Деятельность Государственной Думы 1906-1917

Skomorox

(прости читатель букафф многа))))

Введение.

Совсем недавно было 100 лет со дня начала современного русского парламентаризма. В связи с тем, что раньше данный вопрос был мне неизвестен с ниже представленным мною углом зрения, потому и выбрал данную тему для реферата. Какова была политическая жизнь во время первых Дум, и какова была их роль в этой жизни.

Предпосылки к созданию.

Кризис политической системы России в начале XX в., как следствие незавершенности реформ Александра II, укрепил в высших кругах руководства Империи убеждение в том, что его невозможно разрешить только полицейскими репрессиями. Представленные Николаю II бюрократические проекты реформирования управления для устранения причин, которые препятствовали «приближению народных нужд к престолу», выглядели весьма скромно. Попытки монарха сохранить в незыблемости самодержавный строй Империи способствовали лишь радикализации земского либерального движения, расширению забастовочных выступлений и активизации террористической деятельности. Толчок для этого дали военные неудачи на Дальнем Востоке и карательные действия властей, самым ярким из которых явился расстрел демонстрации 9 января 1905 г.

Вопрос о введении народного представительства для обсуждения законодательных дел потребовал безотлагательного разрешения. 18 февраля 1905 г. Именной Высочайший указ возложил на Совет Министров обязанность рассмотрения и обсуждения «поступающих на Высочайшее Имя от частных лиц и учреждений видов и предположений по вопросам, касающимся усовершенствования государственного благоустройства», а Высочайший рескрипт на имя Министра Внутренних дел разрешал привлечение «избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений». Указом и Рескриптом в России был создан прецедент такого публичного права, как право свободного обсуждения вопросов государственной важности, хотя и петиции и обсуждения должны были касаться только вопроса установления Государственной Думы.

Работа над проектом затянулась, а тем временем май 1905 г. был ознаменован непрекращающейся волной забастовок в 200 городах России, которая усилилась после цусимской катастрофы и превратилась в июне в широкомасштабную стачку в Иваново-Вознесенском промышленном районе. Участники развернувшейся в том же месяце петиционной кампании выступали за немедленное проведение государственных преобразований. Политически активные слои общества признавали уже недостаточными совещательные права будущего народного представительства — требование законодательных прав получило самое широкое распространение. Наиболее часто звучали призывы о том, что до созыва народного представительства всему населению необходимо предоставить политические и гражданские прав, а также о том, чтобы провести выборы на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании.

Наконец, 6 августа 1905 г. был обнародован Манифест «Об учреждении Государственной Думы», в котором декларировалось привлечение «выборных» людей к «постоянному и деятельному участию в составлении законов», для чего в структуре высших государственных учреждений создавалось «особое законосовещательное установление». Порядок его образования и деятельности регламентировался Высочайше утвержденными «Учреждением Государственной Думы» и «Положением о выборах в Государственную Думу» от 6 августа 1905 г. Позже, 18 сентября, были утверждены «Правила о применении и введении в действие Учреждения Государственной Думы и Положения о выборах в Государственную Думу», которые регламентировали процедуру выборов и организации создаваемого учреждения по «булыгинскому» проекту. Указанные законодательные акты изобиловали нормативными пробелами. Наиболее полно была регламентирована лишь процедура выборов (и то по Центральной России), тогда как регламент самого представительства был определен только в самых общих чертах, а многие положения действующего законодательства не были приведены в соответствие с изменением в структуре высших государственных органов. Система выборов создавала неравенство даже для тех, кто получил избирательные права, а высокий имущественный ценз не позволял участвовать в выборах многим категориям подданных. В выборах не участвовали также женщины и лица моложе 25 лет, военнослужащие, учащиеся, «бродячие инородцы» и др.

Государственная Дума создавалась как самостоятельный орган государственной власти. Однако Монарх сохранял по отношению к ней полномочия, которые позволяли ему во многом контролировать деятельность такого представительного учреждения: он имел право распускать Думу до истечения пятилетнего срока, определять продолжительность ее ежегодных занятий и сроки их перерыва в течение года, за ним «всецело» сохранялась и «забота» о дальнейшем усовершенствовании Учреждения Государственной Думы.

Для Думы положение осложнялось тем, что единственными критериями применения указанных полномочий служили лишь «собственное усмотрение» Монарха, а также положение Манифеста — «когда жизнь сама укажет необходимость изменений». С большей долей вероятности можно предположить, что перерывы заседаний Думы должны были соотноситься с аналогичными перерывами Государственного Совета, так как ее деятельность была непосредственно связана с Советом. В частности, это касалось летних перерывов собраний в Государственном Совете, но в Учреждении представительства данный вопрос не обсуждался. А что касается роспуска Думы до истечения пятилетнего срока или роспуска на неопределенный срок, то единственной гарантией от этого служило положение ст. 3 Учреждения, которое гласило, что новые выборы назначаются тем же Указом, каким Дума может быть распущена. К тому же Монарх имел право вмешиваться в ход заседаний представительного учреждения, назначая Думе определенный срок для заключения, когда «Императорскому Величеству благоугодно будет обратить внимание на медленность рассмотрения Государственной Думой внесенного в нее дела» (ст. 53 Учреждения Государственной Думы). (1)

Первая Государственная дума

(одна сессия, 27 апреля - 8 июля 1906 года)

Выборы в первую Государственную думу

11 декабря 1905 года был издан закон о выборах в Государственную думу. Сохранив куриальную систему, установленную при выборах в Булыгинскую думу, закон прибавил к ранее существовавшим землевладельческим, городским и крестьянским куриям рабочую курию и несколько расширил состав избирателей по городской курии.

