

УДК 94(470)

Р.Р. Вильданов

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПРОЕКТЫ XIX – НАЧАЛА XX в.

Рассматриваются проекты создания представительного органа власти в XIX – начале XX века. Особое внимание уделено проектам М.М.Сперанского по реформированию политического строя Российской империи. Отмечается, что к проектам реформирования политического строя вернулись лишь в ходе революции 1905–1907 гг.

Ключевые слова: Россия, реформы, политический проект.

В Российской империи после 1768 г. не было общеимперского представительного учреждения. Но такого рода попытки предпринимались, и в XIX в. разрабатывались проекты создания такого органа. Так, например, первые шаги были сделаны еще в начале XIX в. В первые годы царствования Александра I в России сложилась либеральная атмосфера, которая способствовала активизации конституционных настроений среди прогрессивно мыслящих людей. Крупнейшим представителем этой группы был М.М. Сперанский, видный государственный деятель и мыслитель первой четверти XIX в. В своих политических воззрениях М.М. Сперанский являлся убежденным сторонником реформирования российского государства с учетом опыта европейского парламентаризма.

Обязательным элементом государственной модернизации он считал введение конституции. По Сперанскому, вступление России в период «промышленного состояния» настоятельно требует конституционного ограничения верховной власти и предоставления политических и гражданских прав всем подданным. Выступая за превращение России в конституционную монархию, он исходил из принципа разделения функций единой власти [1. С. 138–139]. На этом основании он предлагал создать систему центральных государственных учреждений.

В 1809 г. Сперанский составил обширное «Введение к уложению государственных законов», в котором, обосновав необходимость кардинальных перемен в политическом строе России, представил детальный план их осуществления. Для этого, прежде всего, необходимо осуществить подлинное разделение властей, создав независимые друг от друга законодательную, исполнительную и судебную власти. Принципиально новым для данного проекта являлись предложения Сперанского относительно законодательной ветви

власти. Он полагал необходимым создать систему выборных дум, начиная с волостных и заканчивая общероссийской Государственной думой.

Все население страны, по мысли Сперанского, делилось на три «состояния»: дворянство, среднее состояние, которое «составляется из купцов, мещан и ремесленников, однодворцев и всех поселян, имеющих недвижимую собственность», и «народ рабочий», к которому были отнесены «поместные крестьяне, мастеровые, их работники и домашние слуги» [1. С. 143–145]. Все три состояния имеют равные права перед законом и не могут быть наказаны иначе, как по приговору суда. Однако политические права их различны: право на участие в выборах в думы имеют лишь первые два состояния, т.е. те, кто обладает недвижимой собственностью.

Пирамиду новой государственной системы должен был увенчать назначаемый императором Государственный совет: «Совет представляет сословие, в коем все действия части законодательной, судной и исполнительной в главных их отношениях соединяются и чрез него восходят к державной власти и от нее изливаются». Как отмечает историк С.В. Мироненко, совет «становился, таким образом, своеобразной палатой лордов, где происходит первоначальное обсуждение важнейших государственных дел» [2. С. 32]. Конституционные идеи М.М. Сперанского стали самым значительным достижением российской политической общественной мысли первой половины XIX в. В своих проектах государственного устройства он опередил современников на 50–100 лет. Реализация плана Сперанского должна была превратить Россию из самодержавной в конституционную монархию, где власть, по существу, была бы ограничена двухпалатным законодательным органом парламентского типа, состоящим из Государственной думы и Государственного совета. Дума получала ответственный перед ней кабинет министров.

Для начала XIX в. этот проект был смелым начинанием, даже в Западной Европе подобными правами пользовался лишь британский парламент. Поэтому он встретил ожесточенную критику со стороны бюрократии и консервативных кругов, ярким примером тому служит «Записка о древней и новой России в её политическом и гражданском отношениях» Н.М. Карамзина [3]. В таких условиях проект Сперанского так и не был полностью реализован. Был лишь создан Государственный совет, но и то с ограниченными полномочиями.

К примеру, значительную разработку концепция парламентного и конституционного строя в России получила в работах известного государственоведа и социолога Б.Н. Чичерина. Решение задачи ограничения самодержавия, по его представлениям, возможно путем создания союза просвещенной части дворянства и деловых кругов, которые бы обеспечили постепенное: расширение избирательного права и круга избирателей. По конституции в стране должен был быть создан двухпалатный парламент, который ограничивает полномочия других властных органов государства.

В своем развитии парламентный и конституционный строй в России прошел бы два этапа. На первом в верхней палате парламента доминирует аристократия и высшая бюрократия, и власть государя сливается с исполнительной властью. На этом этапе влияние нижней палаты, в которой преобладают представители буржуазии, незначительно. По мере постепенного расширения демократии на втором этапе развития конституционной монархии утверждается определяющая роль парламента. По заключению Б.П. Чичерина, «парламентское правление служит признаком политической зрелости народа. Это высший цвет конституционной монархии. Это самоуправление народа со всеми издержками и гарантиями, которые требуются целыми государства» [4. С. 161].

