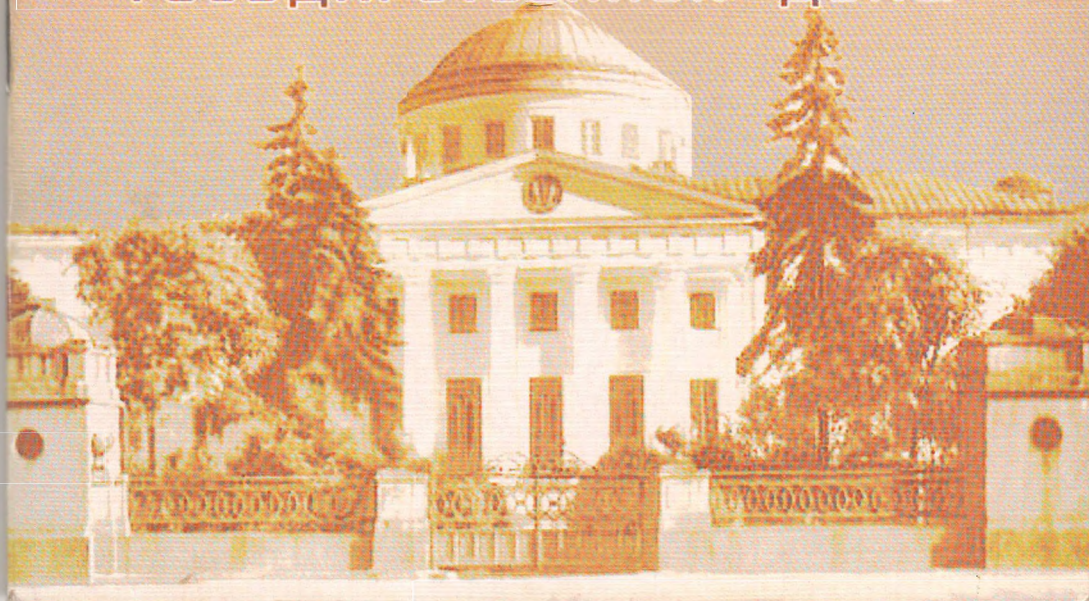




Ф.А. СЕЛЕЗНЁВ

КОНСТИТУЦИОННЫЕ
ПРОЕКТЫ
XVIII - НАЧАЛА XX В.
И СОЗДАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ



Появление конституционных идей в русском обществе. Первые конституционные проекты появляются в России в XVIII веке. Они возникают в дворянской среде.

К концу XVIII века русское дворянство достигло пика своего экономического могущества. Это не могло не проявиться в росте политического самосознания правящего сословия. В частности изменяется отношение дворян к монарху и царской власти вообще.

В эпоху дворцовых переворотов дворянские группировки легко свержали неугодных монархов, меняя их на тех правителей, кто более отвечал сословным интересам «российского шляхетства». Но подобная политическая практика требовала своего идеологического обоснования. И дворянство находит его в западных политических теориях, прежде всего в учении просветителей, утверждавших, что монарх обязан заботиться о благе своих подданных, иначе он – тиран, против которого можно и должно бороться. Один из ведущих дворянских идеологов того времени, автор «Рассуждения о непременных государственных законах» Д.И.Фонвизин сформулировал эту идею так: «верховная власть вверяется государю для единого блага всех его подданных. Сию истину тираны знают, добрые государи чувствуют».

Но, чтобы «добрый государь» вдруг не стал тираном, его воля должна быть изначально поставлена в рамки неких «непременных законов». Видный дворянский публицист, князь М.М. Щербатов (хорошо знакомый с политической мыслью Запада) писал по этому поводу следующее: «Монарх несть вотчинник, но управитель и покровитель своего государства, а потому и должно быть неким основательным правам, которые бы не стесняли могущества монарха ко всему полезному государству, но укрощали бы иногда беспорядочные его хотения».

Чтобы обезопасить себя от этих «беспорядочных хотений», ущемлявших их интересы, лидеры правящего сословия со второй четверти XVIII в. стремятся законодательно ограничить власть монарха, поставив отношения между правителем и подданными на договорную основу. Первой попыткой такого договора стали т.н. «Кондиции» (условия), предъявленные Верховным тайным советом Анне Иоановне перед приглашением ее на русский престол в 1730 году.

Кондиции. Составителями «Кондиций» стали князья В.Л. Долгорукий и Д.М. Голицын, а также вице-канцлер граф А.И. Остерман, использовавшие некоторые положения произведения Феофана Прокоповича «Правда воли монаршей», в свою очередь основанного на трудах Гроция, Гоббса и Пуфендорфа и провозглашавшего (в соответствии с европейскими образцами) источником государственной власти договор народа с монархом («Общественный договор»).

• По «Кондициям», без согласия Верховного тайного совета царица не могла объявлять войну, заключать мир, производить назначения на высшие государственные должности, вступать в брак и называть наследника. Кроме того, она обязывалась не вмешиваться в налоговые и финансовые дела, не жаловать вотчины, а также «у знатного шляхетства живота и имений и чести без суда не отымать». Командование Вооруженными силами становилось прерогативой Верховного тайного совета. В случае нарушения этих условий «Кондиции» предусматривали лишение императрицы престола.

Анна Иоановна подписала «Кондиции». После этого от имени Анны был издан манифест (4 февраля 1730 г.) о ее избрании на престол «общим желанием и согласием всего российского народа».

Новое государственное устройство, предлагавшееся «верховниками», предусматривало совместное решение важнейших дел Верховным тайным советом, Сенатом, членами коллегий, высшим генералитетом и представителями аристократии. Подбирать кандидатуры будущих членов Верховного тайного совета должен был сам Совет, совместно с Сенатом. Это, однако, не устроило представителей среднего дворянства, съехавшихся в это время в Москву на несостоявшуюся свадьбу Петра II. Они тоже хотели оказывать влияние на формирование Верховного тайного совета. После отказа аристократов-верховников пойти на компромисс, представители среднего дворянства обратились к Анне Иоановне с просьбой уничтожить «Кондиции» и править самодержавно.

Проект Н.И. Панина. Следующая попытка дворянских верхов ограничить самодержавие связана с именем дипломата Н.И. Панина. В 1773 г. Н.И. Панин, его брат фельдмаршал П.И. Панин и князь Н.В. Репнин возглавили заговор против императрицы Екатерины II с целью возвести на трон цесаревича Павла. Предполагалось, что, вступив на престол, Павел введет в действие составленную Н.И. Паниным и его секретарем Д.И. Фонвизиным «Конституцию». Этот документ открывался написанным Д.И. Фонвизиным и уже упоминавшимся выше «Рассуждением о непременных государственных законах».

• Согласно «Конституции» Панина – Фонвизина в качестве главного органа власти учреждался Верховный сенат. Меньшинство его членов назначал монарх. Однако потом сменить их он уже не мог, что серьезно сужало возможность царя влиять на эту категорию сенаторов. Большинство сенаторов избиралось губернскими дворянскими собраниями. Эти последние имели право обсуждать местные и общественные нужды и предлагать Сенату для обсуждения новые законы. Сенат же становился верховным законодательным органом. За императором оставалась исполнительная власть и право утверждать и обнародовать принятые сенатом законы.

Заговор Панина был раскрыт, но императрица не стала преследовать его участников, не желая вступать в конфликт с верхами дворянства. Более того, впоследствии Екатерина II учла некоторые предложения идеологов правящего сословия, издав в 1785 г. Жалованную грамоту дворянству, где даровала российскому шляхетству право словного самоуправления – в виде создания дворянских собраний.

Конституционные идеи на рубеже XVIII–XIX веков. Эпоха Екатерины II вошла в историю как «золотой век дворянства». В отличие от матери, Павел I почти сразу после воцарения вступил в конфликт с дворянством, серьезно ущемив его интересы. В результате в дворянском общественном мнении Павел становится образцом тирана, «беспорядочные хотения» которого угрожают важнейшим завоеваниям сословия.

Время Павла стало важнейшим рубежом в развитии политического самосознания русского дворянства. Руководителям заговора, возникшего против Павла I (П.А. Пален: Н.П. Панин), было уже мало просто поменять «плохого» царя на «хорошего». Они хотели и на будущее обезопасить себя от появления «нового Павла». Поэтому сразу же после вступления Александра I на престол П.А. Пален и Н.П. Панин ставят условие, чтобы царь дал торжественное обещание даровать конституцию. (Речь шла о рассмотренной выше «Конституции» Панина – Фонвизина.). Однако, опершись на гвардию и Сенат, молодой император сумел дать отпор натиску заговорщиков. Впрочем, одну уступку вождям переворота Александру всё же сделать пришлось. 30 марта 1801 г. при императоре учреждается Непременный совет «для рассуждения о делах государственных» (иногда называемый «Государственным советом»). Непременный совет включал 12 человек, среди которых были и лидеры заговорщиков. Задача Непременного совета состояла в пересмотре всех государственных законов и отборе нужных для сохранения, а также в составлении проектов общих улучшений по отдельным отраслям управления.

Создание Непременного совета серьезно ограничивало власть Александра, и он не собирался с этим мириться. В июне 1801 г. произошёл ещё один в некотором смысле переворот. Организаторы смещения императора Павла (включая Палена) были отправлены в отставку и удалены из Петербурга. После этого деятельность Непременного совета заглохла, и он уже не имел прежнего влияния. Отметим, что в противоборстве с вождями заговорщиков монарху вновь помогла поддержка сенаторов.

Проекты реформы Сената. В благодарность, Александр I 5 июня 1801 г. издает указ, согласно которому самому Сенату надлежало составить доклад о своих правах и обязанностях для утверждения их в законодательном порядке. Но тут и сенаторы, как представители дворянских верхов, по существу высказываются за ограничение самодержавия.

• По проектам П.В. Завадовского, А.Р. Воронцова, П.А. Зубова, Г.Р. Державина и Н.С. Мордвинова Сенат превращается в высший административный, судебный и контрольный орган, бравший на себя многие прерогативы монарха. Достаточно сказать, что в проектах предлагалось предоставить Сенату право производить назначения на все административные должности, кроме министра и губернатора, а на эти последние рекомендовать кандидатов. Помимо того по проекту П.А. Зубова Сенат наделялся и законодательными функциями.

Гарантией независимости сенаторов от нажима императора являлась их несменяемость. Сами же они должны были избираться губернскими дворянскими собраниями или, по проекту Г.Р. Державина, чиновниками I–IV классов.

Все эти проекты были отвергнуты Александром I. Царь сначала хотел провести задуманные им реформы, а уже потом ограничивать свою власть. В то же время Александр на протяжении всей жизни оставался убежденным сторонником конституционного образа правления. Так, еще в 1797 г. он писал своему воспитателю Лагарпу: «...когда... придет мой черед, нужно будет стараться, само собой разумеется, постепенно, образовать народное представительство, которое, должным образом руководимое, составило бы свободную конституцию». По инициативе Александра получают конституционное устройство некоторые европейские страны, а также присоединенные к России территории. Предпринимаются попытки введения конституции и в самой Российской империи.

Влияние России на конституционное устройство Ионических островов, Сербии и Франции (первая четверть XIX века). В 1803 г. вступила в действие конституция Ионических островов, освобожден-

ных русским войсками от французов. Ее составил уроженец архипелага, граф Г.Д. Мочениго, находившийся на русской дипломатической службе. При этом Александр I лично курировал разработку проекта, а редактировали его приближенные царя – А.Р. Воронцов и А. Чарторыйский.

Все они были хорошо знакомы с политической практикой западноевропейских стран и учитывали ее опыт при работе над проектом. По мнению специалистов особенно сильное воздействие на составителей оказала французская конституция 1795 года. В частности законодательный орган власти на Ионических островах, как и во Франции, получил название «законодательного корпуса».

В свою очередь и Россия оказала влияние на конституционное устройство Франции. В 1815 г. Александр I лично убедил нового французского короля Людовика XVIII даровать стране конституцию, а не править самодержавно.

Оказала влияние Россия и на формирование государственного устройства Сербии, где в ходе антитурецкого восстания 1804–1813 гг. были созданы *Правительствующий совет* и *скупщина*.

Конституционное устройство Финляндии. До вхождения в состав Российской империи политическое устройство Финляндии регулировалось шведскими конституционными актами 1772 и 1789 годов. Александр, сделавший эту шведскую территорию российским великим княжеством, в 1809 г. особым актом утвердил все «права и преимущества, коими каждое состояние сего княжества в особенности и все подданные оное населяющие от мала до велика по конституции их доселе пользовались».

Согласно составленному М.М. Сперанским совместно с финскими дворянами (Ребиндер, Блэкборн, Валлен, Маннергейм, Армфельд) «Положению об учреждении главного управления в новой Финляндии», русский император отныне именовался великим князем Финляндским. От его имени Финляндией управлял его наместник, власть которого была ограничена *финляндским сеймом*. Только сейм мог издавать новые законы и вводить новые налоги.

«Устав образования Бессарабской области». В 1818 г., посетив Бессарабию, Александр I обнаружил «Устав образования Бессарабской области». По этому документу законодательная и распорядительная власть на данной территории передавалась на 55% выборному *Верховному совету*.

Конституция Царства Польского (1815 г.) Особое значение для истории российского конституционализма имело принятие польской конституции 1815 года.