По рабочей курии к выборам допускались лишь мужчины, занятые на предприятиях, имевших не менее 50 рабочих. Это и другие ограничения лишили избирательного права около 2 млн. мужчин-рабочих. Выборы были не всеобщие (исключались женщины, молодёжь до 25 лет, военнослужащие действительной службы, ряд национальных меньшинств), не равные (один выборщик на 2 тыс. населения в землевладельческой курии, на 4 тыс. — в городской, на 30 тыс. — в крестьянской, на 90 тыс. — в рабочей), не прямые (двух-, а для рабочих и крестьян трёх- и четырёхступенчатые).

Выборы в первую Государственную думу проходили в феврале — марте 1906 года. Наибольшего успеха достигла Конституционно-демократическая партия (кадеты).

Вследствие неодновременности выборов деятельность Государственной думы проходила при неполном составе. В ходе работы Государственной думы шло пополнение её состава за счёт представителей национальных районов и окраин, где выборы проходили позже, чем в центральных губерниях. Кроме того, ряд депутатов перешёл из одной фракции в другую.

Состав первой Государственной думы

В первой Думе из 499 избранных депутатов (из них избрание 11 депутатов было аннулировано, один ушел в отставку, один умер, 6 не успели приехать) по возрастным группам выборные распределялись так: до 30 лет - 7%; до 40 лет - 40%; до 50 лет и старше - 15%.

Высшее образование имели 42% депутатов, среднее - 14%, низшее - 25%, домашнее - 19%, два депутата были неграмотными.

Были избраны: 121 земледелец, 10 ремесленников, 17 фабричных рабочих, 14 торговцев, 5 фабрикантов и управляющих фабриками, 46 помещиков и управляющих имениями, 73 земских, городских и дворянских служащих, 16 священников, 14 чиновников, 39 адвокатов, 16 врачей, 7 инженеров, 16 профессоров и приват-доцентов, три преподавателя гимназии, 14 сельских учителей, 11 журналистов и 9 лиц неизвестных занятий. При этом 111 членов Думы занимали выборные должности по земскому или городскому самоуправлению (председатели и члены земских и городских управ, городские головы и старосты гласных).

В партийном составе первой Думы к концу ее работы значилось 176 кадетов, 102 трудовика, 23 социалиста-революционера, два от партии свободомыслящих, 33 члена польского коло, 26 мирнообновленцев, 18 социал-демократов, 14 беспартийных автономистов, 12 прогрессистов, 6 от партии демократических реформ, 100 беспартийных (многие из которых тяготели к правым).

Большевистская партия призвала массы к бойкоту Государственной думы. Однако в условиях начавшегося спада революционного движения бойкот не удался. Социал-демократы прошли в Государственную думу "непартийным путём": они были избраны голосами главным образом крестьянских и городских выборщиков; это обусловило преобладание меньшевиков в составе социал-демократических депутатов. Социал-демократы вошли во фракцию трудовиков. Однако в июне, по решению 4-го съезда РСДРП, социал-демократы выделились в самостоятельную фракцию.

Деятельность первой Государственной думы

Признав за Государственной думой законодательные права, царское правительство стремилось всячески их ограничить. Манифестом 20 февраля 1906 года высшее законосовещательное учреждение Российской империи Государственный совет (существовал в 1810-1917 годах) был преобразован во вторую законодательную палату с правом вето на решения Государственной думы; разъяснялось, что Государственная дума не имеет права изменять основные государственные законы.

Из ведения Государственной думы изымалась значительная часть государственного бюджета. Согласно новой редакции основных государственных законов (23 апреля 1906 года), император сохранял всю полноту власти по управлению страной через ответственное только перед ним министерство, руководство внешней политикой, управление армией и флотом; мог издавать в перерыве между сессиями законы, которые затем лишь формально утверждались Государственной думой (ст. 87 Основных законов).

Правительство отвергло программу кадетов, высказанную в форме пожелания частичной политической амнистии, создания "ответственного перед Государственной думой правительства", расширения избирательных прав и других свобод, увеличения крестьянского землевладения и др. В комиссиях Государственной думы шла работа над законопроектами об отмене смертной казни, о неприкосновенности личности, свободе совести, собраний и др.

Центральным вопросом Государственной думы был аграрный. Кадеты выдвинули идею "принудительного отчуждения" помещичьей земли. 8 мая они внесли в Государственную думу законопроект за подписью 42 депутатов ("проект 42-х"), предлагавший дополнительное наделение крестьян землей за счёт казённых, монастырских, церковных, удельных и кабинетских земель, а также частичное отчуждение помещичьей земли за выкуп "по справедливой оценке".

