 1911. — № 30. — С. 1673–1682; № 31. — С. 1715–1724.
532. Нольде А. Порядки австрийского парламента / А.Нольде (барон) // Журнал Министерства Юстиции. — 1906. — № 3. — С. 197–224.
533. Обнинский В.П. Последний самодержец : очерк жизни и царствования императора России Николая II / В.П.Обнинский. — М. : Республика, 1992. — 219 с.
534. Ольденбург С.С. Царствование императора Николая II / С.С. Ольденбург. — М. : Терра, 1992. — 641 с.
535. Омелянчук И.В. Проблемы экономического развития России во взглядах правых монархистов начала XX века / И.В.Омелянчук // Отечественная история. — 2006. — № 1. — С. 16 – 23.
536. Омелянчук И.В. Социальный состав черносотенных партий в нач. XX в. / И.В.Омелянчук // Отечественная история. — 2004. — № 2. — С. 84 – 96.
537. Омелянчук И.В. Черносотенное движение в Российской империи : 1901 – 1914 гг. : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / И.В.Омелянчук. — Воронеж. 2006. — 305 с.
538. Омелянчук И.В. Черносотенное движение в Российской империи (1901 – 1914 гг.) : монография / И.В.Омелянчук. — К. : МАУП, 2006. — 739 с.
539. Омелянчук И.В. Черносотенное движение на территории Украины (1901 – 1914 гг.) : [монография] / И.В.Омелянчук. — К. : НИУРО, 2000. — 168 с.
540. Ораторы России в Государственной Думе. 1906–1917 гг. : в 2 т. — СПб. : СЗАГС, 2004. — Т. 1. 1906–1907. — 400 с. ; Т. 2. 1907–1917. — 400 с.

541. Ореховський В.О. Діяльність Російського товариства Червоного Хреста у роки першої Світової війни (1914–1917 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02 / В.О.Ореховський. – Чернівці, 1997. – 247 с.
542. Орлов Д. Парламентаризм в выборной монархии / Д.Орлов // Новое время. – 1999. – № 42. – С. 19 – 20.
543. Острецов В.М. Черная сотня и красная сотня (Правда о Союзе русского Народа) / В.М.Острецов. – М. : Воениздат, 1991. – 48 с.
544. Палиенко Н.И. Правовое государство и конституционализм / Н.И. Палиенко // Вестник права. — 1906. — Кн. 1. — С. 127–163.
545. Панов І.М. Офіцерський корпус збройних сил Росії в роки Першої світової війни : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02 / І.М.Панов. – Київ, 1999. – 166 с.
546. Первая мировая война // Совет. ист. энцикл. : [в 16 т.] — М., 1967. — Т. 10. — Ст. 969–1005.
547. Первая революция в России : взгляд через столетие / [под ред. А.П.Корелина, С.В.Тютюкина]. – М. : Памятники исторической мысли, 2005. – 602 с.
548. Петрова Д.В. IV Государственная дума (историко-правовое исследование) : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра ист. наук / Д.В.Петрова. — М., 1977. — 49 с.
549. Плимак Е.Г. Драма российских реформ и революций (сравнительно – политический анализ) / Е.Г.Плимак., И.К.Пантин. – М. : Весь мир, 2000. – 359 с.
550. Погребинский А.П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма / А.П.Погребинский. — М. : Финансы, 1968. — 167 с.
551. Подсумкова А.А. Государственная дума и периодическая печать России в начале XX в. (взаимоотношение и взаимовлияние) : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / А.А.Подсумкова. — М., 1996. — 21с.

