

13. Шульгин В.В. Дни // Шульгин В.В. Годы. Дни. 1920 год. М., 1990.
14. Dumas A. George: T. 1 / Alexandre Dumas. Bruxelles : Meline, Cans et comp., 1843. [4], 262 p.
15. Castellan A.L. Lettres sur l'Italie, faisant suite aux lettres sur la Moree, l'Hellespont et Constantinople: T. 2 / Antoine Laurent Castellan. Paris : A. Neveu, libr. : Impr. de le Normant, 1819. [6], 307, [1] p., 17 pl.
16. Goethe [J. W., von]. Le Faust / Johann Wolfgang von Goethe ; trad. rev. et complete, precedee d'un essai sur Goethe par M. Henri Blaze ; ed. illustree par M. Tony Johannot. Paris : Michel Levy freres., libr.-ed. ; Dutertre, libr.-ed. : Typ. Lacrampe fils et comp., 1847. [6], [373] p., [8] pl., [1] ill.
17. Деф. экз.: нет обл. С. 9–373.

С.Г. Сиротина

*Саратовский государственный
социально-экономический университет*

ПОПЫТКА САМОДЕРЖАВИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СТРОЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ОТ МАНИФЕСТА 17 ОКТЯБРЯ К КОНСТИТУЦИИ)

Современный российский конституционализм основывается на развитии демократических идей и правовых принципов, впервые объявленных Высочайшим Манифестом 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка». Обусловивший переходный период российского государственного строя от абсолютизма к конституционной монархии, Манифест 17 октября 1905 г. положил фактическое начало истории российского конституционализма, когда на уровне Закона были закреплены основные принципы и идеи Конституции.

Манифест 17 октября 1905 г. готовился в условиях крайнего дефицита времени бюрократическими методами без привлечения общественных деятелей с целью успокоения смуты, охватившей всю Россию. Его текст был разработан графом С.Ю. Вите при участии Н.И. Вуича и князя А.Д. Оболенского. Он вводил Россию в новый фазис политического развития и декларировал основные принципы конституционализма – «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов», а также устанавливал, как незыблемое правило, «чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы» [10, с. 91].

В советской историографии характеристика Манифеста 17 октября давалась не на научной основе, а скорее с идеологических позиций. Хотя его изучение предполагало использование инструментария исторической, юридической и политических наук, советские исследователи не использовали научный потенциал, накопленный выдающимися дореволюционными историками, юристами, государствоведами – об этом свидетельствуют труды П.Б. Струве, С.Г. Пушкарева, И.В. Гессена, Б.Э. Нольде, Е. Староградского, В.В. Леонтовича, П.И. Новгородцева и др.

Но после распада СССР все чаще ученые стали сравнивать период современного конституционного строительства России со временем появления в Российской империи конституционных актов. Начало этому процессу положили И.М. Степанов и А.Н. Медушевский [11; 15]. Именно с их плодотворных разработок, в которых прослеживалась тенденция к нестандартным, совершенно отсутствовавшим прежде концепциям, можно вести отсчет новейшей историографии законотворчества России эпохи поздней империи.

Отправной точкой в этих исследованиях послужила доктрина о роли Манифеста 17 октября в развитии конституционализма в России. Так, доктор юридических наук И.М. Степанов в статье «Грани российского конституционализма», анализируя развитие системы российского конституционализма, затронул вопрос о роли Манифеста 17 октября в преобразовании формы правления. Манифест, по мнению ученого, преобразовал самодержавную монархию в конституционную [15, с. 32].

В 1996 г. прошла Международная научная конференция «1905 год – начало революционных потрясений в России» [12, с. 210–211]. К.Ф. Шацилло в докладе «Альтернативы социально-политического развития России в начале XX века» проследил чередование потенциальных вариантов общественного прогресса, отметив при этом, что отрицание возможности либерального пути развития России – абсолютный фатализм. Он доказывал, что после 1 марта 1881 г. у России существовали три пути – реформы, контрреформы или статус-кво. После 1894 г. – реформы или революции? Выбор в пользу революции был сделан практически самим Николаем II, решившим совершенно сознательно подавить силой народное возмущение. Он пошел по стопам отца, подавившего смуту силой, но не учел произошедших в обществе изменений, за что и поплатился.