Польша имела еще более давние, чем Финляндия, конституционные традиции. Уже в 1374 г. король Людвик Венгерский издал Кошицкий привилей, значительно ограничивший прерогативы польских королей. После этого значительную роль в управлении страной стали играть *сеймики* – съезды местных феодалов. Только с согласия сеймиков (по Нешавским статутам 1454 г. короля Казимира Ягеллончика) могли издаваться законы, затрагивавшие права шляхты. А вскоре делегаты от местных сеймиков (*земские послы*), вместе с представителями крупных феодалов (*магнатов*) стали собираться на «вальный» (общепольский) сейм. Он состоял из двух палат – объединявшей *земских послов Посольской избы* и магнатского *Сената*. Такая же структура сейма (верхняя палата – *Сенат*, нижняя – *Посольская изба*) была сохранена и в польской конституции 1791 г., и в конституции Царства Польского 1815 года.

Одним из составителей конституции 1815 г. явился Адам Чарторыйский, уже имевший опыт работы над конституцией Ионических островов, а также конституцией вольного города Кракова. (Статус вольного города и конституция были предоставлены Кракову в 1815 г. по настоянию Александра I).

В работе над проектом конституции Царства Польского Чарторыйскому помогали польские аристократы А. Линковский, Л. Платтер и другие. Окончательный вариант документа был отредактирован самим Александром I.

- По конституции 1815 г. законодательная власть в Царстве Польском принадлежала Царю Польскому (он же – русский царь) и *сейму*.

- Сейм не имел права законодательной инициативы. Он только обсуждал законопроекты, вносимые *Государственным советом Царства Польского* (местным аналогом российского государственного совета)

- Сейм состоял из *Сената* и *Посольской избы*.

- Сенаторы пожизненно назначались царем из числа землевладельцев (достигших 30 лет и уплативших не менее 2 тысяч польских флоринов налога в год) и епископов.

- Посольская изба состояла из 77 послов, подлежавших избранию на шляхетских сеймиках и 51 посла, избираемых гминными собраниями (*гмина* – низшая административная единица).

- В сеймике могли участвовать все дворяне повета, занесенные в Дворянскую книгу повета.

- В гминном собрании участвовали все, занесенные в Книгу граждан гмины (не имевшие шляхетского звания собственники недвижимости, торговцы, профессора, учителя и т.д.)

Для начала XIX в. эта избирательная система была одной из самых либеральных в Европе. Ею могло воспользоваться 100 тысяч человек, тогда как во Франции, население которой в 7 раз превышало население Царства Польского, имелось лишь 80 тысяч потенциальных избирателей.

Польская конституция 1815 г. просуществовала до 1832 года.

Жалованная грамота российскому народу. Александр I не только устанавливал конституционные порядки в подчиненных странах, но и готовился к введению конституционного правления в самой России. Первым конституционным проектом, подготовленным при этом царе, стала «Жалованная грамота российскому народу». Ее издание планировалось приурочить к коронации молодого императора. Грамота даровала каждому российскому подданному свободу мысли, слова, печати и вероисповедания.

Первая редакция документа была подготовлена в июне 1801 г. дипломатом А.Р. Воронцовым, который стал доверенным лицом нового царя и вдохновителем его друзей, членов Негласного комитета. В дальнейшем редактировании грамоты приняли участие В.П. Кочубей и Н.Н. Новосильцев (входившие в Негласный комитет), М.М. Сперанский и возвращенный из ссылки А.Н. Радищев.

Издана «Жалованная грамота российскому народу» не была.

Проекты М.М.Сперанского. В окружении Александра I наиболее последовательным конституционалистом являлся М.М. Сперанский. Еще, будучи преподавателем Главной семинарии и домашним секретарем князя А.Б. Куракина, он изучил труды Локка, Кондильяка, Монтескье и, уже тогда, выражал несогласие с «деспотической» формой правления государством. Эти убеждения Сперанский сохранил и на государственной службе.

В 1803 г. он стал директором департамента МВД и по поручению императора составил «Записку о введении правительственных и судебных учреждений в России». В ней, как и в других записках, вышедших из под пера молодого реформатора (например «О коренных законах государства»), обосновывалась необходимость установления конституционного строя.

В 1808 г. М.М. Сперанский был назначен товарищем министра юстиции и председателем Комиссии составления законов. Она должна была заменить устаревшее, но формально не отмененное Уложение 1649 г. царя Алексея Михайловича, уложениями Гражданским, Уголовным и Государственных законов. При этом Сперанский предложил, чтобы текст новых законов утвердили специально созданные депутаты от населения. Механизм созыва депутатов и создания новой системы

органов власти были разработаны реформатором во «Введении к Уложению государственных законов» (1809 г.).

Краеугольным камнем проекта являлся принцип разделения властей. Обоснованный в труде Монтескье «О духе законов», он был частично реализован Екатериной II в ходе проведения губернской реформы 1775 г., когда на местах суд был отделен от администрации. Сперанский, также испытавший значительное влияние идей Монтескье, предложил отделить от администрации не только судебную, но и законодательную сферу, построив три отдельных властных вертикали.

- **Вертикаль исполнительной власти формировалась императором. Он назначал министров, губернаторов и прочих должностных лиц. Губернатор возглавлял губернское правление, вице-губернатор – окружное. Волостное правление являлось уменьшенной копией окружного.**

В то время в России чиновничий аппарат на среднем (уездном) уровне был минимальным, а на уровне волости вообще отсутствовал. Таким образом, реализация плана Сперанского привела бы к гигантскому росту числа чиновников и чрезвычайной бюрократизации управления. Подобная система тогда существовала во Франции. Ее и скопировал российский реформатор.

Образцом для М.М. Сперанского послужил закон 28 пловиоза VIII года республики (17 февраля 1800 г.), который устанавливал для Французской республики трехуровневое административное деление (*департамент, округ, муниципалитет*). Департаментом управлял префект, а округом – субпрефект. Соответственно в проекте Сперанского губернатор управляет губернией, а вице-губернатор – округом и вводится три административных уровня: *губерния, округ, волость*.

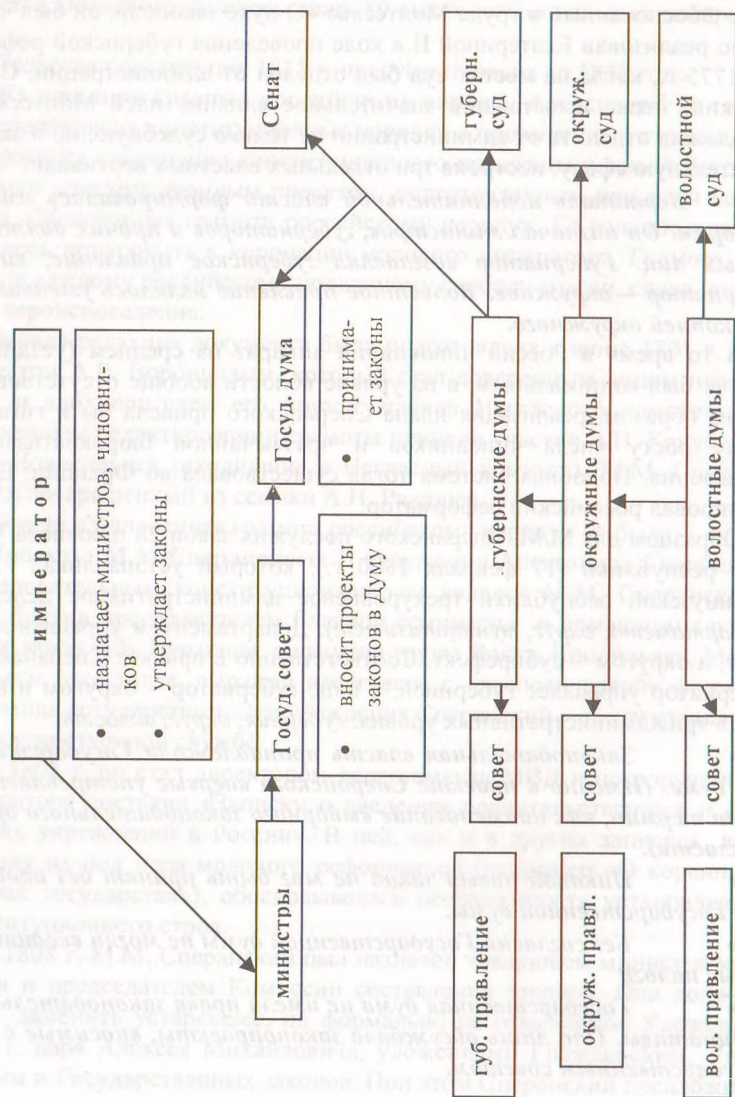
- **Законодательная власть принадлежала Государственной думе. (Именно в проекте Сперанского впервые употребляется этот термин, как наименование выборного законодательного органа власти).**

- **Никакой новый закон не мог быть принят без одобрения Государственной думы.**

- **Без согласия Государственной думы не могли вводиться новые налоги**

- **Государственная дума не имела права законодательной инициативы. Она лишь обсуждала законопроекты, вносимые в неё Государственным советом.**

Высшие органы власти по проекту М.М.Сперанского



Государственный совет предполагалось создать на базе Непременного совета при императоре. Отметим, что Государственный совет из проекта Сперанского имел одноименный французский аналог, созданный Наполеоном в 1799 году. Французский Госсовет также редактировал законопроекты. Он включал в себя *секции*: гражданского и уголовного законодательства, финансовую, военную, флота, внутренних дел. Похожую структуру имел и Госсовет Сперанского, состоявший из *департаментов* – законов, дел гражданских и духовных, государственной экономии, военных дел.

В отличие от французского, в российский Госсовет по должности входили министры. Кроме них в Государственном совете состояли члены, специально назначенные царем.

Министр вносил свой законопроект в соответствующий департамент Государственного совета. После обсуждения в департаменте и общем собрании совета, отредактированный текст вносился в Государственную думу. Дума принимала закон (в этом случае он шел на утверждение императора) или отклоняла.

- *Депутаты Государственной думы делегировались депутатами губернских дум.*
- *Депутаты губернской думы делегировались депутатами окружных дум.*
- *Депутаты окружной думы делегировались депутатами волостных дум.*
- *Депутатами волостной думы автоматически становились все, кто владел недвижимостью на территории волости. В волостную думу также входили выборщики от государственных крестьян.*

Как видим, в основу избирательной системы лег буржуазный принцип имущественного ценза. Тем не менее, большинство депутатов должны были составлять помещики-дворяне. Ведь именно им принадлежала большая часть недвижимости в стране.

Губернские, окружные и волостные думы не должны были заниматься законодательством. Их обязанности ограничивались выборами членов:

1. вышестоящей думы
2. суда соответствующего уровня (губернские думы, кроме губернских судей, избирали еще и сенаторов – членов высшей судебной инстанции)
3. совета депутатов при местном правлении

Советам депутатов поручалась ежегодная раскладка повинностей среди населения. Они также могли делать представления правлению

своего уровня о нуждах жителей. Таким образом, функции советов депутатов из проекта Сперанского идентичны функциям генерального совета при префекте, окружного совета при субпрефекте и муниципального совета при мэре по французскому закону 28 пловиоза VIII года.

Порядок создания новых учреждений был описан Сперанским в «Общем обозрении всех преобразований и распределении их по времени» (1809 г.). Раньше прочих (1 января 1810 г.) намечалось открыть Государственный совет, поскольку это «не предполагает никаких трудных приуготовлений». До 1 февраля 1810 г. Государственный совет должен был рассмотреть план финансовых преобразований по увеличению государственных доходов, до 1 мая 1810 г. — проект Гражданского уложения и законодательство по созданию вертикали исполнительной власти, включая «общее учреждение министерств» и новые «учреждения о управлении губерний», взамен екатерининских. С 1 мая по 1 сентября 1810 г. Госсовету поручалось разработать «устройство судной части», в том числе реформу Сената. Для принятия Гражданского уложения и Уложения Государственных законов планировалось 1 сентября 1810 г. открыть Государственную думу.

Поначалу график, установленный Сперанским, соблюдался. 1 января 1810 г. в Зимнем дворце был торжественно оглашён царский манифест, предписывавший образование Государственного совета. 2 февраля 1810 г. издаётся составленный Сперанским манифест Александра I о преобразованиях в области финансов.

Однако финансовый манифест вызвал массовое недовольство дворян-помещиков, поскольку вводил с них особый налог. Между тем именно помещики должны были составить большинство депутатов будущей Государственной думы. Велика была опасность, что они будут противодействовать политике правительства. Поэтому Александр счёл за благо повременить с созывом Думы. Но реализация других пунктов плана Сперанского продолжалась. 25 июня 1811 г. царским манифестом вводится в действие «Общее учреждение министерств». В том же месяце на рассмотрение Государственного совета вносится составленный реформатором проект «Учреждения правительствующего Сената».

В начале 1812 г. Сперанский вновь вернулся к вопросу о созыве Государственной думы. Он предложил императору поручить ей руководство ведением надвигающейся войны с Наполеоном. Это предложение вызвало недовольство Александра I и стало одной из причин опалы реформатора, последовавшей 17 марта 1812 г. и остановившей преобразование государственного устройства.

