

ВЕРХОВНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ЛИБЕРАЛЬНАЯ ОППОЗИЦИЯ В ПЕРИОД КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ И РЕВОЛЮЦИИ В РОССИИ В 1904–1907 ГГ.: ПРОБЛЕМА СОТРУДНИЧЕСТВА

С.Н. ВОРОНОВ

Кафедра теории и истории государства и права
Астраханский государственный технический университет
414025 Россия, Астрахань, ул. Татищева, 16, Россия

В настоящее время история конституционных реформ, развитие конституционализма, конституционная реформа как общественное и правовое явление разрабатывается представителями различных общественных наук: истории, политологии, теории государства и права, конституционно-го права и других. Необходимо сквозное исследование, сравнительный и системный анализ конституционных реформ в России и оценка отечественного исторического и юридического опыта конституционных реформ. Конституционная реформа как особое общественное, государственно-правовое явление выделено отечественной наукой как самостоятельный объект теоретико-правового и историко-правового исследования. В настоящее время известны монографические, диссертационные исследования по отдельным аспектам этой проблематики (А.И. Медушевский, В.В. Бутько, В.И. Кравец, И.Г. Шаблинский, Р.А. Ромашин). Изучение данной темы включает анализ событийного, понятийного, функционального и институционального аспектов и позволяет сформировать систему теоретических, исторических, государственно-правовых знаний, выделяемых в качестве научного направления – теории и истории конституционных реформ.

Для изучения названной проблемы был проведен сбор и обработка архивного материала ряда фондов Российского Государственного исторического Архива в Санкт-Петербурге: Общего собрания Государственного Совета, Комитета министров, Совета министров 1904–1907 гг., а также публикации материалов секретных совещаний в Петергофе 1906 г. по пересмотру Основных государственных законов, мемуары участников событий, научные публикации современников, материалы съездов и собраний общественных объединений, партий.

В научной литературе хронологический отсчет рассматриваемой реформы ведется с Высочайшего Указа Его Императорского Величества от 12 декабря 1904 г. «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка»¹. Мы же имеем свидетельства о том, что процесс протекал значительно сложнее. Видный деятель земского движения Д.Н. Шипов указывал, что назначенный в августе 1904 г. после убийства В.К. Плеве министр внутренних дел князь П.Д. Святополк-Мирский уже 16 сентября 1904 г., опираясь на положения Манифеста монарха 26 февраля 1903 г., обратился к членам министерства с программой действий². Суть программы князя Мирского, озвученной 4 ноября 1904 г. на совещании в МВД, по свидетельству С.Е. Крыжановского состояла в либерализации общественной жизни в России путем пересмотра чрезвычайного законодательства Александра III, привлечения выборных от общественных учреждений к законодательной деятельности, пересмотра законодательства о крестьянах для ликвидации общинного землевладения, пересмотра законодательства о земских и городских

учреждениях с целью привлечения к деятельности в них более широких слоев общества³. Таким образом, он отталкивался не столько от мнения земского съезда, как представляется это в современной нам литературе, сколько от предшествовавших правительственных разработок плана преобразования общественного строя. Земцы же, напротив, учитывали позиции нового министра МВД и составили программу съезда представителей губернских управ и земских деятелей, планируя его созыв на 6-7 ноября 1904 г. В дальнейшем, по свидетельству Д.Н. Шипова, они пошли дальше умеренных предложений МВД: настаивали на образовании в России выборного представительства, оказывая тем самым давление на правительство.