Но в данную парадигму ученого не вписывался ни Манифест 17 октября, ни четыре созыва Государственной думы. Помимо подавления восстания, были представлены и гражданские свободы, которые по значимости можно сравнить только с реформами 1860-х гг. А значит, вывод о том, что

единственный виновник революционных потрясений – российский самодержец, был, на наш взгляд, слишком односторонен.

Об этом свидетельствует и то, что новая редакция Основных Законов 23 апреля 1906 г. была утверждена государем и обнародована Правительствующим Сенатом при Именном Указе, в котором содержались такие слова: «...Мы повелели свести воедино постановления, имеющие значение Основных Государственных Законов, подлежащих изменению лишь по почину Нашему, и дополнить их положениями, точнее разграничивающими область принадлежащей Нам нераздельно власти верховного государственного управления от власти законодательной» [5].

В первом томе Свода законов Российской империи конституция 1906 г. была опубликована под заглавием «Основные Государственные Законы». Каково же содержание самого термина «Основные Законы» и в чем смысл, суть их новой редакции? Сам автор главных проектов конституционных актов С.Е. Крыжановский отмечал, что он исходил из принципов великого кодификатора, создавшего Основные Законы, М.М. Сперанского [7]. Более того, во время обсуждения этих законопроектов в Особых совещаниях и комиссиях (под руководством императора Николая II или Председателя Государственного Совета графа Д. М. Сольского), участники обсуждений неоднократно подчеркивали, что надобно сохранить преемственность в совершенствовании Основных законов, опираясь на накопленный опыт с тем, чтобы их новая редакция была бы столь же действенной и долговажной, как и создание гениального Сперанского [13].

Самой сильной стороной правового замысла автора основных проектов 1904–1906 гг. С.Е. Крыжановского, сохранившегося в основе при всех обсуждениях и доработках (порой извращавших проект), было почерпнутое у М.М. Сперанского исходное положение о единстве всех органов власти снизу доверху (от волости до Госсовета и Думы Государственной как вершины пирамиды). Триаде этих структур необходимо было придать всероссийский характер, т.е. обеспечить распространение единой государственной системы повсюду «от Москвы до самых дальних окраин».

Конституционные проекты М.М. Сперанского не были осуществлены. Но термин «Основные Законы» он использовал на завершающем этапе работы по кодификации российского законодательства, которую ему поручил Николай I. По замыслу кодификатора, Основные Законы затем надлежало еще дополнить новыми правовыми актами для приведения в стройную систему всего законодательства империи. Однако император посчитал достаточным и простых законов, его предками созданных и приведенных в надлежащий порядок по его воле. Особо же Николай I был

доволен тем, что обошлось без конституционных новаций. На заседании Государственного Совета, утвердившего проделанную М.М. Сперанским работу, он пожаловал кодификатору орден Андрея Первозванного.

Но если до 1906 г. император мог отменить любой закон, то Основные законы 23 апреля 1906 г. превратили Россию в конституционное государство, в котором законодательная и учредительная власть осуществлялась с согласия народного представительства. Этот принцип был выражен словами: «Государь император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думою» (ст. 7 и 86) [Цит. по: 14, с. 153].

Таким образом, законом стал признаваться лишь такой правовой акт, который был издан при взаимодействии трех факторов: монарха, Государственной Думы и Государственного Совета. Законопроекты, одобренные обеими палатами, поступали на утверждение государя, после чего они получали силу закона.

Обе палаты признавались равноправными: все законопроекты и бюджет должны были быть одобрены обеими палатами, а в случае, когда между ними возникали разногласия, последние разрешались согласительной комиссией. Государю принадлежала инициатива по всем предметам законодательства, но не исключалась и законодательная инициатива обеих палат, которая, однако, не распространялась на пересмотр Основных Законов, изменение которых могло происходить лишь по инициативе монарха.