552. Пожигайло П. Столыпинская программа модернизации / П.Пожигайло // Родина. – 2006. – № 12. – С. 4 – 9.
553. Полегаев Г. Думы, наши Думы. От первой до четвертой : опыт парламентаризма. / Г.Полегаев// Эхо планеты. – 1999. – № 51/52. – С. 20 – 23.
554. Поликарпов В.В. Государственное производство вооружения в России (1905 – февраль 1917 гг.) : автореферат дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / В.В.Поликарпов. – М., 1986. – 26 с.
555. Политические деятели России, 1917: Биографический словарь. – М. : Большая рос. энциклопедия, 1993. – 432 с.
556. Политические партии в российских революциях в начале XX века / [под ред. Г.Н.Севастьянова]. — М. : Наука, 2005. — 533 с.
557. Политические партии России и Украины в годы первой мировой войны (1914 – февраль 1917г.) : сб-к научных трудов / А.С.Зорик и др. ; Харьк. акад. городского хозяйства. – Х. : Основа, 2002. – 250 с.
558. Політична історія України XX ст. : [у 6 т.] / [редкол. І.Ф.Курос (голова) та інші]. – К. : Генеза, 2002 – 2003. – Т.1 / [Левенець Ю.А. (кер.) та інші]. – 2002. – 424 с.
559. Приймак О.М. Столипінська аграрна реформа на Півдні України (1906 – 1917 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / О.М.Приймак. – Запоріжжя, 2002. – 286 с.
560. Проблеми історії України ХІХ – початку ХХ ст. / [гол. ред. О.П.Реєнт]. – К., 2007. – Вип. ХІV. – 360 с.
561. Пушкарев С.Г. Россия 1801-1917 гг. Власть и общество / С.Г. Пушкарев. – М. : Посев, 2001. — 671с.
562. Пясковский А.В. Революция 1905–1907 гг. в России / А.В. Пясковский. — М. : Наука, 1966. — 243 с.
563. Радзинский Э. Николай II / Э.Радзинский. – М. : АСТ; АСТ Москва, 2007. – 512 с.

564. Радзинский Э. Николай II : жизнь и смерть / Э.Радзинский. — М. : Вагриус, 2001. — 511 с.
565. Реєнт О.П. Історія України ХІХ – початку ХХ ст. : методологічний зріз і тематичні напрями наукового пошуку / О.П.Реєнт // Український історичний журнал. – 2007. — № 6. – С.218 – 232.
566. Реєнт О.П. Перша світова війна і Україна. / О.П.Реєнт, О.В.Сердюк. – К., 2004. – 473 с.
567. Реєнт О.П. Україна в імперську добу (ХІХ – поч. ХХ ст.) / О.П.Реєнт. – К., 2003. – 340 с.
568. Реєнт О.П. Українське питання перед революцією / О.П.Реєнт // О.П.Реєнт, О.С.Рубльов. Українські визвольні змагання. 1917 – 1921 рр. // Україна крізь віки : [в 15 тт.] . – К., 1999. – Т.10. – 320 с. – С.18 – 28.
569. Розенталь И. С. Москва на перепуть : власть и общественность в 1905–1914 гг. / И.С.Розенталь. — М. : РОССПЭН, 2004. — 256 с.
570. Романов Р.М. Российский парламент нач. XX века / Р.М.Романов // Социально – гуманитарные знания. – 1999. – № 2. – С. 174 – 188.
571. Российские либералы / [под ред. Б.С.Итенберга, В.В.Шелохаева]. – М. : РОССПЭН, 2001. – 576 с.
572. Россия в XX веке : люди, идеи, власть : сб-к статей / [Ин-т российской истории Рос. акад. наук и др; отв. ред. А.Соколов]. – М. : РОССПЭН, 2002. – 238 с.
573. Россия на рубеже веков : исторические портреты. — М. : Госполитиздат, 1991. — 380 с.
574. Рутман Р.Е. Россия в период первой мировой войны и февральской буржуазно-демократической революции (июль 1914 – февраль 1917 гг.) / Р.Е.Рутман. – Л. : БАН, 1975. – 614 с.
575. Савинова Е.Н. Правители России от Рюрика до Николая II / Е.Н.Савинова. – М. : Аст-Пресс книга, 2008. – 336 с.
576. Санкт- Петербургское юридическое общество // Право. — 1913. — № 21. — С. 1357.