Опираясь на резолюцию ноябрьского частного собрания 89 земцев в Санкт-Петербурге, Святополк-Мирский 2 декабря изложил Николаю II содержание их резолюции в своем докладе о необходимости реформ, признав при этом законными пожелания общественности ввести в состав Государственного Совета выборных от общественных учреждений с тем, чтобы через 10–20 лет перейти к конституционному строю в России. Николай II отнесся благосклонно к этому предложению. Для его обсуждения он решился на образование особого совещания под своим личным представительством. Никаких конфликтов с обществом в данном вопросе пока не наблюдалось. Однако позиция, занятая в созданном совещании С.Ю. Витте и К.П. Победоносцевым, затормозила и в конечном счете сорвала процесс принятия решения. Витте настоял на поручении канцелярии Комитета министров подготовить проект указа. В него положение о привлечении выборных к законодательной деятельности не было включено. Витте, по словам великого князя Сергея Александровича, настоял перед Николаем II на такой редакции указа, указывая на опасность предложений Мирского. О том же сообщил и С.Е. Крыжановский⁴, разработчик доклада Святополк-Мирского, со слов своего патрона. Указ последовал 12 декабря 1904 г. По мнению либеральной части общественности именно это и стало причиной разрастания конфликта между властью и общественным движением. Земцы, настроенные умеренно, ожидали начала реформ. Тормоза переход к умеренным реформам, государственная власть встретила с революцией.

В Комитете министров в декабре 1904 г. началась работа по выработке предложений о путях реализации предписаний Высочайшего Указа от 12 декабря 1904 г. Были внесены следующие предложения:

– регламентировать полномочия Государственного Совета, Сената и Совета Министров в законодательном процессе; развивать административную юстицию по пути создания административных судов, разработать законопроект о местных административных судах; развивать законодательство о гражданской и уголовной ответственности государственных служащих; разработать новые законопроекты с привлечением представителей выборных городских и земских учреждений – Земское и Городовое положения – с целью привлечения местных властей к законодательной деятельности по некоторым предметам местного управления; пересмотреть законодательство о полномочиях органов государственной власти по охране государственного порядка и общественной безопасности; пересмотреть законодательство о печати, отменив ряд ограничений.

Все эти предложения были внесены на утверждение императора, которое последовало в январе, уже после событий в Санкт-Петербурге, означавших начало революции⁵. Таким образом, процесс реформирования наложился на революционные выступления и получил, как мы увидим, уже иное развитие. Нарботки МВД периода Мирского по плану реформ оказались востребованными в новых условиях. В 1906 г. Горемыкин, очередной министр внутренних дел, потребовал представить проект доклада Мирского для его изучения и использования. Затем Николай II передал доклад Мирского со своими пометками новому министру МВД П.А. Столыпину. Тогда же ряд положений доклада Мирского в порядке ст.87 Основных государственных законов был реализован.

С началом революции в России в 1905 г. государственная власть теперь уже в новых условиях вернулась к составлению четкого плана преобразований общественного строя и пределов этих преобразований. 18 февраля 1905 г. последовал рескрипт Николая II, предписывающий правительству разработку законодательства о народном представительстве и создание для этого особо-

го совещания под председательством министра внутренних дел А.Г. Булыгина. Булыгин поручил разработку проекта закона о народном представительстве в составе двух законосовещательных учреждений С.Е. Крыжановскому, члену аппарата МВД. По его признанию, за образец был взят проект государственных преобразований, в том числе учреждения Государственной Думы М.М. Сперанского⁶. Разработчик проекта полагал перенести всю тяжесть работы по законопредложениям в отделы Думы, образуемые по отраслям государственного управления. Для ее выборов Крыжановский предлагал использовать существовавшие уездные земства. Булыгин же настоял на многоступенчатой системе выборов для расширения представительства от крестьян. Проект был подготовлен в конце мая 1905 г. В конце июня было образовано Особое совещание под председательством графа Д.М. Сольского, где Витте вновь выступил самым ярким критиком: почему отстранены от выборов евреи, почему так мало представительство от крестьян? В конце концов, 6 августа Учреждение Государственной Думы и Положение о выборах в Государственную Думу были изданы от имени императора без особых изменений представленного проекта.

