

УДК 342.531(470+571):303.446.4

О. В. Зінченко, доктор історичних наук, доцент

ВИТОКИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ВЕРХНЬОЇ ПАЛАТИ РОСІЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ (1801–1993 рр.)

Установлено історичні передумови виникнення та особливості поступового розвитку концепції верхньої палати російського парламенту. Розглянуто низку етапів її еволюції — від подання аристократичною верхівкою Росії Анні Іоанівні у 1730 р. «Кондицій» до запровадження передбаченої Конституцією РФ 1993 р. Ради Федерації.

Ключові слова: Сенат, Неодмінна рада, Державна рада, Рада національностей, Рада Федерації.

Актуальність проблеми. У зв'язку із радикальними змінами суспільно-політичного устрою багатьох країн світу та у співвідношеннях між ними і традиційно демократичними державами загострилась актуальність дослідження пов'язаних із парламентаризмом проблем, які набувають наукового, практичного та політичного значення. Це стосується й питання відносно історичного розвитку представницьких установ Росії, що виявився частково замовчуваним, а значною мірою сфальсифікованим і перекрученим. Не менш актуальною постає також проблема витоків та подальшої еволюції двопалатного представництва, у тому числі історії тієї чи іншої його частини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі виходили друком праці, в яких досліджувалися різні етапи еволюції верхньої палати російського парламенту. До 1917 р. В. Данєвський, В. Щеглов та М. Шильдер писали про запровадження Державної ради 1801–1810 рр. та її сутність [3; 21, с. 20]. На початку ХХ ст. ліберальні правознавці Д. Грімм, В. Гессен, М. Горенберг, О. Камінка, М. Ковалевський, М. Лазаревський, Б. Нольде, К. Соколов, А. Фон-Резон, Л. Яснопольський, І. Яшунський та інші у журнальних статтях розглядали статус та діяльність Державної ради 1906 р. Радянські історики О. Степанський, О. Бородін, О. Новікова висвітлювали роль Державної ради 1906–1917 рр. у класовій боротьбі [17; 2; 13]. Після 1991 р. сутність верхньої палати народного представництва Росії 1906–1917 рр. досліджували історики О. Бородін, В. Дьомін, О. Юртаєва, а у вітчизняній науці — О. Зінченко [1; 4; 22; 6, с. 7]. Разом із тим зазначені автори частково торкалися

еволуції верхньої палати лише у плані перетворення дорадчої Державної ради 1810 р. на законодавчу 1906–1917 рр. У зв'язку з відсутністю присвячених порушеній проблемі праць *мету* статті й становить спроба заповнити таку прогалину у висвітленні одного з актуальних аспектів еволюції теорії та практики становлення народного представництва Росії впродовж понад два з половиною століття.

Виклад основного матеріалу. З виникненням у Росії абсолютизму і скасуванням Петром I наприкінці XVII ст. Боярської думи постала необхідність у створенні установи, яка була б здатною замінити останню в нових історичних умовах. Такі спроби здійснювались упродовж XVIII ст. запровадженням Ближньої канцелярії, Кабінету Його Імператорської Величності та Сенату Петра I, Верховної таємної ради Катерини I, Кабінету Анни Іоанівни, Конференції Єлизавети Петрівни, Ради Петра III, Катерини II та Павла Петровича. Усі згадані царі прагнули за допомогою запровадження нових дорадчих органів забезпечити законність в управлінні державою. Цей процес постійно набував наростаючих якісних ознак. Так, Катерина II усвідомила необхідність розподілу гілок влади відповідно до теорії Ш. Л. де Монтеск'є і здійснила спробу запровадити постійно діючу законодорадчу Державну раду з конкретно визначеним устроєм, компетентністю та характером діловодства. Однак їй не вдалося здійснити свій намір.

