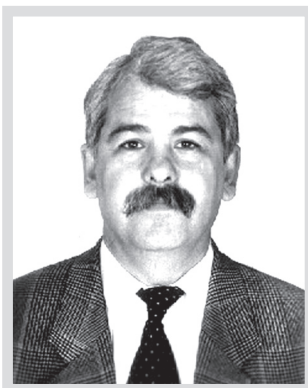


УДК 340.12

Идея народного представительства в России в 1904 – 1905 гг.: от совещательной к законодательной модели



Циунчук Р.А.

Доктор исторических наук, профессор
кафедры политической истории исторического факультета
Казанского государственного университета

В статье рассматривается актуальная проблема адаптации и практической реализации в российской политико-правовой системе начала XX века идей выборного представительства. Представленное современное научное осмысление содержания и генезиса первого российского парламента – Государственной думы дает возможность глубокого понимания феномена российского парламентаризма в контексте российского политического процесса и осуществления законотворчества. Обращено внимание на взаимодействие в процессе законотворчества отечественных традиций политико-правовой мысли и европейского парламентского опыта. Выявляются активные участники этих процессов, а также особенности и характерные черты складывавшейся отечественной выборной системы и компетенции народного представительства.

Ключевые слова: политико-правовая система, выборное представительство, процесс законотворчества, традиции политико-правовой мысли.

Продолжение. Начало в № 6, 2008 г., с. 100.

Политический кризис тем временем приобрел новые все более угрожающие черты. Проявления массового протеста все чаще сочетают в себе социальные и политические требования. Следующие друг за другом с лета 1905 г. профессиональные земские съезды, съезды Крестьянского союза и “Союза Союзов”, добиваясь введения народного представительства, радикализируют свои требования, которые смыкаются во многом с тактикой революционных сил. Роль и влияние недопускаемых к власти социальных сил растет, нарастает их конфронтация с властью. В то же время в обществе продолжается конституционное творчество. Проект “освобожденцев”, принятый за основу апрельским (1905 г.) съездом земского движения, был доработан комиссией “Бюро общеземских съездов” и опубликован уже в июле 1905 г.

в Париже редакцией «Освобождения» под названием «Проект основного закона Российской империи» с подзаголовком на русском и французском языках «Материалы по выработке русской конституции. Вып. III» и с предисловием П.Б. Струве [1]. Новый Проект сохранял основные принципы, заложенные в первом варианте. В то же время были сокращены полномочия монарха: исчезла формула “верховная власть осуществляется императором при участии Думы” и принцип неприкосновенности его особы. Однако, по проекту, как и в первом варианте, император утверждает законы, назначает и увольняет министров, созывает и распускает Думу, имеет наряду с Думой право законодательной инициативы. Более подробно были проработаны вопросы о выборах и деятельности Думы (в сложных ситуациях предполагается совмес-

тное заседание двух палат), трехлетний срок полномочий увеличен до 4 лет [1, с. 9]. Были сняты разделы о верховном суде, пересмотре Основных законов и переходных постановлениях, что, очевидно, отвечало интересам более умеренной части земцев.

В июле 1905 г., в то время, когда в обществе набирали популярность требования конституции, принимаемой Учредительным собранием (избранным на принципах демократической «четырёххвостки»: всеобщих, равных, прямых и тайных выборах), в Петергофе под председательством Николая II проходили специальные совещания, где продолжалась подготовка консервативно-бюрократического проекта совещательного представительства. В правительственной комиссии не могли сразу же реалистически оценить обстановку и принять опережающие события законодательные реформы, поскольку совсем недавно идеи представительства категорически отменялись и реальные планы политической модернизации не разрабатывались. Властная элита не была готова к принятию на себя ответственных альтернативных решений, поскольку сама самодержавная политическая система отторгала инновационную функцию власти. Допускались лишь частные тактические изменения, не затрагивающие системообразующих принципов. Поэтому в ходе совещаний конкурировали между собой две версии совещательного представительства при самодержавном монархе – реакционная и консервативная. Сторонники первой отстаивали сословную модель выборов и политически бесправное положение представительства, приверженцы второй предлагали ввести имущественно-цензовую принцип выборов и зафиксировать консультативно-совещательную роль Думы. Один из участников совещания министр народного образования В.Г. Глазов предлагал сословные выборы и разделение думской работы по отделам, надеясь, «что идея, положенная в основании деятельности Думы, дает возможность и впоследствии России обойтись без представительных собраний, организованных по Западному образцу» [2, с. 168]. Приглашенный на совещание профессор В.О. Ключевский, напротив, критиковал сословные принципы

выборов и предлагал, что Дума должна иметь возможности расширять свои права и полномочия, и что за созданием Думы может последовать усовершенствование «органического закона» (термин, используемый в качестве синонима конституции – *Р.Ц.*) [3, с. 462-463].

