

3) позитивне право може орієнтуватися на інші цінності, наприклад, на правопевненість (правову стабільність), які в деяких ситуаціях можуть мати перевагу над справедливістю.

8. За загальним правилом нормативно-правовий акт повинен застосовуватися навіть тоді, коли у правозастосувача існують певні сумніви щодо справедливості його змісту. Винятками з цього загального правила є ситуації, коли нормативно-правовий акт є явно несумісним зі справедливістю, і ситуації, коли несправедливі нормативно-правові акти з'являються внаслідок помилок законодавця.

9. Несправедливі закони умовно можуть вважатися як нікчемними, так і оспорюваними. Явно несумісний зі справедливістю нормативно-правовий акт є нікчемним і не повинен застосовуватися в будь-якому випадку. Водночас інші несправедливі нормативно-правові акти є оспорюваними і підлягають застосуванню до прийняття відповідного рішення компетентним судовим органом.

*Надійшла до редколегії 10.05.05*

## ПИТАННЯ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

*В. Гончаренко*, член-кореспондент  
АПрН України

### **Зміни в системі центральних органів влади Росії внаслідок буржуазно-демократичної революції 1905–1907 рр.**

Розвиток у другій половині XIX- на початку XX ст. капіталізму в Росії, до складу якої входила і значна частина України, зумовив певні зміни в її державному ладі. Цей процес активно відбувався і під час революції 1905–1907 рр. Революційні події початку 1905 р. примусили царя Миколу II у рескрипті, даному на ім'я міністра внутрішніх справ О. Булігіна, проголосити свій намір «залучати обраних від населення людей до участі в попередньому розробленні й обговоренні законодавчих позицій... при обов'язковому збереженні непорушності основних законів імперії»<sup>1</sup>.

6 серпня 1905 р. було прийнято закон «Установа Державної думи» і «Положення про вибори до Державної думи»<sup>2</sup>. Державна дума створювалася «для попереднього розроблення і обговорення законодавчих пропозицій», які потім мали надсилатися через Державну раду імператору для затвердження. Отже, остання мала лише законорадчі повноваження. Порядок формування Державної думи, названої «булігінською» за іменем автора законопроекту про її заснування, регулювався спеціальним Положенням про її вибори. Цей правовий акт містив низку істотних виборчих обмежень для значної кількості підданих Російської імперії. Так, з виборчого корпусу виключалися жінки, особи чоловічої статі молодші 25 років, військовослужбовці, учні, «бродячі іногородці». Високий майновий ценз виключав з числа виборців робітників і селянську бідноту. Вибори передбачалися по куріях від землевласників, міських жителів та селян і були багатоступеневи-

<sup>1</sup> Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. / Под ред. Н. И. Лазаревского. – СПб., 1909. – С. 22–23.

<sup>2</sup> Див.: Там само. – С. 98–134.

ми. При цьому поміщики і великі буржуа голосували за двоступеневою системою, а селяни — за чотириступеневою. Російська куріальна система виборів копіювала найконсервативніші західноєвропейські виборчі закони<sup>1</sup>.

Засновуючи таку Державну думу, царський уряд прагнув зберегти монархічні ілюзії (насамперед серед селянства) і в такий спосіб послабити напругу революційної боротьби в країні. Однак унаслідок протидії з боку опозиційних сил вибори в «булігінську» думу так і не відбулися. Загальноросійський жовтневий політичний страйк примусив царат піти на істотні поступки революційному рухові й оприлюднити маніфест від 17 жовтня 1905 р. В оцінці останнього в історичній та юридичній літературі, незважаючи на деякі розбіжності, загально-визнаним є те, що він проголошував засади буржуазного конституціоналізму<sup>2</sup>.

Жовтневий маніфест уперше в історії Росії проголосив заснування по суті справи парламенту<sup>3</sup>. Царський маніфест установлював «як непорушне правило, щоб жодний закон не міг набрати чинності без схвалення Державною думою, і щоб обранцям народу забезпечувалася можливість справжньої участі у нагляді за законмірністю дій поставлених від нас властей»<sup>4</sup>. За маніфестом від 17 жовтня 1917 р. Державній думі належало бути постійно діючим органом, який мав би суттєве право в галузі законодавства й управління. Маніфест визначав залучення до участі в Думі деяких верств населення, які раніше були позбавлені виборчих прав.

11 грудня 1905 р. було видано указ «Про зміни Положення про вибори до Державної думи», який розширив коло виборців<sup>5</sup>. Раніше засновані землеробська, міська та селянська виборчі курії доповню-

<sup>1</sup> Див.: *Лантева Л. Е., Нерсеянц В. С., Пархоменко Н. Б., Скрипильев Е. А.* Из истории российского парламентаризма: к 90-летию первых выборов в Государственную думу России // Государство и право. — 1996. — № 7. — С. 149.