Паралельно з цим процесом у XVIII ст., після смерті Петра I, під впливом європейської теорії та практики почали розвиватися ідеї конституціоналізму, у тому числі двопалатного народного представництва. У запропонованих верхівкою російських аристократів Анні Іоанівни у січні 1730 р. «Кондиціях» ішлося про можливість її правління лише за наявності в країні Верховної таємної ради і Сенату, до особового складу якого входили генерали, члени колегій та дворянські вельможі. «Кондиції» були скопільовані з польських та шведських документів і визначали Сенат органом, що надає допомогу Верховній таємній раді [8, с. 239–240]. І. Панін (1718–1783) запропонував Катерині II проект запровадження двопалатного народного представництва, який копіював шведську систему державного устрою і передбачав Імператорську раду та Сенат [8, с. 241–242]. З проектом двопалатного представництва — сенатом та зборами депутатів — виступали секретар Катерини II А. Безбородко (1747–1799) та посол в Англії і Голландії, президент Комерц-колегії О. Воронцов (1741–1805) [8, с. 244–245]. Ідеї дворянських лібералів XVIII ст. справили помітний вплив на розвиток конституціоналізму початку XIX ст., у тому числі на опрацьовані у 1809 р. М. Сперанським «План загальної державної перебудови», а також Н. Новосільцевим та П. Вяземським у 1818–1820 рр. проект «Державної уставної грамоти Російської імперії».

Система поділу гілок влади в Росії була створена Олександром І. 30 березня 1801 р. він запровадив Неодмінну раду з постійним існуванням, а 5 квітня видав «Наказ Державній Раді» [14, с. 63–70, 70–96]. У ньому підкреслювалося, що діяльність Ради стосується лише міркувань стосовно законодавства відповідно до ініціатив монарха і жодним чином не торкається виконавчої влади. Запровадження Неодмінної ради, яка вже на початку своєї діяльності одержала назву Державної, було кроком уперед порівняно з Радами Катерини II та Павла Петровича, оскільки в «Наказі» Раді 1801 р. чітко визначалась її законодавча роль. В її виконанні Раді мала допомагати утворена 5 червня 1801 р. комісія законів. Це свідчить, що Рада була покликана Олександром І до здійснення задуманих ним реформ. І дійсно, Неодмінна рада вирішила безліч питань управління державою. У 1809 р. М. Сперанський опрацював «Вступ до укладання державних законів», або «План загальної державної перебудови», що передбачав перетворення Росії на конституційну монархію із запровадженням двопалатного законодавчого представництва — призначуваної монархом верхньої палати Державної ради та обираної чотириступеневими виборами нижньої палати Державної думи [16, с. 76]. Фактично «План...» М. Сперанського виявився першим реальним і цілісним проектом запровадження в Російській імперії двопалатного законодавчого представництва і перетворення її на правову державу. Олександр І схвалив працю, але вирішив утілювати проект у життя поступово, починаючи з Державної ради [9, с. 211]. Відповідно до цього та у зв'язку із невизначеністю статусу Неодмінної ради у 1810 р. М. Сперанський написав «Утворення Державної ради», яке визначало особливості її устрою, діяльності і, згідно з волею монарха, не законодавчих, а дорадчих повноважень [18, с. 70–96].

Така воля Олександра І визначила і дорадчий характер «Державної уставної грамоти Російської імперії», яку написали у 1818–1820 рр. Н. Новосільцев, П. Вяземський та французький юрист А. Дешан. Народне представництво складалось із Сенату — верхньої палати і нижньої — посольської палати. Сенат складався із великих князів, тобто членів імператорської фамілії, а також інших, призначуваних монархом на довічне членство осіб. Склад посольської палати також призначався імператором із числа обраних намісницькими посольськими палатами кандидатів [9, с. 213].

Разом із тим упродовж XIX ст. у Росії виникла низка конституційних проєктів різного політичного спрямування, які неодмінно передбачали запровадження двопалатного представництва: у 1824 р. — П. Пестеля, у 1825 р. — М. Муравйова, у 40-ві рр. — А. Бердяєва, у 1860 р. — П. Долгорукова, у 1862 р. — Л. Блюмера, у 1863 р. — П. Валуєва, у 1881 р. — М. Лоріс-Мелікова, П. Шувалова, у 1883 р. — І. Ігнат'єва, у середині 90-х рр. — лібе-

