

## ОСНОВНІ ЗАКОНИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1906 РОКУ: історико-правовий аналіз

Олена Козинець,  
канд. істор. наук,  
м. Чернігів

*У статті аналізуються причини прийняття Основних Законів Російської імперії 1906 р., їх вплив на форму державного правління у дореволюційній Росії, переваги та недоліки.*

**Ключові слова:** Основні Закони, Російська імперія, цар, влада, конституція, народне представництво.

Початок ХХ ст. у Росії став часом загострення проблем, які можна віднести до категорії «вічних». По-перше, загострилися аграрна, національна, геополітична проблеми. Самодержавство силами чиновників нездатне було їх вирішити, необхідно було залучити до управління не тільки талановитих державних службовців «старої» Росії, а й нові сили. По-друге, назріла необхідність допущення виборних представників від народу до законодавчої діяльності. Про це зазначав ще М. Сперанський за 100 років до обрання першої Державної думи 27 квітня 1906 р. Цю лінію продовжував С. Вітте, який обґрунтував реформи П. Столипіна та написав Манифест 17 жовтня 1905 р. Реформатори бачили об'єктивну необхідність перетворень в Росії – це її відсталість від країн Західної Європи, де майже всі монархії були конституційними та діяли представницькі органи. По-третє, варіанти вирішення актуальних проблем державного управління пропонувалися різними політичними партіями. У період наростання революційних подій 1904–1905 рр. виникли конституційні проекти, що вийшли з надр «Союзу визволення» – предтечі партії конституційних демократів (кадетів. – *О. К.*).

Уже до 1905 р. у російському суспільстві назріли передумови до перетворення форми держави, основними серед яких була необхідність розвитку конституціоналізму, парламентаризму, розвитку представницького правління. Питанням становлення та природи нового державного ладу в Росії початку ХХ ст. приділялося чимало уваги в російській юридичній науці, зокрема у працях таких російських учених-державознавців, як В. Гессен, І. Гессен, М. Лазаревський, Ф. Кокошкін та ін. У радянський і пострадянський час дослідженням цієї проблеми займалися Р. Ганелін, П. Зайончковський, І. Ісаєв, Ю. Титов, Є. Черменський та ін.

Метою цієї статті є розгляд Основних Законів Російської імперії 1906 р. як основного фундаментального закону, що започаткував зміни конституційного ладу в Росії.

Необхідність проведення масштабних реформ у Росії на початку ХХ ст. зумовлена не тільки і не стільки наростаючим невдоволенням народних мас, оскільки цим було складно здивувати або налякати російський уряд, а появою Рад, які внаслідок революційних подій 1905 р. стали, можна сказати, альтернативою самодержавства. Починаючи з 1905 р., Ради стали активно діяти по всій території Російської імперії. І уряд не міг не протидіяти цьому. Так, з 1905 р. у Російській імперії питання про зміну форми державного правління стало як ніколи актуальним і уряд почав «оновлювати» монархію. У цей час прийняті акти, спрямовані на зміну форми державного правління, але особливе місце серед них по праву займають Основні закони Російської імперії від 23.04.1906 р. Оскільки принципові елементи «оновленого ладу» були конституційовані саме цим нормативним актом, його можна вважати першою російською конституцією. Вони передбачали існування змішаної або помірної форми правління і виходили з дуалізму виконавчої та законодавчої влади. Така форма правління розглядалася в державно-правовій літературі як перехідна від абсолютної до парламентарної монархії.

Конституція Росії 1906 р. була так званою октройованою, тобто дарованою, в якій монарх, здійснюючи акт «найвищої милості», поступався частиною своїх прав народним зборам. Вона представляла собою дуже солідну, ґрунтовну нормативно-правову збірку, що складалася з 11 глав і 124 статей, які охоплювали всі основні державно-правові інститути. Основні Закони 1906 р. закріплювали державний устрій Російської імперії, державну

мову, сутність верховної влади, порядок законодавства, принципи організації та діяльності центральних державних установ, права й обов'язки російських підданих, становище православної церкви тощо.