Фракция Трудовой группы выступила 23 мая со своим аграрным законопроектом ("проект 104-х"), в котором требовала отчуждения помещичьих и других частновладельческих земель, превышающих "трудовую норму", создание "общенародного земельного фонда" и введения уравнительного землепользования по "трудовой норме". Практическое решение вопроса предполагалось передать избираемым всеобщим голосованием местным земельным комитетам.

Правительство на заседании 7—8 июня приняло решение распустить Государственную думу в случае нагнетания напряжённости вокруг аграрного вопроса.

8 июня 33 депутата внесли ещё один проект Основного земельного закона, в основу которого были положены взгляды эсеров, требовавший немедленного уничтожения частной собственности на землю и перехода её в общенародное достояние (т. н. социализация земли). Государственная дума отказалась обсуждать "проект 33-х", как "ведущий к чёрному переделу".

В целом за 72 дня своей работы первая Дума одобрила лишь два законопроекта: об отмене смертной казни (инициирован депутатами с нарушением процедуры) и об ассигновании 15 млн рублей в помощь пострадавшим от неурожая, внесенный правительством. Другие проекты до постатейного обсуждения не дошли.

20 июня правительство выступило с заявлением, в котором категорически высказывалось за неприкосновенность частновладельческих земель. Указом 8 июля Государственная дума была распущена, манифестом 9 июля подобное действие было аргументировано тем, что "выборные от населения, вместо работы строительства законодательного, уклонились в непринадлежащую им область", одновременно на Государственную думу возлагалась ответственность за прошедшие крестьянские

выступления.

9—10 июля группа депутатов провела в г. Выборг совещание и приняла воззвание "Народу от народных представителей".

Председатель — С.А. Муромцев (кадет).

Товарищи председателя: Пётр Д. Долгоруков (кадет); Н.А. Гредескул (кадет).

Секретарь — Д.И. Шаховской (кадет). (2.1)

Вторая Государственная дума

(одна сессия, 20 февраля — 2 июня 1907 года).

По "сенатским разъяснениям" избирательного закона (январь — февраль 1907 года) от выборов в Думу была отстранена часть рабочих и мелких землевладельцев.

Состав второй Государственной думы

Во вторую Государственную думу было избрано 509 депутатов: в возрасте до 30 лет - 72 человека, до 40 лет - 195 человек, до 50 лет -145 человек, до 60 лет - 39 человек, свыше 60 лет - 8 человек.

Высшее образование имели 3% депутатов, среднее - 21%, низшее - 32%, домашнее - 8%, а 1% был неграмотным.

Среди депутатов были 169 крестьян, 32 рабочих, 20 священников, 25 земских городских и дворянских служащих, 10 мелких частных служащих (конторщиков, официантов), один поэт, 24 чиновника (в том числе 8 из судебного ведомства), три офицера, 10 профессоров и приват-доцентов, 28 других преподавателей, 19 журналистов, 33 юриста (адвокатура), 17 коммерсантов, 57 землевладельцев-дворян, 6 промышленников и директоров заводов. Только 32 члена Думы (6%) являлись депутатами первой Думы.

По партийным фракциям они распределялись так: трудовая крестьянская фракция - 104 депутата, кадеты - 98, социал-демократическая фракция - 65, беспартийные - 50, польское коло - 46, фракция октябристов и группа умеренных - 44, социалисты-революционеры - 37, мусульманская фракция - 30, казачья группа - 17, народно-социалистическая фракция - 16, правых монархистов - 10, к партии демократических реформ принадлежал один депутат.

Деятельность второй Государственной думы

Кадеты, выдвинувшие лозунг "бережения Думы", пытались создать большинство, сблокировавшись слева с трудовиками, справа с национальными группами. Они отказались от лозунга "ответственного министерства". Государственная дума оставила без ответа правительственную декларацию, с которой 6 марта выступил П.А. Столыпин (принята формула простого перехода к очередным делам без оценки политики правительства). Государственная дума сняла с повестки дня обсуждение вопросов об амнистии, отмене смертной казни и др., отклонила предложение социал-демократической фракции отвергнуть бюджет без передачи в комиссию и одобрила его, тем самым, укрепив доверие к правительству со стороны его западно-европейских кредиторов.

Центральным вопросом остался аграрный. Правые и октябристы защищали указ 9 ноября 1906 года (Столыпинская аграрная реформа). Кадеты доработали свой аграрный проект, сведя до минимума элемент принудительного отчуждения земли за выкуп (отказ от постоянного резервного фонда, наделение на местах не по потребительской норме, а в зависимости от наличия свободных земель и др.).

Трудовики занимали ту же позицию, что и в первой Государственной думе, в решении остальных вопросов они колебались между революционными социал-демократами и кадетами. Эсеры внесли проект социализации, часть социал-демократической фракции представила проект муниципализации земли. Большевики защищали программу национализации всей земли.

Линия социал-демократической фракции определялась меньшевистским большинством; из 54 социал-демократических депутатов с решающим голосом (11 депутатов, прошедшие в Государственную думу не от партии, имели совещательный голос) было 36 меньшевиков и 18 большевиков. Объяснялось это тем, что значительная часть меньшевиков, в том числе группа кавказских депутатов во главе с лидером фракции И.Г. Церетели, прошла голосами мелкой буржуазии.

Отказавшись от бойкота Государственной думы, большевики решили использовать думскую трибуну в интересах революции. В Государственной думе они отстаивали тактику «левого блока» с трудовиками, меньшевики же выступали за сотрудничество с кадетами.