<sup>2</sup> Див.: *Ганелин Р. Ш.* Российское самодержавие в 1905 г. Реформы и революция. — СПб., 1991. — С. 216–217; *Степанов И. М.* Уроки и парадоксы российского конституционализма. Очерк-эссе. — М., 1996; *Тихомиров Ю. А.* Развитие теории конституционного права // Государство и право. — 1998. — № 7. — С. 5.

<sup>3</sup> Див.: *Дзидзоев Р. М.* Первый конституционный документ России // Государство и право. 1997. — № 6. — С. 112; *Смыкалин А. С.* Этапы конституционного строительства в дореволюционной России // Там само. — 2004. — № 3. — С. 80.

<sup>4</sup> Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. — Т. XXV. — Отд. I. — № 26803.

<sup>5</sup> Див.: Там само. — № 27029.

валися робітничою. Розширювався склад виборців від міської курії. На підставі цього нормативного акта здійснювалися вибори депутатів Державної думи I і II скликань.

3 червня 1907 р. було оприлюднено нове антидемократичне «Положення про вибори до Державної думи»<sup>1</sup>. Новий виборчий закон суттєво урізав представництво в Думі деяких окраїн Російської імперії. Зросла кількість виборців від землевласницької курії і скоротилася — від селянської. Особливо зменшувалися виборчі права робітників. У всій Росії виділялося тільки шість промислових губерній (у тому числі Харківська і Катеринославська), робітники яких мали право обирати своїх депутатів до Державної думи<sup>2</sup>. Міська курія поділялася на дві курії. До першої входили так звані «цензові елементи», тобто власники нерухомості, які обирали більше половини виборців. Унаслідок цих змін один голос у першій (землевласницькій) курії прирівнювався до трьох голосів багатих городян другої курії, 15 голосів селян третьої курії та 45 голосів робітників великих підприємств. За такої системи більша частина виборщиків обиралася, зрозуміло, дворянством і великою буржуазією. На частку ж робітників припадало лише 2,4% виборців<sup>3</sup>. Усього ж активним виборчим правом користувалися лише 15% населення Російської імперії<sup>4</sup>.

У кінцевому результаті склався такий порядок виборів членів Державної думи.

Повітові землевласники поділилися на тих, котрі мали повний майновий ценз, і тих, котрі його не мали. До перших належали особи, які володіли площею землі, зазначеною в особливому розкладі для даного повіту, а також власники іншої нерухомості в повіті, що оцінювалася не нижче 15 тис. крб. Ця група землевласників безпосередньо складала повітовий з'їзд землевласників. До других належали власники нерухомості меншої вартості та представники церкви, які володіли в повіті нерухомим майном. Ці виборці на своєму попередньому з'їзді обирали зі свого середовища уповноважених, котрі й брали участь у повітовому з'їзді землевласників, на якому всі землевласники повіту

<sup>1</sup> Див.: *Калинычев Ф. И.* Государственная дума в России: Сборник документов и материалов. — М., 1957. — С. 357–381.

<sup>2</sup> Див.: *Ерошкин Н. П.* Самодержавие накануне краха: Книга для учителей. — М., 1975. — С. 103.

<sup>3</sup> Див.: *Васильева Н. И., Гальперин Г. Б., Королев А. И.* Первая российская революция и самодержавие (Государственно-правовые проблемы). — Л., 1975. — С. 148.

<sup>4</sup> Див.: *Лазаревский Н. И.* Русское государственное право. — СПб., 1913. — Т. 1. — С. 480.

обирали зі свого середовища виборних у кількості, зазначеній для кожного повіту і курії.

Міські виборці засновували в межах кожного повіту два з'їзди: до першого належали власники нерухомості в межах міських поселень більшої вартості (у містах з населенням понад 20 тис. осіб вартість нерухомості становила не менше 1 тис. крб., в інших — 300 крб.) або торговельних підприємств перших п'яти розрядів; до другого — у містах власники нерухомості меншої вартості, які сплачували протягом не менше року основний промисловий податок на особисті промислові заняття. Кожний із цих з'їздів засновувався у повіті окремо і самостійно обирав визначену йому кількість виборних для губернських виборчих зборів.

Виборці з селян на волосному сході обирали від кожної волості по два уповноважених серед селян-домогосподарів, які особисто вели господарство на купленій або надільній землі і були приписані до сільського товариства не менше року. З'їзд цих уповноважених від усіх волостей повіту обирав зі свого середовища виборних для участі у губернських виборчих зборах.

Робітники обирали зі свого середовища уповноважених за таким розрахунком: на підприємствах із загальною кількістю робітників чоловічої статі від 50 до 1000 осіб — одного уповноваженого, а де робітників було понад 1000 осіб — по одному уповноваженому на кожну повну тисячу робітників. Уповноваженими могли бути тільки робітники, які працювали на підприємстві не менше шести місяців. Ці уповноважені від підприємств даної губернії складали губернський з'їзд для виборів зі свого середовища призначеного числа виборних.

