

28. Материалы к отчёту Правительства Крымской АССР VIII Съезду Советов Крымской АССР. – Симферополь, 1935.
29. Экономика и культура Крыма. – 1930. – №1.
30. Бубнов А.С. Школа - на повороте. Доклад о постановлении ЦК партии о начальной и средней школе на московском собрании просвещенцев-коммунистов 9 сентября и на ленинградском общегородском собрании партийного, советского, комсомольского и профсоюзного актива 10 сентября 1931 г. – М., 1931.
31. Революция и национальности. – 1934. – №3.

Зінченко О.В.

ПРАВО ЗАПИТУ ДЕРЖАВНОЇ РАДИ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1906–1916 рр.

Актуальність дослідження охоплює кілька аспектів: 1) наближення 100-літнього ювілею запровадження в Російській імперії народного представництва у вигляді Державної думи та Державної ради (20 лютого – 23 квітня 1906 р.); 2) відсутність досліджень сутності та повноважень Державної ради, у тому числі й права запиту; 3) необхідність перегляду загальних оцінок реформування державного ладу Росії у 1905 – 1907 рр., які давались радянською історіографією; 4) висвітлення досвіду країн, які переходили від автократії до парламентаризму. *Мета статті* – виявити особливості права запитів державних радників Російської імперії 1906 – 1916 рр. шляхом аналізу оновленого російського державного законодавства та порівняння його з іноземними державними законами. *Головне завдання* дослідження пов'язане з детальним аналізом Основних державних законів, Запровадження Державної думи, Запровадження Державної ради, Наказу Державної ради та парламентських наказів іноземних держав.

Західноєвропейські державні діячі зазначали необхідність урядів конституційних держав керуватись у своїх діях вимогами громадської думки, загальний напрям якої їм вказують палати народного представництва [1, с. 176]. Одним з найзвичайніших способів ознайомлення урядів з настроями суспільства і суспільства з намірами урядів є інтерпеляції (запити). Інтерпелюючи уряд, вказуючи на незаконні чи недоцільні дії агентів влади, палати народного представництва здійснюють одну зі своїх найважливіших функцій. “Звертати увагу на зловживання і вимагати їх усунення, – підкреслював англійський правознавець Сідней Лоу, - це - функція парламенту, яка освячена часом і високо цінується” [2, с. 79]. Таким чином, парламентські запити складають не тільки спосіб ознайомлення уряду з громадською думкою суспільства, але і засіб контролю закономірності дій уряду з боку народного представництва. Особливо серйозного значення, на думку російського правознавця Б. Ландау, право запитів набувало у перехідні епохи, подібні тій, яку переживала Російська імперія у зв'язку з революцією 1905 – 1907 рр. [1, с. 176].

Зрозуміло, що практика парламентської інтерпеляції урядів західноєвропейських країн певним чином вплинула на запровадження в практику російських палат народного представництва. В той же час, як і вся система парламентаризму, інститут інтерпеляції в Росії було обмежено у порівнянні з країнами Західної Європи. Західноєвропейська парламентська практика розрізняла запити (інтерпеляції) і запитання, що стосувались широкого діапазону урядових дій. Так, у Франції XIX ст. запити могли торкатися як загальної політики уряду, так і одного окремого факту. Неприйнятним за своїм змістом виявлялись лише запити, які суперечили конституції, зачіпали приватне життя міністрів, а також запити депутата до депутата [4, с. 214]. Заява про запит подавалась голові палати у письмовій формі за підписом хоча б одного депутата і зачитувалась у палаті. Остання мала призначити день для обговорення запиту за сутністю. За звичай, цей день призначався відповідно до угоди міністра з інтерпелятором. Іноді палата розпочинала нагальне обговорення запиту за сутністю. Однак таке невідкладне обговорення запиту за сутністю здійснювалось лише за згодою міністра [4, с. 214]. Міністри не могли заперечити обговорення тієї чи іншої інтерпеляції, але мали право заявити про свою відмову відповідати на запити. Таку заяву вони могли робити вже під час дебатів про призначення дня для обговорення інтерпеляції за сутністю [4, с. 215]. Інтерпеляції з питань внутрішньої політики не могли відкладатись більше, ніж на місяць. В обговоренні запитів за сутністю могли брати участь усі міністри і всі депутати палати [4, с. 214].

На відміну від запитів (інтерпеляцій) “наказ” французької палати депутатів передбачав і запитання, які депутати задавали членам уряду на початку і наприкінці засідань. Зміст запитань нічим не обмежувався. В той же час запитання могло задаватись у тому разі, коли міністр погоджувався дати на нього відповідь [4, с. 215]. Після відповіді на запитання ніяких виступів не дозволялось. Право зробити зауваження на відповідь міністра надавалось лише тому депутату, який задавав запитання. Останнє завжди могло перетворитись на запит, коли палата ухвалювала таку постанову [4, с. 215].