В Основних Законів була особлива юридична сила. Змінити їх можна було лише в особливому законодавчому порядку (тільки імператор міг виступити з ініціативою перегляду, але не міг скористатися цим правом без згоди Державної думи). Так, у першому розділі Основних Законів розкривалася суть «верховної самодержавної влади». Самодержавна влада була гарантом цілісності Російської багатонаціональної держави, яку ст. 1 оголошувала «єдиною і неподільною». До останнього моменту Микола II пручався вилученню з тексту положення про необмежену владу монарха. В остаточній редакції стаття про обсяг царської влади була сформульована таким чином: «Імператору Всеросійському належить Верховна Самодержавна влада ...» (ст. 4). Але з прийняттям Основного Закону російський імператор мав ділити законодавчу владу з Думою та Державною Радою (ст. 7). Однак прерогативи монарха залишилися вельми широкими: йому належав «почин з усіх предметів законодавства» (ст. 8) (тобто, ініціатива. – *О. К.*).

Імператор залишався також верховним керівником «усіх зовнішніх відносин Російської держави», оголошував війну, укладав мир і міжнародні договори. Конституція залишила за ним право бути «державним вождем», тобто головнокомандувачем армії та флоту. Імператор міг видавати укази та веління щодо дислокації військ, переведення їх на воєнний стан, їх навчання, проходження служби чинами армії та флоту, всього, що відноситься до влаштування збройних сил і оборони Російської держави (ст. 14).

Прерогативою імператора було оголошення в країні військового та надзвичайного стану, карбування монети та визначення її зовнішнього вигляду. Він видав призначенням і звільненням вищих чиновників, жалував титули, ордени й інші державні відзнаки, а також права стану. Майно, що складало особисту власність імператора, і майно, що перебувало у власності правлячого імператора (не підлягало поділу, передачі у спадок, іншим видам відчуження), звільнялося від сплати податків і зборів.

Основними Законами визнавалося, що судова влада в Росії здійснюється від імені государя імператора. За ним зберігалося право помилування засуджених, пом'якшення покарань і загальне прощення тих, хто вчинив злочинні діяння, з припиненням справ та звільненням їх від суду і покарання.

Конституція 1906 р. містила принцип «контрасигнатури», тобто підпис імператора під

указами перед опублікуванням скріплювався підписом голови Ради міністрів або відповідного міністра (ст. 26). За імператором зберігалося також право абсолютного вето (розпуску) щодо Держдуми.

Державна дума разом з Державною радою наділялася законодавчими правами. Основною її функцією було обговорення та розроблення законопроектів. Думі належала й законодавча ініціатива: порушення припущення про скасування або зміну діючих і видання нових законів, за винятком основних державних законів, ініціатива перегляду яких залишалася за імператором. Однак закони про вибори до Держдуми і про зміну її статусу мали затверджуватися самою Думою. Схвалені Держдумою законодавчі припущення у вигляді «думки» надходили до Державної ради та після схвалення або відхилення нею – до імператора, який виносив остаточне рішення.

Основні Закони надали Держдумі також компетенцію затвердження бюджету (державного розпису) країни. Однак Дума не могла при цьому виключати або скорочувати витрати за державними боргами й іншими державними зобов'язаннями. Вона не отримала права обговорювати витрати імператорського двору й імператорської сім'ї, надзвичайні витрати у воєнний час і можливі надкошторисні витрати на війну, державні позики. Ці проблеми вирішував «государ імператор у порядку верховного управління».

Депутати Державної думи обиралися населенням на п'ять років у створюваних згідно з виборчим законом округах таємним голосуванням. Дума перевіряла повноваження своїх членів. При порушенні процедури виборів за рішенням Сенату могло бути призначено переобрання.

Державна дума скликала указами імператора два рази на рік (весняна й осіння сесії). Для розгляду обговорюваних у ній питань діяли загальні збори Думи й утворювалися комісії та комітети. На чолі Думи стояли виборний Голова та два його товариші (заступника. – *О. К.*), що обиралися на один рік. Секретар Думи та його товариші обиралися на весь термін повноважень Думи (5 років).

Депутати вважалися незалежними від народу та мали депутатську недоторканність. Член Держдуми міг зазнати обмеження волі лише за розпорядженням судової влади (хоча допускалися й адміністративні арешти депутатів). Обговорювалося і те, що для обмеження свободи депутата необхідна згода Думи. Депутат втрачав свої права лише за рішенням Думи та за наявності законних для того підстав (злочин, втрата цензу) або при переході в іноземне підданство. Депутати Думи отримували під час сесії від держави

«добові» (10 руб. на день); крім того видавалися гроші на дорогу, проживання й опалення; виділялися кімнати в гуртожитку (одна на 4 особи).

