

## ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ РАДИ ЯК ВИЩОГО ДЕРЖАВНОГО ОРГАНУ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

**Козинець О.Г.**

кандидат історичних наук, завідувача кафедри історії та теорії держави і права, конституційного та адміністративного права Чернігівського державного інституту права, соціальних технологій та праці

Цього року виповнилося 200 років з часу створення Державної ради – державного органу Російської імперії, що посідав особливе місце в історії російської державності. Це був перший державний орган в історії Росії за часів абсолютної монархії, який хоча б у деякій мірі обмежував владу правителя. Цей державний орган був ключовою ланкою в усій системі державного апарату, оскільки у відповідності з “Утворенням Державної ради” 1810 р. розглядав усі найважливіші державні питання внутрішньої і зовнішньої політики.

Історія Державної ради постійно привертала увагу дослідників, як істориків, так і юристів, особливо дореволюційних. Їй були спеціально присвячені роботи В.Г. Щеглова, де аналізувалася діяльність Ради в період правління Олександра І. У роботі П.М. Данилевського, яка присвячена історії створення Державної Ради, хронологічно охоплюється період часу діяльності державних органів, починаючи з Боярської думи до 1855 р. Загальна картина реформ та еволюції державних органів у Російській імперії була розглянута в роботах інших дореволюційних вчених, зокрема: М.І.Богдановича, М.К.Шільдера, А.Д.Градовського, В.І.Семевського. В усіх цих працях велике значення автори надавали особистості російських імператорів від Олександра І, розглядаючи внутрішню політику через призму їхніх поглядів.

У ХІХ ст. Росія за формою правління залишалася абсолютною монархією. Імператор очолював всю систему влади, спираючись на

розгалужений чиновницький апарат. До 1801 р. вищим дорадчим органом була Рада при височайшому дворі, її замінила Неодмінна Рада, що складалася з 12 членів, і яка проіснувала до 1810 р., до часу, коли в якості вищого законодорадчого органу, що розробляє законопроекти, було створено Державну Раду.

Отже, Державна Рада була заснована царським маніфестом у 1810 році і проіснувала з деякими змінами до 1917 року. Ініціатором створення цього органу був видатний державний діяч Російської імперії М.М.Сперанський. Державна рада була створена як законодорадчий орган, який розробляв проекти законодавчих актів, які отримували юридичну силу після затвердження їх імператором.

Головою Державної Ради був імператор, за його відсутності на засіданнях головував призначений ним член Ради. Чисельність органу коливалася протягом часу існування від 35 до 90 членів. Члени Ради призначалися імператором або входили до нього за посадою (міністри).

Державна Рада складався з чотирьох департаментів: законів, справ військових, цивільних справ і духовних, державної економії. У різний час протягом її існування створювалися додаткові структурні одиниці. Так, у лютому – квітні 1817 року існував Тимчасовий департамент для розгляду низки проектів, положень та статутів; після польського повстання 1830-1831 рр. було створено Департамент справ Царства Польського; з січня 1901 року діяв Департамент промисловості, науки і торгівлі.

Усі справи перед розглядом у Державній Раді спочатку надходили до Державної канцелярії, завданням якої було діловодство і підготовчі роботи до засідань Державної Ради.

Державна Рада здійснювала своє головне первісне завдання (підготовку законопроектів) недовгий час. З другої чверті XIX ст. законопроекти стали розроблятися в імператорській канцелярії, міністерствах, спеціальних

комітетах. Обговорення їх у Державній Раді стало носити формальний характер. Нерідкими були випадки, коли законопроекти вносилися до Державної ради з резолюцією царя: “бажано мені, щоб прийнято було”.

Повноваження Державної Ради не були раз і назавжди визначеними. Особливо часто вони змінювалися протягом першої половини XIX ст. Так, указом від 5 квітня 1812 р. Державна Рада отримала надзвичайні повноваження на час відсутності монарха, підпорядковуючи собі міністерства. 29 серпня 1813 р. вийшов Указ, згідно з яким рішення більшості складу Державної Ради під час тривалої відсутності царя в столиці ставали законом. Більш того, не було потрібно негайно сповіщати імператора про прийняте рішення. Ці заходи, значно підсилили державне значення Ради, але розглядалися як тимчасові.

З 1811 року Державна Рада стала розглядати фінансові справи. За 1823-1825 рр. було прийнято кілька указів, згідно з якими Рада наділялася повноваженнями розглядати кошторис про доходи і витрати двох столиць, які щорічно вносились Міністерством внутрішніх справ у департамент державної економії.