Под давлением обстоятельств Николай II, несмотря на свои принципиальные симпатии реакционерам, вынужден был согласиться с концепцией умеренных консерваторов, которая, к слову сказать, к концу лета 1905 года уже безнадежно устарела и отставала от требований дня. Власть, главной заботой которой было не дать обществу тех прав, которые могли бы ограничить самодержавие, хронически отставала с реформами. Запоздалые неадекватные попытки правительства дозировать предоставляемые народу права и свободы вызывали еще большую оппозиционную консолидацию общественных сил и создание новых линий политической конфликтности.

Третий период (август – октябрь 1905 г.) включил в себя два с половиной месяца наиболее напряженного политического противостояния власти и общества по проблеме превращения обещанного законосовещательного представительства в законодательный. Изданный 6 августа Манифест «Об учреждении Государственной думы» и Положение о выборах в Думу [4, с. 122-189] обозначили новую политическую демаркационную линию в противостоянии власти и общества вокруг идеи народного представительства. Прежде чем характеризовать ограниченность предложенного варианта «булыгинской» Думы, следует все же отметить, что эти документы знаменовали крупное политическое отступление самодержавия от своей абсолютистской сути, поскольку впервые в истории России вводили в политическую систему постоянный всесословный выборный орган.

В то же время при подготовке Манифеста и Положения о выборах было сделано все необходимое, чтобы инкорпорировать Думу в самодержавный режим с минимальными для имперской власти издержками. Во-первых, избирательный закон устранял от выборов значительную часть населения (молодежь до 25 лет, женщин, военнослужащих, учащихся, горожан и рабочих, не имеющих заметной собственнос-

ти, «бродячих инородцев»). Во-вторых, само положение о выборах основывалось на весьма усложненной комбинации четырех различных принципов: территориального, имущественного, сословного и разделения по роду занятий. В итоге установились куриальные принципы (по образцу заимствованных из германских выборных систем еще в 1860-70-е гг. Положения о земских и городских выборах). Вводились три неравноправные курии: землевладельческая, городская (с высоким имущественным цензом) и крестьянская (в надежде на традиционный крестьянский консерватизм и цесаризм). Для крестьян предполагалось установить четырехступенчатые выборы, для мелких землевладельцев – трехступенчатые, для помещиков и состоятельных горожан – двухступенчатые. В-третьих, для разных регионов устанавливались отличные друг от друга схемы выборов. Выборы членов Думы должны были проводиться по губерниям и областям и отдельно – по столицам (Санкт-Петербург, Москва), а также 26 крупным городам империи. Выборы в Думу в Царстве Польском, Уральской и Тургайской областях, Степном генерал-губернаторстве, Туркестанском крае и Кавказском наместничестве, а также в Сибири должны были организоваться на основе особых правил. В-четвертых, хотя Дума и получала право систематического обсуждения всех законопроектов, бюджета и отчета Государственного контроля и подготовки по этим вопросам специальных заключений, однако противовесом ей становился назначаемый императором Госсовет. Фактически Госсовет превращался в верхнюю палату, которой даже представлялась возможность в конфликтных случаях (непробытие депутатов Думы, медленное рассмотрение дел) самостоятельно обсуждать законопроекты и передавать их императору без заключения Думы. Одобренные Думой проекты поступили в Госсовет и затем подносились на “Высочайшее благоволение”. Лишь проекты, отклоненные не менее чем 2/3 членов Думы и Госсовета, возвращались в подавшее их министерство “для дополнительных соображений”. В-пятых, Дума не наделялась законодательной властью и создавалась для предварительной разработки и обсуждений законодательных положений, направляемых

в нее из министерств. Император имел право созыва и роспуска Думы. В-шестых, Дума, избираемая сроком на 5 лет, должна была состоять из общего собрания и отделов (от 4 до 8, числом членов не менее 20). Общее число членов Думы от Европейской России должно было составить 412 депутатов, в том числе 28 – от городов (6 от Петербурга, 4 от Москвы, по 1 от крупных городов). В-седьмых, учреждение совещательной Думы не меняло основ политического режима, поскольку было проведено без демократических изменений основных законов и не было дополнено ни политическими нравами граждан, ни легализацией оппозиционных движений и партий, ни действительным разделением властей и ограничением самодержавия. В-восьмых, проработанные достаточно детально положения о выборах и учреждении Думы, в целом, все же продолжали правительственную тактику дробления и дозирования реформ. В-девятых, учреждение Думы фактически институализировало новую структуру в рамках прежней политической системы. Созыв Думы был назначен на начало 1906 года. Противоречие легитимности Думы, основанной на выборно-рациональном принципе и слабеющей легитимности самодержавия, терявшего свой традиционный статус, должно было неминуемо породить конфликтность их взаимоотношений.