Засідання загальних зборів Думи були публічними, на них допускалися сторонні люди та преса (крім депутатів), проте за ухвалою загальних зборів могли призначатися і закриті засідання. На засідання комісій і комітетів не допускався ніхто.

Державна рада в Основних Законах 1906 р. відрізнялася від задуманого раніше. Вона дійсно залишалася верхньою, аристократичною палатою представницьких зборів, а її повноваження та порядок роботи були аналогічні думським. Але Держрада комплектувалася тепер на інших умовах. Тільки половина її складу (раніше весь склад) призначалася імператором, інша половина обиралася терміном на 9 років (з оновлення  $\frac{1}{3}$  складу кожні три роки). Виборні члени обиралися через Синод від духовенства православної церкви (3 від чорного та 3 від білого), від губернських земських зборів (по одному від кожного), від дворянських товариств (всього 18 членів), від Академії наук та університетів (6 членів), від промисловості (6 членів) і торгівлі (12 осіб).

Законопроекти, розглянуті в Державній раді як результат її законодавчої ініціативи, надходили в Держдуму, а потім до імператора для остаточного рішення. Закон, перш як він набуде чинності, мали затвердити Держдума, Держрада та імператор. Так установлювалася система взаємних стримувань. При не затвердженні хоча б однією ланкою закон вважався відхиленим. У цій системі було раціональне зерно. Вона заважала владі переслідувати свої егоїстичні цілі.

Передбачаючи можливі колізії у прийнятті законів при системі взаємних стримувань, законодавець увів в Основні Закони ст. 87, яка давала право уряду (Раді міністрів) та імператору у перервах між сесіями Держдуми видавати за необхідності надзвичайні укази. Ці укази слід було потім затверджувати Думою та Держрадою. Акт, не внесений на обговорення у Держдуму, втрачав свою силу після найближчої думської сесії. Але ці укази не могли стосуватися Основних Законів, порядку виборів до обох палат та їх статусу. Але за частих конфліктних ситуацій із Держдумою уряд Миколи II нерідко вдавався до прийняття таких надзвичайних указів. Так, Конституція 1906 р., близька за духом консервативним конституціям Японії, Пруссії, Австрії, стала вираженням компромісу між новим і старим порядками. Незважаючи на свою незрілість, вона досить яскраво знаменувала собою перехід держави від самодержавного до конституційного правління. Дослідни-

ки вважають, що саме їй російське суспільство зобов'язане тією політичною свободою, якою йому вдалося ненадовго скористатися (в перерві між двома революціями).

Незважаючи на низку безперечних переваг Основних Законів 1906 р., мали місце і недоліки. Так, згідно з Основними Законами за зразком європейських конституцій запроваджувався принцип контрасигнатури. Але, якщо в більшості європейських країн уже на той час уряди формувалися парламентами, то в Росії імператор міг у будь-який момент звільнити будь-якого міністра, який відмовився скріпити своїм підписом його наказ, і замінити іншим, більш поступливим. Проголошене Маніфестом від 17.10.1905 р. право парламентського контролю за діями виконавчої влади на практиці виявилось фікцією. Все звелось до наданого Думі та Державній Раді права запиту, зверненого до міністрів. Проте воно ні до чого не зобов'язувало міністрів, оскільки вони не були відповідальні перед Думою і Державною Радою. Крім того, міністри могли відмовитися відповідати на запит, пославшись на таємність тих чи інших матеріалів.

В Основних Законах існувала глава, в якій закріплювалися основні права та свободи особи. Проголошувалося право підданих вільно обирати своє місце проживання та безперешкодно їздити за кордон, проголошувалася свобода віри. Однак ці норми носили формальний характер, а їх реалізація на практиці була дуже обмежена. Так, недоторканність особи обмежувалася тим, що з 1906 р. по лютий 1917 р. не було жодного року, протягом якого на території імперії або її окремих регіонів не оголошувалася б військовий стан або положення посиленої чи надзвичайної охорони, коли юридичні гарантії прав підданих зупинялися. Право вільно обирати собі місце проживання обмежувалося особливими законами. Але відповідно до Положення про паспорти та вид на проживання 1895 р. безстрокові паспорти, за якими дійсно можна було вільно обирати місце проживання й отримати закордонний паспорт, видавалися тільки дворянам, офіцерам, чиновникам і почесним громадянам. Особи податних станів (тобто селяни та міщани) отримували види на проживання за умови сплати податків і повинностей та дозволу на тимчасову відсутність від своїх громад. І тільки указом від 05.10.1906 р. ці обмеження були скасовані, та й то не повністю.