Власть исполнительная, согласно Основным Законам, принадлежала полностью монарху: «Власть управления во всем объеме принадлежит Государю Императору в пределах всего Государства Российского» (ст. 10). Однако в отношении подчиненного управления она, по силе той же статьи, вверяется подчиненным инстанциям «согласно закону».

Эти ссылки на закон имели существенное значение. Власть исполнительная, особенно в среднем и низшем звеньях управления, «во всем объеме» монарху не принадлежала, действовали органы самоуправления, земства, городские думы. Уже тогда сказывалась и сила «четвертой власти» в лице оппозиционной прессы, повлиявшей на управленческие структуры подчас сильнее императора.

Право монарха назначать и увольнять чиновников (ст. 17) было ограничено условием: «если для последних не установлено законом иного порядка назначения и увольнения». Эта существенная оговорка означает, что институт несменяемости судей, который был признан русским законодательством со времени введения в действие Судебных Уставов в 1864 г.,

остался неизменным. На Особом совещании этот вопрос вызвал острую дискуссию, но император поддержал принцип несменяемости судей.

Прерогативы монарха остались неизменными в отношении: предствительства в международных сношениях, объявления войны и заключения мира, верховного командования вооруженными силами, объявления военного и исключительного положения и издания указов по делам государственного управления, однако такие указы должны издаваться «в соответствии с законами» (ст. 11–15) [6, с. 456].

В 1906 г. новые Основные Законы сделали огромный шаг в направлении признания за подданными гражданских прав, посвятив им постановления особой, 8-й главы. В ней провозглашается: невозможность преследования за преступное деяние и задержание под стражу иначе, как в порядке, установленном в законе, и в случаях, им определенных; неприкосновенность жилища; свобода передвижения и занятий, свобода устраивать собрания и образовывать общества и союзы; далее свобода слова – устного и печатного и, наконец, свобода религиозная (ст. 72–81).

Перечню прав российских подданных Основные Законы предпосылали две статьи об их обязанностях: отбывать воинскую повинность и платить налоги (ст. 70 и 71). Что касается признанных новыми Основными Законами свободы печати, собраний и союзов, то они осуществлялись на основании временных правил, изданных уже раньше, в исполнение Указа 12 декабря 1904 г.

Иностранные исследователи отмечали огромную роль такого феномена, как наличие свободной прессы в «самодержавной» стране. Немалым было удивление Европы, когда обнаружилось, что в России после падения прежних преград как бы внезапно появилась большая политическая печать и довольно развитая партийно-политическая жизнь. «Россия ныне располагает таким большим числом хорошо пишущих журналистов в любой политической группировке, как вообще это встречается лишь в Англии» [1, р. 200–250].

Государственный строй России и Основные Законы, на основе которых он возник после 23 апреля 1906 г., подвергались критике, часто очень недоброжелательной, в особенности со стороны радикальной интеллигенции. В ее среде было распространено мнение, что страна получила лишь «лжеконституцию» и что установленный порядок есть «замаскированное самодержавие». Имелась в виду «верховная самодержавная власть». В соответствующей статье старого текста законов определялось, что Император есть монарх «самодержавный и неогра-

ниченный». Как видно из сравнения нового текста со старым, в новой характеристике власти монарха опущен признак неограниченности, но сохранены признаки верховности самодержавия.

Острые споры по этим проблемам велись уже во время выработки новой редакции и внутри структур верховной власти на Особых совещаниях, в Совмине, в прессе и в научной историко-правовой литературе. Но как бы ни оценивался этот закон и его дополнение, в 1907 г. речь не шла об изменении конституции (Основных Законов). Именно это понятие вкладывается в понятие государственный переворот, если даже он совершается без открытого наглого применения вооруженных сил, артиллерии, как это делал, например, Наполеон Бонапарт. Вслед за пушками появляется новая конституция. В приведенном случае «Кодекс Наполеона» – этот образчик авторитаризма, его юридическое закрепление. Ничего подобного в России не было в 1906 г.