Очевидно, что в силу всех этих причин вариант “булыгинской” Думы не мог удовлетворить общество и его политических лидеров. Более того, манифест не только не успокоил общество, но подтолкнул революционную оппозицию к новой форме борьбы – общероссийской политической стачке. В ряду первоочередных требований забастовщиков звучали лозунги Учредительного собрания, демократических выборов, полномочного народного представительства. На митингах звучали также призывы к свержению самодержавия и установлению республики. Страх перед революцией, серьезные колебания в выборе средств умиротворения страны охватили в эти дни и коридоры верховной власти. Начальник канцелярии Министерства императорского двора генерал А.А. Мосолов так передавал сложившуюся в политической команде императора атмосферу тревоги и спешного поиска альтернатив разрешения кризиса:

“Под влиянием террористических актов и объявлений всеобщей забастовки растерянность в правительственных кругах достигла высшей точки. Все признавали необходимость реформ, но почти никто не отдавал себе отчета в том, в чем они должны были выразиться. Одни высказывались за введение либеральной конституции, другие – за создание совещательного органа, третьи – за диктатуру по назначению, а четвертые считали, что порядок и умиротворение должны быть водворены лично государем диктаторскими приемами” [5, с. 212].

Параллельно с борьбой за тот или иной способ выхода из политического тупика разворачивалась борьба за влияние в верхних эшелонах власти между консерваторами-охранителями (которых олицетворял обер-прокурор Священного Синода К.П. Победоносцев) и правительственными реформаторами (председатель Комитета министров С.Ю. Витте). Сил для вооруженного подавления всеобщей забастовки было явно недостаточно, а желающих занять пост военного диктатора не нашлось. Западные кредиторы рекомендовали наводить порядок в России, сочетая гарантии твердой власти с демократическими свободами. Очередной Земский съезд в сентябре 1905 г. отверг “булыгинскую” модель Думы и сформулировал в своем обращении к населению три группы конституционных требований: 1) обеспечение прав личности, свободы слова и печати, свобода сходов, собраний союзов; 2) установление выборов на основе всеобщего избирательного права; 3) “решающий голос Думы в законодательстве и право действительного контроля над бюджетом и администрацией” [6, с. 39]. Эти пункты спустя месяц, в октябре 1905 г., легли в основу подготовленного по поручению С.Ю. Витте либеральным членом Госсовета А.Д. Оболенским проекта царского Манифеста. Царь вынужден был согласиться с предложениями С.Ю. Витте о введении законодательной Думы и гражданских свобод, осуществление которых поручалось объединенному кабинету министров. Накануне принятия виттевского варианта Манифеста 17 октября “Об усовершенствовании государственного порядка” Николай II с горечью писал: “Да, России даруется конституция. Немного нас было, которые боролись против нее. Но поддержки в этой борьбе ниоткуда

не пришло, всякий день от нас отворачивалось все большее количество людей и, в конце концов, случилось неизбежное” [7, с. 144].

Манифест 17 октября 1905 г. зафиксировал наиболее серьезный за всю отечественную историю (и как всегда вынужденный) шаг самодержавия в направлении политической модернизации системы и формирования правового государства, провозглашая в России гражданские права, свободы и созыв законодательной Думы.

Манифест 17 октября возлагал на правительство выполнение трех взаимосвязанных политических задач (начальных компонентов политической демократизации строя): 1) даровать населению “основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов”; 2) установить как неизбежное правило, “чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий, поставленных от нас властей”; 3) привлечь к участию в Думе те “классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив за сим дальнейшее развитие начала общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку” [4, с. 228]. В тот же день Николай II одобрил поданный ему ранее доклад С.Ю. Витте, содержащий изложение программы и тактики правительства в новых условиях. Резолюция царя “Принять к руководству” придавала докладу силу закона. Николай II подписал также повеление об объединении деятельности министров. Фактически Манифест 17 октября и программа С.Ю. Витте были ответом прагматически мыслящей части правящей элиты на стихийно надвигающуюся революционную альтернативу.