26 мая Государственная дума закончила прения по аграрному вопросу, передав законопроекты в комиссию.

В целом законодательная деятельность второй Думы, как и в случае с первой Государственной думой, носила следы политической конфронтации с властью.

В парламент было внесено 287 правительственных законопроектов (в том числе бюджет на 1907 г., законопроект о реформе местного суда, ответственности чиновников, аграрной реформе и др.).

Дума одобрила только 20 законопроектов. Из них лишь три получили силу закона (об установлении контингента новобранцев и два проекта помощи пострадавшим от неурожая).

Наиболее важные законопроекты к моменту роспуска Думы (спустя 103 дня после начала деятельности) рассматривались в ее комиссиях.

Политика правительства была направлена на роспуск Государственной думы. 1 июня П.А. Столыпин потребовал от Государственной думы исключения из числа депутатов и привлечения к следствию 55 членов социал-демократической фракции и санкции на немедленный арест 16 из них по обвинению в участии в заговоре. Государственная дума создала комиссию с поручением срочно рассмотреть обвинение, но в ночь на 3 июня социал-демократическая фракция была арестована (преданы суду в ноябре 1907 года).

3 июня 1907 года был опубликован указ о роспуске Государственной думы и манифест, в котором Государственная дума обвинялась в затягивании рассмотрения законопроектов и государственной росписи доходов и расходов, а также в том, что ряд её членов участвовал в заговоре против государства.

Одновременно был опубликован новый Избирательный закон.

Председатель — Ф.А. Головин (кадет).

Товарищи председателя: Н.Н. Познанский (беспартийный левый); М.Е. Березин (трудовик).

Секретарь — М.В. Челноков (кадет). (2.2)

Третья Государственная дума

(пять сессий, 1 ноября 1907 - 9 июня 1912 года)

Выборы в третью Государственную думу

Закон 3 июня 1907 года радикально перераспределил число выборщиков в пользу помещиков и крупной буржуазии (они получили 2/3 общего числа выборщиков, рабочим же и крестьянам было оставлено около 1/4 выборщиков).

Право рабочих и крестьянских выборщиков самим избирать положенное им число депутатов из своей среды передавалось губернскому избирательному собранию в целом, где в большинстве случаев преобладали помещики и буржуазия. Городская курия разделялась на 2: 1-ю составляла крупная буржуазия, 2-ю — мелкая буржуазия и городская интеллигенция.

Представительство народов национальных окраин резко сокращалось: народы Средней Азии, Якутии и некоторых других национальных районов полностью отстранялись от выборов.

Выборы проходили осенью 1907 года.

Состав третьей Государственной думы

Депутатами третьей Государственной думы были избраны 434 человека. Из них в возрасте до 39 лет был 81 человек, 40-49 лет - 166 человек, до 60 лет - 129 человек, до 70 лет - 42 человека, старше 70 лет - 16 человек.

Высшее образование имели 230 человек, среднее - 134, низшее - 86, домашнее - 35, о двух депутатах сведений нет.

В составе Думы было 242 землевладельца, 133 земских деятеля, 79 земледельцев, 49 священников, 37 адвокатов, 36 промышленников и коммерсантов, 25 чиновников, 22 частных служащих, 22 врача, 20 учителей, 16 рабочих и ремесленников, 12 литераторов и публицистов, два инженера.

В первую сессию партийный состав выглядел следующим образом: октябристов - 154 депутата, умеренно правых -70, кадетов - 54, правых - 51, в прогрессивной группе - 28 (в том числе 7 мирнообновленцев), в национальной группе - 26, в социал-демократической фракции - 19, в трудовой группе - 14, польском коло - 11, в мусульманской группе - 8, в польско-литовско-белорусской группе - 7 депутатов. Беспартийных не было. Весь период деятельности третьей Г.Д. происходила перегруппировка партийных сил.

Отсутствие однофракционного большинства обусловило зависимость судьбы голосования от октябристов, ставших "партией центра". Если они голосовали с правыми, складывалось право-октябристское большинство (около 300 человек), совместно с прогрессистами и кадетами — кадетско-октябристское (свыше 250 человек).

Деятельность третьей Государственной думы

16 ноября 1907 года с декларацией правительства выступил П.А. Столыпин, который призвал Государственную думу утвердить законы по аграрной реформе.

Правительство, поддержанное правыми, следуя принципу "сначала успокоение, потом реформы", свело на нет перспективы деятельности 2-го большинства.

Большая часть законопроектов, выдвинутых кадетами, прогрессистами и др., была либо отвергнута Государственной думой, либо была блокирована Государственным советом (в т.ч. проект закона, облегчавшего положение старообрядцев). Были отвергнуты законопроекты о введении волостного земства, о поселковом управлении, о волостном и местном суде и др.

В 1912 году октябристы поддержали правых, проголосовав за предоставление правительству полумиллиардного кредита для выполнения военно-морской программы (морские реформы 1905-14 гг.).

14 июня 1910 года Государственная дума приняла аграрный закон, в основе которого лежал указ 6 ноября 1906 года с изменениями и дополнениями, 29 мая 1911 года в его развитие издано положение о землеустройстве.