ральних земців. Слід зазначити, що лише «Уставна грамота слов'яно-російської імперії» М. Муравйова передбачала федеративний устрій конституційно-монархічної держави [9, с. 212, 240, 242, 225, 228, 229, 216, 217, 231]. Сучасний російський історик права А. Смірнов зазначав, що у XVIII та XIX ст. у Росії виникло багато конституційних проектів, які «залишались у чорнильниці або, у кращому разі, в архівосховищах» [15, с. 42]. Вони передбачали двопалатне представництво у двох формах: безпосереднього запровадження конституцією чи монаршим указом обох палат або, у XVIII ст., введенням представників дворянства до складу Сенату, а після 1810 р. — шляхом введення до Державної ради земських та міських обраних делегатів. Така тенденція спостерігалася й на початку XX ст. У жовтні 1904 р. міністр внутрішніх справ П. Святополк-Мирський надіслав Миколі II «Записку» із повторенням ідеї М. Лоріс-Мелікова. У 1904–1905 рр. ліберали опрацювали два проекти конституції, що передбачали земську палату і палату народних представників [9, с. 218, 234].

У своїй більшості ці проекти XVIII — початку XX ст. виходили із принципів урядової політики, передбачали збереження абсолютної монархії. Проте вони справили вплив на подальший розвиток російського конституціоналізму взагалі та ідеї двопалатного народного представництва зокрема. На думку А. Смірнова, говорячи про витоки та передумови конституційних реформ початку XX ст., слід відзначити зв'язок епох, вплив «Великих реформ 1860-х років», а також ту обставину, що провідну роль у цих перетвореннях, створенні та діяльності Державної думи і нової Державної ради «відігравали особи-творці конституційних проектів 60–70-х років (П. П. Семьонов-Тяньшанський, С. А. Муромцев, Д. М. Сольський, І. Л. Горемікін, В. К. Плеве та інші)» [15, с. 41]. Певною мірою це відіграло вирішальну роль у відмові реформаторів 1905 р. від ідеї П. Валуєва, М. Лоріс-Мелікова, П. Святополка-Мирського, як і їх попередників, про утворення двопалатних представницьких органів шляхом введення у Державну раду представників земств та міст. Укладання «Запровадження» дорадчої, Булігінської Думи відбулося застосуванням розпорядку Державної ради і положень М. Сперанського про устрій Думи, які, на погляд А. Смірнова, «багато у чому зберігають значення до наших днів» [15, с. 44]. Так звана Булігінська концепція законодавчого представництва, що передбачала виникнення двох дорадчих установ — бюрократичної (призначуваної) Державної ради — верхньої палати — та обраної багатоступеневими становими виборами Державної думи — нижньої палати — була закріплена у трьох актах 6 серпня 1905 р.: Маніфесті про запровадження Державної думи 6 серпня 1905 р., Запровадженні Державної думи 6 серпня 1905 р. та Положенні про вибори до Державної думи 6 серпня 1905 р. [12, с. 98–101, 114, 115–134].

Однак перша російська революція змусила реформаторів відмовитися від запровадження дорадчого представництва. У лютому — квітні 1906 р. Манифестом про зміну Запровадження Державної ради та про перегляд Запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р., Запровадженням Державної ради 24 квітня 1906 р. та Основними Державними Законами Російської імперії 23 квітня 1906 р. вона врешті-решт була перетворена на конституційну монархію із двопалатним законодавчим народним представництвом — Державною радою та Державною думою [5, с. 253–256, 144–171, 54–74]. У статтях 7 та 86 Основних Державних Законів говорилося, що законодавча влада в країні здійснюється монархом у поєднанні з Державною радою та Державною думою і жоден закон не може одержати силу без ухвалення Державною думою [12, с. 55, 68]. Статті 31 та 32 Запровадження Державної думи 20 лютого 1906 р. називали головним предметом її відення видання нових і перегляд старих законів [5, с. 946–947]. Про це йшлося й у ст. 43 Запровадження Державної ради 23 квітня 1906 р. [12, с. 152]. Таким чином, Російська імперія на початку ХХ ст. була перетворена на конституційну монархію із запровадженням двопалатного законодавчого представництва із збереженням передбачених «Планом...» М. Сперанського представницьких установ, а саме Державної думи та Державної ради.