577. Сарбей В.Г. Національне відродження України / В.Г.Сарбей // Україна крізь віки : [в 15 тт.]. – К. : Видавничий дім «Альтернативи», 1999. – Т.9. – 336 с.
578. Сарнацький О.П. Російський самодержавний апарат та українські політичні партії (1900 – 1917 рр.) : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня д-ра іст. наук : спец. 07.00.01 / О.П.Сарнацький. – Дніпропетровськ, 2008. – 41 с.
579. Сарнацький О.П. Царизм та українські політичні партії (1900 – 1917 рр.) / О.П.Сарнацький. – Запоріжжя : ЗНТУ, 2006. – 708 с.
580. Сафонов А.А. Гражданские свободы в законотворческой деятельности Государственной думы императорской России / А.А.Сафонов, А.С.Туманова // Известия вузов. Правоведение. – 2006. — № 3. – С. 4 – 17.
581. Селезнев Ф.А. О переговорах П.А.Столыпина с кадетами в апреле – июне 1907 г. / Ф.А.Селезнев // Вопросы истории. – 2002. – № 12. – С.167 – 168.
582. Семенников В.П. Политика Романовых накануне революции / В.П.Семенников. — М. ; Спб. : Госиздат, 1926. — 304 с.
583. Сенцов А.А. Развитие формы Российского государства в начале XX века / А.А.Сенцов // Известия вузов. Правоведение. – 1990. – № 4. – С.88 – 93.
584. Сергеевич В.И. Всеобщее избирательное право / В.И.Сергеевич // Журн. Министерства Юстиции. — 1906. — № 5. — С. 81–122.
585. Сергеевич В.И. Русские юридические древности / В.И.Сергеевич. — СПб. : М. Стасюлевича, 1900. — Т. 2. — 618 с.
586. Сергійчук В. Українці в імперії / В.Сергійчук. – К., 1992. – 92 с.
587. Сініцький А.Ц. Антиукраїнська політика російського самодержавства (1900 – 1914 рр.) : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.01 / А.Ц.Сініцький. – Київ, 1997. – 22 с.

588. Сичова В.В. Ліва опозиція в IV Державній Думі Росії : автореферат дис. на здобуття наукового ступеню канд. іст.наук : спец. 07.00.02 / В.В.Сичова. – Харків, 1996. – 17 с.
589. Сидельников С.М. Образование и деятельность первой Государственной Думы / С.М.Сидельников. — М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1962. — 382 с.
590. Скрипилев Е.А. Запросная деятельность Государственной думы / Е.А.Скрипилев // Правительственный вестник. — 1992. — № 3. — С. 14–18.
591. Слонимский А.Г. Катастрофа русского либерализма. Прогрессивный блок накануне и во время Февральской революции 1917 г. / А.Г. Слонимский. — Душанбе : ИРФОН, 1975. — 320 с.
592. Смирнов А.С. История Южной Руси / А.С.Смирнов. – М. : Алгоритм, 2008. – 352 с.
593. Смирнов А.Ф. Государственная Дума Российской империи 1906–1917 гг. / А.Ф.Смирнов. — М. : Книга и бизнес, 1998. — 624 с.
594. Смольников А.С. Предисловие к настоящему изданию / А.С. Смольников, А.А.Чернобаев // Канун семнадцатого года. Семнадцатый год : [в 3 т.] / А.Г.Шляпников. — М., 1992. — Т. 1. — С. 5–30.
595. Соколов К.Н. О роспуске парламентов / К.Н.Соколов // Право. — 1907. — № 31. — С. 2073–2084 ; № 32. — С. 2121–2129 ; № 42. — С. 2693–2700 ; № 43. — С. 2745–2762.
596. Соколов К.Н. Роль верхней палаты в системе парламентаризма / К.Н.Соколов // Журнал Министерства Юстиции. — 1909. — № 5. — С. 111–149.
597. Соколов К.Н. Этюды о парламентаризме / К.Н.Соколов // Вестник права. — 1906. — Кн. 3. — С. 54–140 ; Кн. 4. — С. 1–69.
598. Соколова Е.А. Эволюция общественно-политических взглядов В.Н.Коковцева (1866 – 1943 гг.) : автореферат дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / Е.А.Соколова. – М., 2008. – 24 с.