Следующая часть исследования представляет особый интерес, поскольку роль общества в процессе реформы до сих пор практически не исследовалась. Параллельно с деятельностью правительства по составлению плана преобразований, общественность включилась по призыву императора в этот процесс. Канцелярия Совета министров осуществляла сбор и обобщение поступивших в правительство предложений. Первые 36 обращений отдельных лиц и сообществ были представлены Особой комиссией под руководством графа Сольского 17 марта 1905 г.⁷. Заметно в самих предложениях, тексты которых в особых журналах изложены в перепечатанном виде (возможно, что их еще и редактировали), отсутствие безусловной поддержки абсолютной монархии. Многие из них направлены на предоставление законодательных прав народному представительству, а не законосовещательных. В некоторых выражено требование отстранить от выработки законопроектов скомпрометировавшую себя исполнительную власть, созвать Земский Собор как учредительную власть и т.д. Всего членам Особого совещания, членом которого был и сенатор, профессор уголовного права Н.С. Таганцев, было представлено 216 писем с предложениями по законодательству о народном представительстве. Таганцев число замечаний и предложений оценил как ничтожно малое. Он также отмечал общую инертность просвещенной части общества в этом процессе⁸.

Надо отделять такие оригинальные попытки предложить проекты законов от сфабрикованных, пропагандистского характера выступлений в печати, торжественных адресов на имя императора и устных заявлений, повторенных затем лояльной прессой, где выражалась полная и безоговорочная поддержка лично Николая II и его политики. Еще современниками такие акции были оценены как провокационные. С.Е. Крыжановский в своем проекте указывал на необходимость параллельного укрепления единства исполнительной власти – от реорганизации полиции до образования единого правительства в виде совета министров под началом председателя совета⁹. Им был составлен постатейный проект об учреждении совета министров. Эти предложения остались без внимания. Позднее Витте ими воспользовался и предложил образовать единый Совет министров, став затем его председателем. В октябре 1905 г. в условиях нарастания революционного движения император при участии правительства принял решение о радикальных преобразованиях общественного строя. Власть предприняла реформу законодательства о Государственной Думе, предоставив ей законодательную власть и расширив представительство населения за счет введения новых разрядов населения в число избирателей, в том числе образовав «рабочую курию». На этом этапе шли интенсивные консультации с представителями умеренных кругов общественности (Д.Н. Шиповым, В.Д. Кузьминым-Караваевым, кн. А.Д. Оболенским, М.А. Стаховичем, кн. С.Н. Трубецким и другими). Крыжановский считал, что ни либералы, в том числе Муромцев и Гучков, ни Витте не знали толком положения в стране, как его знали чиновники МВД. Поэтому торопливость во введении столь широкого представительства

(либералы настаивали на всеобщем избирательном праве) могла привести и привела к тому, что в Думе стали задавать тон левацки настроенные депутаты, обещавшие избирателям «приманки».

Между прочим, современники отмечали полное незнание Витте, безусловно, грамотного финансиста и опытного царедворца, вопросов государственного права. Император, судя по материалам протоколов заседаний Царскосельских совещаний и впечатлениям современников, оказался более подготовленным к обсуждению избирательного законодательства, чем его просвещенный премьер. Туда были приглашены от «общественности» Д.Н. Шипов, А.И. Гучков, граф Вл.А. Бобринский. Все трое выступили за всеобщее избирательное право. Однако в период третьего заседания министр внутренних дел П.Н. Дурново получил телеграмму о восстании в Москве. После этого власть не пошла на выработку нового избирательного закона. Прежний закон был лишь дополнен и в таком виде издан.

Очередной задачей власти стал пересмотр учреждений Государственной Думы и Государственного Совета, а затем и Основных государственных законов, чтобы ввести их в новом виде до того, как соберется Дума и обновленный Госсовет. Подготовка проектов по пересмотру законов о законодательных учреждениях проводилась в совещании под председательством графа Сольского. Параллельно этому были объявлены выборы в Государственную думу.

Витте в октябре 1905 г. возглавил Совет министров и предпринял попытку «завзять» в правительство умеренных оппозиционеров Шипова, Гучкова и Оболенского¹⁰. Однако, действуя с помощью уловок и прямого обмана, он не добился результата. Попытки консультаций и компромиссов с оппозицией предпринимались и в рамках взаимодействий с Думой. Так, под конец существования I Государственной Думы Столыпин пытался установить контакт с ее председателем Муромцевым, однако это также ни к чему не привело. Либералы, в том числе весьма умеренные, предпочитали дистанцироваться от правительства, не веря в его реформистские намерения, а также требуя больше возможного от него. Современники прямо обвиняли Витте в дискредитации самой возможности союза правительства с либеральной общественностью. Закономерным, учитывая облик первой Думы и обстановку в стране, был роспуск Думы в 1906 г. Крыжановский отмечал что, вопреки некоторым опасениям, это не вызвало ни волнений в стране, ни краха на бирже.