В определении Основных Законов надо учитывать как преемственность норм права, так и развитие их. Отдавая должное традиции, Н.И. Лазаревский подчеркивал еще весной 1906 г.: «Новым в Основных Законах является право Государя решать точно определение дела своей властью (ст. 10–23), а также статьи 69–83 о гражданских свободах и ст. 98–119 о народном представительстве». «Именно эти три статьи являются типичными и существенными для всех вообще конституций. (...) Наши Основные Законы вполне подходят под тип конституционных законов, как бы он был выработан практикой западных держав. Конституцией наши Основные Законы не именуются. Не в имени дело. Да и установившаяся практика не требует непременно именно этого названия. Во Франции в 1814–1830 гг. конституции названы были хартиями, а при Наполеоне – кодексом. В Греции конституция называется “синтагма”, в Италии – “статусом”, во многих государствах – “Основным законом”. Существенно то, что в нашем законодательстве появился отдел, по юридической силе и по содержанию своему вполне аналогичный тому, что на Западе называется Конституцией» [8, с. 346]. Нельзя к вышесказанному не добавить, что память об Основных Законах и в народе, и тем паче среди юристов была достаточно прочной, что с ним, как с фактором большой политики, посчитались создатели советской конституции (сталинской) 1936 года, которая официально именовалась Основными Законами СССР. В деле воспитания правовой культуры советских граждан была задействована память старшего поколения.

По определению В.И. Гессена, под конституцией обычно понимается основной закон, определяющий структуру государственной власти,

распределение между отдельными ее органами функций властвования, основные права и обязанности граждан в отношении к власти. В этом смысле Основные Законы были, конечно, конституцией, хотя в их тексте и в относящихся к ним актах правительства это слово избегалось и вместо него говорилось обычно о представительном строе [4].

По мнению В.В. Леонтовича, Основные Законы провели не только четкое разделение законодательной власти и исполнительной, но и обеспечили независимость судебной власти [9, с. 457].

Марк Шефтель считал, что права русских представительных учреждений не отличались существенным образом от тех, которыми пользовались народные представительства во всех конституционных государствах. Он подчеркивал, что Н.И. Лазаревский и другие видные авторитетные специалисты по русскому государственному праву, рассматривая те особенности Основных Законов, которые как бы несовместимы с принципами конституционализма, находят параллели всем этим отклонениям в истории развития представительных учреждений в других странах. Всюду пережитки абсолютизма продолжали существовать наряду с конституционными принципами не только в период, непосредственно следовавший за введением представительного строя, но и долго после того. Новое право обычно боролось со старым [2, p.262].

Опыт развития европейских представительных учреждений игнорировался оппозиционными кругами русского общества, которые считали воплощением своих политических идеалов парламентарный строй современных им Англии и Франции, демонстрируя стремление к немедленному разрыву с вековым прошлым России и требовали безотлагательного введения парламентской ответственности министров и выборов на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Оппозиции не хватало понимания того, что политическое устройство Англии и Франции начала XX в. было результатом длительного и сложного процесса развития. Да и развитие в этих двух странах шло своими, далеко не тождественными путями и отнюдь не в порядке внезапности преобразования их государственного строя.

В Англии, как известно, нет писаной конституции, но ее политическая жизнь протекает в строго соблюдаемых рамках конституционализма. На континенте Европы, наоборот, движение к конституционализму имело исходным пунктом первую французскую конституцию 1791 г. А с этого момента, как отмечал Н.М. Коркунов, в течение 75 лет переменялись одна за другой 12 различных конституций.

Подобно тому, как конституционные нормы, ограничивавшие власть абсолютного монарха, повсюду в Европе развивались постепенно, избирательное право также не сразу стало распространяться на все слои населения и без каких-либо ограничений. Ко времени создания в России народного представительства далеко не во всех развитых странах Европы выборы происходили по формуле: всеобщие, равные, прямые и тайные.