599. Солнцева С.А. 1917 : кадровая политика революции в российской армии / С.А.Солнцева // Отечественная история. — 2004. — № 3. — С. 102–116.
600. Соловьев К. “Думская монархия” / К.Соловьев // Родина. — 2006. — № 12. — С. 10–12.
601. Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1902 – 1907 гг. / Ю.Б.Соловьев. – Л., 1981. – 256 с.
602. Сомов С.А. Особое совещание по обороне и буржуазия. Возникновение новой формы сотрудничества самодержавия и буржуазии (май – август 1915 г.) : автореферат дис. на соискание ученой степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / С.А.Сомов. – М., 1974. – 26 с.
603. Спириин Л.М. Крушение помещичьих и буржуазных партий (нач. XX в. – 1920) / Л.М.Спириин. – М. : Мысль, 1977. – 366 с.
604. Сталин Й.В. Про деякі питання історії більшовизму // Твори : [в 13 т.]. — М., 1957. — Т. 13. — С. 84–102.
605. Становление российского парламентаризма нач. XX века / Л.И.Бородкин, Ю.Г.Григорьева, А.Н.Петров, Н.Б.Селунская. – М. : Мосгорархив, 1996. – 282 с.
606. Стариков Н.В. 1917. Разгадка “русской” революции / Н.В.Стариков. – М. : Эксмо ; Яуза, 2008. – 416 с.
607. Стариков Н.В. Преданная Россия. Наши “союзники” от Бориса Годунова до Николая II. / Н.В.Стариков. – М. : Эксмо, 2007. – 320 с.
608. Степанов С.А. Черная сотня / С.А.Степанов // Родина. – 1992. – № 2. – С. 16 – 22.
609. Степанов С.А. Черная сотня / С.А.Степанов. – М. : Эксмо, 2005. – 544 с.
610. Степанов С.А. Черная сотня : взгляд через столетие / С.А.Степанов. – М. : Царское дело, 2000. – 144 с.
611. Степанский А.Д. Борьба В.И.Ленина, большевиков за революционное преобразование государственного строя России (1905–1907 гг.) / А.Д.Степанский // Вопросы истории КПСС. — 1986. — № 10. — С. 34–43.

612. Степанский А.Д. Государственный совет в период революции 1905–1907 гг. (из истории «второго шага по пути превращения самодержавия в буржуазную монархию») : дис. ... канд. ист. наук / А.Д.Степанский. — М., 1965. — 366 с.
613. Степанский А.Д. В.И.Ленин о двух шагах по пути превращения самодержавия в буржуазную монархию / А.Д.Степанский // Государственные учреждения и общественные организации СССР : история и современность. — М., 1985. — С 121–129.
614. Степанский А.Д. Первая монография о Государственном Совете России в 1906–1917 гг. / А.Д.Степанский // Отечественная история. — 2000. — № 4. — С. 189–191.
615. Степанский А.Д. Политические группировки в Государственном Совете 1906–1907 гг. / А.Д.Степанский // История СССР. — 1965. — № 7. — С. 49–64.
616. Степанский А.Д. Реформа Государственного Совета в 1906 г. / А.Д.Степанский // Труды Московского государственного историко-архивного института. — М., 1965. — Т. 20. — С. 178–211.
617. Страхов А. Глубокие корни : выборное начало и российская государственность / А.Страхов // Свободная мысль. — 1999. — № 5. — С. 106 – 121.
618. Страхов В.В. Общественные проекты в сфере государственных финансов России 1914–1917 г. / В.В.Страхов // Вопросы истории. — 2006. — № 11. — С. 21–38.
619. Стрілюк О.Б. Національна політика П.А.Столипіна : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.02 / О.Б.Стрілюк. — Чернігів, 2008. — 229 с.
620. Стромиллюк Л.В. Борьба таємної поліції Російської імперії проти українських політичних партій (1900 – 1914 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01/ Л.В.Стромиллюк. — Київ, 2007. — 245 с.