Члени Державної думи обиралися на губернських виборчих зборах, куди збиралися виборні від усіх курій. Спочатку вони обирали: а) одного члена Державної думи з числа виборних від селян; б) одного з числа виборних землевласників; в) одного-двох з числа міських виборців, а в деяких зазначених у законі губерніях — одного члена Державної думи від робітників і козаків. Після цього виборні обирали решту членів Державної думи, потрібних для даної губернії, з усіх взагалі виборних. Вибори членів Державної думи були двохступневими для великих землевласників і міських виборців, триступневими — для дрібних землевласників та робітників і чотириступневими — для селян.

Обраними могли бути тільки особи, які володіли російською мовою. Члени Державної думи, які обіймали платні посади на державній службі, мусили піти у відставку. Виняток допускався для міністрів (та прирівняних до них посадовців), які могли зберегти свої посади.

З розглянутого порядку виборів членів Державної думи було зроблено виняток для семи найбільших міст, які виділялися з губерній, а їх населення окремо обирало членів Державної думи: Петроград (6 членів Думи), Москва (4), Рига, Київ, Одеса, Варшава (по 2) і Лодзь (1). Вибори у цих містах здійснювалися прямим голосуванням виборців, котрі розподілялися на два розряди, кожний з яких обирав половину членів Державної думи, що обиралися від міста.

Члени Державної думи обиралися на 5 років, кожний з них мав скласти особливу присягу. Відмова від неї давала підставу вважати, що особа звільняється від обов'язків члена Державної думи<sup>1</sup>.

Члени Державної думи вважалися представниками всієї країни, а не тільки своїх виборців, тому вони не звітували перед останніми. Члени Державної думи користувалися свободою думки і міркувань у справах, які перебували у віданні Думи. Затримати їх за борги і обмежити їхню волю могли лише за постановою судової влади, а під час сесії Державної думи — тільки з її дозволу. Члени Державної думи працювали на платних засадах, одержуючи від казни 4200 крб. на рік, а також компенсацію за оплату проїзду до Санкт-Петербурга і назад.

Компетенція, а також загальні питання організації і діяльності Державної думи визначалися передусім таким правовим актом, як «Установа Державної думи», а також низкою статей Основних державних законів Російської імперії в редакції від 23 квітня 1906 р. Обґрунтованою видається думка, згідно з якою ці закони з державно-правового погляду були октройованою монархічною Конституцією, подібною до конституції Прусії чи Японії<sup>2</sup>.

Державна дума була насамперед органом законодавчим. Вона мала право обговорювати внесений на її розгляд законопроект, могла його прийняти або відхилити, внести до його тексту поправки і зміни. Одноразово Державна дума наділялася правом законодавчої ініціативи, тобто правом висувати пропозиції про зміни чинного або видання нового закону. Це право поширювалося на всі закони за винятком Основних державних законів Російської імперії, перегляд яких міг здійснюватися тільки за ініціативою імператора. Ці ж Основні закони

<sup>1</sup> Див.: Коркунов Н. М. Русское государственное право. — СПб., 1909. — Т. II. Часть особенная. — С. 190.

<sup>2</sup> Див.: Ярмиш О. Н., Посохов С. І. Державна Дума Російської імперії // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К., 1999. — Т. 2: Д—Й. — С. 88; Смыкалин А. С. Этапы конституционного строительства в дореволюционной России // Государство и право. — 2004. — № 3. — С. 80.

містили норми про вилучення із законодавчої компетенції Державної думи (ст.ст. 21, 96–97, 125). Наприклад, устрій установ, що перебували у віданні Міністерства імператорського двору, а так само порядок управління ними визначалися безпосередньо царем, а постанови з військово-судової і військово-морської судової частин видавалися у порядку, встановленому у зводах військових і військово-морських постанов. Однак ці та деякі інші вилучення із законодавчої компетенції Державної думи не могли змінити загального положення, згідно з яким жоден закон у державі не міг бути прийнятий без ухвалення Державною думою.

З уведенням до державного механізму Російської імперії Державної думи цар сам вже не міг приймати закони. Він мав право затверджувати (або не затверджувати) те, що розглядалося Державною думою. Щоправда, ст. 87 Основних державних законів у редакції від 23 квітня 1906 р. передбачала один виняток. Цар міг самостійно приймати надзвичайні закони у невідкладних випадках під час перерви у засіданнях Державної думи<sup>1</sup>. Однак і такий надзвичайний закон обов'язково вносився на розгляд Думи не пізніше ніж через місяць після початку її засідань. Якщо ж закон не вносився протягом зазначеного часу в Думу, він втрачав чинність.

Законодавство передбачало наявність у Державної думи повноважень і в сфері фінансів. Їй належало право розгляду і затвердження державного розкладу витрат і доходів. Проте законодавство передбачало і деякі обмеження повноважень Державної думи у сфері фінансів. Так, вона не могла розглядати бюджетні питання, пов'язані з діяльністю військового міністерства і міністерства імператорського двору. Не втручалася Дума і в питання про витрати на утримання імператорської родини.