Таким образом, самым крупным плодом деятельности Сперанского в этой области осталось учреждение Государственного совета.

Государственный совет и его полномочия. Согласно «Образованию Государственного совета» (1810 г.) в нём должны были рассматриваться все «первообразные начертания» «законов, уставов и учреждений». Членами Госсовета являлись министры (по должности), а также особы, специально назначенные царём. Государственный совет разделялся на 4 департамента: законов, дел военных, дел гражданских и духовных, государственной экономии. Члены всех департаментов составляли общее собрание Государственного совета. Помимо них, в Общем собрании участвовали члены Государственного совета «при определении коих не будет назначен особенный департамент». Иначе говоря, члены Государственного совета делились на:

- присутствовавших только на Общем собрании;
- присутствовавших также и в департаментах.

Комиссия составления законов теперь должна была состоять при Государственном совете. Её проекты вносились в департамент законов. При Госсовете также учреждались Государственная канцелярия и Комиссия прошений.

Комиссия прошений рассматривала прошения, жалобы и проекты, подаваемые на имя Государя. Председательствовал в ней один из членов Государственного совета. Организовывал её работу особый статс-секретарь.

Государственная канцелярия являлась двигателем всей законотворческой работы Госсовета. На имя её руководителя (государственного секретаря) направлялись все дела, поступавшие в Государственный совет из министерств. Государственный секретарь следил, чтобы к каждому делу прилагались все необходимые сведения и проект постановления или иного законодательного акта. Затем он распределял дела по отделениям Государственной канцелярии (военных и морских дел, дел гражданских и духовных, государственной экономии, особенных поручений). Далее начиналась подготовка дела к докладу в соответствующем департаменте. Этим процессом руководил находящийся при департаменте статс-секретарь, причисленный к Государственной канцелярии и отправляющий в ней дела по этому департаменту.

Готовое к докладу дело статс-секретарь передавал государственно-му секретарю. Тот оповещал председателя соответствующего департамента, назначавшего время слушанья дела. Положения, принятые в департаменте большинством голосов, вносились в журнал, который составлял статс-секретарь департамента, а подписывали его члены.

Несогласные с общим решением, в течение недели могли приложить к журналу особое мнение.

Положения по толкованию старых законов или частным случаям, не влекущие законодательных изменений, сразу шли на рассмотрение царя. Все прочие дела передавались в общее собрание Государственного совета. Туда же, минуя департаменты, шли «общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые».

В Общем собрании дела докладывались государственным секретарём или одним из статс-секретарей. Пояснения давал председатель того департамента «к коему принадлежит дело». После обсуждения «по порядку статей или вопросов» председатель вопрошал о мнениях. Одно из них принималось большинством голосов и заносилось в журнал, который составлял государственный секретарь, а подписывали члены Государственного совета. Прочие мнения прилагались к журналу, который государственный секретарь препровождал затем царю.

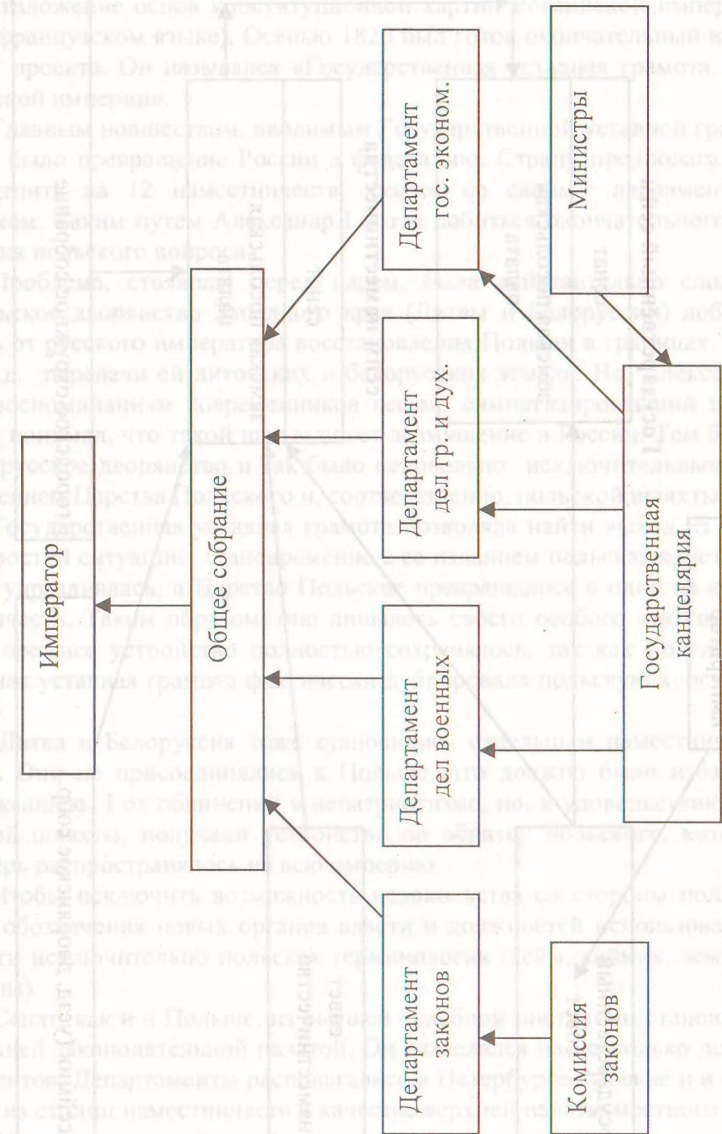
Император, как правило, утверждал мнение большинства Государственного совета. Однако он мог утвердить и мнение меньшинства (таки случаи бывали). «Учреждение Государственного совета» 1842 г. закрепило за самодержцем право отвергнуть вообще все мнения Государственного совета и принять собственное решение.

Государственная уставная грамота Российской империи. После Отечественной войны 1812 года Александр I предпринял новую попытку введения в России конституционных порядков. Реформа началась с Польши, где конституция была утверждена в 1815 году. Тогда же, беседуя в Варшаве с руководителем делегации польской шляхты Западного края, князем М.Огинским, царь сказал, что планирует ввести аналогичные порядки во всей империи. 15 марта 1818 г. император открыто заявил об этом при начале работы польского сейма. Обращаясь к депутатам, он сказал: «Вы мне подали средство явить моему отечеству то, что я уже с давних лет ему приуготовляю, и чем оно воспользуется, когда начала столь важного дела достигнут надлежащей зрелости».

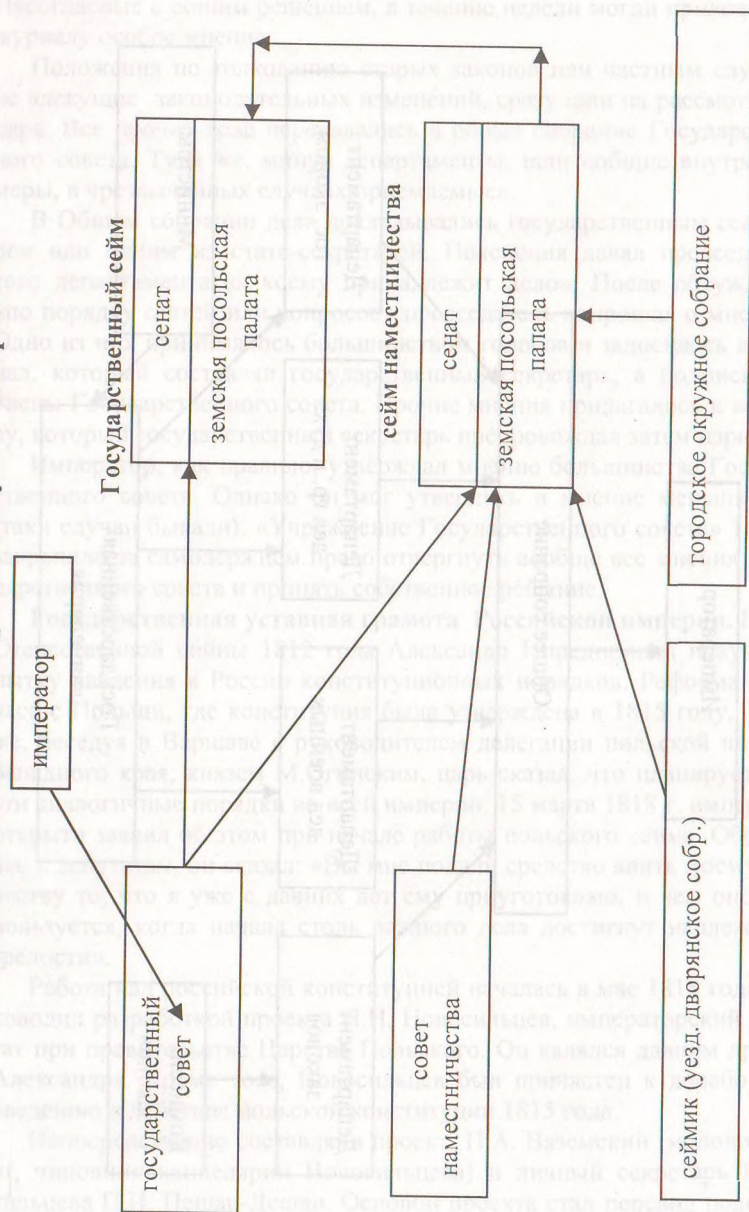
Работа над российской конституцией началась в мае 1818 года. Руководил разработкой проекта Н.Н. Новосильцев, императорский делегат при правительстве Царства Польского. Он являлся давним другом Александра. Кроме того, Новосильцев был причастен к доработке и введению в действие польской конституции 1815 года.

Непосредственно составляли проект П.А. Вяземский (молодой поэт, чиновник канцелярии Новосильцева) и личный секретарь Новосильцева П.И. Пешар-Дешан. Основой проекта стал перевод польской конституции 1815 года.

Законотворческая деятельность Государственного совета



Органы власти по Государственной уставной грамоте



К осени 1819 года сотрудники Новосильцева подготовили «Краткое изложение основ конституционной хартии Российской империи» (на французском языке). Осенью 1820 был готов окончательный вариант проекта. Он назывался «Государственная уставная грамота Российской империи».

Главным новшеством, вводимым Государственной уставной грамотой, было превращение России в федерацию. Страну предполагалось разделить на 12 наместничеств, каждое со своим парламентом-сеймом. Таким путем Александр I хотел добиться окончательного решения польского вопроса.

Проблема, стоявшая перед царем, была действительно сложна. Польское дворянство Западного края (Литвы и Белоруссии) добивалось от русского императора восстановления Польши в границах 1772 г., т.е. передачи ей литовских и белорусских земель. Но, Александр, по воспоминаниям современников весьма симпатизировавший полякам, понимал, что такой шаг вызовет возмущение в России. Тем более что русское дворянство и так было недовольно исключительным положением Царства Польского и, соответственно, польской шляхты.

Государственная уставная грамота позволяла найти выход из этой непростой ситуации. Одновременно с ее изданием польская конституция упразднялась, а Царство Польское превращалось в одно из наместничеств. Таким образом, оно лишалось своего особого статуса. Но его прежнее устройство полностью сохранялось, так как Государственная уставная грамота фактически дублировала польскую конституцию.

Литва и Белоруссия тоже становились отдельным наместничеством. Они не присоединялись к Польше, что должно было избавить Александра I от обвинений в непатриотизме, но, к удовольствию местной шляхты, получали устройство по образцу польского, которое теперь распространялось на всю империю.

Чтобы исключить возможность недовольства со стороны поляков для обозначения новых органов власти и должностей использовалась почти исключительно польская терминология (сейм, сеймик, земские послы).

Сенат, как и в Польше, из высшей судебной инстанции становился верхней законодательной палатой. Он разделялся на несколько департаментов. Департаменты располагались в Петербурге, Москве и в каждой из столиц наместничеств в качестве верхней палаты местного сейма. Назначал сенаторов император.

Нижние палаты сеймов, как и в польской конституции, формировались из депутатов от уездных дворянских собраний (сеймиков) и го-

родских обществ. Первый вариант Государственной уставной грамоты полностью воспроизводил польскую схему выборов, согласно которой каждый депутат, выбранный на сеймике и или на городском окружном собрании, автоматически становился депутатом наместнического сейма. Однако этот пункт вызвал недовольство императора. Александр сделал замечание, что таким образом избиратели смогут послать в сейм «кого им заблагорассудится», например человека, находящегося в немилости у царя. Поэтому в окончательном варианте конституции Новосильцева – Вяземского на сеймиках и окружных собраниях избирались только кандидаты в депутаты. А затем исполнительная власть отбирала 2/3 из них для работы в земской посольской палате.

Возможность влиять на состав сейма серьезно усиливала прерогативы императора. Однако, несмотря на это, сейм являлся полноценным органом законодательной власти, без одобрения которого в силу не мог вступить ни один закон. Правда, сами парламентарии (как и в проекте Сперанского, а также в польской конституции) не имел права законодательной инициативы. Они лишь принимали или отклоняли законопроекты, вносимые Государственным советом.

Отдельная глава Государственной уставной грамоты была посвящена правам и свободам граждан. Провозглашались свобода печати («тиснения»), свобода выезда или переселения за границу. Объявлялось о неприкосновенности частной собственности («никакая власть и ни под каким предлогом посягнуть на нее не может»). Однако все это касалось только свободных людей. Крепостное право, как и в проекте Сперанского, сохранялось.