Як верхня палата законодавчого народного представництва Державна рада володіла всіма наданими нижній палаті повноваженнями і відрізнялася від останньої тільки порядком комплектування особового складу. Коли депутати Державної думи повністю були обираними, то відповідно до ст. 9 Запровадження Державної ради її члени складались із половини призначуваних і половини обраних [12, с. 10]. Призначувані монархом державні радники повинні були відзначатися двома особливостями: відданістю владі та належністю до вищої бюрократії, яка мала великий досвід в управлінні державою. Так, у складі призначуваних членів верхньої палати у 1907 р. були 38 дійсних таємних радників, 21 таємний радник, 10 генерал-ад'ютантів, 11 генералів та адміралів, 1 обер-камергер, 2 обер-гофмаршали, 2 обер-єгермейстери, 8 гофмейстерів, 7 шталмейстерів та 2 єгермейстери [6, с. 58]. Друга половина особового складу верхньої палати обиралась у п'яти куріях: православного духовенства, губернських земських зборів, дворянських громад, промисловців та комерсантів, представників науки — академії та університетів. Вивчення виборного складу Державної ради показує, що в ній переважну більшість склали князі, графи, барони, сенатори, статс-секретарі, дійсні таємні радники, повні генерали та адмірالی, архієпископи, мануфактур-радники та комерц-радники. Це свідчить про те, що вони, як і призначувані радники, мали багаторічний досвід державного управління, а велике землеволодіння, промислові та комерційні підприємства забезпечували їхню матеріальну незалежність

і державницький підхід до вирішення законодавчих питань. До цього додавалася велика інтелектуальна сила хоча і нечисленної групи вчених. О. Юртаєва з цього приводу у 2001 р. писала: «У жодному разі не ідеалізуючи Державну раду, можна, напевне, сказати, що від самого свого виникнення у 1810 р. ця аристократична установа не тільки не була зосередженням ретроградів та обскурантів, але, навпаки, виявлялася зібранням досвідчених державних діячів, для багатьох з яких суспільний прогрес, благо Росії, закон поставали понад усе» [22, с. 153]. Упродовж 1906–1916 рр. із 3550 ухвалених Державною думою законопроектів Державна рада підтримала 3291 [4, с. 97]. Отже, практика показала стабільну і законотворчу ефективність функціонування верхньої палати парламенту Російської імперії 1906–1917 рр. У той же час слід зазначити, що ця результативність, як і її наслідки для долі країни, могли бути зовсім іншими. У роки Першої світової війни монархічна влада докладала всіляких зусиль для усунення палат народного представництва від законодавчого розв'язання життєво важливих проблем, які породжувались умовами воєнної доби. Унаслідок цього Державна дума та Державна рада ухвалили набагато менше законодавчих актів проти 1378 актів та постанов, що були запроваджені відповідно до ст. 87 Основних державних законів про надзвичайний стан та у порядку верховного управління. Політика відсторонення законодавчих установ від розв'язання життєво важливих проблем воєнної доби виявилась одним із чинників падіння монархічної системи в лютому 1917 р. [7, с. 84]. Керівництво російського парламенту утворило Тимчасовий уряд, який підготував проект конституції для ухвалення наступними Установчими зборами, якому були притаманні два принципи: двопалатного парламенту та федерального устрою країни [9, с. 223].

Однак Тимчасовий уряд не впорався з проблемами продовження війни і внутрішньополітичною ситуацією та у жовтні 1917 р. був повалений більшовицьким переворотом. Ухвалена у липні 1918 р. більшовицька Конституція РРФСР декларувала принцип федералізму в тексті і навіть назві країни, але не передбачала створення відповідних установ. І лише Конституція СРСР 1924 р. констатувала федеральний устрій Союзу і розподіл ЦВК СРСР на дві палати — Раду Союзу та Раду Національностей [19, с. 89]. Принцип федералізму успадкувала й Конституція СРСР 1936 р., проголошуючи, що вищим органом державної влади є Верховна Рада СРСР, яка розподіляється на дві палати — Раду Союзу та Раду Національностей [11, ст. 30, 33, с. 9]. Як і в основних законах 1918 та 1924 рр., у тексті 1936 р. підкреслювалися класовий зміст «соціалістичної держави робітників та селян» і належність усієї влади «трудолюбивим містам та селам в особі Рад депутатів трудящих» [11, ст. 1, 3, с. 5]. Разом із тим у ст. 126 декларувалася керівна роль більшовицької партії в управлінні суспільством і державою [11, с. 20]. Це положення Конституції фактич-