Наділялася Державна дума й контрольними повноваженнями за законністю дій міністрів, використовуючи право запитів до них.

У галузі верховного управління до відання Державної думи належали такі справи: а) про відчуження частини державного майна; б) про будівництво скарбницею залізниць за її рахунок; в) про заснування компаній на акціях; г) про кількість новобранців, необхідну для покріття поповнення армії і флоту; ґ) державні позики для державних

<sup>1</sup> Імператор Микола II широко використовував надане йому ст. 87 Основних державних законів право ухвалювати законодавчі акти, які скоріше за все не пройшли б через Державну думу (про це детальніше див.: *Дякин В. С.* Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.) // *Вспомогательные исторические дисциплины.* – Л., 1976. – Вып. VII. – С. 240–271).

витрат; д) справи, що вносилися на розгляд Державної думи за особливими Височайшими веліннями.

До відання Державної думи належали й питання, що стосувалися її внутрішньої організації. Так, Дума виробляла «наказ», тобто правила внутрішнього розпорядку та організації діяльності самої Думи. Право Державної думи приймати свій наказ закріплювалося ст. 62 закону «Установи Державної думи»<sup>1</sup>.

У травні 1906 р. I Державна дума прийняла перші три глави наказу «Відкриття зборів Думи і перевірка обрання членів онї», «Обрання посадових осіб Думою», «Відділи і комісії Думи», а також правила про припинення дебатів. II Державна дума прийняла глави наказу 1906 р. до тимчасового керівництва і доручила своїй комісії з наказу переглянути ці глави й опрацювати наступні, що й було зроблено. II Дума прийняла четверту главу «Порядок провадження справ у Державній думі» та чотири відділи п'ятої глави «Порядок засідань Державної думи»<sup>2</sup>. III Державна дума прийняла до тимчасового керівництва наказ 1906–1907 рр. і доручила своїй комісії з наказу опрацювати його новий варіант. У 1908 р. Дума прийняла деякі положення нового наказу, а в червні 1909 р. схвалила його повністю і прийняла до керівництва з жовтня 1909 р.<sup>3</sup>

Державна дума обирала зі свого середовища Голову Державної думи та двох його товаришів (які виконували в разі необхідності обов'язки Голови) строком на 1 рік (після чого вони могли обиратися знову), а також на 5 років секретаря Думи та його товаришів для завідування канцелярією Думи. Обрані особи становили президію з питань, що стосувалися діяльності Думи. Державна дума могла створювати зі свого середовища комісії і відділи для попереднього розроблення питань, законопроектів та інших справ. Постанови Державної думи з усіх названих питань були остаточними.

Державна дума працювала сесійно. Засідання відкривав, закривав і робив перерви Голова Думи. Він же керував засіданнями, голосуванням і дебатами, пильнував за додержанням порядку під час засідання, міг зупинити порушника, позбавити його слова тощо. Для кворуму Думи вимагалася присутність у ній не менше третини усього її складу. Якщо засідання не могло відбутися внаслідок неповного складу, то

<sup>1</sup> Див.: *Учреждение Государственной думы.* – СПб., 1906. – Т. I Ч. 2 – С. 11.

<sup>2</sup> Див.: *Наказ Государственной думы (по работам 2-й Государственной думы) с объяснениями / Составители: В. А. Маклаков и О. Я. Пергамент.* – СПб., 1907.

<sup>3</sup> Див.: *Демин В. А.* Государственная Дума России: механизм функционирования. – М., 1996. – С. 87.

на вимогу міністра, який вніс питання на розгляд, призначалися його слухання вдруге на засіданні не пізніше ніж за два тижні у засіданні, яке вважалося дійсним незалежно від кількості присутніх у залі засідань Державної думи.

Засідання Думи були публічними. Закритими для публіки вони оголошувалися або самою Думою, або за розпорядженням Голови Думи за заявою міністра, який вніс питання на розгляд про те, що воно не підлягає розголошенню у державних інтересах. Усі справи в Думі, у тому числі й пов'язані з прийняттям закону, вирішувалися простою більшістю голосів (за винятком скасування виборів того чи іншого члена Думи і визнання пояснень міністра незадовільними, коли вимагалось 2/3 голосів усього складу Думи). Якщо ж голоси членів Думи розподілялися порівну, то голосування відбувалося вдруге; якщо і після цього не було більшості, то голос Голови Думи надавав перевагу.