В 1820 г. введение в действие Государственной уставной грамоты было отложено. Это вызвало недовольство среди радикально настроенной части русского дворянства. Тайные общества, созданные дворянами-радикалами, начинают подготовку к государственному перевороту и силовому введению конституции. Самыми известными конституционными проектами, вышедшими из этих кругов, являются «Конституция» Н.М. Муравьева и «Русская правда» П.И. Пестеля.

«Конституция» Н.М. Муравьева. Гвардии поручик Генерального штаба Н.М. Муравьев, член Верховной думы Северного общества декабристов, работал над проектом конституции в 1821–1825 годах. Готовя этот документ, он изучил французское законодательство эпохи республики и империи, конституцию США, испанскую конституцию 1812 года. Кроме того, ему были известны конституционный проект руководителя «Ордена русских рыцарей» М.А. Дмитриева-Мамонова (первая подобная разработка, вышедшая из декабристской среды) и

«Государственная уставная грамота Российской империи» (один из ее создателей, П.А. Вяземский, был близок к декабристам).

Как и в проектах Дмитриева-Мамонова и Новосильцева – Вяземского, в «Конституции» Муравьева предусматривалось разделение России на определенное число самостоятельных территорий (12–14). У Муравьева они назывались «державами». (У Дмитриева-Мамонова – «царствами», у Новосильцева – Вяземского – «наместничествами»). Состав этих территорий примерно совпадал во всех трех проектах. Самостоятельность должны были получить Польша, Финляндия, Прибалтика. Западный край и Кавказ. Центральная Россия и Сибирь также делились на ряд самостоятельных субъектов.

Каждая держава должна была иметь:

- законодательный орган (двухпалатное правительственное собрание)
- право самостоятельно вводить налоги и пошлины
- вооруженные силы («земское войско»)
- свою исполнительную власть

По проекту Н.М.Муравьева Россия превращалась в федерацию. Права субъектов федерации были весьма велики.

Органы центральной и местной власти по «Конституции» Муравьева



Центральный законодательный орган у Муравьева был двухпалатным. Как и у Дмитриева-Мамонова, он назывался «Народное вече». Но для аристократа Дмитриева-Мамонова образцом являлся английский парламентаризм. Поэтому верхняя палата мамоновского Народного веча, «палата вельмож», подобно английской палате лордов, состояла из наследственных пожизненных пэров. Выбиралась только нижняя «палата мещан» (аналог английской палаты общин). А Муравьева больше привлекала американская политическая система. В его Народном вече, как и в конгрессе США, нижняя палата называлась палатой представителей, и обе палаты регулярно переизбирались.

По проекту Муравьева Народное вече могло:

1. вводить и отменять законы и налоги
2. объявлять войну
3. вводить военное положение
4. избирать правителя державы из кандидатур предложенных правительственным собранием державы

В проекте Н.М.Муравьева права парламента чрезвычайно широки – за счет ограничения власти монарха.

Император:

1. командовал вооруженными силами
2. назначал федеральных чиновников (в том числе министров)
3. имел право законодательной инициативы
4. утверждал законы, одобренные Народным вечем, на которые мог наложить veto

НО:

- Народное вече 2/3 голосов могло преодолеть veto императора
- император мог заключить мир только с согласия Народного веча
- император назначал судей только по рекомендации Народного веча
- император мог использовать вооруженные силы внутри страны только с согласия Народного веча

Конституция Н.М.Муравьева провозглашала равенство всех граждан перед лицом закона, отмену крепостного права, ликвидацию сословий, свободу слова и печати, неприкосновенность частной собственности.

Гражданство, в трактовке Муравьева, означало право участвовать в выборах и возможность быть избранному. В выборах могли участвовать только те, у кого имелась недвижимость, стоимостью не менее 250 фунтов серебра или движимое имущество на 500 фунтов серебра. Поскольку бывшие крепостные крестьяне по «Конституции» при освобождении теряли свои земельные наделы, они не могли участвовать

в выборах. Государственные крестьяне, владевшие землей на общинном праве, не являясь частными собственниками, тоже не могли голосовать за народных представителей. Они лишь назначали на своем сходе избирателя (один избиратель на 500 крестьян).

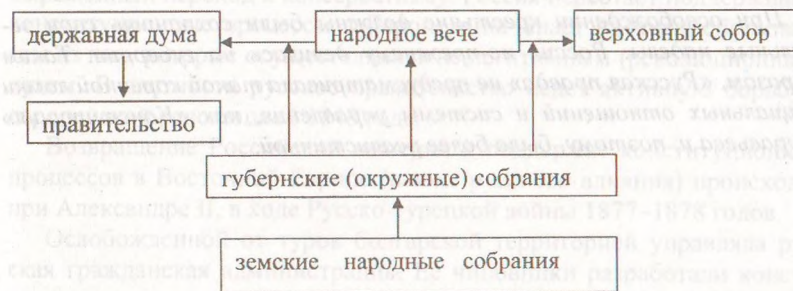
«Русская правда» П.И.Пестеля. Значительное влияние на оформление политических взглядов Пестеля оказал принявший его в тайное общество декабрист М.Н. Новиков. Он первый подал Пестелю мысль о республиканской конституции для России.

Новиков сам был автором проекта российской конституции. До нас этот документ не дошел. Известно только, что в нем было много сходства с конституцией США.

Пестель сначала возражал Новикову, считая более приемлемой формой правления для России конституционную монархию. Но потом тоже стал республиканцем. Большое воздействие в связи с этим на него оказала книга французского философа Детью де Траси «Примечания к "Духу законов" Монтескье», автор, которой утверждал, что любая наследственная власть неминуемо превращается в деспотию.

«Русская правда» была написана Пестелем в 1821 – 1824 годах. Она должна была состоять из 10 частей. Многие из них, в том числе и шестая часть, посвященная структуре органов верховной власти, не сохранились. Однако их содержание может быть восстановлено по сочиненному Пестелем краткому варианту «Русской правды» («Конституция – Государственный завет»).

Органы верховной власти по конституционному проекту Пестеля



По проекту Пестеля Россия превращалась в парламентскую республику.

Главным государственным органом становился однопалатный парламент – Народное вече («воля в государстве», «душа народа» – по характеристике Пестеля), который:

- принимал законы
- объявлял войну и заключал мир
- избирал членов державной думы и верховного собора из кандидатов, предложенных губернскими собраниями

Исполнительная власть принадлежала державной думе из 5 человек, которая:

- назначала правительство и всех чиновников
- в случае войны – руководила ее ведением

Бюстительная (контрольная) власть принадлежала верховному собору, из 120 пожизненных членов (бояр), который:

- утверждал законы, принятые Народным вече
- назначал генерал-прокуроров в каждое министерство для наблюдения над законностью деятельности министров
- назначал генерал-губернаторов в каждую область для контроля над законностью деятельности местной администрации

«Русская правда» не предусматривала никакого имущественного ценза. В выборах могли участвовать все мужчины старше 20 лет. Выборы в Народное вече предполагались двухстепенные. Сначала на земских народных собраниях (т.е. собраниях избирателей) выбирались депутаты губернских собраний. Потом на губернских собраниях избирались депутаты Народного веча.

Проект Пестеля провозглашал:

1. отмену крепостного права
2. равенство всех граждан перед лицом закона
3. неприкосновенность частной собственности
4. свободу слова

При освобождении крестьяне должны были сохранить свои земельные наделы. Россия по-прежнему делилась на губернии. Таким образом. «Русская правда» не предусматривала такой коренной ломки социальных отношений и системы управления, как «Конституция» Муравьева и, поэтому, была более реалистичной.

ЧАСТЬ 2

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ

ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX–НАЧАЛА XX ВВ.

Россия и конституционные процессы в Европе (20-е – 70-е гг. XIX в.) Первое время после воцарения Николая I, российская дипломатия по инерции продолжала поддерживать конституционные процессы в Европе.

В период активизации русской политики на Балканах вступает в действие греческая конституция (1827 г.). Первым президентом Греции избирается И. Каподистрия, бывший русский дипломат. Следует отметить, что греческий президент сразу после вступления в должность побывал в Петербурге и лично встречался с Николаем I.

В 1831–1832 гг. принимаются «Органические регламенты» Дунайских княжеств, т.е. первые конституции Валахии и Молдавии (современная Румыния). В то время княжества были заняты русскими войсками, и русские дипломаты и администраторы (А.С. Стурдза, Д.В. Дашков, П.Д. Киселев) стали главными творцами указанных конституционных актов.

Свой «Органический статут» получило в 1832 г. и Царство Польское. Однако он представлял собой значительный шаг назад по сравнению с Польской конституцией 1815 г., отмененной после подавления восстания 1830–1831 годов.

После Польского восстания в политике Николая I происходит ярко выраженный переход к консерватизму. Россия перестает поддерживать конституционные процессы в Европе и начинает противодействовать тем из них, которые осуществлялись не легитимным (революционным) путем. В частности русское правительство ведет активную борьбу с европейской революцией 1848 года.

Возвращение Российской империи к поддержке конституционных процессов в Восточной Европе (в зоне русского влияния) происходит при Александре II, в ходе Русско-турецкой войны 1877–1878 годов.

Освобожденной от турок болгарской территорией управляла русская гражданская администрация. Ее чиновники разработали конституцию для независимого Болгарского государства.

Первоначальный проект болгарской конституции составила комиссия во главе с С.И. Лукьяновым, заведовавшим судебным отделом русской администрации в Болгарии.

По проекту Болгария должна была превратиться в наследственную конституционную монархию с двухпалатным парламентом и сильной княжеской властью. Провозглашались равенство граждан перед законом, неприкосновенность личности, права собственности.

Проект Лукьянова был рассмотрен в Петербурге специальной комиссией во главе с князем С.Н. Урусовым. В результате в текст внесли ряд поправок в либеральном духе:

- Народное собрание из законосовещательного превращено в законодательное
- Многостепенные выборы в парламент заменены прямыми
- Расширены права печати

Одобренный русским правительством проект, был предложен откывшемуся 10 февраля 1879 г. в г. Тырново болгарскому Учредительному собранию и лег в основу Тырновской конституции – одной из самых демократичных в Европе.

В эпоху Александра II после долгого перерыва начинают появляться и конституционные проекты, касающиеся самой России. Как и прежде, они исходили либо от оппозиционного дворянства, либо из правительственных сфер.

Конституционные выступления консервативного дворянства в 1859–1862 гг. Дворянский конституционализм всегда активизировался тогда, когда политика самодержавия начинала противоречить интересам дворянства. В XIX в. самодержавие наиболее серьезно ущемило дворянские интересы во время отмены крепостного права, когда помещики потеряли даровую рабочую силу и половину земли. Естественно дворянство хотело получить компенсацию за эти потери, причем компенсацию политическую. Такой компенсацией могло бы стать введение конституции. Ограничив самодержавие конституцией, дворянство получило бы возможность непосредственно влиять на политику правительства, обезопасив себя от ее нежелательных зигзагов.

Первые в этом ряду конституционные выступления дворян приходятся на 1859 г., когда правительство совершило крутой поворот в своей крестьянской политике, решив, вопреки предложениям губернских дворянских комитетов, освобождать крестьян с землей.

Вызванные в Петербург, депутаты губернских дворянских комитетов подвергли правительственный проект (проект Редакционных комиссий) резкой критике. В записке, поданной царю, один из депутатов, помещик Петербургской губернии М.А. Безобразов, потребовал обуздать «бюрократию» созывом выборных представителей дворянства. Фактически речь шла о создании дворянского парламента. Подобную записку составил и симбирский депутат Шидловский. В том же духе

1859–1860 гг. последовали и резолюции и адреса ряда губернских дворянских собраний.

В 1862 г., во время губернских дворянских выборов в Москве, идеологи консервативного дворянства Н.А. Безобразов и В.П. Орлов-Давыдов призвали вообще пересмотреть Реформу 1861 г. Для этого они предлагали созвать Всероссийское дворянское собрание или Верховную дворянскую думу.

Все эти предложения отражали интересы крупной земельной знати, доминировавшей в дворянских собраниях. Ей, чтобы сохранить своё исключительное положение, нужно было придать будущему парламенту чисто дворянский или, по крайней мере, сословный характер.

Позиция либерального дворянства в 1859–1863 гг. Западники и славянофилы. По-другому воспринимали ситуацию средние помещики. Они тоже хотели ограничить самодержавие конституцией и выборным представительным органом. Но отнюдь не чисто дворянским. В сословном парламенте, как и в дворянских собраниях, доминировали бы дворянские верхи. Среднепоместное дворянство это не устраивало. Средним помещикам гораздо более предпочтительным казалось создание бессословного представительного органа. Несмотря на его декларируемую «бессословность» первую скрипку в нем все равно бы играли дворяне – в силу своей образованности и политического опыта, но дворяне среднепоместные, поскольку фактор знатности и земельного богатства в таком бы случае не действовал, а средних дворян было численно больше. (От поглощения мелкими помещиками, разночинцами и т.д. среднепоместных дворян должен был защитит имущественный ценз).

