

СУДЕБНО-АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ФУНКЦИИ ВЕРХНИХ ПАЛАТ ЗАРУБЕЖНЫХ ПАРЛАМЕНТОВ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX- НАЧАЛА XX ВЕКА: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ТРАДИЦИЯ

Аннотация. В статье анализируются общие принципы формирования верхних палат парламентов Российской империи и некоторых европейских и азиатских стран, особенности нормативно-правового регулирования внутренней структуры верхних палат, выявлены их схожие функциональные особенности.

Наиболее интересными для сравнения странами являются Великобритания, родоначальница современного парламентаризма, и Пруссия, оказавшая наибольшее влияние на конституционный строй Российской империи.

Ключевые слова: конституционализм, Государственный совет, комиссии, департаменты, парламентаризм, верхняя палата, функции.

Реформированный Государственный совет Российской империи в 1906–1917 гг. представлял собой не столько классическую верхнюю палату законодательного собрания, сколько сложный комплекс государственных учреждений, которые существенно различались по своему происхождению и политико-правовой природе. Причем, только общее собрание Государственного совета после 1906 г. стало формироваться как частично выборный элемент в структуре Государственного совета, одной из задач которого было представление интересов основных сословий и общественных корпораций. Такой смешанный характер соответствует начальной стадии формирования парламентского строя, о чем свидетельствует сравнение с составом и полномочиями родоначальницы верхних палат — английской Палаты лордов.

Структура реформированного Государственного совета изменилась. Помимо общего собрания и Государственной канцелярии в его составе осталось только два департамента, вместо прежних четырех, но при этом увеличилось число постоянно действующих и временных (особых) комиссий, которые Государственный совет создавал для предварительного рассмотрения дел. Если в 1906–1915 гг. действовало три постоянные комиссии, то к 1917 г. их число возросло до семи. Постоянные комиссии обсуждали четко определённый им круг дел, а временные создавались *ad hoc*, для изучения конкретного проекта. Всего за время существования реформированного Государственного совета было создано 62 временные

* Алиева Зулфия Ибрагимовна, соискатель сектора истории государства, права и политических учений Института государства и права РАН, mumina@mail.ru

комиссии¹.

Департаменты представляли собой структурные подразделения Государственного совета, созданные Учреждением Государственного совета от 24 апреля 1906 г.² на основе тех дореформенных, которые было сочтено нецелесообразным передавать в Государственную думу. Кроме того, предполагалось передать им ряд вопросов, подведомственных ранее Кабинету министров и соединенному присутствию Кабинета министров и Департамента государственной экономии Государственного совета и не включенных в компетенцию законодательных палат и Совета министров.

За небольшими изменениями список подведомственных департаменту дел и порядок их ведения оставались неизменными. После 1906 г. даже состав департаментов, равно как и особых присутствий, не очень изменился. Укрупненные департаменты обзавелись почти идентичным, по сравнению с дореформенным, кадровым составом. Прежние члены департаментов законов, гражданских и духовных дел, государственной экономии и военных дел стали членами обновленных Первого и Второго департаментов и особых присутствий. Немногое изменилось и в совокупной компетенции вновь образованных административно-судебных подразделений: дела из упраздненных учреждений были перераспределены во вновь образованные структурные звенья – согласно их компетенции, только рассмотрение вопросов, прежде подведомственных департаменту Военных дел, было передано в общее собрание Совета. Таким образом, административные структуры Государственного совета в основном сохранили преемственность вековой истории, хотя структура Совета подверглась кардинальным изменениям.

Предстоящая реформа вызвала оживленные дискуссии в рядах как царедворцев, так и ученых-правоведов, многие из которых руководствовались убеждением, что прежний Государственный совет был весьма полезен. Так, В.Н. Коковцев обращал внимание на преимущества принятого там порядка рассмотрения дел. Исходя из этого он предлагал, чтобы все законопроекты (как поступившие из Государственной думы, так и являющиеся законодательной инициативой Госсовета), «если они не будут рассмотрены непосредственно общим собранием совета, должны быть обрабатываемы, по постановлению последнего, для предварительного рассмотрения в департаменты совета, которые собственно для дел указанного рода, должны быть составляемы из равного числа членов совета по назначению и членов по выбору». Он предлагал, чтобы члены по назначению призывались императором к присутствованию в департаментах и из их же числа назначались председатели. Выборные члены Госсовета сами

¹ Дёмин В.А. Государственный совет Российской империи: состав, полномочия, структура, механизм функционирования (1907-1917). Автореферат дис. докт. ист. н. М. 2007. С.