Прийнятий Державною думою законопроект відразу не ставав законом. Законопроект з Державної думи надходив до Державної ради, яка могла при бажанні його відхилити. Річ у тім, що одночасно із заснуванням Державної думи цар реорганізував Державну раду, зробивши її учасником законодавчого процесу. Цю реформу було закріплено низкою законодавчих актів: у маніфесті «Про зміни Установи Державної ради і перегляд Установи Державної ради», указі «Про переустрій установи Державної ради» й у новій редакції «Установи Державної ради», виданих 20 лютого 1906 р., Основних державних законах Російської імперії в редакції від 23 квітня 1906 р. Названі акти перетворили Державну раду по суті у другу, верхню палату російського парламенту<sup>1</sup>.

Державна рада мала рівні з Державною думою права. Водночас вона виконувала консервативну роль, яка забезпечувалася насамперед її складом<sup>2</sup>, оскільки Державна рада утворювалася з членів, які призначалися імператором, і членів, які обиралися на корпоративній основі. При цьому загальна кількість призначених членів Державної ради не могла перевищувати загальну кількість членів ради по виборах. Голова і віце-голова Державної ради щорічно призначалися імператором з членів Ради за призначенням. Такими, що призначалися членами Державної ради, могли бути вищі посадові особи. Повний

<sup>1</sup> Див.: Российское законодательство X–XX веков. – М., 1994. – Т. 9 – С. 19.

<sup>2</sup> Див.: Там само; *Бородин А. П.* Усиление позиций объединенного дворянства в Государственном совете в 1907–1914 гг. // Вопросы истории. – 1977. – № 2. – С. 56–66.

склад виборних членів Державної ради становив 102 особи. Вони обиралися за указом імператора різними установами і групами населення на 9 років. Кожні три роки третина кожного розряду членів Ради вибувала у черговому порядку із заміною вибулих членів новообраними від тих самих установ. Вибори відбувалися так.

Від православного духовенства Синод обирав 6 членів Державної ради: 3 — від чернецького духовенства і 3 — від білого духовенства. Від кожих губернських земських зборів, у тих губерніях, де вводилися земські установи, — по 1 члену (усього 34 члени Державної ради). Від землевласників тих губерній, де не вводилися земські установи — по 1 члену Державної ради, які обиралися з'їздом землевласників (усього 26 членів Державної ради). Від дворянських товариств — 18 членів Державної ради. Від Академії наук та університетів — 6 членів Державної ради. Від ради торгівлі і мануфактур, московського її відділення, місцевих комітетів торгівлі і мануфактур, біржових комітетів і купецьких управ — 12 членів Державної ради.

Членами Державної ради не могли бути обрані такі особи: 1) молодші 40 років; 2) які не закінчили курси хоча б у середніх навчальних закладах або не склали відповідного іспиту; 3) іноземні піддані; 4) які перебували під судом або слідством за тяжкі злочини чи злочини, що ганьблять особу, а також за ухилення від військової повинності, позбавлені духовного стану за рішенням суду або ж виключені з середовища товариства і дворянського стану за вироками станів; 5) губернатори, віце-губернатори та особи, які обіймали поліцейські посади.

Вибори членів Державної ради були двоступеневими і здійснювалися закритим голосуванням. Обраними вважалися ті, хто набрав більше половини голосів виборців. За рівності голосів питання про обрання вирішувалося жеребкуванням. Члени Державної ради розпочинали виконувати свої обов'язки після складання особливої присяги. Вони не повинні були звітувати перед своїми виборцями і користувалися повною свободою суджень і думок у справах, що перебували у відданні Державної ради. Позбавити їх свободи або обмежити їхню волю можна було тільки за розпорядженням судової влади, а під час засідань Державної ради — тільки за попередньої згоди останньої. Зі складу Державної ради виборні члени вибували у разі втрати російського підданства і цензу, який давав право на участь у виборах.

Засідання Державної ради вважалися такими, що відбулися, якщо з'явилася 1/3 її членів без урахування членів за призначенням чи членів за виборами. Рішення приймалися простою більшістю голосів. Під час розподілу голосів порівну проводилося нове голосування.

Якщо ж і на цей раз не було більшості голосів, то голос Голови Державної ради давав перевагу.

Засідання Державної ради були відкритими. Але з міркувань державних інтересів вони могли відбуватися й за закритими дверима. Детально організація і діяльність Державної ради визначалися наказом, який приймався для загального відома Сенатом. Такий «Наказ Державної ради» було опубліковано 12 травня 1907 р.<sup>1</sup>

Будучи консервативним органом, Державна рада була покликана, за замислом її реорганізаторів, стримувати ліберальні поривання Державної думи. Рада мала «відігравати роль деякого буфера між Державною думою і самодержавною владою»<sup>2</sup>.