Як вже зазначалось вище, з запровадженням в Росії народного представництва законодавством було передбачено і запити. Але тут право запитів, як одне з основних прав будь-якого парламенту, за свідченням газети “Право”, “було поставлено в такі рамки, що саме право запитів виявилось ілюзорним” [6, с. 14]. І в Державній раді, і в Думі це право було поставлено значно вужче, ніж у будь-якій європейській конституції. “Статті, що тлумачать запитання і запити, – підкреслював у 1910 р. правознавець Л. Неманов, – перенесені з положення 6 серпня 1905 р. (про Булігінську законодорадчу Державну Думу – О.З.) в абсолютно незмінному вигляді. Але ж що мало рацію стосовно Думи законодорадчої, те втратило рацію стосовно Думи законодавчої” [6, с. 14]. Проте уряд цілком свідомо запровадив таке обмеження права інтерпеляції. Про це відверто говорилось у меморії Ради міністрів про проект запровадження Державної думи, який було опрацьовано А.Г.Булігіним. Зокрема, в документі говорилось: “Подібне уповноваження (надання Думі права запитувати міністрів) не може вважатись запозиченням існуючого в західноєвропейських державах права, інтерпеляції, що належить палатам народного представництва. Право це на Заході є зброєю боротьби політичних партій і засіб нагляду за діяльністю виконавчої влади не тільки з точки зору законності, але і з боку політичної доцільності її дій. У нас же, де призначення і звільнення міністрів від посади у майбут-

ньому повинно мати місце відповідно до безпосередньо Найвищої волі і де верховний нагляд за доцільністю дій адміністрації приналежить одному Государю Імператору, Дума у цій справі не повинна мати участі” [6, с. 15]. З запровадженням народного представництва це положення розповсюджувалось не тільки на законодавчу Державну думу, але й на оновлену Державну раду.

Після 20 лютого 1906 р. Дума перетворилась на законодавчу, у тому числі й на арену політичної боротьби. Було законодавчо визнано й існування та діяльність політичних партій. Дума отримала право запитів, але воно залишилось незмінним у порівнянні з положенням 6 серпня 1905 р. і обставленим цілою низкою труднощів, які не мали місця ніде, окрім Росії. Те ж саме стосувалось і Державної ради, що перетворилась, відповідно до квітневих законів 1906 р., з законодорадчої на законодавчу. Отже, ніде, окрім Російської імперії, право запитів не обмежувалось однією тільки закономірністю дій уряду. І це стосувалось не тільки тих країн, де право запитів виросло історично з відповідальності уряду і де воно врегульовувалось звичайним правом, але й там, де воно було надане палатам конституцією. Практично на Заході існував наступний порядок: усі явища громадського життя – політичного, правового та соціального, що входили до компетенції оскільки, остільки ці явища знаходились у сфері дії уряду і могли стати матеріалом для запитів. Останні могли торкатись і зовнішньої, і внутрішньої політики, і поглядів уряду, і запропонованих ним чи йому заходів тощо [6, с. 15]. В Російській же імперії Основні державні закони [8, с. 71], Запровадження Державної ради [1, ст. 44, с. 152], Запровадження Державної думи [9, ст. 33, с. 947] та “накази” цих палат народного представництва [3, ст. 42, с. 538] обмежували предмети запитів лише незаконністю дій уряду. Зокрема, ст. 108 Основних державних законів 23 квітня 1906 р. говорила: “Державній Раді і Державній Думі у порядку, їх запровадженнями визначеному, надається звертатись до Міністрів і Головноуправляючих окремими частинами... запитами з приводу таких дій, що настали з їх боку чи з боку підвладних їм осіб та установ, які вважаються незаконними” [8, с. 71]. Стаття 44 Запровадження Державної ради 24 квітня 1906 р. після слів “Державна рада може” буквально повторювала текст статті 108 Основних державних законів [10, с. 152 – 153]. В іншій редакції про це говорилось і в статтях 42, 82 та 85 Наказу Державної ради [3, с. 538, 546, 547]. Таким чином, говорячи словами правознавця Л. Неманова, “яким би безглуздом і шкідливим не був той чи інший захід, але оскільки він має тій же закономірності, Дума не може вносити про нього запити” [6, с. 15]. У тій же мірі усе це стосувалось і Державної ради.