но перетворювало всі інші декларації на пропагандистський матеріал. Упродовж існування більшовицького режиму — 1917–1991 рр. — не радянські і не представницькі органи вирішували питання державного управління, а Політбюро ЦК КПРС.

Після розвалу СРСР ідею федерального устрою успадкувала посткомуністична Росія. Конституція Російської Федерації 12 грудня 1993 р. наповнила принцип федералізму реальним змістом [10]. Цей принцип, як і характер держави, закріплено у назві країни — «Російська Федерація» — та тексті ст. 1: «Російська Федерація — Росія є демократичною федеративною правовою державою з республіканською формою правління» [10, с. 1]. Парламент Росії — Федеральні Збори — складається із двох палат — Державної Думи та Ради Федерації. Особовий склад Ради Федерації формується посиленням двох представників кожним суб'єктом Російської Федерації: одного від представницького та одного від виконавчого органів державної влади [ст. 94–95, с. 22]. Усього ж у Російській Федерації 83 суб'єкти: 21 республіка, 9 країв, 4 областей, 2 міста федерального значення, 1 автономна область, 4 автономних округи [10, ст. 65, с. 13–14]. Отже, до Ради Федерації входять 166 членів. До ведення Ради Федерації належать: затвердження кордонів між суб'єктами Федерації, затвердження указів Президента Федерації про запровадження воєнного та надзвичайного станів, вирішення питання про можливість використання Збройних Сил Федерації за межами її території, призначення виборів Президента Російської Республіки, відсторонення Президента від посади, призначення на посаду суддів Конституційного Суду Федерації, Верховного Суду та Вищого Арбітражного Суду Федерації, призначення на посаду і звільнення з неї Генерального прокурора Федерації, призначення на посаду і звільнення з неї заступника Голови Рахункової палати та половини складу її аудиторів [10, ст. 102, с. 24].

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Ідея двопалатного представництва в Росії впливала, по-перше, із прагнення вищої аристократії обмежити владу абсолютного монарха своєю узаконеною участю в управлінні державою; по-друге, поступкою дворянству. Еволюція цієї ідеї, а разом із нею і верхньої палати, тривала понад два з половиною століття — від 1730 до 1993 р. До неї доклали зусиль конституціоналісти різних спрямувань: дворянського, урядового, ліберального та революційного. Саме такі чинники, а також впливи західноєвропейських і суто російських теорій та концепцій визначали події та зміни внутрішньополітичного і зовнішньополітичного характеру, зумовили періодичні зміни її змісту, форм і практичної реалізації. Ці зміни полягали у станово-класовому характері представництва, безпосередньому передбаченні верхньої та нижньої палат чи розширенні реально існуючих монархічних дорадчих