В 1909 году правые в Государственном совете предприняли кампанию против принятого Государственной думой законопроекта о штатах Морского генштаба на том основании, что Государственная дума вторглась в прерогативы верховной власти. П.А. Столыпин и Государственная дума были обвинены в стремлении захватить управление армией и флотом в свои руки; в результате законопроект не был утверждён императором Николаем II.

В январе 1910 года произошло объединение фракций умеренно-правых и националистов в партию и думскую фракцию "русских националистов".

В 1910—1911 гг. Государственная дума приняла ряд законов, ограничивавших автономию Великого княжества Финляндского, в т.ч. внесённый П.А. Столыпиным в марте 1910 года законопроект "О порядке издания касающихся Финляндии законов и постановлений общегосударственного значения" (закон 17 июня 1910 года), он изымал из сферы действия сеймовского законодательства и объявлял общегосударственными все важнейшие области законодательства — финансы, железную дорогу, связь, образование, суд и др.

В мае 1910 года Государственная дума приняла правительственный законопроект о введении земства в 6 западных губерниях (Витебская, Минская, Могилёвская, Киевская, Волынская и Подольская), заложив деление избирателей на национальные курии — польскую и русскую, ограничив крестьянское представительство и др.

Законом, принятым Государственной думой в апреле 1912 года, из состава Царства Польского были выделены восточная части Люблинской и Седлецкой губернии с образованием из них Холмской губернии, ставшей внутренней губернией Российской империи.

В начале 1911 года обострился конфликт Государственного совета и Государственной думы с правительством: в марте 1911 года Государственный совет демонстративно отклонил принятый Государственной думой законопроект о западном земстве. П.А. Столыпин добился у императора согласия распустить на 3 дня Государственный совет и Государственную думу, в течение которых законопроект был проведён в порядке 87-й статьи Основных законов. В знак протеста против действий правительства председатель Государственной думы А.И. Гучков подал в отставку.

Крестьяне-депутаты правых фракций, хотя и проголосовали за указ 9 ноября 1906 года, но одновременно внесли свой аграрный законопроект, требовавший ликвидации помещичьего землевладения.

Начиная со 2-й сессии, активизировалась деятельность социал-демократической фракции. Численность её сократилась до 14 человек за счёт ухода из неё оппортунистических элементов, возросла роль большевистской части во главе с Н.Г. Полетаевым.

Депутаты фракции внесли в Государственную думу ряд запросов (в т.ч. о преследовании профсоюзов, о суде над социал-демократической фракцией 2-й Государственной думы, о Ленском расстреле (1912 г.)) и законопроектов (о 8-часовом рабочем дне, свободе профсоюзов и т. д.). Всего социал-демократическая фракция за время работы Государственной думы внесла 162 поправки к законопроектам (все были отвергнуты Думой).

В третьей Государственную думу министры и главноуправляющие ведомствами, а также Государственный совет внесли 2567 законопроектов. Из них четыре было внесено Совещанием думы.

Из общего числа внесенных проектов 2346 (95%) были ею одобрены. Из числа одобренных нижней палатой законопроектов 97% приобрели силу закона, 2% не были утверждены императором, а остальные Государственный совет либо отклонил, либо не рассмотрел, либо передал в согласительные комиссии, заключения которых не были рассмотрены одной из палат.

Непосредственно депутаты третьей Думы внесли 205 законодательных предположений. Из них 81 был признан желательным, 90 не рассмотрено. Только 36 законопроектов, разработанных по инициативе Думы, получили силу закона.

Председатели: Н.А. Хомяков (октябрист; 1907—10 гг.); А.И. Гучков (октябрист; 1910—11 гг.); М.В. Родзянко (октябрист; 1911—12 гг.).

Товарищи председателя: В.М. Волконский (умеренно правый; 1907—12 гг.); А.Ф. Мейендорф (октябрист; 1907—09 гг.); С.И. Шидловский (октябрист; 1909—10 гг.); М.Я. Капустин (октябрист; 1910—12 гг.).

Секретарь — И.П. Созонович (правый; 1907—12 гг.). (2.3)

Четвертая Государственная дума

(пять сессий, 15 ноября 1912 - 6 октября 1917 года)

Состав четвертой Государственной думы

В Думе четвертого созыва среди 442 ее членов к концу первой сессии было 224 депутата с высшим образованием (114 - юридическим и историко-филологическим), средним -112, низшим - 82, домашним - 15, неизвестным (начальное или домашнее) - два депутата.

Из них 299 депутатов (68% от общего состава) работали в нижней палате впервые, 8 человек имели опыт работы в Думах всех предшествующих созывов.

К концу второй сессии (12 мая 1914 года) фракция русских националистов и умеренно правых насчитывала 86 членов, земцев-октябристов - 66, правых - 60, "народной свободы" - 48 членов и 7 примыкающих, фракция прогрессистов - 33 члена и 8 примыкающих, группа центра - 36 членов, группа "Союз 17 октября" - 20, независимая группа - 13, трудовая группа - 10, польское коло - 9, социал-демократическая фракция - 7, мусульманская группа и белорусско-литовско-польская группа - по 6, российская социал-демократическая рабочая фракция - 5, правых октябристов -5; было два прогрессиста и два левых.