У той же час відбувалося суттєве обмеження прав Державної Ради. Так, за “Утворенням” 1810 року, міністри повинні були надавати Раді щорічні звіти про виконану роботу. Однак із 1832 року обговорення навіть цих щорічних звітів було вилучено з компетенції Державної Ради. З цього часу міністри і головноуправляючі окремими частинами міністерств повинні були відправляти свої звіти до Комітету міністрів, орган малочисельний і набагато менш доступний суду громадської думки.

Зі створенням Власної його імператорської величності канцелярії Державна рада поступово відтіснялася на другий план. Канцелярія була органом, що зв’язував царя з урядовими установами з усіх найважливіших питань державного управління. У другій чверті XIX ст. канцелярія перетворилася в безпосередній апарат при царі і розглядала всі найважливіші

питання життя країни. Апарат канцелярії постійно розростався, його структура ускладнювалася, з'явилися її підрозділи: Перше, Друге і Третє відділення (з 1826 року), Четверте (з 1828 року), П'яте (з 1836 року) і Шосте (з 1842 року).

У 1826 році Комісія Ради по складанню законів була перетворена у II відділення Власної його імператорської величності канцелярії, що послабило законотворчі можливості Державної Ради в цілому.

Важливою віхою в історії Державної Ради стала заміна “Утворення Державної Ради” 1810 р. новою “Установою Державної Ради” 1842 р. Приводом до розробки “Установи” послужило загальне перевидання “Зводу законів Російської імперії”. “Утворення” 1810 р., і “Установа” 1842 р. визначали Державну Раду як вищий у державі, постійний орган з законодавчим функціями, призначений для того, щоб вводити порядок і здійснювати ідею законності.

Суттєві зміни у діяльності Державної Ради почалися на початку ХХ століття. Так, у перші роки двадцятого століття вимога створення в Росії загальнодержавного представницького і законодавчого органу стала загальною. Вона була реалізована царськими маніфестами і указами восени 1905 – взимку 1906 років. Законодавча функція покладалася на засновану для цієї мети Державну Думу і реформовану Державну Раду. Маніфестом 20 лютого 1906 р. імператор встановив, що “з часу скликання Державної Ради і Державної Думи, закон не може набути сили без схвалення Ради і Думи”.

Державна Рада і Державна Дума повинні були щорічно скликатися і розпускатися імператорськими указами. Обидві палати повинні були самостійно перевіряти повноваження своїх членів. Одна й та ж особа не могла одночасно бути членом Державної Ради і Державної Думи.

Обидві палати користувалися правом законодавчої ініціативи (за винятком основних державних законів, право перегляду яких імператор залишив за собою). За загальним правилом, законодавчі пропозиції

розглядалися в Державній Думі і зі схвалення нею надходили до Державної Ради. Але законодавчі ініціативи Державної Ради повинні були розглядатися і схвалюватися спочатку їм і лише після цього вступати в Державну Думу. Після схвалення обома палатами законопроекти надходили на розгляд імператора. Державна Рада і Державна Дума отримували також певні контрольні повноваження: у встановленому законом порядку вони могли звертатися до міністрів та керівників державних відомств із запитом з приводу рішень і дій цих відомств і їх чиновників у випадку, якщо їх законність викликала сумніви.

Отже саме, 1906 р. зі створенням Державної Думи Державна Рада була реформована і стала верхньою палатою законодавчого органу Російської імперії. Так, 1906 р. сумісно Державною канцелярією і Державною Радою був підготовлений текст Основних державних законів, затверджений імператором Миколою II 23 квітня 1906 р.

Після реорганізації Державна Рада включала: 1-й департамент, який займався розглядом справ із адміністративних, цивільних і судових питань; 2-й департамент слідкував за звітами фінансово-кредитних установ і розглядав справи про будівництво залізниць, про відведення та продаж ділянок казенних земель; Державну канцелярію; Фінансову комісію (1907-1917 роки) для попереднього розгляду проектів державного розпису доходів і витрат, кошторисів та надзвичайних витрат; Особливу присутність у справах про примусове відчуження нерухомого майна та винагороду їх власників (1905 - 1917 роки).

Діловодство Державної ради, як і раніше було покладено на Державну канцелярію і Державного секретаря. Видання Зводу законів і повне зібрання законів також було залишено у віданні Державної канцелярії.