Законопроекти, що надійшли до Державної думи і схвалені як нею, так і Державною радою, так само як і законопроекти, запропоновані Державною радою і схвалені як нею, так і Державною думою, подавалися імператору для затвердження. Без цього затвердження жоден закон не міг «мати свого впровадження»<sup>3</sup>. Власноручне затвердження законопроекту царем виражалося словами: «Бути так». Отже, законопроект, схвалений Державною думою і Державною радою, ставав законом лише після його затвердження монархом, а відтак, влада давати країні закони належала у кінцевому результаті йому. У використанні імператором права абсолютного вето щодо актів, прийнятих Державною радою і Державною думою (поряд з деякими іншими чинниками), дехто з учених не безпідставно вбачають установлення в Росії на початку ХХ ст. перехідної форми правління від абсолютної до дуалістичної монархії<sup>4</sup>. Наголосимо, що сам спосіб вироблення законів був визнаний лише після появи у державному механізмі Російської імперії Державної думи і реорганізації Державної ради: законопроект повинен був пройти через ці законодавчі установи. Такими були порядок формування, правове становище, організація роботи Державної ради і Державної думи, з функціонуванням яких передусім і

<sup>1</sup> Див.: СУ. — 1907. — № 86. — Ст. 802.

<sup>2</sup> Юртаева Е. А. Государственный совет в России (1906—1917 гг.) // Государство и право. — 1996. — № 4. — С. 148.

<sup>3</sup> Лаврентьев Д. К. Хрестоматия по законоведению. — СПб., 1912. — С. 289.

<sup>4</sup> Див.: Лузин В. В. К вопросу о форме правления в России в начале ХХ в. // Вест. Моск. Ун-та. Сер. 11. — Право. — 1994. — № 1. — С. 75, 76; Корнев В. Н. Либеральная и консервативная традиции в государственном управлении России начала ХХ века // История государства и права. 2002. — № 6. — С. 9; Кудинов О. А. Правовой статус Государственной Думы и Государственного Совета Российской империи в 1906—1917 гг.: парламентское правление или псевдоконституционализм? // История государства и права. — 2004. — № 4. — С. 5.

пов'язувалися зміни у верхньому ешелоні державної влади Російської імперії на початку ХХ ст.

І Державна дума розпочала роботу 27 квітня 1906 р. До її складу було обрано 478 депутатів<sup>1</sup>. У Думі переважали фракція кадетів (179 депутатів) і трудовики (97 депутатів), що зумовлювало її ліволіберальний характер. До складу І Державної думи входили 38 адвокатів, які у дореволюційній Росії мали високу наукову кваліфікацію, чимало професорів, доцентів і приват-доцентів.

Від українських губерній до складу І Державної думи увійшли 102 депутати. Частина депутатів-українців (45 осіб) створила в Думі українську фракцію — Українську думську громаду. Її політичною платформою була автономія України<sup>2</sup>. Ідейним керівником Української думської громади був професор української історії Львівського університету Михайло Грушевський<sup>3</sup>, друкованим органом — «Український вісник»<sup>4</sup>.

Центральним у роботі І Державної думи було аграрне питання. Вишувалися різні програми щодо нього. Передбачалося, зокрема, примусове відчуження «за справедливу винагороду» тільки тієї частини землі поміщиків, яка віддавалася ними селянам в оренду на кабальних умовах. Трудовики підготували «законопроект 104-х», який передбачав націоналізацію землі і введення урівнювальних засад у землекористуванні, а це можна було здійснити тільки за умови ліквідації поміщицького землеволодіння — опори самодержавної країни. Тому височайшим указом від 8 липня 1906 р. І Державну думу було розпущено<sup>5</sup>.

У маніфесті від 9 липня 1906 р. «Про розпуск Державної думи і про час скликання такої в іншому складі» Микола І заявляв, що він бажає від «нового складу Державної думи здійснення очікувань наших і внесення в законодавство країни відповідно до потреб оновленої Росії»<sup>6</sup>.

Однак сподіванням царя не судилося звершитися. Вибори до ІІ Державної думи відбулися у січні-лютому 1907 р. Незважаючи на спад революції, поліцейську сваволю, чинність закону від 19 серпня 1906 р. про військово-польові суди, ІІ Державна дума за своїм складом вия-

<sup>1</sup> Див.: Калинычев Ф. И. Вказ. праця. — С. 57.

<sup>2</sup> Див.: Киян М. Ш. Представительство от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906—1907 гг.). — Х., 1997. — С. 122.

<sup>3</sup> Див.: Малик Я., Вол Б., Чуприна В. Історія української державності. — Львів, 1995. — С. 73.

<sup>4</sup> Див.: Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття: Нариси політичної історії. — К., 1993. — С. 48.

<sup>5</sup> Див.: СУ. — 1906. — № 168. — Ст. 1032.

<sup>6</sup> Там само. — № 169. — Ст. 1033.