В 1915 году из фракции русских националистов и умеренно правых выделилась группа прогрессивных националистов (около 30 депутатов). В 1916 году из фракции правых выделилась группа независимых правых (32 депутата). Численность прочих фракций изменилась незначительно.

Октябристы сохранили за собой роль центра (т. н. "группа центра" блокировалась с националистами), но фракция, сократившись численно, обновила свой состав по сравнению с 3-й Государственной думой на 1/4. Характерным для 4-й Государственной думы явился рост промежуточной между октябристами и кадетами фракции прогрессистов.

Деятельность четвертой Государственной думы

5 декабря 1912 года с декларацией правительства выступил В.Н. Коковцов, который дал высокую оценку деятельности 3-й Государственной думы. Правительство пошло по пути внесения в Государственную думу незначительных законопроектов (в 1912—1914 гг. свыше 2 тысяч - т. н. "законодательная вермишель"), в то же время широко практикуя внедумское законодательство.

Бюджет на 1914 год фактически был утверждён правительством и опубликован не как закон, "одобренный Государственной думой и Государственным советом" (обычная в таких случаях формула), а как документ, подписанный императором и составленный "согласно постановлениям Государственной думы и Государственного совета".

В 4-й Государственной думе чаще, чем в 3-й, складывалось октябристско-кадетское большинство. Оно проявило себя и в оппозиционных правительству голосованиях, и в попытках самостоятельной законодательной инициативы.

В ответ на декларацию правительства оно приняло формулу, приглашавшую правительство вступить на путь осуществления Манифеста 17 октября 1905 года, в 1913—1914 годах поддержало кадетские законопроекты о свободе печати, собраний, союзов и др.

Однако практического значения это не имело: законопроекты либо застревали в комиссиях, либо блокировались Государственным советом.

С началом 1-й Мировой войны сессии Государственной думы созывались нерегулярно, основное законодательство осуществлялось правительством помимо Думы.

На чрезвычайной сессии 1914 года все фракции, кроме социал-демократов, проголосовали за военные кредиты. 3-я сессия была созвана для принятия бюджета.

Поражения русских войск весной и осенью 1915 года вызвали резкую критику правительственной политики со стороны Государственной думы.

С началом 4-й сессии (19 июля 1915 года) выступивший с декларацией правительства И.Л. Горемыкин, вместо оценки политического положения (которого требовала Государственная дума), предложил Государственной думе обсудить 3 малозначительных законопроекта. Крайне правые поддержали правительство, однако другие фракции от кадетов до националистов выступили с критикой правительства, требуя создания кабинета, пользующегося "доверием страны" (т.е. Государственной думы).

Вокруг этого лозунга объединилось большинство фракций Государственной думы и часть групп Государственного совета. Переговоры между ними привели к подписанию 22 августа 1915 года соглашения о создании "Прогрессивного блока", в состав которого вошли 236 депутатов Государственной думы ("прогрессивные националисты", группа центра, земцы-октябристы, октябристы, прогрессисты, кадеты) и 3 группы Государственного совета (академическая, центр и внепартийные). Вне блока остались правые и националисты; трудовики и меньшевики не входили в блок, но фактически поддерживали его.

Программа блока сводилась к требованиям создания "правительства доверия", частичной амнистии за политические и религиозные преступления, отмены ряда ограничений в правах национальных меньшинств (прежде всего евреев), восстановлении деятельности профсоюзов и др.

Программа не могла устроить правительство, и 3 сентября 1915 года Государственная дума была распущена на каникулы.

Думская оппозиция заняла выжидательную позицию, рассчитывая на компромисс с правительством. Члены Государственной думы активно сотрудничали с правительством, принимая участие в работе "особых совещаний".

9 февраля 1916 года возобновились занятия Государственной думы. Хотя правительственная декларация не отвечала требованиям "Прогрессивного блока", Государственная дума занялась обсуждением бюджета.

На 5-й сессии Государственная дума пошла на прямой конфликт с правительством, отказавшись от "деловой работы", приступила к обсуждению общего положения в стране. "Прогрессивный блок" потребовал отставки Б.В. Штюрмера и А.Д. Протопопова, обвиняя их в симпатиях к Германии. 10 ноября 1916 года Штюрмер получил отставку.

Новый глава правительства А.Ф. Трепов предложил Государственной думе несколько законопроектов, касавшихся просвещения и местного самоуправления. В ответ Дума выразила недоверие правительству (к ней присоединился Государственный совет). 16 декабря 1916 года Государственная дума вновь была распущена на каникулы.

В день возобновления её заседаний, 14 февраля 1917 года, представители буржуазных партий с помощью меньшевиков и эсеров пытались организовать демонстрацию к Таврическому дворцу под лозунгом доверия Государственной думе. Однако демонстрации и забастовки рабочих Петрограда носили революционный характер.

В целом в Думу четвертого созыва было внесено (к 9 декабря 1916 года) 2625 законопроектов, но рассмотрено было лишь 1239.

Царским указом от 26 февраля 1917 года деятельность Государственной думы как официального органа государственной власти была временно приостановлена.

27 февраля 1917 года частным совещанием членов Думы был создан Временный комитет Государственной думы, который в ночь на 28 февраля 1917 года принял решение "взять в свои руки восстановление государственного и общественного порядка".