органів, зокрема Державної ради 1801–1905 рр. Ідея федералізму в побудові двопалатного представництва виявилася виплодом теоретиків революційного конституціоналізму, знайшла практичне застосування в усіх радянських конституціях 1918–1977 рр. Проте вони успадкували станово-класовий принцип побудови представництва і мали лише пропагандистський характер через відсутність у Рад реальної влади, яка цілковито зосереджувалася в руках партійної верхівки. Однак цю ідею було використано у побудові демократичної Російської Федерації, де вона відіграла визначальну роль у запровадженні верхньої палати народного представництва відповідно до Конституції 1993 р., а саме Ради Федерації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бородин А. П. Государственный Совет России (1906–1917) / А. П. Бородин. – Киров : Вятка, 1999. – 368 с.
2. Бородин А. П. Государственный совет и столыпинская программа преобразований в области местного управления, суда и начального образования : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / А. П. Бородин. – М., 1977. – 21 с.
3. Даневский В. П. История образования Государственного Совета России / В. П. Даневский. – СПб. : Тип. Втор. Отд. Е. И. В. Канцелярии, 1859. – 167 с.
4. Демин В. А. Верхняя палата Российской империи (1906–1917) / В. А. Демин. – М. : РОССПЭН, 2006. – 376 с.
5. Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг. – СПб. : Право, 1909. – 1018 с.
6. Зінченко О. В. Державна рада Російської імперії 1906–1916 років / О. В. Зінченко. – Х. : Колорит, 2005. – 308 с.
7. Зінченко О. В. Законодавча діяльність Державної ради Російської імперії (1906–1917) / О. В. Зінченко. – Х. : НТМТ, 2010. – 180 с.
8. История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. – М. : Наука, 1983. – 296 с.
9. История буржуазного конституционализма XIX в. – М. : Наука, 1986. – 280 с.
10. Конституции государств – участников СНГ. – М. : Норма-Инфра, 1999. – 736 с.
11. Конституции Союза ССР и Союзных Республик. – М. : ВЦИК, 1937. – 271 с.
12. Конституция Российской империи. – СПб. : Экон. Тип., 1907. – 240 с.
13. Новикова Е. А. Государственный Совет в годы первой мировой войны 1914–1917 (из истории кризиса «верхов» накануне Февральской буржуазной революции) : дис. ... канд. ист. наук : спец. 07.00.02 / Е. А. Новикова. – М., 1985. – 244 с.
14. I-е Полное Собрание Законов Российской империи : в 45 т. – СПб., 1830. – Т. 26.
15. Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской империи 1906–1917 : ист.-правовой очерк / А. Ф. Смирнов. – Челябинск : Социум, 2010. – 624 с.
16. Сперанский М. М. Проекты и записки / М. М. Сперанский. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1961. – 229 с.

17. 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 : спец. 07.00.02 / А. Д. Степанский. – М. : МГУ, 1965. – 366 с.
18. Учреждение Государственного Совета 1901 г. – СПб. : Гос. тип., 1901. – 132 с.
19. Хрестоматія з історії держави і права України : у 2 т. – К. : Ін Юре, 1977. – Т. 2. – С. 229–244.
20. Шильдер Н. К. Император Александр I, его жизнь и царствование / Н. К. Шильдер. – СПб. : Изд-во Сената, 1904. – 806 с.
21. Щеглов В. Г. Государственный Совет в России в особенности в царствование императора Александра Первого : ист.-юрид. очерк / В. Г. Щеглов. – Ярославль : М. Х. Фалька, 1892. – 980 с.
22. Юртаева Е. А. Государственный Совет России (1906–1917 гг.) / Е. А. Юртаева. – М. : Эдиториал УРСС, 2001. – 200 с.

ИСТОКИ И ЭВОЛЮЦИЯ ВЕРХНЕЙ ПАЛАТЫ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА (1801–1993 гг.)

Зинченко Е. В.

Установлены исторические предпосылки возникновения и особенности поступательного развития концепции верхней палаты российского парламента. Рассмотрен ряд этапов ее эволюции — от предъявления аристократической верхушкой России Анне Иоановне в 1730 г. «Кондиций» до учреждения предусмотренного Конституцией РФ 1993 г. Совета Федерации.

Ключевые слова: Сенат, Непременный совет, Государственный совет, Совет национальностей, Совет Федерации.

SOURCES AND EVOLUTION OF THE UPPER HOUSE OF THE RUSSIAN PARLIAMENT (1801–1993)

Zinchenko O. V.

Historical preconditions of emergence and feature of forward development of the concept of the upper house of the Russian parliament are established. A number of stages of its evolution — from presentation by an aristocratic top of Russia to Anna Ioanovna in 1730 is considered. «Standards» before establishment provided by the Constitution of the Russian Federation 1993 Federation Council.

Key words: Senate, Indispensable council, State Council, Soviet of Nationalities, Federation Council.