вилася лівішою від I Думи. З 518 депутатських місць у II Державній думі ліві партії і групи (трудовики, соціал-демократи, есери, народні соціалісти) отримали 222 місця, що становило 43 % від загальної кількості депутатських місць. Фракція кадетів у II Думі налічувала 98 осіб<sup>1</sup>. Від українських губерній у II Державну думу було обрано 102 депутати. У Думі українські депутати знов об'єдналися у громаду, що налічувала 47 членів. Громада видавала часопис «Рідна справа — вісті з Думи». В ньому друкувалися промови членів, заявляючи громади, в яких ставилися вимоги автономії України, запровадження місцевого самоврядування, введення української мови у школах, учительських семінарах, судах, церкві, створення кафедр української мови, літератури й історії в університетах. На думку членів української фракції, зокрема селянських депутатів, усі ці завдання мали вирішуватися законодавчим шляхом, через послідовне реформування державного устрою, економічних та соціальних відносин<sup>2</sup>.

II Державна дума працювала з 20 лютого по 2 червня 1907 р. За 103 дні свого існування вона збиралася на дві сесії і провела 53 засідання. У центрі уваги II Державної думи, як і раніше, було аграрне питання. Кадети виступали за відчуження частини поміщицької землі і передачу її селянам за викуп. Праві октябристи перебували, по суті, на позиції уряду і відстоювали столипінський указ від 9 листопада 1906 р. Трудовики та інші селянські угруповання, що примикали до них, загалом відстоювали ту ж саму програму, яку вони висунули в I Державній думі в «проекті 104-х»<sup>3</sup>. Отже, у Думі створювалася реальна загроза столипінській аграрній реформі, чого аж ніяк не міг допустити царський уряд, і він організував розгін II Державної думи. Привід до цього було знайдено. 1 червня 1907 р. П. Столипін виступив у Думі з вимогою виключити з Думи депутатів від соціал-демократичної фракції, звинувативши їх у підготовці воєнної змови проти уряду. Дума вимагала доказів і передала питання для вивчення в комісію. Не чекаючи результатів розслідування, Микола II видав 3 червня 1907 р. указ про розпуск II Державної думи і про призначення виборів нового складу Думи на підставі зміненого ним одноособового виборчого закону. Прийняте царем рішення про зміну закону про вибори до Державної думи без санкції Думи і Державної ради (яке передбачалося ст. 87 Основних

<sup>1</sup> Див.: История государства и права СССР / Под ред. Г. С. Калинина, А. Ф. Гончарова. — М., 1972. — Ч. 1. — С. 503.

<sup>2</sup> Див.: Коник О. О. Селянські депутати з України в I і II Державних думах Російської імперії // Український історичний журнал. 1995. — № 1. — С. 64—65.

<sup>3</sup> Див.: Калинычев Ф. И. Вказ. праця. — С. 248.

державних законів Російської імперії в редакції від 23 квітня 1906 р.) означало «справжній державний переворот, контрреволюційний переворот, що знаменував собою закінчення першої народної революції»<sup>1</sup>.

У країні склалася третьочервнева монархія, заснована на союзі поміщиків і буржуазії, на політиці лавірування між ними. За своєю суттю ця монархія була антинародною й уся її діяльність спрямовувалася проти інтересів народних мас. Одним з елементів політики царського уряду в період третьочервневої монархії було насадження ідеології великодержавного шовінізму й посилення національного гноблення. В Україні царат переслідував українську мову і культуру: забороняв користуватися українською мовою у навчальних закладах і адміністративних установах, припиняв видання українських газет і журналів, художньої літератури. У школах не можна було співати українських пісень, читати вірші й виконували українські мелодії<sup>2</sup>.

За таких складних внутрішньополітичних умов восени 1907 р. були проведені вибори до III Державної думи. Завдяки новому виборчому закону від 3 червня 1907 р. у цій Думі з 422 депутатських місць 383 отримали поміщики й буржуазія. У ній склалася правооктябристська та октябристсько-кадетська більшість<sup>3</sup>. Від українських губерній до III Державної думи було обрано 111 депутатів, у тому числі 64 поміщики, 13 священників і тільки 20 селян. Щодо партійної належності депутати від України розподілилися так: 55 правих і російських націоналістів, 41 октябрист, 5 кадетів, 2 соціал-демократи.

Склад III Державної думи влаштував царський уряд, що зумовило її функціонування впродовж повного строку (1 листопада 1907 р. — 9 червня 1912 р.). Вона була слухняним зрядям самодержавства. За період роботи III Державної думи нею було розглянуто: 2571 законопроект, внесений урядом, 205 законодавчих пропозицій, внесених членами Державної думи, 157 запитів<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Российское законодательство X—XX веков. — М., 1994. — Т. 9. — С. 24.

<sup>2</sup> Див.: Рибалка І. К. Історія України. — Ч. 2: від початку XIX ст. до лютого 1917 року. — Х., 1997. — С. 367.

<sup>3</sup> Див.: История России: Пособие для поступающих в ВУЗ / Под ред. Б. А. Старкова. — СПб., 1998. — С. 119.

<sup>4</sup> Див.: Мир русской истории: Энциклопедический справочник. — М., 1997. — С. 30; Кудинов О. А. Государственные думы III и IV созывов и последние попытки конституционной реформы монархического строя в России (август 1915, ноябрь 1916 гг.) // История государства и права. — 2002. — № 6. — С. 11.