В результате 2(15) марта в результате переговоров с Исполкомом Петроградского совета (эсерами и меньшевиками) комитет сформировал Временное правительство.

Временное правительство не отменило распоряжение о временной приостановке деятельности, но и не распустило Думу. С этого времени она существовала как "частное учреждение", причем депутаты продолжали получать государственное денежное содержание.

После создания Временного правительства роль Государственной думы ограничивалась деятельностью Временного комитета и проведением частных совещаний членов Думы, на которых обсуждалась политическая обстановка в стране: финансовое положение, будущее Царства Польского, установление хлебной монополии, деятельности почт и телеграфов и т.д.

Наиболее активно "частные совещания" Думы действовали при первом составе Временного правительства, когда они собирались четыре раза. Депутаты этих и последующих совещаний демонстрировали всяческую поддержку Временному правительству.

Самой значительной акцией в этом плане было "частное совещание" бывших депутатов Государственной думы всех четырех созывов, состоявшееся 27 апреля 1917 года. Участники совещания говорили о необходимости установления в стране единовластия и оказания Временному правительству ("своей народной власти") - "возможного содействия", поскольку оно отвечает "тем идеалам, которые себе народ поставил"..

6 (19) октября 1917 года Государственная дума четвертого созыва была распущена Временным правительством в связи с назначением выборов в Учредительное собрание на 12 ноября и началом избирательной кампании.

18 (31) декабря 1917 декретом СНК были упразднены канцелярии Государственной думы и Временного комитета.

Председатель — М.В. Родзянко (октябрист; 1912—1917 гг.).

Товарищи председателя: Д.Д. Урусов (прогрессист; 1912—1913 гг.); В.М. Волконский (беспартийный; 1912—1913 гг.); Н.Н. Львов (прогрессист; 1913 г.); А.И. Коновалов (прогрессист; 1913—1914 гг.); С.Т. Варун-Секрет (октябрист; 1913—1916 гг.); А.Д. Протопопов (октябрист; 1914—1916 гг.); Н.В. Некрасов (кадет; 1916—1917 гг.); В.А. Бобринский (националист; 1916—1917 гг.).

Секретарь — И.И. Дмитрюков (октябрист; 1912—1917 гг.) (2.4)

Заключение

В заключении можно сказать, что весь законодательный, законотворческий механизм думской монархии страдал существенными изъянами. Основные законы довольно жестко ограничивали правовое поле, на котором развертывалась деятельность Думы. В сфере своей компетенции Дума была ограничена. Основные законы не подверглись изменениям вплоть до падения монархии. Предложение предоставить законодательным палатам право инициативы пересмотра Основных законов не было принято, и оно осталось исключительным правом императора. Учреждение Государственной думы не предусматривало непосредственное внесение законопроектов императором. Он действовал через министров.

 На практике законодательная активность Государственной думы и ее реальное место в законодательном механизме со временем менялись. В Государственную думу первого созыва было внесено 16 правительственных законопроектов и столько же депутатских. Важнейшие законопроекты правительства ( о реформе местного суда, усилении судебной ответственности чиновников, расширении крестьянского землевладения и др.) были внесены к концу сессии. Дума предприняв «штурм власти», подчеркнула свой отказ работать с правительством, оставила его важнейшие проекты без рассмотрения. Обсуждались различные проекты депутатов, но разработка на их основе законопроектов шла вяло из-за отсутствия контактов с правительством, негативно сказались партийные, фракционные споры. Лишь 2 депутатских проекта вышло из комиссий.

За 72 дня своей работы Дума первого созыва одобрила лишь 2 законопроекта: об отмене смертной казни (депутатский, с нарушением процедуры, он не обсуждался на предмет желательности) и об ассигновании 15 млн. руб. на помощь пострадавшим от неурожая (правительственный). Последний проект был внесен в ответ на запрос Думы, однако прошел с большим трудом: многие депутаты считали, что правительству нельзя давать ни копейки.

Законодательная деятельность Второй Государственной думы также несла следы политической конфронтации с властью. В нее было внесено 287 правительственных законопроектов ( в том числе бюджет на 1907 г., законопроекты о реформе местного суда, ответственности чиновников, аграрной реформе и др.). Государственная дума одобрила только 20 ( о штате аппарата Думы, об ассигновании средств на помощь пострадавшим от неурожая) и отклонила 6 (об усилении наказаний за антиправительственную деятельность). Остальные законопроекты Дума не рассмотрела (54 не получили движения после внесения). Из 29 проектов, одобренных Думой, только 3 получили силу закона (об установлении контингента новобранцев и 2 проекта о помощи пострадавшим от неурожая), остальные не были рассмотрены Государственным советом. Наиболее важные законопроекты к моменту роспуска Думы обсуждались в ее комиссиях. Законопроект о местном суде дошел до общего собрания и обсуждался им на последних заседаниях, но одобрить его не успели.