621. Тарасов А. Становление и развитие государственного контроля на Руси (дооктябрьский период) / А.Тарасов // История государства и права. – 2002. – № 2. – С. 6 – 15.
622. Тимошенко А.И. Особое совещание по обороне в России в годы первой мировой войны / А.И.Тимошенко // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1968. – № 2. – С. 127 – 132.
623. Троцкий Л. Сталин : [в 2 т.] Т.1 / Л.Троцкий. — М. : Терра-Политиздат, 1990. — 323 с.
624. Троцкий Л. Сталинская школа фальсификаций / Л.Троцкий. — М. : Наука, 1990. — 336 с.
625. Туманова А.С. Самодержавие и общественные организации в России. 1905 – 1917 гг. / А.С.Туманова. – Тамбов : Изд-во ТГУ им. Г.Р.Державина, 2002. – 488 с.
626. Туманова А.С. Деятельность Министерства внутренних дел Российской империи по осуществлению свободы союзов / А.С.Туманова. – Тамбов : Изд-во ТГУ им. Г.Р.Державина, 2003. – 232 с.
627. Тютюкин С.В. Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 — февраль 1917 г.) / С.В.Тютюкин, Ф.А.Гайда // Отечественная история. — 2004. — № 4. — С. 162–165.
628. Тютюкин С.В. Первая революция в России : взгляд через столетие / С.В.Тютюкин // Отечественная история. – 2004. – № 6. – С. 126 – 141.
629. Україна в умовах століпінської аграрної реформи / [В.А.Вергунов, В.П.Хижняк, З.П.Кірпиць та інші]. – К. : ННЦ ІАЕ, 2006. – 132 с.
630. Україна і Росія в панорамі століть: зб-к наукових праць / Чернігів : Сіверянська думка, 1998. – 338 с.
631. Україна : Хроніка ХХ століття. Роки 1911 – 1916. : довідкове видання / [за ред. В.А.Смолія]. – К., 2007. – 147 с.
632. Українське питання в Російській імперії (кінець ХІХ – початок ХХ ст.) : колективна наукова монографія : [в 3 ч.] / НАН України ; Інститут історії України / [В.Г.Сарбей (ред.)]. – Київ, 1999. – Ч.1. – 203 с.

633. Українське питання в Російській імперії (кінець XIX – початок XX ст.) : колективна наукова монографія : [в 3 ч.] / [НАН України ; Інститут історії України] / [В.Г.Сарбей (ред.)]. – Київ, 1999. – Ч.2. – 488 с.
634. Українське питання в Російській імперії (кінець XIX – початок XX ст.) : колективна наукова монографія : [в 3 ч.] / [НАН України ; Інститут історії України] / [В.Г.Сарбей (ред.)]. – Київ, 1999. – Ч.3. – 277 с.
635. “Украинский вопрос” в Государственной Думе // Украинская государственность в XX в. Историко – политический анализ. – К., 1996. – С. 267 – 271.
636. Уортман Р.С. Сценарии власти. [в 2т.] Т.2. От Александра II до отречения Николая II / Р.С.Уортман ; [пер. с англ. И. А. Пильщикова]. — М. : ОГИ, 2004. — 796 с.
637. Урилов И.Х. История российской социал-демократии (меньшевизма). – Ч. 3 / И.Х. Урилов. – М. : Собрание, 2005. – 416 с.
638. Федорченко В. Дворянские роды, прославившие Отечество : энциклопедия дворянских родов / В.Федорченко. – Красноярск : Бонус ; М. : ОЛМА – Пресс, 2001. – 464 с.
639. Флоринский М.Ф. Кризис государственного управления в России в годы первой мировой войны (Совет Министров в 1914 – 1917 гг.) / М.Ф.Флоринский. – М. ; Л. : Изд-во МГУ, 1988. – 207 с.
640. Флоринский М.Ф. Самодержавие и проблема единства государственного управления в период первой мировой войны (1914 — февраль 1917 гг.) : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра ист. наук / М.Ф.Флоринский. — Ленинград, 1990. — 41 с.
641. Флоринский М.Ф. Совет министров России в 1907 – 1914 гг. : автореферат дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / М.Ф.Флоринский. – Л., 1978. – 20 с.
642. Фон-Резон А.К. Об особенных правах выборных Членов Государственного Совета и членов Государственной Думы (14–16 ст. Учреждения Государственной Думы и 27 ст. Учреждения