На відміну від західноєвропейських держав, проблеми зовнішньої політики було вилучено з компетенції палат народного представництва Російської імперії, що робило неможливими і запити про них. Це стосувалось і духовних установ. На Заході право інтерпелювати могло бути наданим або кожному депутату, як в Англії і Франції [4, ст. 39, с. 214; 2, с. 79], або групі депутатів, як у Пруссії і німецькому рейхстазі – 30 членам [5, ст. 32, с. 174], в австрійській палаті депутатів – 15 [7, ст. 67, 68, с. 215], або усій палаті, тобто її більшості, як у Данії і Голландії [6, с. 16]. Проте в Данії і Голландії ініціатором запиту міг виявитись кожен окремий депутат, а від палати залежало тільки прийняти чи відкинути запит [6, с. 16].

В Російській імперії Запровадження Державної ради (ст. 57) [10, с. 155] і Запровадження Державної думи (ст. 58) [9, с. 953] вимагали і письмової заяви 30 депутатів, і ухвалення заяви про запит більшістю голосів палати. Так, ст. 57 Запровадження Державної ради декларувала: “Про повідомлення відомостей і пояснень з приводу таких дій, що були скоєні міністрами або головноуправляючими окремими частинами, а також підвладними їм особами та установами, які здаються незаконними, члени Державної ради подають письмову заяву Голові Державної Ради. Якщо заява, підписана не менше, як тридцятьма членами, то Голова вносить її на обговорення Державної ради” [10, с. 155]. Отже, Запровадження палат народного представництва встановлювали подвійну перешкоду здійсненню депутатами палат права запиту.

Нарешті, залишаються питання про термін для відповіді з боку інтерпелюваного міністра та його права відмовитись від відповіді. Тут виникало ще й таке питання: кому вигідно іноді затягувати обговорення запиту? Відповідь могла бути однією: урядові. А це викликало необхідність захистити палату від зволікання з боку уряду, за самою своєю сутністю запит, що торкався за нормальної і навіть ненормальної течії життя певного акту, певного незаконного, а в Західній Європі і недоцільного, заходу, мав переслідувати мету: якомога швидше усунути наслідки цього акту чи заходу. Саме тому палати народного представництва завжди прагнули якомога більше скоротити термін, який надавався міністрам для відповіді на запит. Французькі політики кінця XIX ст. вважали термін для відповіді інтерпелюваного міністра у кілька місяців рівнозначним “справжній конфіскації права запиту” і констатували, що “призначення терміну для відповіді не повинно виявитись обхідним засобом удушення права запитів” [6, с. 16]. У Франції того часу відкладання запиту на максимальний термін – місяць – вважалося похованням запиту [4, ст. 40, с. 214]. В Австрії термін для відповіді на запит охоплював один тиждень, в Бельгії – 8 днів, в Англії інтерпелюєнт міг визначити день, в який він бажав отримати відповідь.

В Російській імперії термін для відповіді на запит було визначено в один місяць. Стаття 58 Запровадження Державної ради (24 квітня 1906 р.) декларувала: “Ухвалена більшістю членів Державної Ради заява (ст. 57) повідомляється відповідному міністру або головноуправляючому окремою частиною, які, не пізніше одного місяця від дня подання їм заяви, або повідомляють Державній Раді відомості та роз’яснення, або сповіщають Раду про причини, з яких вони позбавлені можливості надати відомості і роз’яснення, яких вимагає запит” [10, с. 155 – 156]. Як видно, у цій статті містилась відповідь і на запитання: чи мав право міністр уникнути роз’яснень на запит під приводом певних причин. Виявлялось, що він мав таке право. Особливо в умовах, коли монарх призначав і звільняв уряд і велику частину державних справ вирішував у порядку верховного управління, тобто без участі палат народного представництва. Усе це сприяло уникненню уряду небажаних відповідей та роз’яснень на запити під приводом збереження державної чи військової таємниці. Саме тому стаття 59 Запровадження Державної ради 24 квітня 1906 р. передбачала звернення у пошуках остаточного вирішення долі запиту до монарха. Зокрема, вона говорила: “Якщо Державна Рада більшістю у дві третини членів не визнає можливим задовольнитись повідомленням міністра або головноуправляючого окремою частиною (ст. 58), то справа надсилається Головою Державної Ради на найвищий розгляд” [10, с. 156]. Що ж стосувалось запитань депутатів урядові, то ні в Основних

державних законах, ні в Запровадженні Державної 24 квітня 1906 р., ні в Наказі Державній раді 11 травня 1907 р. про них зовсім не говорилося.

Таким чином, право запиту державних радників Російської імперії, відповідно до оновленого революцією законодавства, було обмежено у порівнянні з західноєвропейським конституційним правом. На Заході запити (інтерпеляції) палат народного представництва урядові були одним з найважливіших способів ознайомлення останнього з настроями суспільства і суспільства з намірами уряду. Вони могли зачіпати як питання внутрішньої, так і зовнішньої політики і не тільки законність, але й доцільність дій уряду. Крім запитів депутати мали право щоденно задавати представникам уряду і запитування. Процедура інтерпеляції і запитань була спрощеною, а термін для відповідей мінімальний.