² Учреждение Государственного совета от 24 апреля 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. (далее – ПСЗ-3). Т. XXVI. №27808.

распределяли бы из своей среды членов по департаментам в количестве, каждый раз равном числу членов департамента по назначению¹.

Для более глубокого понимания особенностей структуры и компетенции реформированного Государственного совета Российской империи, а также для понимания исторически конкретного места и значения отечественной парламентской реформы в кругу сходных с ней по назначению, целесообразно обратиться к близкому по времени опыту европейских государств. Ведь конец XIX - начало XX века стали временем обновления организации государственной власти и оформления соответствующих теоретических конструкций во многих странах мира. Именно это оправдывает обращение к историческому прошлому других стран: сравнение поможет понять, насколько соответствовало своему времени устройство верхней палаты законодательного органа Российской империи.

Известно, что первой страной, где удалось практически воплотить идею ограничения власти монарха, стала Англия. Поэтому в государствоведении начала XX в. бытовало мнение, что «рост представительных учреждений или местного самоуправления на континенте Европы вызван был теми потоками подражания, которые имеют общим источником Англию»². Следует отметить, что время написания статьи М.Ковалевского и приведенной выше работы В.Гессена совпадало с эпохой поиска традиций, а, значит, поиск доказательств заимствования российским законодательством зарубежных норм не был популярным и одобряемым занятием и требовал от исследователей научной и гражданской смелости.

Общепризнанно, что на конституционный строй Российской империи наибольшее влияние оказала Пруссия. По мнению некоторых исследователей, именно прусская хартия сыграла существенную роль в становлении монархического конституционализма в Российской империи³. Этот документ действительно заложил некоторые юридические основы сочетания самодержавного принципа с представительной властью народа. Прусская конституция оказала потом известное влияние на японскую Конституцию Мэйдзи, была использована при разработке законодательных актов в ряде государств Азии. Однако представляется более обоснованным сравнивать конституционное законодательство России начала XX века с конституциями Германской империи 1849 г. и особенно 1871 гг.

Дело в том, что оба документа усиливали монархическое начало в ущерб представительному. По справедливому замечанию М.Ковалевского, все упомянутые документы закрепляли «не парламентарный, а конституционный строй, при котором вся полнота исполнительной власти

¹ Царскосельские совещания // Былое. 1917. № 5–6. С. 300

² Ковалевский М. Законодательные заимствования и приспособления // Вестник Европы. 1912. № 5. С. 47.

³ Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты. М., 2015. С. 118.

остаётся за монархом и назначаемыми им министрами: они ответственны политически перед королем, а не палатами»¹.

Хотя закреплённый в конституционной хартии Пруссии парламент и состоял из двух палат, но Верхняя из них формировалась из принцев крови, князей и пэров, назначаемых императором (ст. 62–68)². Между тем порядок формирования Государственного совета был иным и скорее соответствовал предусмотренному ст. 88 конституции 1849 г., согласно которой члены палаты государств (т.е. верхней палаты) назначались «наполовину правительством, наполовину народным представительством соответствующих государств». Конечно, прямой корреляции здесь нет, поскольку выборная часть Госсовета формировалась как представительство от общественных корпораций. Но даже это более соответствовало духу времени, чем родовое представительство в духе английской палаты лордов. Согласно ст. 6 Конституции Германской империи 1871 г. Союзный совет (бундесрат) уже не включал в себя аристократического элемента и состоял из назначаемых представителей государств, входящих в состав германского союза. Интересно, что, как впоследствии и в России, созыв союзного совета и рейхстага совершался ежегодно, причем союзный совет мог быть созван для подготовительных работ и без рейхстага, хотя рейхстаг не мог быть созван без союзного совета (ст. 13). Союзный совет обладал значительной исполнительной властью, которую он осуществлял через специальные комиссии (ст.8), создаваемые по отдельным отраслям управления (комиссии торговли и обмена, армии и флота, таможен и налогов, железных дорог, юстиции и т. п.). Союзный совет обладал правом толкования конституции, высказывал суждения о недостатках вновь принятых законов (ст. 7), выступал в роли арбитра в конфликтах между членами федерации и союзными властями (ст. 19).