Интересы среднепоместного дворянства в середине XIX в. наиболее полно выражали *либералы-западники*. Их позиция была сформулирована в принятом в 1862 г. по инициативе А.М. Унковского адресе Тверского дворянства. В нём тверские дворяне выражали желание отказаться от своих сословных привилегий (после отмены крепостничества они потеряли практический смысл и только гарантировали бы прежнее лидерство аристократии), а также предлагали собрать выборных от всего народа без различия сословий.

Интересно, что идеологические антиподы западников, *славянофилы*, опиравшиеся на ту же социальную среду (среднепоместное дворянство), по сути, придерживались схожих установок.

Один из видных славянофилов, И.С. Аксаков, на московских дворянских выборах 1862 г. просил правительство позволить дворянству «совершить великий акт уничтожения себя как сословия». Затем он со всем жаром публициста обрушился на идею чисто *дворянского* пред-

ставительного органа. В то же время мысль о созыве общесловного народного представительства славянофилам в 1862–1863 гг. была очень близка.

Славянофилы выражали интересы той части среднепоместного дворянства, противоречия которой с русскими реалиями середины XIX в. не были столь резки, как у западников. Однако и эта часть благородного сословия, не стремясь к радикальным переменам, желала, чтобы её мнение учитывалось правительством. Поэтому славянофилы также являлись сторонниками народного представительства. Но только совещательного, в исконно русской форме Земского собора, который, как они доказывали, не имеет ничего общего с западноевропейскими конституционными учреждениями. На заседаниях Земского собора не было места ненавистной славянофилам политической борьбе, ибо решения принимались не большинством голосов, а на основе общего согласия (консенсуса). А несогласные, могли подать особое мнение, которое тоже поступало на рассмотрение царя. (Эта практика в XIX в. была усвоена в Государственном совете).

Наиболее подробно славянофильский вариант народного представительства обосновал А.И.Кошелев, в 1862 г. издавший брошюру «Конституция, самодержавие и земская дума». «Нынешнее положение таково, – доказывал он, – что ни самодержавие само по себе, ни представительство народное с ограниченной монархической властью не в состоянии вывести нас из кризиса, в котором мы обретаемся: необходимо для этого соединить знание, которое может доставить только народное представительство, и власти, которая всецело пребывает только в самодержавии».

Отличие Земской думы от Земского собора заключалось в том, что она имела постоянный характер. Однако, как и Земские соборы Московской Руси, Земская дума являлась сугубо совещательным учреждением. Выборы в неё Кошелев намечал многостепенными. Выборные от «состояний» (но не сословий!) формировали уездное земское собрание. Оно посылало представителей в губернское земское собрание, однако, уже без различия «состояний». Губернские собрания формировали на той же бессословной основе Земскую думу. Но в этом бессословном по форме органе, конечно же, преобладали бы выходцы из «благородного» сословия. Как отметил В.А. Китаев, «Кошелев открывал дорогу в думу “людям вообще лучшим”, в которых совсем нетрудно разглядеть преимущественно представителей землевладельческого дворянства».

Проект П.А.Валуева. Министр внутренних дел П.А.Валуев считал необходимым пойти навстречу пожеланиям среднепоместного дворян-

ства. В 1862 г. он изложил Александру II свой план создания земства – всеобщего местного самоуправления, где бы доминировали средние помещики. При этом выборные представители от земств допускались в Государственный совет.

• В 1863 г. Валуев составляет детальный проект создания *Съезда государственных гласных* – нижней палаты Государственного совета. Этот орган должен был состоять из 181 депутата. 101 из них предполагалось избирать на губернских земских собраниях, 18 человек посылали бы крупнейшие города, 32 – окраины, 30 – назначалось императором. Съезд должен был собираться раз в год на сессию и участвовать в рассмотрении всех законодательных проектов и бюджета.

Валуев и его единомышленники в правительстве хотели путем этих уступок привлечь на сторону власти либералов (среднепоместное дворянство), чтобы дать отпор громко заявившей о себе в начале 60-х гг. революционной демократии. Однако в 1863 г. натиск оппозиции на власть уже ослаб. Революционеры потерпели неудачу. Либералы временно прекратили свои выступления в связи угрозой войны России с коалицией европейских держав (Англия, Франция, Австрия). Поэтому Александр II решил ограничиться только введением земского самоуправления и не допускать выборных представителей к законодательной деятельности. Проект П.А. Валуева о Съезде государственных гласных был отвергнут.

Дворянские конституционные выступления 1865–1866 гг. Когда угроза войны миновала, дворянство вновь начало выступать с конституционными притязаниями. В январе 1865 г. царю был направлен адрес московского губернского дворянского собрания, принятый по инициативе Н.А. Безобразова и В.П. Орлова-Давыдова. Московские дворяне призвали императора «довершить государственное здание созванием общего собрания выборных людей от земли русской для обсуждения нужд, общих всему государству». При этом кроме «выборных от земли» предлагалось созвать и особых выборных от дворянства. (В первоначальном варианте это должны были быть наследственные представители «столбового дворянства», своеобразная палата лордов).

Московский адрес, представлявший собой компромисс между аристократией и среднепоместным дворянством, вызвал положительный отклик у дворян многих губерний. В январе 1866 г. солидарность с москвичами выразили рязанские дворяне. В марте 1866 г. со схожим проектом выступили петербургские дворяне. По предложению своего губернского предводителя, Г.А. Щербатова, они ходатайствовали о том, чтобы:

1. дворянские и земские собрания получили право выступать с предложениями о принятии новых законов

2. по каждой такой законодательной инициативе правительство должно было разрабатывать законодательный акт

3. депутаты от губернских дворянских и земских собраний включались в Государственный совет и Сенат

В 1865–1866 гг. происходит ряд конституционных выступлений и со стороны губернских собраний, куда устремляются политически активные представители среднепоместного дворянства. Однако Александр II отверг все эти притязания, считая, что введение конституции принесет России вред.

Проект великого князя Константина Николаевича. В то же время в правительстве имелись сановники, сочувствовавшие конституционным притязаниям дворянства (министр внутренних дел П.А. Валуев, петербургский генерал-губернатор А.А. Суворов). В 1866 г. к ним присоединяется известный реформатор великий князь Константин Николаевич (младший брат царя).

Константин Николаевич был убежденным либералом, но в 1859–1862 гг. он считал введение конституции преждевременным. Будучи одним из главных архитекторов крестьянской реформы 1861 г., он опасался, что, в случае созыва парламента, его дворянские депутаты выхолостят суть реформы или повернут ее вспять. Но к середине 60-х гг. реформа была в основном закончена. Остановить или отменить её уже не представлялось возможным. И теперь Константин предлагает своему брату-императору привлечь выборных представителей к законодательной деятельности.

За основу Константин Николаевич взял уже упомянутый проект Г.А. Щербатова. Кроме того, великий князь учел и идеи П.А. Валуева (Валуев стал консультантом Константина Николаевича). *Суть предложения Константина Николаевича заключалась в создании при Государственном совете съездов дворянских и земских представителей.*

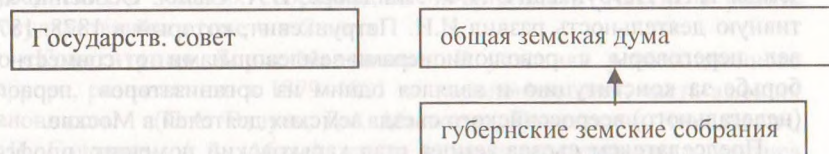
Царь разрешил составить подробную записку в развитие этих идей. Но после покушения на императора, произведенного Д.В. Каракозовым (1866 г.), проект Константина Николаевича был положен под сукно.

Рост оппозиционных настроений в дворянской среде (1870-е гг.) В результате экономического бума второй половины 60-х – начала 70-х гг. среднепоместное дворянство было удовлетворено своим положением и не выдвигало претензий к власти. Однако в середине 1870-х гг. начинается аграрный кризис, больно ударивший по помещикам. Он

вновь пробуждает недовольство и оппозиционные настроения в дворянской среде. Как следствие снова начинают появляться дворянские конституционные проекты.

Проект А.И. Кошелева (1875 г.) А.И. Кошелев в 1875 г. издал в Берлине брошюру «Общая земская дума в России», где конкретизировал свой проект 1862 года.

Высшие органы власти по проекту Кошелева



Общая земская дума:

- избиралась губернскими земскими собраниями
- обсуждала правительственные законопроекты и ходатайства земских и городских собраний
- обсуждала сметы министерств и отчеты министров

Проект К.Д. Кавелина. В отличие от Кошелева, самарский помещик, известный юрист Кавелин предлагал не создавать новый представительный орган (Земская дума), а реформировать старый (Сенат).

По проекту Кавелина треть сенаторов назначалась императором, треть выбиралась губернскими земскими собраниями, треть выдвигалась самим Сенатом.

Никакой другой службой сенаторы заниматься не могли. Их задачи заключались в том, чтобы:

1. принимать отчеты министров и производить ревизию министерств
2. делать представления императору о необходимых мерах в области управления

Проект Кавелина был весьма умеренным и фактически повторял сенатские проекты начала XIX века. В 1877 г. Кавелин выдвинул новый, более радикальный проект. На этот раз должно было возникнуть три Сената: *Законодательный, Судебный и Административный.* Административному сенату были подчинены губернаторы, полиция и главные директора ведомств, возникших после предполагавшегося упразднения большинства министерств (кроме министерств иностранных дел, военного, морского, императорского двора)

Земское движение конца 70-х гг. XIX века. Во время Русско-турецкой войны 1877–1878 гг. дворянство воздерживалось от политических притязаний. Однако аграрный кризис бил по нему все сильнее. В особенно тяжелом положении оказались помещики черноземных

губерний юга России, ориентированные на экспорт пшеницы через Босфор и Дарданеллы (во время войны проливы были закрыты). Недовольные политикой правительства, не сумевшего обеспечить по итогам войны контроль России за проливами, помещики этих губерний (Черниговской, Харьковской, Киевской) выступают с наиболее ярко выраженными конституционными требованиями.

Лидерами либеральных помещиков юга становятся черниговские земцы И.И. Петрункевич, А.Ф. Линдфорс, В.А. Савич. Особенно активную деятельность развил И.И. Петрункевич, который в 1878–1879 вел переговоры с революционерами-землевольцами о совместной борьбе за конституцию и являлся одним из организаторов первого (нелегального) всероссийского съезда земских деятелей в Москве.

Председателем съезда земцев стал харьковский помещик, профессор М.М. Ковалевский. Он, как и другие участники съезда (И.И. Петрункевич, А.Ф. Линдфорс, Ф.И. Родичев, А.А. Бакунин) высказался за введение в России конституции.

Наиболее радикальные заявления на съезде позволил себе Петрункевич, который считал возможным для принятия конституции созыв Учредительного собрания, что заведомо предполагало насильственные действия по отношению к существовавшей власти.

Конституционный вопрос на страницах «Вестника Европы». В описываемое время интеллектуальным центром либеральной оппозиции являлся журнал «Вестник Европы», издаваемый М.М. Стасюлеви-чем. Оправдывая своё название, журнал внимательно следил за политической жизнью Франции и Англии, выражая явные симпатии конституционному образу правления. Наряду со Стасюлеви-чем политическую линию издания определял его ведущий обозреватель Л.А. Полонский. В 1876 г. в статье «Реформа и система» он предложил слить на уровне уезда и губернии исполнительные учреждения государства и земства (например, губернское правление и губернскую земскую управу). Тем самым политический вес земства усиливался, а власть губернатора ограничивалась. На общегосударственном уровне Полонский также предлагал сделать шаг в этом направлении, допустив выборных представителей губернских земских собраний в Государственный совет. По его проекту губернские земские собрания избирали двух или трёх кандидатов, из которых один, по назначению правительства, на три года становился членом Государственного совета. Но даже этот умеренный проект насторожил цензуру. По её требованию статью Полонского исключили из номера.

Правда, через некоторое время, в эпоху Лорис-Меликова (1880 г.) цензурное давление на журнал ослабло и его тогдашний обозреватель,

К.К. Арсеньев, получил возможность выступить с предложениями по преобразованиям системы управления. Как и Полонский он начал с местного уровня, выдвинув идею частично выборного совета при губернаторе. По мысли Арсеньева совет должен был иметь не совещательный, а решающий голос, существенно ограничивая тем самым власть губернатора. Что касается высших органов власти, то обозреватель «Вестника Европы» предлагал, чтобы выборные представители губернских и земских собраний могли принимать участие в работе Государственного совета и Сената.

«Конституция Лорис-Меликова». В условиях революционного террора, развязанного в 1879–1881 гг. народолюбцами, часть высших сановников (П.А. Валуев, Д.А. Милютин, Константин Николаевич, А.В. Головин, А.А. Абаза), как и в эпоху политического кризиса 1859–1862 гг., считала возможным компромисс с либералами на почве конституционных уступок.

В 1879 г. появляется записка Д.А. Милютина «Мысли о необходимых преобразованиях в управлении, учебной части и духовенстве». В ней предлагалось превратить Государственный совет из законосовещательного в законодательный орган. При этом половина его членов избиралась бы губернскими земствами, а половина бы, как и прежде, назначалась бы императором.

Записка была прочитана рядом министров, но официально не обсуждалась, поскольку слишком сильно ограничивала самодержавие.