Доклад С.Ю. Витте впервые официально вводил термины “правовой порядок”, “правовой строй”, “элементы правового строя” (свободы), “гражданские свободы”, “однородность состава правительства” и “гражданский навык”. Предполагалось, что инициативу по проведению реформ и подготовке “таких учреждений и таких законодательных норм, которые соответствовали бы выяснившейся полити-

ческой идее большинства русского общества”, должно взять возглавляемое председателем Совета министров правительство. В докладе формулировались принципы взаимоотношений правительства с будущей Думой: а) “полное несомещение в выборы”; б) поддержание престижа Думы, доверие к ее работе; в) непротиводействие решениям Думы, если они не станут “коренным образом расходиться с величием России”; г) развитие положения о Думе “в зависимости от выяснившихся несовершенств и запросов времени”; д) проведение “реформы Госсовета на началах видного участия в нем выборного элемента” для обеспечения нормальных взаимоотношений с Думой. Доклад также содержал принципы общеполитической деятельности правительства: 1) прямота и искренность в утверждении гражданской свободы и установление ее гарантий; 2) стремление к устранению исключительных законоположений; 3) согласование действий всего правительства; 4) устранение репрессий против действий, не угрожающих обществу и государству; 5) “противодействие действиям, явно угрожающим обществу и государству” [4, с. 229-233].

Итак, Манифест 17 октября и Указ 19 октября 1905 г. “О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений” [4, с. 233-238] обозначили переход к новому качеству политического процесса, поскольку обещали сделать реальностью новые для России политические институты: политические права и свободы, обеспечивающие участие личности и общества в политической деятельности, общегосударственное законодательное представительство – Думу и высший исполнительный правительственный орган – объединенный под руководством председателя Совет министров. Вместе с тем, Манифест 17 октября 1905 г. – это скорее декларация о конституционных намерениях, чем конституционный акт, а тем более конституция, поскольку его краткий текст содержал лишь заявление о новых основных принципах и компонентах политической системы, но не прописывал, как положено конституции, эту систему в развернутом комплексе и обстоятельной характеристике, не детализировал структуру и функции властной системы и модель взаимоот-

ношений имперской власти с законодательными и исполнительными структурами, не прорабатывал в конкретике типологию режима и нормы регулирования политической жизни личности, общества, государства как субъектов политики. Безусловно, главное политико-правовое значение Манифеста 17 октября состояло в том, что он подводил черту под существованием неограниченного самодержавного абсолютизма. Вместе с тем, рамочный, конспективный характер Манифеста создавал для власти и общества ситуацию нового политического выбора между различными моделями реализации заложенных в него идей и обещаний. Декларативные формулы требовали адекватной нормативно-правовой расшифровки, много важных проблем (особенно связанных с конкретными полномочиями Думы в меняющейся политической системе, выборным механизмом, процессом законотворчества, перспективами представительства) либо прозвучали в общем, достаточно неопределенном виде, либо вообще остались за рамками Манифеста. Самодержавие, таким образом, даже в момент отступления продолжало придерживаться трех особенностей своей политической тактики: метода дозирования реформ в схеме “отложенной модернизации”; тактики расчленения модернизационного комплекса и противопоставления одних реформ другим; принципа неопределенности формул и недосказанности обещаний.

Особенности этой тактики в дальнейшем заметно повлияли на дальнейшие судьбы российского конституционализма и парламентаризма, официальная дата которых связана непосредственно с Манифестом 17 октября 1905 года.

Четвертый период развития идеи народного представительства в российском политическом процессе начала XX века (октябрь – декабрь 1905 года) начался с конкретизирующих Манифест 17 октября 1905 г. документов и включал в себя общественную полемику и правительственную активность по наполнению положений манифеста конкретным содержанием, острые дискуссии вокруг избирательного закона, функций и полномочий Думы, борьбу в связи с проблемой участия в первых выборах, попытки найти посредством новой политической системы (с выборным народным представительством) консенсус между властью и обществом.

Реформаторский процесс после принятия Манифеста 17 октября 1905 г. сохраняет некоторые старые особенности и приобретает новые: во-первых, принятие политических и управленческих решений все еще имеет спазматический, вынужденный характер; во-вторых, реформаторские идеи, восходящие от общества к власти, приобретают во властных решениях деформированный характер, в-третьих, изменения по-прежнему невозможны без санкций монарха, который фактически не принимает идей конституционной модернизации и парламентаризма, в-четвертых, авторитарная власть пытается регулировать конституционную парламентскую информацию и инновационную деятельность; в-пятых, отсутствие поэтапной последовательно сконструированной модели движения реформ порождает непоследовательность и политические шарахання, постоянные корректировки курса; в-шестых, по мере реализации идей конституционализма усиливается потребность в преодолении разрыва между декларированными перспективными политическими задачами и текущими интересами различных политических групп (в том числе властных); в-седьмых, дефицит времени для принятия властных решений и сохранение конфронтационности власти и общества приводит к недостаточно просчитанным ходам, отсутствию независимой экспертизы, обстоятельных прогнозов и вариантов политического поведения, выдвижению вместо конечных целей промежуточных результатов.