Верхней и нижней палатам Прусского парламента присваивались квазисудебные, а также некоторые контрольные функции. Согласно ст. 61 Конституционной хартии по решению одной из палат министры могли быть обвинены «в нарушении Конституции, в подкупе и измене»³. Верховный Суд монархии в соединённом собрании присутствий должен был разбирать такие обвинения. Предполагалось, что конкретные положения об основаниях ответственности за нарушение Конституции, о порядке производства таких дел будут установлены особым законом. Однако он так и не был издан, и, по словам современника, «министры могли безнаказанно игнорировать постановления парламента»⁴. Оставалось право палат обвинять министра в подкупе и измене. Тогда дело передавалось в Верховный суд монархии.

¹ Ковалевский М.М. Указ. соч. С. 62.

² Собрание конституционных актов. Выпуск I. М., 1905. Издание В.М.Саблина. С.52-53. В редакции 1853 г. члены этой палаты назначались королем наследственно или пожизненно (ст. 65-68).

³ Собрание конституционных актов. Выпуск I. М., 1905. Издание В.М.Саблина. С.52.

⁴ Прусская конституция с объяснениями, извлеченными преимущественно из комментария д-ра Р. Арндта. СПб., 1905. С. 42

Заметим, что право возбуждать обвинения против имперских министров принадлежало и палатам имперского рейхстага, согласно ст. 99 конституции 1849 г.

Согласно конституции Бельгии (ст.44) ни один член той и другой палаты не мог ни подвергнуться преследованию, ни быть задержанным во все время сессии без разрешения той палаты, к которой он принадлежит. Подобная норма присутствует и в российском законодательстве. Более того, согласно Учреждению Государственного совета 1906 г. (ст. 86-91), обвинению давался ход лишь после того, как донесения на членов Государственной думы или государственного совета будут переданы на Высочайшее усмотрение. Таким образом, рудимент судебной власти императора в отношении бюрократии распространялся и на представительный орган. Правда, в случае, если делу давали ход, роль суда выполнял Первый департамент Государственного совета. Подобные судебные функции принадлежали и палате лордов в Англии. Судебные лорды могли определить лиц, совершивших тяжкие преступления, в заключение до рассмотрения дела по существу даже на срок, превышающий срок сессии. Причем использовать в этих случаях для освобождения из-под стражи институт *habeas corpus* не допускалось¹.

Согласно ст. 124 Основных государственных законов от 24 апреля 1906 года: «За преступные по должности деяния Председатель Совета министров, министры и главноуправляющие отдельными частями подлежат гражданской и уголовной ответственности на основаниях, в законе определенных».² Таким законом было Учреждение Государственного совета, согласно которому ведению Первого департамента Государственного совета подлежали «дела об ответственности за преступные деяния, совершенные членами Государственного совета и членами Государственной думы при исполнении или по поводу исполнения обязанностей, лежащих на них по сим званиям, а также об ответственности за нарушение долга службы Председателя Совета министров, министров и главноуправляющих отдельными частями, Наместников и Генерал-губернаторов и о предании суду за преступления должности прочих высших чинов, занимающих должности первых трех классов» (Ст. 68 п.4 Учреждения Государственного Совета 1906 г.)³.

Как уже было сказано, влияние германского опыта прослеживалось в конституционном законодательстве Японии. Это влияние достаточно очевидно в принятой 11 февраля 1889 года Конституции Мэйдзи, которая ознаменовала собой начало новой истории Японии и стала важным итогом политических реформ в стране. Одновременно с конституцией, были изданы

¹ Sir Thomas Etskine May. Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament. London.1883. P.111.