После роспуска Думы курс правительства оставался тем же, как его наметил Мирский: устранение, в чем возможно, причин общественного недовольства. Главным стал крестьянский вопрос, затем последовали в порядке ст. 87 ОГЗ указы о смягчении религиозных запретов, об обществах и союзах, о печати. Все эти меры были разработаны в МВД задолго до появления там Столыпина. В данный момент они использовались и для ослабления позиций революционеров. Была предпринята попытка составить коалиционное правительство. Маневр, подобный Витте, пытался совершить Столыпин, но более простым способом. Он обратился к представителям правого крыла либералов (граф П.А. Гейден, Н.Н. Львов, А.И. Гучков, Д.Н. Шипов, кн. Г.Е. Львов) с предложением войти в его кабинет, но при этом отказался изложить свою программу, а только обещая курс реформ в интересах наиболее многочисленных классов¹¹.

Уже осенью 1906 г. МВД предприняло меры для пересмотра законодательства о выборах в Думу: предлагалось устранить противоречие в толковании Сената ряда норм избирательного закона, по которым в ряде случаев крестьянам обеспечивалось двойное представительство (по сельским избирательным съездам и по съездам мелких землевладельцев). Однако при Горемыкине это изменение не было принято¹². К необходимости пересмотреть избирательное законодательство правительство пришло окончательно при II Думе в период премьерства Столыпина. По его поручению Крыжановский, тогда уже товарищ министра внутренних дел, подготовил три проекта, из которых получил поддержку «бесстыжий», где контроль над выборами отдавался представителям сравнительно крупного землевладения.

Критика, споры вокруг характера нового избирательного закона и его юридической природы начались с момента его издания¹³. Крыжановский считал, что манифест, при котором был издан

закон, не был актом, изданным в порядке ст. 87 Основных Законов, а актом учредительным, исходящим непосредственно от Верховной власти и потому не требовавшим последующего одобрения Думы и Госсовета. Он признавал, что закон противоречил Основным Законам, но это был выход из тупика в тех условиях. Другим выходом была бы «полная ликвидация народного представительства и переход к диктатуре, либо переход к областному представительству, однако эта мысль тогда не полностью созрела».

Интерес вызывает проект МВД, составленный в 1907–1908 гг. об общем переустройстве управления империей на основе разделения ее территории на 11 областей с образованием в них областных земских собраний и областного правительственного управления с гражданским начальником во главе. Эти земские собрания получали бы широкое право местного законодательства по предметам, не имевшим общего значения¹⁴. При Столыпине в МВД разрабатывался проект административной реформы, по которой губернатор превращался из агента Верховной власти, каким он был по букве закона, в агента правительства, т.е. в орган исполнительной власти империи, централизующий в своих руках местное государственное управление. Подобное должно было произойти с государственным управлением в уездах – введение должности уездного начальника вместо предводителя дворянства. Административная реформа предполагала введение и административной юстиции. Однако эти меры были приостановлены и, в конечном счете, не использованы Столыпиным из-за боязни сопротивления дворянства, уже превратившегося в откровенно паразитирующее сословие в политическом смысле: оно требовало внешнего сохранения своей политической роли, которую перестало играть еще с освобождения крестьян.

Исследование проблемы сотрудничества власти и общества в ходе конституционной реформы показало, что государственная власть продолжительное время в различных формах подготавливалась к проведению либерального реформирования общественной системы. Значительную роль в этом процессе сыграли ряд центральных органов управления, прежде всего Министерство внутренних дел. Значителен вклад Государственного совета в разработку проектов по отдельным направлениям реформы. Очевидно, что общим для них было понимание необходимости коренной реформы. В литературе же до сих пор недооценивалась их позитивная роль в этом процессе. Проекты основных положений законодательства по ряду направлений государственной деятельности были подготовлены еще до начала революции и использовались непосредственно при подготовке актов конституционной реформы в 1905–1906 гг. Таким образом, видна преемственность в реформаторской деятельности государства.