В том же 1879 г. П.А. Валуев предложил царю повторно рассмотреть свой старый проект о нижней палате Государственного совета — Съезде государственных гласных, избираемых губернскими земствами и городскими думами. Но Александр нашел валуевский проект слишком смелым и предложил на обсуждение сановников прежний, более умеренный, проект Константина Николаевича (дворянский и земский съезды при Государственном совете). Однако и план Константина Николаевича, в январе 1880 г., был отклонен. Александр пока еще не считал ситуацию в стране настолько серьезной, чтобы делать такие крупные уступки либеральной оппозиции.

Позиция царя изменилась после взрыва в Зимнем дворце 4 февраля 1880 года. 9 февраля был создан чрезвычайный властный орган — Верховная распорядительная комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия. И его руководителем был назначен не приверженец жесткой линии (рассматривались кандидатуры Ф.Ф. Трепова и Э.Д. Тотлебена), а генерал М.Т. Лорис-Меликов, известный как сторонник компромисса с обществом.

Вскоре Лорис-Меликов становится министром внутренних дел и сближается с либеральной группировкой в правительстве (Д.А. Милютин, Д.М. Сольский, А.А. Сабуров). Под влиянием министров-либералов он составляет план реформ, направленных на укрепление социальной и политической стабильности в обществе. Основные положения этого проекта были изложены во Всеподданнейшем докладе от 28 января 1881 г., который обычно называют «Конституцией Лорис-Меликова».

Лорис-Меликов предлагал провести ряд реформ (пересмотреть земское и городское законодательство, уменьшить выкупные платежи с крестьян и т.п.). Проекты этих преобразований должны были разработать не соответствующие министерства, а две специально созданные комиссии: Административно-хозяйственная и Финансовая, в состав которых, кроме чиновников, включались бы и эксперты из числа земских деятелей, профессоров, юристов.

Следует отметить, что в привлечении экспертов из числа общест-венности к разработке проавительственных законопроектов не имело-сь ничего необычного. Это была нарабатанная практика эпохи Александра II.

Из Административно-хозяйственной и Финансовой комиссий про-екты реформ должны были поступать на рассмотрение *Общей комис-сии*.

В Общую комиссию, по проекту Лорис-Меликова, автоматически входили члены первых двух комиссий, а также по два выборных пред-ставителя от губернских земств и значительных городов. В этом уже была новизна – впервые в XIX в. вводилось бы выборное представи-тельство в законосовещательный орган. Однако сам этот орган (Общая комиссия) носил временный характер, поскольку создавался для раз-работки конкретных законов, после введения в действия которых, он был бы упразднен (как были, например, ликвидированы Редакционные комиссии после разработки Крестьянской реформы 1861 г.). Правда, Лорис-Меликов предлагал еще включить несколько выборных членов Общей комиссии (т. е. депутатов от земств и городов) в постоянно действующий законодательный орган – Государственный совет. Но не более 10–15 человек. Да и они отбирались бы самим царем.

Таким образом «Конституция» Лорис-Меликова была самым умеренным из всех, выдвигавшихся до этого в России, проектов по-литических реформ.

В феврале 1881 г. проект Лорис-Меликова обсудило особое сове-щание министров под председательством П.А. Валуева. Там было ре-шено еще более выхолостить проект, отменив возможность введения в

Государственный совет выборных членов Общей комиссии. В таком виде план Лорис-Меликова был одобрен Александром II. Но царя вскоре убили народолюбцы. А новый император, Александр III, не стал приводить проект Лорис-Меликова в исполнение.

Проект Н.П. Игнатъева о созыве земского собора. Лорис-Меликова на посту министра внутренних дел сменил дипломат Н.П. Игнатъев. По убеждениям он был близок к славянофилам и, под их влиянием, разработал проект о созыве Земского собора.

Мысль об этом Игнатъеву подал ведущий идеолог славянофильст-ва, И.С. Аксаков, посоветовавший использовать в качестве повода для созыва собора предстоящую коронацию Александра III.

Игнатъев был уверен в поддержке царя, поскольку, еще, будучи на-следником престола, Александр, в беседе с Игнатъевым высказывал свои симпатии к институту земских соборов. Началась подготовка манифеста о созыве собора. Разработчиком проекта стал известный сла-вянофил П.Д. Голохвастов.

Предполагалось, что будет избрано 3 тысячи депутатов. Выборы намечались прямые: отдельно от крестьян, землевладельцев и купцов. Большинство депутатов (2000 человек), выбирали крестьяне. Кроме выборных представителей на земском соборе «по должности» при-сутствовали члены Священного синода и епископы, члены Государст-венного совета и Сената, министры и губернские предводители дво-рянства.

Цель созыва Земского собора Игнатъев видел в демонстрации единения царя и народа. Кроме того, через собор он хотел выяс-нить мнение населения о намечавшейся реформе местного само-управления.

О плане Игнатъева узнали обер-прокурор Священного синода К.П. Победоносцев и редактор газеты «Московские ведомости» М.Н. Кат-ков. Они увидели в этом проекте угрозу самодержавию. Катков выпу-стил в своей газете серию передовиц, в которых называл Земский собор анахронизмом, выгодным только врагам существующего строя. Резко против созыва собора выступил и Победоносцев. В результате этой кампании проект Игнатъева в мае 1882 г. был отвергнут.

Критика парламентской демократии и конституционализма русскими консерваторами (М.Н. Катков, К.П. Победоносцев, Л.А. Тихомиров).

Русские консерваторы считали идеальным государственным строем для России самодержавную монархию. А парламентская демократия, по их мнению, была не только чужда русским традициям, но и неэф-фективна сама по себе.

К изъянам западной демократии неоднократно обращался в своей публицистике М.Н. Катков, внимательно следивший за внутренней жизнью Европы и Соединенных штатов Америки.

Раскол общества межпартийной враждой, бесконечные предвыборные лихорадки, торжество демагогии и денежного мешка, слабость и коррумпированность государственной власти – вот что несла с собой, по мнению публициста, западная политическая модель. Редактор «Московских ведомостей» считал, что переход к подобной системе стал бы для России катастрофой.

Главным преимуществом самодержавной власти Катков называл то, что она, давая широкий простор местному самоуправлению, при решении общегосударственных задач исходит не из партийных или групповых, а из общенациональных интересов. Это обосновывалось Катковым так: кандидаты в демократические органы власти нуждаются в организационной и финансовой поддержке, без чего невозможно победить на выборах. Но, получив такую поддержку (от партии или от определенных финансово-промышленных кругов), победивший президент или депутаты попадают в зависимость от тех, кто её предоставил. По этому они отстаивают интересы не всего общества, а какой то его части, иногда весьма узкой. Монарх же получает власть по праву рождения и не нуждается в партийной поддержке, а значит и не зависит от нее. При этом монарх знает, что власть из его рук перейдет в руки его сына. И как отец, он старается, чтобы страна перешла к его наследнику в благополучном положении, т.е. стремится к благу всех подданных.

Таким образом, правительство, назначенное самодержавным монархом, выражает волю не какой-либо части общества (партии), а стремится к благу народа в целом. Становясь над классами и сословиями, оно гармонизирует их потребности, часто противоречащие друг другу, и не допускает между ними конфликтов.

«Трон затем возвышен, – писал Катков, – чтобы пред ним уравнивались различие сословий, цехов, разрядов, классов. Бароны и простолюдины, богатые и бедные, при всем различии между собой, равны перед царем». «С высоты царского трона открывается стомиллионное царство. Благо этих ста миллионов и есть тот идеал и вместе тот компас, которым определяется и управляется истинный царский путь».

Свою лепту в критику западной политической модели внес и К.П. Победоносцев. Данной проблематике посвящены его статьи «Великая ложь нашего времени» и «Новая демократия» из «Московского сборника».

Победоносцев утверждал, что как при самодержавной монархии, так и при парламентской демократии, большинство «обычных», «про-

стых» людей не оказывает никакого влияния на политику государства. При самодержавии все решает монарх, при демократии – партийные лидеры и те, кто за ними стоит. Однако партийные лидеры говорят, что выполняют волю народа, хотя на самом деле лишь используют его в своих корыстных целях. В этом и заключается «великая ложь нашего времени».

Победоносцев анализирует демократическую избирательную систему и приходит к мнению, что она ни в коей мере не отражает сознательную волю населения. Исход выборов решает подкуп избирателей и пропаганда. Лишь немногие подают свои голоса сознательно, большинство же голосует за того, чье имя «громче натвержено и звенело в ушах у всех в последнее время».

Крупнейший теоретик русского консерватизма Л.А. Тихомиров сам долго жил на Западе (во Франции) и внимательно изучил европейскую политическую систему. Анализу ее недостатков и доказательству преимуществ самодержавного строя посвящены его труды «Демократия либеральная и социальная» и «Монархическая государственность».

Критикуя западный парламентаризм, Тихомиров утверждал, что истинное народное представительство возможно и желательно только при монархии. При этом, будучи последователем славянофилов, он считал идеальной ту схему взаимодействия власти и народа, которая нашла воплощение в земских соборах Московской Руси. Публицист полагал, что народные представители не в коей мере не являются глашатаями некой абстрактной «воли народа». Как и во времена Московской Руси, они должны быть только советчиками царя, выполняющими по его желанию государево дело. Поэтому для привлечения представителей народа к государственной работе может практиковаться как система выборов их населением, так и призыв их самой государственной властью. Или то и другое вместе.

Из эпохи земских соборов Тихомиров считал необходимым существовать и сам принцип представительства, которое во времена Московской Руси имело не территориальный, а корпоративный характер. Тихомиров считал, что народных представителей должны выбирать не территории, население которых разрозненно, не связано общими интересами, и потому не может делать свой выбор сознательно, но корпорации – группы людей, объединенные общим положением и потребностями и знающие, кто может наилучшим образом представить их нужды. В Московской Руси таким корпорациями были, например купцы, дворяне, дети боярские городовые, гости, крестьяне, казаки. В России конца XIX в. подобными выборными корпорациями, по мне-

нию Тихомирова, могли бы стать дворянские общества, крестьянские волости, казачьи войска, объединения рабочих разных отраслей, городские управления, земства, купеческие организации, союзы фабрикантов. Только при такой схеме выборов, полагал Тихомиров, выбор представителей будет сознательным, а роль прессы, партийной машины, подкупа и оболванивания избирателей — минимальной.

Д.Н. Шипов и земское конституционное движение конца XIX — начала XX века. Идеи славянофилов оказали влияние не только на теоретиков русского консерватизма, но и на некоторых практических политиков. Среди них следует в первую очередь назвать признанного лидера либерального земского движения конца XIX — начала XX в. Д.Н. Шипова. Шипов являлся убежденным сторонником созыва народного представительства. Но, подобно славянофилам и Тихомирову, он считал, что народное представительство ни в коем случае не должно быть органом, представляющим права и требования граждан по отношению к государственной власти. Оно необходимо лишь как практическое выражение *моральной солидарности между властью и населением*, а проще говоря, как род семейного совета, где отец (царь), если не знает, как поступить, спрашивает мнение домочадцев.

Однако, несмотря на высокий нравственный авторитет Д.Н. Шипова, эти его идеи разделялись только малой частью либеральных земцев. Большинство же земских либералов (т.е. среднепоместных дворян) не было солидарно с самодержавием, а наоборот хотело установить с ним строго договорные, зафиксированные в конституции отношения. При этом образцом для либеральных земцев служили отношения между монархом и обществом, имевшие место в европейских конституционных монархиях, прежде всего в Германии.

Германская конституционная традиция и русский конституционализм начала XX века. Начальным этапом развития германского конституционализма стал Союзный акт 1815 г., предписывавший введение монархических конституций во всех германских государствах. К наиболее ранним из них относятся конституция Саксен Веймара 1816 г., Баденская 1818 г., Вюртембергская 1819 г., Майнингенская 1824 года. В 1850 г., после революции 1848–1849 г. король Фридрих-Вильгельм утвердил Конституционную хартию Пруссии. Наконец в 1871 г., связи с объединением немецких земель, вступила в действие конституция Германской империи, которая оказала особенно большое влияние на российские конституционные проекты начала XX века.

Германская политическая система внимательно изучалась русскими правоведами либерального направления. Причем некоторые из них (Б.А. Кистяковский, С.А. Муромцев, Ф.Ф. Кокошкин и др.) сами учи-

лись в немецких университетах (Гейдельберг, Геттинген) под руководством крупнейших германских теоретиков государства и права (Р.фон Иеринг, В. Виндельбланд, Г. Еллинек, М. Вебер). Поэтому неудивительно, что, составляя конституционные проекты для России, они охотно использовали политический опыт Германии.

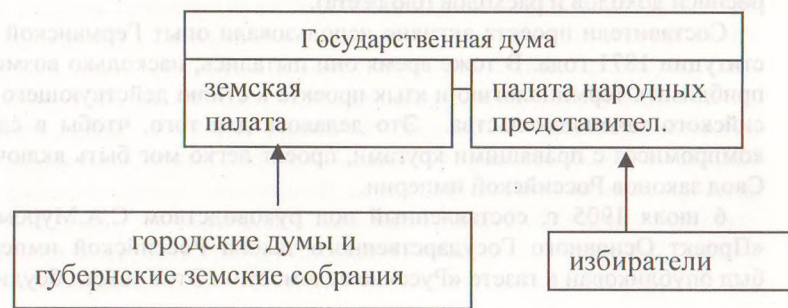
Конституционный проект «Союза освобождения». «Союз освобождения» официально был учрежден в январе 1904 года. Он сложился вокруг журнала «Освобождение», издававшегося с 1902 г. сначала в Штутгарте, а потом в Париже. Как в журнале, так и в «Союзе освобождения» доминировали радикальные интеллигенты из числа народников и экс-марксистов. (П.Б. Струве, В.Я. Богучарский, Н.Ф. Анненский, Н.А. Бердяев, С.Н. Прокопович, Е.Д. Кускова, В.В. Водовозов).