В начале XX в. российские исследователи разработали несколько проектов переустройства России. Группа ученых (В.В. Водовозов, Н.Ф. Анненский, В.М. Гессен, И.В. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, П.И. Новгородцев, С.А. Котляревский и др.) разработала проект конституции [5. С. 233]. В предисловии к проекту его авторы указывали, что «он основан на вековом опыте Западной Европы» и приспособлен к конкретным историческим условиям России. Согласно проекту, государственное устройство России представлялось им в виде конституционной монархии. Верховная власть в Российской империи должна была осуществляться императором при участии Государственной думы, состоящей из двух палат. Верхняя палата включала

ла делегатов земств и городских дум, нижняя – избиралась всеобщим, прямым, равным и тайным голосованием.

Император обладал большими полномочиями. Император утверждает и обнародует законы и издает необходимые для их исполнения указы, созывает Государственную думу и закрывает ее сессии, распускает палату представителей, назначает и увольняет министров и других должностных лиц. Государственная дума должна состоять из двух палат – земской и народных представителей. Члены первой палаты избираются губернскими земскими собраниями и городскими думами тайной подачей голосов. Вторая палата избирается на три года гражданами мужского пола, достигшими 21 года, на основе всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Возглавляют палаты избранные ими президент, вице-президент и секретари.

Но вплоть до революции 1905 г. изменений в государственном устройстве Российской империи не наблюдалось. В январе – феврале 1905 г. в стране начались забастовки и акции протеста рабочих. Ширилось недовольство общества неудачами в войне с Японией. Все это заставило правительство поспешить с реформами, и 18 февраля 1905 г. появился царский Указ, возлагавший на Совет министров рассмотрение и обсуждение поступающих на имя царя от частных лиц и учреждений различного рода предложений («видов и предложений») по вопросам «усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния». Под председательством Булыгина было учреждено Особое совещание для обсуждения путей осуществления этого предписания. Таким образом, в ответ на требования конституционного правления царь ограничивался обещанием созвать совещательное собрание народных представителей при сохранении в неприкосновенности неограниченного самодержавия.

Совещание разработало проект учреждения Государственной думы, в котором отклонялась идея нерегулярного созыва представительных собраний для решения важнейших вопросов, определенных правительством. Славянофилы давно вынашивали идею восстановления земских соборов, действующих на подобной основе. Проекты созыва Земского собора были внесены в Совет министров. В частности, предлагалось созвать такой собор для решения вопроса об окончании или продолжении Русско-японской войны и некоторых других срочных вопросов. Отклонение этой идеи мотивировалось некомпетентностью членов таких собраний, которые не занимались бы регулярным участием в управлении государством. Кроме это-

го, выражалось опасение, что такое учреждение попытается самовольно продлить свои полномочия и выйдет из-под контроля правительства. Предлагалось также не вводить выборных членов в Государственный совет, так как это привело бы либо к небольшому числу выборных и низкой представительности, либо к растворению назначаемых членов в сотнях выборных.

По этим причинам было предложено создать отдельную выборную законосовещательную палату. Положение о ней составлял помощник начальника главного управления по делам местного хозяйства МВД Сергей Крыжановский. Он не решился использовать опыт европейских парламентов, опасаясь обвинений в заимствовании непригодных для России западных образцов. По его позднейшему утверждению, им был взят за основу проект учреждения Государственной думы, составленный товарищем министра юстиции М.М. Сперанским в 1809 г. Однако при сравнении опубликованных проектов Сперанского с работой Крыжановского сходства между ними не просматривается за исключением названия палаты, которое было довольно популярно в начале XX в. [6. С. 5–6].

Законопроекты в Государственную думу должны были вноситься министрами и главноуправляющими отдельными частями. После обсуждения и голосования проектов в Думе заключение и журналы ее заседаний поступали в Государственный совет. Затем законопроекты с мнениями обеих палат представлялись на утверждение императора.

При этом предлагалось ввести правило, что законопроекты, отклоненные обеими палатами, на утверждение императора не представляются, т.е. считаются отклоненными. Это правило формально ограничило бы абсолютизм и, таким образом, выходило за рамки рескрипта 18 февраля.

Проект учреждения Государственной думы наделял ее рядом прав, которых не имела существующая совещательная палата – Государственный совет. Думе предполагалось предоставить право законодательной инициативы (хотя и очень ограниченное), а также право запроса министрам о незаконных действиях администрации. Но революция развивалась, и такая уступка уже не удовлетворила население, и в итоге император был вынужден 17 октября 1905 г. даровать населению не законосовещательный, а вполне реально действующий парламент.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сперанский М.М. Проекты и записки. М., 1961.
2. МIRONENKO C.B. Самодержавие и реформы: Политическая борьба в России в начале XIX века. М., 1989.
3. Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука, 1991.
4. Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. М., 1896. Ч. 1.
5. История буржуазного конституционализма XIX в. М., 1986.
6. Демин В.А. Государственная дума России: механизм функционирования. М.: Российская политическая энциклопедия, 1996.