В Государственную думу третьего созыва министры и главноуправляющие ведомствами, а также Государственный совет внесли 2567 законопроектов. Из общего числа проектов 106 взяты обратно, 79 отклонены Думой , а 2346 (95%) были одобрены ею. Остальные не были рассмотрены Думой, среди них были проекты, внесенные еще 1907 г. Из числа лдобренных Думой 97 %приобрели силу закона. Депутаты внесли в Думу 205 законодательных предложений, из них 81 было признано желательным, 90 не рассмотрено Думой. Только 36 законопроектов, выработанных по инициативе Думы, получили силу закона, 8 из них разрабатывались исключительно Думой.

В Государственной Думе четвертого созыва положение было похожим. Увеличилось количество вносимых законодательных предложений, однако законопроекты созданные на их основе, одобрялись Думой столь же редко. В первую сессию в нее внесли 90 законодательных предложений, в том числе о пересмотре правил о рассмотрении бюджета, о реформе Государственного совета, Сената, о пересмотре земского избирательного закона, о реформе прихода православной церкви, о реформах различных учебных заведений и др. Ни один из них за первую сессию не был окончательно одобрен Думой. Всего к 9 декабря 1916 г. В нее было внесено 2625 законопроектов (191 взят обратно), а рассмотрела она лишь 1239.

Законодательная власть думской монархии не отличалась особой эффективностью. По признанию П.А. Столыпина, Россия отличалась «гармонически законченной законодательной беспомощностью».

Низкая эффективность деятельности законодательных палат объяснима. В них было разное большинство, что неудивительно, при различных способах их комплектования. При равноправии плат это чревато параличом законодательной власти.

За годы правления Николая второго увеличилось на треть население – со 120 до 180 млн человек. Дума способствовала просвещению и бюджетированию разных направлений общественной деятельности. Не Дума виновата в двух войнах, в огромном долге, выплаты по которому к 1913 г. Поглотила до трети бюджета. Не контролировала внешнюю политику, займы, силовые структуры. Но именно дума, ее ведущие фракции и стоящие за ними партии (кадеты, октябристы, прогрессисты) повинны в том, что большинство важнейших законов, затрагивающие самые насущные интересы крестьянства, так и не были приняты и введены в жизнь. В этом плане нельзя не отметить, что «господская» в понимании крестьян Дума почти не оказала влияния на повседневную жизнь крестьянского мира ( и это 80% населения)). Думское большинство, т.е. октябристы, прогрессисты и кадеты, объединившиеся в прогрессивный блок, подчинили себе законотворческую деятельность достижению своей главной стратегической задачи – свержению монархии. Законы, так нужные трудовому люду, застряли в согласительных комиссиях. Монархию удалось опрокинуть, но победа коалиции оказалось пирровой.

Общая оценка Думы не может быть однозначной. Политическая элита, державшая в своих руках думское оппозиционное большинство, использовала авторитет Думы в своих целях борьбы за власть, за полноту власти, свободную от любого вмешательства и контроля. Своих целей элита добилась, устранив монарха и монархию. По достижению стратегической цели элита утратила интерес к думе, отбросив ее как стоптанные башмачки.

Второй стороной, официально главной и единственной, является законотворческая роль Думы. В этом плане Дума многое сделала вопреки ограниченности своих прав, вопреки негативному фактору элитарности, партийности. В механизме законотворчества изначательно был сознательно заложен принцип противопоставления двух палат во имя усиления личного, авторитарного принципа монархизма. Конституция 1906 г. Писалась под Николая второго. Все остальное, все эти законодательные пробки, были следствием, порождением этого изначального порока. В плане соотношения Думы и власти исполнительной наблюдается воздействие Думы на «историческую власть», в целом это воздействие шло в правильном направлении. Но было оборвано. Одним словом, Госдума 1906-1917 гг. могла органически развиваться, совершенствоваться, самоорганизовываться в сторону настоящего народопредставительного органа (народовластия). Этот процесс был оборван насильственно, искусственно. (3)

(1) Правовые основы «булыгинской» Думы и юридические предпосылки ее краха\* [Журнал "Правоведение"/1997/№ 3]

Шанин Ф.П http://law.edu.ru/magazine/article.asp?magID=5&magNum=3&magYear=1997&articleID=151703.

(2) Аврех А.Я., Грунт А.Я. Государственная дума // Советская историческая энциклопедия: В т.: т. 4: Г-Д / Редкол.: Жуков Е.М. (гл. ред.) и другие. - М.: Советская энциклопедия, 1963. - С. 610-619;

Витенберг Б.М. Государственная дума // Отечественная история: энциклопедия: В 5 т.: т.1: А-Д / Редкол.: В.Л. Янин (гл. ред.)и другие. - М.: Большая Российская энциклопедия, 1994. - С. 611-612;

Малышева О.Г. Государственная дума // Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова. Отв. ред. И.Н. Барциц / Том I. А-Е. Отв. ред. И.Н. Барциц. - М.: Изд-во РАГС, 2004. - С. 209-211.

Смирнов А.Ф.. Государственная дума Российской империи 1906-1917. Историко-правовой очерк. М: Изд-во «Книга и Бизнес» 1998

(2.1) http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/page.php?id=1172

(2.2.) http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/page.php?id=1158

(2.3.) http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/page.php?id=1173

(2.4.) http://tomskhistory.lib.tomsk.ru/page.php?id=1174

(3) Смирнов А.Ф.. Государственная дума Российской империи 1906-1917. Историко-правовой очерк. М: Изд-во «Книга и Бизнес» 1998