До IV Державної думи (15 листопада 1912 — 6 жовтня 1917 рр.) було обрано 445 депутатів. Основними фракціями у ній були праві, октябристи, прогресисти, кадети. Від українських губерній до складу IV Державної думи увійшли 97 депутатів, з яких крайніх монархістів — 59, октябристів — 21, кадетів, прогресистів — 14, трудовиків — 1, соціал-демократів (більшовиків) — 2. У IV Державній думі неодноразово виникали гострі дебати з національної проблеми, зокрема з українського питання<sup>1</sup>. Відволікаючи депутатів від розв'язання основних соціально-економічних і політичних питань, царський уряд завалив IV Державну думу безліччю другорядних законопроектів. Так, тільки за період 1912—1914 рр. на її розгляд було передано понад 2000 таких законопроектів.

Отже, незважаючи на негативне ставлення українських правих реакційних урядових кіл до Державної думи як законодавчого органу, царат не спромігся на її повну ліквідацію. За її допомогою царат «створював видимість участі народу у державному житті країни»<sup>2</sup>. Існує і точка зору, згідно з якою Державна дума «за усіх її слабкостей та недоліків, що перешкоджали їй стати справжнім парламентом у західноєвропейському розумінні, все ж відіграла в історії Росії позитивну роль»<sup>3</sup>. Рішення про розпуск Державної думи було прийнято Тимчасовим урядом 6 (19) жовтня 1917 р., що зумовлювалося початком виборів до Установчих зборів. Декретом РНК радянської Росії було ліквідовано Канцелярію колишньої Державної думи та її Тимчасового комітету<sup>4</sup>.

Надійшла до редколегії 18.02.05

<sup>1</sup> Див.: Третья Государственная дума. Материалы для оценки ее деятельности. — СПб., 1912. — С. VII. Ця книга містить найдетальнішу інформацію про всі напрями діяльності III Державної думи.

<sup>2</sup> История отечественного государства и права: Учебник / Под ред. О. И. Чистякова. — М., 1996. — Ч. 1. — С. 297.

<sup>3</sup> Лаптева Л. Е., Нерсесянц В. С., Пархоменко Н. Б., Скрипичев Е. А. Вказ. праця. — С. 149. Див. також: Шацillo К. Ф. Первая Государственная дума // Отечественная история. — 1996. — № 4. — С. 60.

<sup>4</sup> Див.: Декреты Советской власти. — М., 1957. — Т. I. — С. 252.

В. Лозо, доцент НЮА України

## Правове регулювання боротьби із забрудненням навколишнього середовища в історії екологічного законодавства Європейського Союзу

Глобальні *катастрофи*, які загрожують людству, за своєю природою можуть бути поділені на *еволюційні* (об'єктивні і не визначені у часі) та *антропогенні*, які загрожують нам вже зараз, і ми за них відповідальні повною мірою. Так, ядерна катастрофа (застосування зброї, ядерна енергетика) може знищити і цивілізацію, і біосферу. Екологічна ж катастрофа вже на порозі.

Існує багато офіційних матеріалів<sup>1</sup>, які свідчать про надзвичайно важку екологічну обстановку в Україні, Росії та інших країнах СНД. У багатьох економічно розвинутих країнах вона ще важча.

Надзвичайно небезпечним стає *навколоземний простір*. Туди вже виведено понад 3000 т різноманітних матеріалів, які зіштовхуються, дробляться. Прогнози такі, що через 20—30 років вихід у космос стане маломожливим.

Неблагополучно і з *атмосферою*. За ХХ ст. через діяльність людини на 30 % збільшилася кількість вуглекислоти в атмосфері, не кажучи вже про такі токсичні відходи, як сірчистий газ, окисли азоту та ін. Якщо цей процес продовжуватиметься, то внаслідок парникового ефекту та танення полярних льодів значно підвищиться рівень Світового океану. Відомо, що 90 % населення Землі живе в прибережних районах, які при цьому будуть затоплені.

Забруднено *Світовий океан*. У нього щороку потрапляють десятки мільйонів тонн нафти, яка покриває плівкою колосальні площі і перешкоджає поглинанню вуглекислоти з повітря. Скидаються відходи, що містять пестициди, важкі метали, радіоактивні речовини і тисячі інших токсичних компонентів. Радіоактивність Світового океану за останні десятиліття збільшилася вдвічі.

Отруюються *прісні поверхневі та підземні води*. В 1994 р. в ріці Росії, у тому числі сполучені з Україною, було скинуто 60 куб. км стічних вод, з них нормативно очищених тільки 2,6 куб. км. Гранично припустимі концентрації забруднюючих речовин перевищено у десятки і сотні разів.

<sup>1</sup> Див.: Брусиловский С. А. Эсхатология: мифы и реальность // Дельфис. — 1996. — № 1 (6).