Не имея возможности получить доступ к политической власти в рамках существовавшего в России государственного строя, освободенцы хотели его разрушить и, через созыв Учредительного собрания, перейти к конституционному правлению. Однако чтобы не отпугивать умеренных союзников — либеральных земцев, в своем конституционном проекте они оставляли Россию монархией. Авторами освободительского проекта «Основного государственного закона Российской империи», разработанного летом 1904 г., были Н.Ф. Анненский, И.В. Гессен, В.М. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, П.И. Новгородцев, С.А. Котляревский, Г.И. Шрейдер.

Согласно этому проекту, создавалась двухпалатная Государственная дума, которая:

- принимала законы
- утверждала государственную роспись (бюджет)
- могла требовать объяснений от министров (назначаемых и увольняемых императором)

Структура Государственной думы по освободительскому проекту 1904 г.



Освободительный проект предполагал введение всеобщих, прямых, равных и тайных выборов. Таким способом должна была формироваться палата народных представителей. Равноправную ей Земскую палату избирали городские думы и губернские собрания.

В целом освободительный проект имел достаточно сырой вид. В нем не была отработана техническая сторона деятельности Государственной думы, игнорировались социальные проблемы, четкие юридические формулы соседствовали с чисто политическими лозунгами. Кроме того, сделать его приемлемым для широких кругов земской оппозиции не удалось. Для большинства земских либералов он оказался радикальным. Либеральная земская оппозиция в 1905 г. выдвигает свой проект, составленный под руководством тульского земца, юриста С.А.Муромцева.

«Конституция» Муромцева. С.А. Муромцев взял за основу освободительный проект. К работе был привлечен и один из его составителей – правовед Ф.Ф. Кокочкин. Вместе с ними трудились гласный московской городской думы Н.Н. Щепкин и один из лидеров земской оппозиции Н.Н. Львов.

В отличие от интеллигентов-освободителей, земские оппозиционеры, как правило, были прочно встроены в действовавшую государственно-политическую систему. Соответственно они не хотели ее слома. Они добивались лишь перераспределения властных полномочий внутри неё, надеясь на соглашение с представителями самодержавия. Поэтому Муромцев, прежде всего, убрал из освободительного проекта все, что заведомо было бы неприемлемо для царского правительства (исключены упоминания об Учредительном собрании и Конституционном суде, убран раздел, где определялось юридическое положение монарха, и перечислялись его прерогативы).

Затем группа Муромцева разработала статьи о порядке работы и предметах ведения Государственной думы. В частности об участии парламента в заключение международных договоров и в принятии росписи доходов и расходов (бюджета).

Составители проекта активно использовали опыт Германской конституции 1871 года. В тоже время они пытались, насколько возможно приблизить терминологию и язык проекта к стилю действующего российского законодательства. Это делалось для того, чтобы в случае компромисса с правящими кругами, проект легко мог быть включен в Свод законов Российской империи.

6 июля 1905 г. составленный под руководством С.А.Муромцева «Проект Основного Государственного закона Российской империи» был опубликован в газете «Русские ведомости». Этот текст обсудили и

одобрили участники собравшегося в Москве съезда земских и городских деятелей.

Принципиальных отличий от проекта освободителей в данном документе, несмотря на переработку, было не так уж и много. Государственная дума так же состояла из двух палат – Земской палаты и палаты народных представителей. Она

- принимала законы
- утверждала бюджет
- могла привлекать министров к уголовной и гражданской ответственности

Правительство формировалось императором. Выборы в палату народных представителей должны были стать прямыми, равными, тайными и всеобщими. Земская (на этот раз верхняя) палата избиралась губернскими земскими собраниями и городскими думами.

Планы либералов не были реализованы на практике. Но они оказали влияние на правительственные проекты конституционной реформы.

Указ 12 декабря 1904 года. В ноябре 1904 г. в Петербурге состоялся съезд земских и городских деятелей, высказавшихся за проведение конституционной реформы. Министр внутренних дел генерал П.Д. Святополк-Мирский сочувственно отнесся к решениям съезда. Он посоветовал Николаю II пойти навстречу пожеланиям общества.

Под руководством Святополк-Мирского и с согласия царя начинает готовиться пакет реформ, разработчиком которого стал юрист С.Е. Крыжановский. Предусматривались провозглашение веротерпимости, устранение излишних стеснений печати, пересмотр Положения о чрезвычайной и усиленной охране 1881 г. и включение в Государственный совет выборных представителей от земств и городских дум.

Острая борьба вокруг этого последнего предложения развернулась на проходивших в декабре 1904 г. особых совещаниях с участием царя, министров и великих князей. Против включения земцев в Государственный совет высказались консерваторы: К.П. Победоносцев и великий князь Сергей Александрович. Но главную роль в отклонении данной реформы сыграл С.Ю.Витте, который тогда считал конституционные перемены преждевременными.

12 декабря 1904 г. Николай II подписал указ на основе проекта Святополк-Мирского. Предложение о включении земцев в Государственный совет было из него вычеркнуто. Одновременно было опубликовано суровое по тону правительственное сообщение, напоминавшее земским и городским управам, что они не должны выходить за рамки своей компетенции и заниматься политикой. Естественно, что земско-городская оппозиция восприняла указ 12 декабря 1904 г. не как шаг власти навстречу обществу, а как вызов. Конфронтация между правящими кругами и оппозицией еще более обострилась. Вскоре это привело к началу революции 1905–1907 годов.

Акты 18 февраля 1905 года. Началом революции считается «Кровавое воскресенье» 9 января 1905 года. Министр внутренних дел П.Д.Святополк-Мирский, показавший в ходе этих событий полную профессиональную беспомощность, был уволен в отставку. В глазах царя был дискредитирован и проводимый им путь уступок обществу. Поэтому на ключевые посты – министра внутренних дел и петербургского генерал-губернатора были назначены выдвинутцы великого

князя Сергея Александровича, отстаивавшего решительную борьбу с оппозицией. Министром внутренних дел стал А.Г. Булыгин, а петербургским генерал-губернатором – Д.Ф. Трепов.

В то же время в правительстве сохранилась и сильная группа министров, выступавшая за уступки либеральной земской оппозиции. В конце января 1905 г. один из представителей этого крыла правительства, министр земледелия и государственных имуществ А.С. Ермолов, предложил создать совещательную **Земскую думу**.

3 февраля 1905 г. по этому поводу было устроено совещание министров. Большинство его участников высказалось за уступки обществу и, прежде всего, дворянству. Признали необходимым выпустить по этому поводу специальный акт, оформив его в виде царского рескрипта министру внутренних дел (А.Г. Булыгину). В этом рескрипте должно было содержаться царское поручение Булыгину: передать благодарность императора всем дворянским собраниям, поздравившим Его Величество с рождением наследника (Алексея) и сообщить о намерении государя привлечь дворянство к делу внутреннего переустройства государства.

Между тем 4 февраля 1905 г. эсер Каляев убил московского генерал-губернатора великого князя Сергея Александровича. Либеральная оппозиция никак не осудила это преступление. В этих условиях Николай II вновь склоняется к целесообразности проведения жесткого курса. В этом его убеждали К.П. Победоносцев и Д.Ф. Трепов. Причем Трепов особо подчеркивал, что, проводя этот курс, власть должна опереться на простой люд, прежде всего на крестьянство.

Николай II поручил консервативному публицисту князю В.П. Мещерскому составить манифест о незыблемости самодержавия. Этот акт был опубликован 18 февраля 1905 года. В нем содержался *призыв к населению содействовать правительству в одолении внешнего врага (японцев) и искоренении внутренней крамолы*.

В тот же день, 18 февраля 1905 г., царь, по совету Д.Ф.Трепова, подписал указ Сенату, где выражал свое желание *«облегчить нашим верноподанным возможность непосредственно быть нами услышанным»*. Для этого министрам поручалось рассмотрение всех поступающих на царское имя предложений от частных лиц и учреждений по вопросам *«государственного благоустройства»*.

С одной стороны это была уступка. По существу каждому даровалось право подавать политические петиции. Зато этим указом отвергалась сама идея созыва парламента, – причем в любой форме. Народные представители теперь были совершенно не нужны. Ведь царь теперь *непосредственно* мог получить совет от любого из своих подданных.

Однако министры-либералы (А.С. Ермолов, В.Н. Коковцов, С.Ю.Витте) убедили царя в том, что без созыва народных представителей власть не сможет выйти из политического кризиса и что поэтому заготовленный рескрипт Булыгину должен быть подписан. Это тоже произошло 18 февраля 1905 года. Причем текст этого акта был переделан в сторону больших уступок оппозиции.

В рескрипте император просил своего министра внутренних дел передать благодарность дворянским и земским собраниям, купечеству, городам и крестьянству за поздравления в связи с рождением цесаревича Алексея. Кроме того, в рескрипте говорилось, что отныне царь вознамерился привлечь избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений.

Таким образом, рескриптом 18 февраля 1905 был положительно решен принципиальный вопрос о созыве выборных представителей от населения. Что касается конкретной формы народного представительства, то ее, согласно рескрипту, должно было определить Особое совещание во главе с министром внутренних дел А.Г.Булыгиным.

Работа Булыгинского совещания. Кроме Булыгина в работе совещания приняли участие: С.Е. Крыжановский (помощник начальника главного управления по делам местного хозяйства МВД), А.И. Путилов (директор общей канцелярии министерства финансов), А.Ф. Трепов (помощник статс-секретаря Государственного совета), И.М. Ивановский (профессор государственного права) и Ф.Д. Самарин (представитель московского дворянского самоуправления).

Прежде всего, Булыгинское совещание обсудило возможные формы будущего народного представительства. Рассматривалось несколько основных вариантов:

1. *совещания народных представителей при отдельных министерствах для участия в разработке и обсуждении законопроектов.* Участники Булыгинского совещания решили, что такой вариант не удовлетворит оппозицию, и отвергли его

2. *Рассмотрение правительственных законопроектов земскими собраниями и городскими думами.* Эту идею отстаивал государственный секретарь барон Иксжюль фон Гильденбандт. Однако у нее имелись существенные недостатки. Прежде всего, процесс обсуждения законопроектов мог сильно затянуться. Кроме того, разные органы самоуправления могли бы отстаивать различные, в том числе противоположные мнения по каждому из законопроектов, что поставило бы правительство в трудное положение и привело бы к неразберихе

3. *Введение народных представителей в Государственный совет.* Этот вариант предлагался министрами-либералами с 60-х гг. XIX в. (проекты Валуева, Лорис-Меликова, Святополк-Мирского и др.).

4. *Созыв Земского собора.*

5. *Созыв Государственной думы (выборной регулярно действующей законосовещательной палаты).*

Последний вариант показался участникам Булыгинского совещания наиболее приемлемым. Началась его подробная проработка. Были подготовлены проект Учреждения совещательной Государственной думы и проект закона о выборах в неё. Главным разработчиком названных актов стал С.Е. Крыжановский.

23 мая 1905 г. эти проекты были внесены на рассмотрение Совета министров. Параллельно в Совет министров был внесен и проект манифеста о созыве земского собора.

Проект созыва Земского собора (май 1905 г.) Земский собор как возможная форма народного представительства обсуждался Булыгинским совещанием, но был отвергнут. Однако у идеи возрождения земских соборов имелось немало приверженцев. Одним из них являлся Д.Ф. Трепов. Он, 8 мая 1905 г., представил царю записку о необходимости созыва Земского собора с преобладанием крестьянства для разработки кардинальной земельной реформы.

Трепов считал, что спасение самодержавия в опоре на крестьянство против «высших классов интеллигенции и бюрократии». И даже одно объявление о созыве «крестьянского» Земского собора испугает помещичью земскую оппозицию, сделав её более покладистой.

Николай II не возражал против созыва Земского собора. Но хотел, чтобы там был сначала обсуждена не аграрная проблема, а вопрос о целесообразности продолжения войны с Японией в связи с только что произошедшей катастрофой русского флота под Цусимой.

Вопрос о созыве Земского собора обсуждался министрами 24 мая 1905 г. За созыв выступил Д.Ф.Трепов. Против были А.Г. Булыгин, С.Ю. Витте, В.Н. Коковцов, В.Н. Ламсдорф. Николай II поддержал мнение большинства, поскольку уже окончательно склонился к заключению мира и теперь не нуждался в совете Земского собора. Таким образом, проект созыва был отвергнут, и все внимание было обращено на Булыгинский проект Государственной думы.

С 26 мая 1905 г. по 28 июня 1905 г. этот проект обсуждался министрами.

Обсуждение Булыгинского проекта министрами (май-июнь 1905 года) Авторы Булыгинского проекта преследовали две цели:

1. предоставить Государственной думе только совещательные функции, то есть заранее поставить прерогативы думы в резко очерченные границы.