- Государственного Совета) / А.К.Фон-Резон // Журнал Министерства Юстиции. — 1909. — № 7. — С. 1–67 ; № 8. — С. 65–128 ; № 9. — С. 100–151.
643. Цветков Г. Боевые самолеты первой мировой войны / Г.Цветков // Воен.-ист. журн. — 1940. — № 8. — С. 99–114.
644. Цовян Д.Г. Деятельность государственных органов и общественных организаций по оказанию помощи беженцам в годы первой мировой войны : дис. ... канд.ист. наук : 07.00.02 / Д.Г.Цовян. — Москва, 2005. — 216 с.
645. Чавчавадзе З.М. От составителя / З.М.Чавчавадзе // П.А.Столыпин. Жизнь и смерть за царя. Речи в Государственном Совете и Думе. — М., 1991. — С. 3.
646. Черменский Е.Д. Борьба классов и партий в IV Государственной думе : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра ист. наук / Е.Д. Черменский. — М., 1977. — 49 с.
647. Черменский Е.Д. Буржуазия и царизм в первой русской революции / Е.Д.Черменский. — М. : Мысль, 1970. — 448 с.
648. Черменский Е.Д. IV Государственная Дума и свержение царизма / Е.Д.Черменский. — М. : Мысль, 1976. — 319 с.
649. Черменский Е.Д. Первая Государственная дума / Е.Д.Черменский // Историч. журнал. — 1939. — № 5. — С. 97-110.
650. Черная сотня. Историческая энциклопедия. 1900 – 1917 / [отв. ред. О.А.Платонов]. — М. : Изд-во «Ин-т русских цивилизаций», 2008. — 640 с.
651. Чижов Д. Российские политические партии : между гражданским обществом и государством / Д.Чижов. — М. : РОССПЭН, 2008. — 224 с.
652. Шапошникова Н.О. Продовольче становище в Україні в роки Першої світової війни (липень 1914 – лютий 1917 рр.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01 / Н.О.Шапошникова. — Київ, 1999. — 194 с.
653. Шатина Н.В. Местный государственный аппарат самодержавия в борьбе с первой российской революцией (на примере Москвы) : автореферат дис.

на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / Н.В.Шатина. — Москва, 1989. — 26 с.

654. Шацилло К.Ф. Владимир Иванович Вернадский / К.Ф.Шацилло // Исторические силуэты. — М. : Наука, 1991. — С. 6–20.
655. Шацилло К.Ф. Развитие вооруженных сил России накануне первой мировой войны (военные и военно-морские программы царского правительства в 1906 – 1914 гг.) : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра ист. наук / К.Ф.Шацилло. — М., 1968. — 57 с.
656. Шевырин В.М. Власть и общественные организации в России (1914–1917) / В.М.Шевырин. — М. : ИНИОН РАН, 2003. — 152 с.
657. Шелохаев В.В. Идеология и политическая организация российской либеральной буржуазии. 1907–1914 гг. / В.В.Шелохаев. — М. : Рюрик, 1991. — 303 с.
658. Шепелев Л.Е. Чиновный мир России XVIII – начала XX в. / Л.Е.Шепелев. — СПб. : Искусство России, 2007. — 477 с.
659. Шигалин Г.И. Военная экономика в первую мировую войну (1914–1918 гг.) / Г.И.Шигалин. — М. : Наука, 1956. — 448 с.
660. Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи 1802–1917 : биобиблиогр. справ. / Д.Н.Шилов. — СПб. , 2002. — 936 с.
661. Шильдер Н.К. Император Александр I, его жизнь и царствование / Н.К.Шильдер. — СПб. : Изд-во Сената, 1904. — Т. 2. — 806 с.
662. Шингарев А. Бюджетное право и война / А.Шингарев // Право. — 1916. — № 2. — С. 103–112.
663. Шишов А.В. Витте. Финансовый гений последних Романовых / А.В.Шишов. — М. : Вече, 2004. — 432 с.
664. Шкуренок Л.К. Агония белой эмиграции / Л.К.Шкуренок. — Изд. 3-е. — М. : Мысль, 1987. — 238 с.
665. Шубинский Н. Памяти П.А.Столыпина / Н.Шубинский // П.А. Столыпин. Жизнь и смерть за царя. Речи в Государственном Совете и Думе. — М., 1991. — С. 19–29.