20 лютого 1906 р. був виданий царський Указ “Про перебудову установи Державної Ради”. До цього повністю призначувана імператором, Державна

Рада стала складатися з членів “за найвищим призначенням” і рівного числа членів по виборах. Члени Державної Ради обиралися на 9 років з тим, щоб кожні три роки одна третина їх вибувала і обиралися нові. Вибори членів Державної Ради проводилися не за широкої участі населення, а за спеціальним списком дворянськими товариствами, губернськими земськими зборами, великими промисловцями і торговцями. Кілька людей обиралися Синодом від православного духовенства, 6 членів Державної Ради обиралися від Академії наук та університетів.

Голова і віце-голова Державної Ради призначалися імператором. Державна Рада отримала в області законодавства права, однакові з Думою. Вона мала право законодавчої ініціативи, без її затвердження законопроект не передавався царю на затвердження. Але при формальній рівності прав Державна Рада мала пріоритет щодо Думи: законопроект, обговорений у Думі та Раді, представлявся на затвердження імператору головою Державної Ради. Реорганізація Державної Ради, створення верхньої палати, що стояла над Думою, істотно обмежували права останньої.

Так, Державна Рада складалася з рівного числа осіб, які призначалися імператором і виборних. Міністри були присутні на її засіданнях за посадою, але голосувати мали право, тільки будучи членами Державної Ради. Члени Державної Ради за найвищим призначенням звільнялися виключно на їх особисте прохання.

Члени Державної Ради з виборів обиралися: від губернських земських зборів – по 1 особі (з числа осіб, що володіли потроєним земельним або майновим цензом для виборів до Державної думи, за винятком осіб, які прослужили 2-й термін ватажками дворянства; обиралися на 3 роки); від губернських і обласних дворянських товариств – у 18 чоловік (від кожної губернії по 2 вибірника на загальні збори, які обирають членів Державної ради); від російської православної церкви – 6 чоловік (обиралися Синодом за

поданням єпархіальних архієреїв); від Ради і місцевих комітетів торгівлі і мануфактур, біржових комітетів і купецьких управ – 12 осіб; від Петербурзької АН та університетів – 6 осіб (АН і кожен університет обирали 3-х вибірників з числа ординарних академіків або професорів, які на загальних зборах обирали членів Державної Ради); фінляндський сейм обирав 2 людини. У 1914 році Державна Рада складалася зі 188 осіб.

До Державної ради не могли бути обрані особи, які не мали права брати участь у виборах до Державної думи, особи молодше 40 років або ті, що не закінчили курсу в середніх навчальних закладах. На відміну від порядку обрання в Державну думу, від виборів до Державної ради не усувалися військові чини, що перебували на дійсній державній службі. При обговоренні та прийнятті законів законодавчим складом визнана 1 / 3 Державної ради.

Основну масу членів Державної Ради становили люди, що займали провідні позиції в державному управлінні та юриспруденції, в промисловості та сільському господарстві, військовій справі та науці Російської імперії на рубежі XIX – XX століть, тобто в найуспішнішу епоху історії Росії, коли економіка, освіта, культура, форми суспільного життя зробили в ній небачений до тих пір стрибок уперед.

У різні періоди історії Державної Ради її членами були колишні голови уряду Росії, у тому числі геніальний С.Ю.Вітте, видатні організатори торгівлі і промисловості, такі як І.П.Шипов, найвизначніші фахівці з державних фінансів – С.Ф.Вебер, М.Д.Дмитрієв; найбільші юристи-практики – С.С.Манухін, І.Г.Щегловітов і великий А.Ф.Коні; чудові менеджери промисловості Ф.В.Стахеєв, Ф.А.Іванов, С.П.Глезмер; аграрники, в числі яких, видатний вчений і практик О.С.Єрмолов; великі дипломати – С.Д.Сазонов, Р.Р.Розен; воєначальники – герой визвольного походу на Балкани О.О.Фрезе, герой Порт-Артура, поранений тим же вибухом, який убив адмірала Макарова, І.К. Григорович, видатний військовий теоретик

М.М.Сухотін; ціла плеяда знаменитих учених – правознавець, автор "Курсу кримінального права" М.С.Таганцев, видатний соціолог і державознавець М.М.Ковалевський, талановиті і визнані історики В.І.Герье і Д.І.Багалій, відомий філософ Є.М.Трубецькой, чудовий філолог О.О.Шахматов, археолог О.О.Бобринський, нарешті, геніальний В.І.Вернадський, чії праці становлять епоху в науці про Землю.