В октябре – декабре 1905 года законотворческая деятельность объединенного с 19 октября 1905 г. правительства была направлена на то, чтобы, с одной стороны, продемонстрировать законодательное осуществление обещаний Манифеста 17 октября 1905 г., с другой стороны, до созыва Думы (в конце апреля 1906 г.) определить допустимые пределы даруемой свободы и демократии. Так, Указ 11 декабря 1905 г. “Об изменении Положения о выборах в Государственную думу и изданных в дополнение к нему узаконений”, хотя и не признавал требований всеобщего равного избирательного права, но дополнил прежнюю “булыгинскую” избирательную схему за счет создания новой избирательной курии для рабочих и расширил

число избирателей в селе за счет мелких землевладельцев, настоятелей церквей, владеющих землей, арендаторов и управляющих имениями, а в городской среде – за счет мелких собственников, чиновников и пенсионеров, а также служащих местного и сословного самоуправления, железнодорожных и торгово-промышленных предприятий [4, с. 291-304].

Вслед за этим законом уже в 1906 году в ходе начавшихся выборов в Думу последовали законодательные акты, детализирующие думскую политическую модель представительства и одновременно, лимитизирующие ее потенциальные властные претензии, – Манифест 20 февраля 1906 года “Об изменении учреждения Государственного совета и пересмотре учреждения Государственной думы” и Указы от 20 февраля 1906 года “О переустройстве учреждения Государственного совета, и “Об учреждении Государственной думы”, а также Указы от 8 марта 1906 г. “Об утверждении правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных”, также другие указы, регулирующие отдельные нормы и стороны жизни народного представительства (об обеспечении безопасности выборов созыва Думы и Госсовета и т.д.). 23 апреля 1906 г. за четыре дня до открытия заседаний Государственной думы первого созыва была издана новая редакция “Основных Государственных законов”, а 24 апреля 1906 года подписан Указ “Об утверждении учреждения Государственного совета”, закрепившие новую конструкцию и баланс власти.

Так менее чем за год оформился новый политический облик Российской империи, составными частями отечественной политической системы стали выборный общеимперский законодательный орган – Государственная дума в качестве нижней палаты и реформированный полувыборный Государственный совет в качестве верхней палаты. Выборное законодательное представительство стало официально признанным политическим институтом, компонентом политического процесса, участником политической жизни страны. Начался новый период практического развития и практической реализации идеи народного представительства

в России – одиннадцатилетний думский период, продолжавшийся с рубежа 1905-1906 года до 1917 года.

Литература:

1. Крыжановский С.Е. Воспоминания: Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего статс-секретаря Российской империи. – Берлин, 1938.
2. Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. – СПб., 1991.
3. Нечкина М.В. Василий Осипович Ключевский. – М., 1974.
4. Законодательные акты переходного времени. 1904-1906 гг. Сборник законов, манифестов, указов Правительствующему сенату, рескриптов и положений Комитета министров, относящихся к преобразованию государственного строя России, с приложением алфавитно-предметного указат. / Под ред. Н.И. Лазаревского. – Изд.2-е. – СПб., 1907.
5. Мосолов А.А. При дворе последнего Российского императора. – М., 1993.
6. Алексеев А.С. Манифест 17 октября 1905 года и политическое движение его вызвавшее // Юридический вестник. – 1915. – Кн.ХІ(ІІІ).
7. Черменский Е.Д. Буржуазия и царизм в первой русской революции. – М., 1970.

The Idea of Representation of People in Russia in 1904-1905: from Deliberative to Legislative Pattern

The article refers to actual problem of adaptation and application of the ideas of representation of people in political and legal system of the beginning of the XX century. Contemporary scientific conceptualization of contents and genesis of the first Russian Parliament – State Duma – gives an opportunity of deep understanding of Russian parliamentarism phenomenon in the context of Russian political process and lawmaking. The author focuses attention on the interrelation of domestic traditions of political-legal thought and European parliamentary experience in the process of lawmaking. The article discovers the active participants of this processes and peculiarities and characteristic features of electoral system and competence of representation of people.

Key words: political-legal system, elective representation, process of lawmaking, tradition of political-legal thought.