666. Шумилов М.М. Министерство торговли и промышленности России в 1905 – 1914 гг. : автореферат дис. на соискание учен. степени канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / М.М.Шумилов. – Л., 1978. – 16 с.
667. Щеглов В.Г. Государственный Совет в России в особенности в царствование императора Александра Первого : историко-юридическое исследование / В.Г.Щеглов. — Ярославль : Тип. М.Х.Фалька, 1892. — Т. 1. — 980 с.
668. Щеголев П. Предисловие к пятому тому / П.Щеголев // Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства : [в 6 т.] / [ред. П.Е.Щеголева]. — М. ; Л., 1926. — Т. 5. — С. III–IV.
669. Щеголев П.Е. Предисловие / П.Е.Щеголев // Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства: [в 6 т.] / ред. П.Е.Щеголева. — М. ; Л., 1926. — Т. 6. — С. II–III.
670. Щеголев П. Предисловие к четвертому тому / П.Щеголев // Падение царского режима : стеногр. отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной Следственной Комиссии Временного Правительства : [в 6 т.] / [ред. П.Е.Щеголева]. — М. ; Л., 1926. — Т. 4. — С. 1.
671. Щербак М.Г. Національна політика царизму на Правобережній Україні (друга половина XIX – початок XX ст.) / М.Г. Щербак, Н.О.Щербак. – К. : УЗМІН, 1997. – 92 с.
672. Щербін Л.В. Конституційно-демократична партія Росії та українське питання (1905 – 1918 рр.) : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. іст. наук : спец. 07.00.02 / Л.В.Щербін. – Чернівці, 2007. – 19 с.
673. Щукин А.Н. Самые знаменитые люди России / А.Н.Щукин. – Том второй (Н – Я). Второе издание. – М. : Вече, 2001. – 528 с.

674. Щукин Д.В. Деятельность фракции партии кадетов в III Государственной Думе : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Д.В.Щукин. – Воронеж, 2005. – 245 с.
675. Эврич Пол. Русские анархисты. 1905-1917 / Пол Эврич. – М. : Центрполиграф, 2006. – 287 с.
676. Юртаева Е.А. Государственный Совет России (1906–1917 гг.) / Е.А.Юртаева // Государство и право. — 1996. — № 4. — С. 145–152.
677. Юртаева Е.А. Государственный Совет России (1906–1917 гг.) / Е.А.Юртаева. — М. : Эдиториал УРСС, 2001. — 200 с.
678. Юртаева Е.А. Преобразованный Государственный Совет в системе органов власти Российской империи (1906–1917) : дис. ... канд. юрид. наук / Е.А.Юртаева. — М., 1995. — 254 с.
679. Ярмиш О.Н. Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці ХІХ – на початку ХХ ст. : [монографія] / О.Н.Ярмиш. – Х. , 2001. – 287 с.
680. Яснопольский Л.К. характеристике нашего бюджетного права / Л.Яснопольский // Право. — 1909. — № 1. — С. 16–23 ; № 6. — С. 357–365 ; № 8. — С. 481–491 ; № 11. — С. 669–680 ; № 25. — С. 1489–1497.
681. Яснопольский Л. К вопросу о нашем бюджетном праве / Л. Яснопольский // Право. — 1909. — № 6. — С. 357–365.
682. Яснопольский Л. Соотношение между нижней и верхней палатами в области бюджета / Л.Яснопольский // Право. — 1909. — № 37. — С. 1953–1968.
683. Яцкова А.П. Выборы в Государственную думу в 1905-1907 гг. / А.П.Яцкова // Избирательное право России: история и современность : материалы науч.- практ. конф. проф.-препод. сост. и курсантов / [отв. ред. А.П. Яцкова ; М-во внутренних дел России, Моск. юрид. ин-т]. – М., 1999. – С. 14-18.
684. Ячменихин К.М. Армия и реформы : военные поселения в политике российского самодержавия / К.М.Ячменихин. – Чернигов : Сіверянська думка, 2006. – 444 с.