Цей список можна продовжувати . довго, вносячи в нього губернаторів і міністрів, меценатів та лідерів громадської думки, купців і промисловців, ієрархів православної церкви та представників найдавніших російських родів. У справах, за інтелектом, по крові це була еліта, вирощена всією історією Російської імперії, нерозривно пов'язана з нею.

Весь 1905 р. і перші місяці 1906 р. Державна Рада діяла на старих засадах. Останні місяці перед скликанням Державної Думи були часом самої напруженої роботи. На засіданні 15 квітня 1906 р. було вирішено 45 справ; більше сорока справ розглядалося на останньому засіданні ради 17 квітня. В останній тиждень перед скликанням Думи царем було затверджено 135 законопроектів, більшість яких попередньо обговорювалися у Державній Раді. Царська бюрократія прагнула уникнути обговорення в Думі найважливіших питань управління.

Керівну роль в оновленій Державній Раді відігравали чиновники і представники "об'єднаного дворянства". Першим головою Ради був призначений граф Д.М.Сольський, котрий був головою і до реформи; з 20 травня 1906 його змінив Є.В.Фріш.

Замість фракцій у Державній Раді існували групи: правих, "центру" (з представників буржуазії), "академічна" (з буржуазної інтелігенції) і безпартійні. У Державній Раді панували праві. Лідер правих М.Г.Акімов у 1907-1914 рр. обіймав посаду голови Ради.



Формально Державна Рада мала рівні права з Думою, але фактично перша могла зірвати будь-який неугодний уряду законопроект, прийнятий думською більшістю, особливо відверто ця політика проводилася в період діяльності перших двох Дум.

Після першої революції в Росії Державна Рада займалася і “плідною” законодавчою діяльністю: разом з чорносотенно-октябристськими III і IV Думами вона створювала численні законопроекти, що відображали основні напрямки політики уряду того часу.

Після Лютневої революції 1917 року Державна Рада фактично перестала існувати. 6 жовтня 1917 р. був виданий декрет Тимчасового Уряду про розпуск Державної думи та втрату повноважень членами Державної Ради. Так як належало скликати Установчі Збори, які повинні були розробити і прийняти Конституцію Росії (республіканського, парламентсько-президентського типу). 24 грудня 1917 Державна Рада була остаточно скасована.

Таким чином, утворення Державної Ради стало закономірним етапом у процесі вдосконалення механізму держави після проведеної у 1802 р. реформи Сенату і створення міністерств. За таких умов діяльність Неодмінної ради перестала задовольняти потреби часу. Необхідно було створити законодорадчий орган при імператорові, покликаний надати законодавству характер державної діяльності, яка ґрунтувалася б на постійних правилах незалежних від угляду приватних осіб.

За маніфестом 1810 р. Державна Рада була створена виключно як дорадчий орган при імператорові з питань законодавства. Робота Державної Ради здійснювалася або у формі загальних зборів, або у формі департаментських засідань. Усе діловодство зосереджувалося в канцелярії, якою керував державний секретар.

Отже, Державна Рада з моменту створення в 1810 році і до Лютневої революції 1917 р. займала особливе місце в державному механізмі Російської

імперії. За весь цей час її роль то посилювалася, то слабшала. Проте юридично Державна Рада завжди залишалася вищим законотворчим органом імперії. Вона упорядковувала процес законодавства оскільки досвідчені сановники піддавали ґрунтовній обробці кожен законопроект, що надходив до Державної ради, домагаючись найбільш повної відповідності його норм інтересам держави.

**Література:** 1. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.,1968. – 365 с. 2. Зайончковский П.А. Государственный совет // Советская историческая энциклопедия: В 16-ти т.: т. 4: Г-Д / Редкол.: Жуков Е.М. (гл. ред.) и другие. - М.: Советская энциклопедия, 1963. - С. 646-647. 3. Зінченко О.В. Державна рада Російської імперії 1906-1916 років. – Харків,2005. – 308 с. 4. Исаев И.А. История государства и права России: учеб. – М., 2004. – 797 с. 5. Юртаева Е.А. Государственный Совет по Основным законам Российской империи 1906 года: законодательный полномочия // Журнал российского права. – М.,1997. - №6. – С.121-131.