Що стосується того, що російські піддани користуються свободою віри, то умови користування цією свободою визначалися законом, але практично відразу ж давалося обмеження (підкреслювалося, що православна християнська віра «є істинна і панівна». Церк-

ва була державною, їй належав ряд державних функцій, зокрема ведення книг актів громадянського стану.

Конституція 1906 р. не змінила в колишніх законах глави «Про віру». Російський імператор, як і раніше, залишився верховним захисником і хранителем догматів пануючої віри, охоронцем правдивості, всякого в Церкві Святій благочиння. Як і раніше, він діє в церковному управлінні за посередництвом створеного ним Синоду. Залежність церкви від імператора залишилася взагалі колишня, а тим часом сам імператор втратив незалежність і був підпорядкований законодавчим палатам.

У Конституції зазначалося, що російські піддані мають право створювати товариства та спілки в цілях, які не суперечать законам. Умови утворення товариств і спілок, порядок їх дій, умови та порядок надання їм прав юридичної особи (як і порядок закриття товариств та спілок), визначаються законом. При цьому міністр внутрішніх справ або губернська присутність у справах товариств могли в будь-який момент припинити діяльність товариства або спілки, помітивши, що воно відхиляється від свого статуту або становить небезпеку для громадського спокою. Для організації публічного зібрання також потрібно було отримати попередній дозвіл, повідомивши владі про склад зборів, його цілі та список ораторів. На публічних зборах обов'язковою була присутність поліцейського чиновника, який міг у будь-який момент закрити збори, помітивши, що вони відхиляються від заздалегідь повідомленої теми та своїх цілей.

Правилами для утворення товариств або спілок, а також проведення публічних зборів формально не вимагалася дозволу, але фактично встановлювався дозвільний порядок. Таким чином, організатори відповідних спілок або зборів повинні були заздалегідь надати владі проект статуту, списки членів керівних органів, джерела надходження грошових коштів (для товариств або спілок). Без затвердження статуту товариство не могло приступити до роботи.

*An attempt to analyze the reasons of adopting the Basic Laws of Russian Empire 1906, their influence on the forms of the state governing in the prerevolutionary Russia, their advantages and disadvantages has been made in the article.*

*В статье анализируются причины принятия Основных Законов Российской империи 1906 г., их влияние на форму государственного правления в дореволюционной России, преимущества и недостатки.*

Що стосується свободи слова, друку, зборів, союзів, то порядок реалізації цих прав встановлювався тимчасовими правилами про збори, союзи і про друк, виданими у березні 1906 р. Тимчасові правила про друк встановлювали скасування попередньої цензури як для неперіодичного друку, так і для періодичного, тобто книг, брошур, але тільки тих, що виходили в містах. Це видавалося мало не за скасування цензури взагалі. Однак за 24 години до випуску тиражу книги з друкарні її треба було представити в комітет з друку (як тепер стала називатися цензура), і той міг накласти арешт на тираж, передавши справу для остаточного рішення суду. Автори та видавці могли бути покарані в адміністративному та судовому порядку. Що стосується видань, що виходили поза містами, то для них, як і раніше, зберігалася попередня цензура.

Таким чином, аналіз переваг та недоліків Основних Законів свідчить, що вони все ж є основними конституційними засадами того часу, оскільки заклали основу нової політичної системи, закріпили правові положення підданих, урегулювали порядок утворення, побудови та діяльності державних органів, були базою для поточного законодавства.

### Висновки

Характер змісту та специфіка юридичної сили Основних Законів Російської імперії, порядок їх перегляду свідчать, що з юридичної точки зору вони співвідносяться з конституціями європейських держав переважно раннього етапу їх конституційного розвитку. У російських Основних Законах було багато спільного з французькою Хартією 1814 р., конституціями німецьких держав першої чверті XIX ст., конституцією Японії 1889 р. У Росії з глибокою історичною традицією монархічної влади поява такої конституції не була випадковою, вона виявилася не тільки можливою, а й бажаною з точки зору реформаторів у перспективі еволюційного розвитку конституційного ладу.