Поэтому требования русской радикальной оппозиции являлись несвоевременными, поскольку не принимались во внимание специфика страны; геополитические факторы, определявшие историческое развитие России; обширность ее евразийской территории; многонациональность ее населения; степень его гражданско-правовой культуры. Требования радикалов в исторической перспективе, указывал С.Н. Булгаков, представляются проявлением максимализма русской интеллигенции [3, с. 41].

Первая русская конституция не была совершенной по своему правовому содержанию и точности юридических формулировок. Она не отвечала требованиям интеллектуальной элиты, отождествлявшей себя с гражданским обществом и говорившей от имени народа. Однако соответствие конституции с идеалами, одушевляющими элитарные круги интеллигенции, которые себя считают передовыми и всегда правыми, само по себе отнюдь не обеспечивает благоденствие страны и ее мирную эволюцию, как показал опыт и России, и Европы.

Старая истина гласит, что писаная конституция – не более как форма, которая должна наполниться живым содержанием. В конституционной монархии им могло стать искреннее сотрудничество и совместные честные усилия монарха с его правительством, с одной стороны, и членами народного представительства – с другой. Но это противостояние «мы» и «они» в устах вечно недовольных переросло в обличение «этого правительства», а затем и «этой страны», «этого народа». В том числе и по этой причине Россия и в начале XXI столетия все еще бьется над решением проблем, поставленных еще М.М. Сперанским в начале XIX в. и не решенных российскими властью и обществом в начале XX в.

Библиографический список

1. Hoetzsch O. Russland. Eine Einfuehrung aufGrund seiner Geschichte von 1904 bis 1912. Berlin, 1912.
2. Szeftel M. The Russian Constitution of April 23, 1906. Bruxelles, 1976.
3. Булгаков С.Н. Героизм и подвижничество // Вехи. Изд. 2-е. М., 1909.
4. Гессен В.И. Конституция // Новый Энциклопедический Словарь. М., 2005. Т. 22.

5. Законодательные акты переходного периода (1904–1906) / под ред. Н.И. Лазаревского. СПб., 1907.
6. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 7-е. СПб., 1909. Т. 1.
7. Крыжановский С.Е. Записки консерватора // Вопросы истории. 1997. № 1–4.
8. Лазаревский Н.И. Конституционное право. СПб., 1910.
9. Леонтович В.В. История либерализма в России. 1762–1914. Париж, 1980.
10. Манифест 17 октября 1905 г. // Государственная дума в России в документах и материалах. М., 1957.
11. Медушевский А.Н. Конституционная монархия в России // Вопросы истории. 1994. № 8.
12. Отечественная история. 1996. № 4.
13. Протоколы Особых совещаний // Былое. 1917. № 4.
14. Смирнов А.Ф. Государственная Дума Российской Империи 1906–1917 гг.: Историко-правовой очерк. М., 1998.
15. Степанов И.М. Грани российского конституционализма (XX век) // Конституционный строй России. Вып. 1. М., 1992.

В.А. Тюрин

Самарский государственный университет

П.А. СТОЛЫПИН И РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГУБЕРНСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Выдающийся государственный деятель П.А. Столыпин на посту премьер-министра руководствовался глубокой, комплексной программой реформирования российского государства, построения «Великой России». Этот комплекс включал, помимо самых известных, аграрных преобразований, реформы в области местного управления, образования, военного дела и многие другие. Рассмотрим подробнее обстоятельства воплощения проекта П.А. Столыпина, посвященного пересмотру уездного и губернского управления. В ноябре 1908 года, на сессии Совета по делам местного хозяйства, Петр Аркадьевич подчеркнул, что придает этому проекту огромное значение. По замыслу премьера, преобразование уездной и губернской администрации должно было стать логичным продолжением аграрных преобразований, так как расширялись права поселянина-выделенца и усложнялись взаимоотношения на селе. С другой стороны, безотносительно аграрной реформы, преобразование местного управления нельзя было более откладывать [1, л. 3]. Уездные