Умеренная оппозиция в лице либералов в принципе была готова к сотрудничеству с государственной властью на пути либеральных реформ. Однако недоверие в процессе подготовки к реформам проявилось с обеих сторон и не было преодолено. Представители либеральной оппозиции демонстрировали нередко радикализм: в ряде случаев не соблюдали условий сотрудничества или выдвигали требования, реализация которых скорее привела бы к дезорганизации общественной жизни, чем к ее либерализации. Одним из таких было требование немедленного введения всеобщего избирательного права. В свою очередь Витте, а затем и Столыпин добавляли к себе недоверие тем, что пытались заполучить в правительство представителей умеренной оппозиции методами, неприемлемыми для последней.

Представители государственного управления (далеко не одинаковые по своим идеологическим и политическим взглядам) скептически оценивали способности, как монарха, так и российского общества к государственному управлению и предлагали постепенный переход от авторитарной к либеральной модели управления. В ходе Царскосельских 1906 г. совещаний большинство участников оказали давление на главу государства с целью сохранить сложившееся зыбкое согласие с общественностью в вопросе формы государственного правления. При этом они отклонили радикальные требования оппозиции.

Система управления государством не способствовала объективному информированию главы государства о настроениях широких слоев общества и глубине кризиса: даже наиболее умеренные предложения общественности подвергались редактированию специальных комиссий. Эта же система позволяла высокопоставленным сановникам, в частности С.Ю. Витте, использовать кризис для подготовки своего дальнейшего карьерного роста, принося при этом в жертву возможность компромисса с оппозицией.

Предоставленная обществу сложившимися условиями уникальная возможность прямого участия в законодательной деятельности путем подачи законодательных предложений по вопросу участия народных представителей в законодательстве была при этом существенно ограничена сроками и условиями обработки этих предложений. При этом видно, что и общественность оказалась в значительной степени не готова к такому сотрудничеству: об этом свидетельствует количество поданных предложений, степень их разработанности. Только отчасти это объясняется отсутствием сложившихся политических партий, для чего не существовало правовых условий. Факт дарования конституции в виде «Свода основных государственных законов», а также проведение выборов в Государственную думу были не только результатом революционного взрыва, но и долговременной целенаправленной работы органов государственной власти, использовавшей наработки не только ряда последних лет, но и вековой давности, а также зарубежный опыт.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Кравец А.И. Конституционализм и российская государственность в начале XX века. М., 2000. С. 63.

² Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918. С. 239–288.

³ Крыжановский С.Е. Воспоминания. Berlin, (б.д.). С. 17–21.

⁴ Там же. С. 26.

⁵ РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5703, 5706, 5707, 5708.

⁶ Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 34.

⁷ РГИА, Ф. 1276. Оп. 1. Д. 6

⁸ Таганцев Н.С. Пережитое. Пг., 1919. Вып. 2. С. 81–82.

⁹ Крыжановский С.Е. Указ. соч. С. 51.

¹⁰ Шипов Д.Н. Указ. соч. С. 334–345.

¹¹ Там же. С. 461.

¹² Крыжановский. Указ. соч. С. 94–95.

¹³ Там же. С. 114.

¹⁴ Там же. С. 131–132.

SUPREME STATE BODIES AND LIBERAL OPPOSITION IN CONSTITUTIONAL REFORM AND REVOLUTION (1904–1907): A PROBLEM OF COLLABORATION

S.N. VORONOV

Department of Theory and History of State and Law
Astrakhan State Technical University
16 Tatischev str., Astrakhan 414025 Russia

The research of constitutional reform mechanism based on archives sources and memoir literature makes evident the continuity of governmental work on the concept of social system reformation before the 1-st Russian revolution and in it. Tough dialogue of government and moderate opposition with its wide demands had not been stopped through the revolutionary clashes. The state power had to look for new ways for cooperation with the society. It led to foundation of the first Russian constitution as a result of a temporary compromise.