685. Яшунский И. Выборы комиссий в Государственном Совете / И. Яшунский // Право. — 1907. — № 48. — С. 3077–3087.
686. Яшунский И. Понятие думской сессии / И. Яшунский // Право. — 1914. — № 45. — С. 3033–3039.
687. Яшунский И. Право Думы и Государственного Совета по отношению к бюджету / И.Яшунский // Право. — 1908. — № 28. — С. 1549–1556.
688. Яшунский И. Сессия Государственной Думы / И.Яшунский // Право. — 1909. — № 22. — С. 1371–1378.
689. Яшунский И. Юридические вопросы в государственных росписях на 1914 и 1915 гг. / И.Яшунский // Право. — 1915. — № 14. — С. 1001–1014 ; № 15. — С. 1084–1092.
690. Andrijevka Olga. The Politics of National Identity : The Ukrainian Question in Russia, 1904 – 1912. : Ph. D. Dissertation Harvard University / Olga Andrijevka – Cambridge, Massachusetts, 1991. – 230 p.
691. Becker S. Nobility and privilege in late imperial Russia / S.Becker. — Decalb : Northern Illinois university press, 1985. — 259 p.
692. Becker S. Russia and the concept of empire / S.Becker // Ab Imperio. — 2000. — № 3/4. — P. 329–342.
693. Zivanov S. Rusija na prelomu vekova : Poslednje decenije Ruskog Garstva : Od zavrsetka Krimskog do pocenka priod svetskog rata (1855–1914) / S. Zivanov. — Beograd : Службени лист СРЈ, 2002. — 711 s.
694. Leontowitsch W. Geschichte des Liberalismus in Rusland / W. Leontowitsch. — Frankfurt-am-Main, 1958. — 491 s.
695. Luntinen P.F. A. Seinn. 1862–1918 : A political Biography of Tsarist Imperialist as Administrator of Finland / P.F.Luntinen. — Helsinki, 1985. — 304 p.
696. Chasles P. Le parlement russe / P.Chasles. — Paris, 1910. — 311 s.
697. Haumann H. Geschichte Russlands / H.Haumann. — Munchen ; Zurich, 1996. — 389 s.

698. Hosking G.A. The Russian Constitutional Experiment : Government and Duma. 1907–1914 / G.A.Hosking. — Cambridge, 1973. — 281 p.
699. Hosch E. Geschichte Russlands / E.Hosch. — Stuttgart, 1996. — 322 s.
700. Riasanovsky N. A History of Russia / N.Riasanovsky. — 4 Edition. — New York, 1984. — 414 p.
701. Rogger H. Russia in the Age of Modernisation and Revolution. 1881–1917 / H.Rogger. — London; New York, 1983. — 439 p.
702. Rogger H. The Formation of Russia Right. 1900–1906 / H.Rogger // California Slavic Studies. — Berkeley, 1964. — Vol. 3. — P. 66–94.
703. Moss W.G. A History of Russia. Vol. 1. To 1917 / W.G.Moss. — [New York] : The Mc Graw-Hill Companies, 1997. — 599 p.
704. Korros A.S. The Landed Nobility, the State Council, and P.A.Stolypin (1907–1911) / A.S.Korros // The Politics of Rural Russia. 1905–1914. — Bloomington ; London, 1979. — P. 123–141.
705. Seton-Watson H. The Russian Empire. 1801–1917 / H.Seton-Watson. — Oxford, 1967. — 361 s.
706. Thaden E.C. Russification in the Baltic Provinces and Finland. 1855–1914 / E.C.Thaden. — Princeton, 1981. — 298 p.
707. The Politics of Rural Russia. 1914–1915. — Ed. By Haimson L. — Bloomington ; London, 1979. — 309 p.
708. Tokmakoff G. P.A.Stolypin and the Third Duma / G. P.A.Tokmakoff. — Washington, 1981. — 246 p.
709. Waldron P. Stolypin and Finland / P. Waldron // Slavonic and East European Review. — London, 1985. — Vol. 63. — № 1. — P. 41–55.
710. Weeks T.R. Nation and the State in Late imperial Russia. Nationalism and Russification on the Western Frontier. 1863–1914 / T.R.Weeks. — Illinois, 1996. — 372 p.
711. Wieczorkiewicz P. Stolypin, policy i ziemstwa zachodnie / P.Wieczorkiewicz // Słowianszyzna s dzieje powszechne. — Warszawa, 1985. — S. 125–153.