З запровадженням в Російській імперії народного представництва законодавчі палати – Державна рада і Державна дума - отримали право запиту тільки стосовно законності дій уряду. Воно було обставлене цілою низкою обмежень, які не мали місця ніде, окрім Росії. Це дозволяло урядові здійснювати будь-які заходи, прикриваючи їх “гінню законності”. Міністри могли уникнути роз'яснень на запит під приводом певних причин. Цьому сприяли ті умови, що уряд призначався монархом і був йому лише підзвітним, а велика частина державних справ вирішувалась у порядку верховного управління, тобто без втручання палат народного представництва.

Джерела та література

1. Ландау Б. Запросы и вопросы в Государственной Думе // Журнал министерства юстиции. – 1910. – № 6. – С. 176–193.
2. Лоу Сидней. Государственный строй Англии. – Спб.: “Общественная польза”, 1908. – 269 с.
3. Наказ Государственного Совета (11 мая 1907 г.) // Законодательные акты переходного времени 1904. – 1908 гг. – Спб.: Право, 1909. – С. 530–557.
4. Наказ палаты депутатов Французской республики // Журнал министерства юстиции. – 1906. – № 2. – С. 194–243.
5. Наказ Рейхстага Германской империи // Журнал министерства юстиции. – 1906. – № 1. – С. 153–193.
6. Неманов Л. Право запросов в третьей Думе // Право. – 1910. – № 1. – С. 14–20.
7. Нольдэ А.Э. Порядки австрийского парламента // Журнал министерства юстиции. – 1906. – № 3. – С. 197–224.
8. Основные Государственные Законы (23 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. – Спб.: Экон. тип., 1907. – С. 54–74.
9. Учреждение Государственной Думы (20 февраля 1906 г.) // Законодательные акты переходного времени 1904 – 1908 гг. – С. 941–957.
10. Учреждение Государственного Совета (24 апреля 1906 г.) // Конституция Российской империи. – С. 144–171.

Короленко Б.А. ВХОДЖЕННЯ КРИМУ ДО РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ: СТАБІЛІЗАЦІЙНІ ЗАХОДИ РОСІЙСЬКОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ (1783 – середина 1784 рр.)

Проблема входження Кримського півострова до складу Росії не нова в історіографії. Окремі її аспекти висвітлені в дослідженнях російських істориків XIX – початку XX століття А.Скальковського, А.Брікнера, М.Григоровича, Є.Маркова, Ф.Лашкова [1] радянських вчених С.Бахрушина, П.Нікольського, Б.Вольфсона, С.Лапіцкої, О.Маркової, Є.Дружиніної [2] а також в працях сучасних дослідників В.Возгріна, О.Слісєєвої, В.Сергійчука, Є.Шляпникової [3] та інших. Проте, головну увагу більшість істориків звертали, насамперед, на дослідження таких питань, як зовнішньополітичні обставини анексії та подальшого входження Криму до Росії, динаміку соціально-економічних процесів на півострові після його приєднання до імперії, проблеми колонізації Криму тощо. Натомість процеси політичної інкорпорації, особливо перших років по анексії, розглядалися досить поверхово, а то й взагалі лишалися поза увагою дослідників.

Тому необхідним є висвітлення таких малодосліджених аспектів входження Криму до імперії як особливості соціально – політичної ситуації на півострові після анексії та заходи російських властей щодо її стабілізації, особливості приведення до присяги кримськотатарського населення, її перебіг та наслідки, зміни в соціально – правовому становищі кримських татар тощо. Власне, дослідженню цих питань і присвячена дана стаття.

Тривала боротьба Росії за вихід до Чорного моря та оволодіння Кримським півостровом завершилася 1783 року, коли імператорським маніфестом 8 квітня було оголошено про приєднання територій Кримського ханства до імперії[4].

Відразу після анексії Кримського ханства перед Петербургом постало завдання форсованого утвердження в Криму російської влади. Досвід кримської кампанії 1770-1783 років переконував, що відносно стабільні позиції імперії в цьому регіоні можливі лише за умови постійної військової присутності та сильної кримської проросійської партії. Населення ж Криму, за винятком малочисельного угруповання колабораціоністів з середовища знаті, традиційно, з досвіду 1770-го – початку 1780-х років, було неприхильно налаштованим до росіян. Тому очевидно та нагальною була необхідність якнайшвидшого насадження і зміцнення російської або ж, принаймні, проросійської адміністрації на півострові. Проте першочерговим завданням в політиці російського уряду в завойованому краї мала стати нейтралізація двох факторів потенційної нестабільності: внутрішньополітичного – ліквідація останніх проявів опозиції до нової влади, та зовнішньополітичного, яким був традиційно відчутний вплив Османської імперії.