² Свод законов Российской империи. Т.I. СПб., 1912. С.9.

³ Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 24 апреля 1906 г. // ПСЗ–3. Т. XXVI. №27808. С.471.

Закон о Парламенте, где давалась регламентация функций верхней и нижней палат, Закон о выборах в нижнюю палату, Закон о финансовом контроле.

Так же, как в России и Германии, император Японии мог в любое время «закрывать, отсрочивать и распускать палату депутатов» (ст.7). Конституция предоставила императору неограниченные права, позволяющие ему единолично в период между сессиями парламента проводить нужные законопроекты¹. Прообраз этой нормы, как и ст. 87 Основных законов 1906 г. в России, М. Ковалевский видел в конституции Саксонии 1831 г., которая, правда, содержала важную оговорку. Согласно ст. 88 этой конституции король был лишен права изменять с помощью чрезвычайных законов Основные и избирательные законы.

Парламент Японии состоял из палаты пэров и нижней палаты. Палата пэров сконструирована из 16 принцев крови, 13 князей и 30 маркизов, которые входили в нее по достижении совершеннолетия. Остальные члены этой палаты избирались от графов, виконтов и баронов. К этой титулованной аристократии добавлялось 121 лицо, персонально назначаемое императором за «заслуги», обычно это были бывшие министры или другие крупные чиновники. В силу такого состава верхняя палата осуществляла жесткий контроль законодательной инициативы и служила оплотом японской монархии².

В рамках настоящего исследования особый интерес представляет императорский указ о палате пэров от 11 февраля 1889 г. В этом законе был отражен весь функционал верхней палаты парламента. Согласно указу, «лицо в возрасте свыше тридцати лет, назначенное императором за выдающиеся заслуги, оказанные государству, или за выдающиеся познания, считается пожизненным членом» (ст.5). Здесь очевидно сходство с Учреждением Государственного совета 1906 г. где было сказано, что «члены по Высочайшему назначению увольняются только по их о том просьбам» (ст.9)³. Оба документа устанавливали паритет представительства в Государственном совете и палате пэров членов по назначению и по выборам (ст. 7 японского указа 11 февраля и ст. 9 УГС 1906 г.)⁴.

Раздел 4 Конституции 1889 г. устанавливал, что кабинет Министров был ответственным только перед императором. Кроме того, в этом же разделе говорится о Тайном совете, который состоял из наиболее заслуженных бюрократов. По всей видимости, верхняя палата являлась реакционным органом, главной функцией которого было недопущение принятия неугодных императору законодательных актов в парламенте Японии. Как и Государственный совет в Российской империи, палата пэров

¹ О конституциях буржуазных стран. [Сборник статей] / Саратов, 1936. С.151.

² О конституциях буржуазных стран. [Сборник статей] / Саратов, 1936. С. 152.

³ Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 24 апреля 1906 г. // ПСЗ–3. Т. XXVI. №27808. С. 466.

⁴ Высочайше утвержденное Учреждение Государственного совета от 24 апреля 1906 г. // ПСЗ–3. Т. XXVI. №27808. С. 466

представляла собой орган, призванный сдерживать излишнюю активность палаты депутатов.

Главой государства и руководителем администрации Японии оставался император. При отсутствии реального парламентского режима и ответственности министров перед парламентом, последний играл роль преимущественно законосовещательного учреждения. Между тем, в русском правоведении начала XX века уже прочно утвердилось представление, что ответственность министров и других высших должностных лиц в стране является одной из важнейших конституционных гарантий. Ответственность министров так тесно связывалась с сущностью конституционной монархии, что служило тогда важным критерием для различения конституционной и абсолютной монархий¹. Органа, подобного Первому департаменту Государственного совета, в Японии не существовало. Анализ акта о Парламенте дает точное представление о том, что верхняя палата занималась только законотворческой деятельностью.

Административные полномочия, как правило, не присущи модели парламентского учреждения. Его главная функция - законодательство и контроль за исполнительной властью со стороны народного представительства. Что касается судебных функций, то их оценка в литературе сильно разнится. Встречаются и суждения, согласно которым это рудименты средневековых сословных органов или неосмысленная рецепция этой средневековой модели. Такое мнение легко оспорить, исходя хотя бы из опыта современных конституций, в которых институт импичмента используется весьма широко.

Принято считать, что англо-саксонский опыт стоит особняком и мало использовался в континентальной конституционной культуре. Однако представляется целесообразным кратко рассмотреть здесь детали государственно-правового быта Великобритании, связанные с судебными функциями верхней палаты. На рубеже XIX-XX вв. верхняя палата британского парламента частично сохраняла (как и ныне) аристократический характер, палата Лордов Великобритании состояла из наследственных пэров, 26 духовных пэров, представителей шотландских и ирландских пэров и четырех пэров из числа юристов. До 1834 г., когда лорд-канцлер пренебрег некомпетентным решением пэров, судебные функции могли осуществлять все лорды. С этого времени стала действовать конвенциональная норма, согласно которой судебные решения могли принимать только лорды, имеющие специальное образование². В 1873 г. судебные полномочия палаты лордов пытались ликвидировать, однако Закон 1876 г. об апелляционной юрисдикции восстановил их и даже учредил специальное судебное отделение. В суд палаты лордов вошли лорд-канцлер и четыре лорда по

¹ Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907. С.4.

² Михайлов А. Из истории английского права. Суд Палаты лордов: характерные черты / [Электронный ресурс]. <http://blog.pravo.ru/blog/3027.html> (дата обращения: – 23.04.2014).

апелляции. Так родился институт «судебных» или «пожизненных лордов», которым предоставлялся пожизненный титул барона. По наследству ни титул, ни членство в палате лордов не передавались. Несмотря на то, что в конце прошлого века было инициировано начало реформы палаты лордов, она пока несет в себе непарламентскую судебную функцию.

Главный вывод, который можно извлечь из проведенного краткого экскурса, состоит в том, что в начале XX века государства, осуществившие конституционные реформы, так или иначе связанные с парламентским ограничением власти монарха, не смогли полностью преодолеть традицию, которая чаще всего выражалась в сохранении за парламентом, как правило, его верхней палатой, административных или судебных функций дореформенных законосовещательных или консультативных органов при монархе. Основные принципы формирования Государственного совета, закрепленные в Учреждении Государственного совета, его Наказе и частично в конституционных законах 1906 г., были адекватны задачам начального периода становления дуалистической монархии в России. Конкретно-историческая модель формирования верхней законодательной палаты не является результатом заимствования какого-либо конкретного иностранного образца. Однако, отдельные положения (судебные полномочия), в целом аналогичны конституционному законодательству таких монархических государств Европы и Азии, как Пруссия, Австро-Венгрия, Япония, раннеконституционная Англия и т. п. Это выступает дополнительным свидетельством жизнеспособности российского парламента в тех условиях, в которых он был создан.

Библиографический список:

1. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства [Текст] / А. С. Алексеев. М.: Изд. И.Д. Сытина, 1907. – 70 с.
2. Ковалевский, М. Законодательные заимствования и приспособления [Текст] / М. Ковалевский // Вестник Европы. – 1912. – № 5. – С. 47–72.
3. Медушевский А.Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: курс лекций / А.Н.Медушевский – М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015. – 512 с.
4. Михайлов А. Из истории английского права. Суд Палаты лордов: характерные черты / [Электронный ресурс]. <http://blog.pravo.ru/blog/3027.html> (дата обращения: 23.04.2014).
5. О конституциях буржуазных стран [Текст] / [Сборник статей]: В помощь пропагандисту и агитатору – Саратов: Саратовкраев. Изд-во, 1936. – 159 с.
6. Царскосельские совещания. Протокол секретного совещания в феврале 1906 г. под председательством бывшего императора по вопросу о расширении избирательного права // Былое. 1917. № 5–6. С. 300.
7. Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament by Sir Thomas Etskine May, K.C.B., D.C.L., Clerk of the House of Commons; And bencher of the middle temple. Nine edition. London.: Butterworths, 7, Fleet Street, Law publishers to the Queen's most excellent Majesty. 1883. – 909 p.