2. в рамках этих границ предоставить думе максимально широкие права, чтобы не делать их «предметом домогательств» со стороны депутатов

Поэтому предполагалось предоставить Государственной думе право:

- обсуждения бюджета
- законодательной инициативы
- запросов министрам

Сам механизм работы Государственной думы по проекту Булыгина был следующий:

1. *Министры вносят в Государственную думу проекты законов*
2. *Государственная дума обсуждает законопроект и большинством голосов принимает по нему положительное или отрицательное заключение*
3. *Из Государственной думы законопроект (с положительным или отрицательным заключением Думы) передается в Государственный совет*
4. *Государственный совет выносит большинством голосов свое заключение*
5. *Если и Государственная дума и Государственный совет вынесли отрицательное заключение, законопроект считается отклоненным*
6. *Если хотя бы одна из палат вынесла положительное заключение, законопроект идет на подпись к царю*

Таким образом, даже отклоненный Государственной думой законопроект, если его одобрил Государственный совет, мог вступить в действие. В этом и заключался *совещательный* характер законотворческой деятельности Государственной думы. Одобрение (или неодобрение) ею того или иного законопроекта не носило обязательного характера, а имело характер *совета*, которым монарх мог воспользоваться или нет.

В тоже время законопроект, отклоненный обеими палатами, царь не мог ввести в действие, даже если бы хотел. Тем самым его самодержавная воля законодательно ограничивалась. Это сразу почувствовала консервативная часть министров. Очень резко против данного положения высказался государственный контролер П.Л. Лобко, заявивший, что самодержавный царь должен иметь возможность, если считает нужным утвердить и мнение меньшинства. Булыгин, защищая

свой проект, ответил, что он не умаляет власти царя, а лишь ставит заслон плохо проработанным законопроектам, заставляя министров более внимательно и ответственно подходить к их разработке. Большинство министров поддержало Булыгина.

В тоже время министры внесли в проект некоторые изменения, ограничившие права Государственной думы. Она лишилась возможности обсуждать условия и порядок заключения государственных займов, и отчеты по ним. Кроме того, царь получил право распускать Государственную думу до истечения пятилетнего срока ее полномочий.

Были сделаны и изменения в сторону либерализации проекта:

- Государственная дума получила право сама избирать своего председателя (по проекту Булыгина он назначался царем)
- по предложению С.Ю.Витте получили избирательные права иудеи

Результатом работы министров стала «Мемория по делу о порядке осуществления высочайших предубаждений, возвещенных в рескрипте 18 февраля 1905 года» и новая редакция проекта «Учреждения Государственной Думы».

Согласно установленному порядку, далее Булыгинский проект должен был рассмотреть Государственный совет. Но это могло слишком затянуть рассмотрение документа. Поэтому большинство министров (А.Г. Булыгин, С.Ю. Витте, В.Н. Коковцов, Д.М. Сольский, Д.Ф. Трепов и другие) высказались за то, чтобы проект был рассмотрен в «особом сокращенном порядке». Для этого 19–26 июля 1905 года в Петергофе было созвано Особое совещание с участием царя, великих князей, министров и особо приглашенных членов Государственного совета, сенаторов и экспертов.

Петергофские совещания (июль 1905 г.) Поскольку среди министров преобладали либералы, Николай II, чтобы уравновесить их влияние и получить объективную и всестороннюю оценку Булыгинского проекта пригласил в Петергоф группу консерваторов из числа сенаторов, членов Государственного совета и экспертов. В историографии они часто именуется «зубрами». Среди них были обер-прокурор Священного Синода К.П. Победоносцев, член Государственного совета А.С. Стишинский генерал А.П. Игнатъев, сенаторы А.А. Бобринский, А.А. Нарышкин, историк Н.М. Павлов.

В то же время были приглашены и эксперты-либералы: историк В.О. Ключевский и юрист Н.С. Таганцев.

Консерваторы подвергли некоторые положения Булыгинского проекта острой критике. Особенно жаркие дебаты развернулись вокруг статьи, предусматривавшей, что законопроекты, отвергнутые обеими

палатами, не поступают на рассмотрение царя. Однако Николай II, выносивший окончательные решения по спорным вопросам, утвердил это положение. Не поддержал царь и вариант историка Н.М. Павлова, предлагавшего вместо Государственной думы созывать время от времени Земские соборы.

В целом на Петергофских совещаниях Булыгинский проект подвергся только косметической правке. После утверждения императором он, вместе с соответствующим царским манифестом был опубликован 6 августа 1905 года.

Механизм деятельности Государственной думы по закону 6 августа 1905 года. Согласно актам 6 августа 1905 г. Государственная дума:

- обсуждала проекты законов, бюджет, отчет Государственного контроля по исполнению бюджета, дела об отчуждении государственного имущества и постройке казенных железных дорог
- имела право законодательной инициативы
- могла требовать объяснений от министров

Все вносимые в Государственную думу дела сначала обсуждались в соответствующем отделе, а потом поступали на рассмотрение Общего собрания. Общее собрание большинством голосов выносило положительное или отрицательное заключение по законопроекту. Затем законопроект поступал на рассмотрение Государственного совета, который тоже выносил свое заключение. Если обе палаты давали отрицательное заключение, законопроект считался отклоненным. В любом другом случае законопроект передавался на утверждение императору. Если Государственная дума давала отрицательное заключение по законопроекту, а Государственный совет — положительное, то император мог по своему усмотрению подписать или не подписать закон, поддержав мнение любой из палат. Таким образом, решение Государственной думы носило не обязательный, а рекомендательный характер. Поэтому Государственная дума являлась не законодательным, а законосовещательным органом.

Бойкот Булыгинской думы. Император спешил опубликовать проект Булыгина, так как видел в нем средство разрядить политическую напряженность в обществе. Но оппозиция восприняла акты 6 августа 1905 г. негативно, надеясь, что у ослабшей власти можно будет вырвать еще более серьезные уступки.

Еще на земском съезде в июле 1905 г. Булыгинский проект (уже опубликованный неофициально в газете «Новости») подвергся детальному обсуждению. В итоге была принята резолюция, в каждом пункте которой критиковались основные положения правительственного про-

екта. Земцы отвергали цензовую и многоступенчатую систему выборов, совещательный характер Думы, изъятие из компетенции Думы внешней политики, отсутствие принципа ответственности министров перед Думой.

Таким образом, либерально-земская, *системная* оппозиция (иными словами оппозиция, которая стремилась не слому существовавшей политической системы, а лишь к перераспределению властных полномочий внутри нее) ясно дала понять правительству, что она настаивает на больших уступках со стороны власти.

Что касается революционной, *антисистемной* оппозиции, стремившейся к полному слому старой политической системы, то она отвергла Булыгинский проект полностью и призвала к бойкоту Булыгинской думы. Но поскольку электорат антисистемной оппозиции (интеллигенция и рабочие) и так был фактически отстранен от участия в выборах, тактика бойкота не могла быть эффективной. Тем более что системная оппозиция на состоявшемся в сентябре 1905 г. в Москве объединенном съезде земских и городских деятелей абсолютным большинством голосов отвергла лозунг бойкота и приняла резолюцию о желательности участия в выборах в Булыгинскую думу, пусть даже по недемократичному избирательному закону.

Системная оппозиция намеревалась продолжать борьбу строго в рамках прежней, хотя и трансформирующейся политической системы. Это могло привести к стабилизации в стране и к изоляции антисистемной оппозиции. Революционеры не могли этого допустить и, поэтому, резко активизировали свое давление на власть. В октябре 1905 г. они организовали всероссийскую политическую забастовку, вынудившую Николая II пойти на новые крупные уступки.

Манифест 17 октября 1905 г. Вскоре после начала всеобщей забастовки С.Ю.Витте подал Николаю II записку, в которой предлагал провести конституционные реформы и даровать населению политические свободы. Император повелел изложить содержание указанной записки в проекте царского манифеста. Но Витте хотел, чтобы эта историческая реформа была прочно связана с его именем. Поэтому он предложил опубликовать ее основные положения либо в виде своего всеподданнейшего доклада (по типу «конституции» Лорис-Меликова), либо в виде рескрипта на своё имя. Однако Николай II настоял на том, чтобы о даровании политических свобод население узнало именно из царского манифеста.

Первоначальный проект манифеста составил сотрудник Витте, член Государственного совета Алексей Оболенский. В этом проекте царь поручал правительству выработать меры по

- введению политических свобод
- расширению избирательных прав населения
- удовлетворению реальных требований бастовавших железнодорожников

15 октября 1905 г. С.Ю. Витте отправился с этим текстом в Петергоф, где находился царь. По дороге Витте обсудил проект манифеста с Оболенским и другим своим сотрудником, – временно управляющим делами Комитета министров Вуичем. В ходе обсуждения Витте выдвинул ключевое положение будущего Манифеста 17 октября: «никакой закон не может иметь силы, если не получит санкции Государственной думы».

Вокруг этой фразы развернулась острая борьба в верхах. Император пожелал, чтобы проект Витте рассмотрели член Государственного совета И.Л. Горемыкин (противник Витте) и главноуправляющий императорской канцелярией по принятию прошений барон А.А. Будберг. Будберг и Горемыкин вычеркнули из проекта манифеста фразу о законодательных правах думы. Но из-за решительной позиции Витте она была восстановлена, и 17 октября царь подписал окончательный текст манифеста.

Манифест 17 октября предписывал:

- даровать населению свободу совести, слова, собраний и союзов
- привлечь к участию в выборах «те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав»
- установить, как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог вступить в силу без одобрения Государственной думы

Таким образом, Государственная Дума из законосовещательного органа превращалась в орган законодательной власти.

Акты 20 февраля 1906 года. Реформа Государственного совета. Издание Манифеста 17 октября повлекло за собой внесение изменений в Учреждение Государственной думы. Новое Учреждение Государственной думы, переработанное комиссией графа Д.М. Сольского, было введено в действие царским манифестом 20 февраля 1906 года.

Этот же манифест возвестил о реформе Государственного совета, который также превращался в законодательную палату. Учреждение Государственного совета было утверждено Николаем II 24 апреля 1906 года.

Ранее все члены Государственного совета назначались царем. Теперь половина его членов (98) назначалась, половина (98) – избиралась.

В основы избирательной системы был положен традиционный русский принцип корпоративного представительства.

В Государственный совет избирались:

- *от губернских земских собраний* (по одному человеку от каждого губернского земства) или *от губернских съездов землевладельцев* (там, где не было земских учреждений) – 56 депутатов;

- *от губернских дворянских обществ* (общим собранием выборщиков, по два от каждого губернского дворянского собрания) – 18 депутатов;

- *От Совета и местных комитетов торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ* – 12 депутатов;

- *от Православной церкви* (трое от черного духовенства епархиальными архиереями, трое от белого духовенства Синодом из кандидатов, выдвинутых на благочинных съездах) – 6 депутатов;

- *от Академии наук и университетов* (съездом выборщиков от Академии наук и университетов) – 6 депутатов;

- *от Финляндского сейма* – 2 депутата (эта норма введена в 1910 г.)

Срок их полномочий составлял 9 лет. Каждые три года треть депутатов каждого разряда по жребию выбывала. На их места избирались новые члены от того же разряда. Членами Государственного совета по выбору могли быть только мужчины не моложе 40 лет со средним образованием.

Члены Государственного совета по назначению, как правило, являлись бывшими министрами и сенаторами. Однажды назначив, император уже не мог их уволить. А, значит, число членов по назначению постоянно росло и превышало число мест для них (98). Поэтому 1 января каждого года 98 человек из них назначались на один год *к присутствию в Государственном совете*. Лица, не попавшие в этот список, оставались на службе и получали жалование, но никаких прав и обязанностей в Государственном совете не имели.

Один из членов по назначению на год назначался императором председателем Государственного совета.

По политическим взглядам члены Государственного совета разделялись на три группы: правую, левую, «центра». Ядро группы «центра» составляли бывшие министры и сенаторы либерального толка (А.С. Ермолов и др.). К ней примыкали польское коло, прибалтийский кружок, торгово-промышленная подгруппа, либерально-националистическая подгруппа А.Б. Нейдгарта.

Правая группа включала государственных деятелей консервативного лагеря (П.Н. Дурново, А.А. Бобринский, И.Г. Щегловитов).

Левая группа находилась под влиянием партии Народной Свободы. Одним из её лидеров являлся конституционный демократ Д.Д. Grimm. В основном она состояла из депутатов от земств и университетов.

После реформы 1906 г. внутреннее устройство Государственного совета претерпело значительные изменения. Прежние 4 департамента были упразднены. Департаментов стало два: «Первый» и «Второй». Их члены ежегодно определялись царём из членов Государственного совета по назначению. Дела в департаменты вносились министрами и решались там по большинству голосов. Принятые положения в виде «меморий», минуя общее собрание Государственного совета, сразу поступали «на Высочайшее благоусмотрение».

Следует сказать, что в департаментах теперь рассматривался только ограниченный круг вопросов. Первый департамент занимался делами о судебной ответственности высших должностных лиц, включая членов правительства, Государственной думы и Государственного совета. Ведению Второго департамента подлежало использование государственных средств и имущества (отчеты государственных финансово-кредитных учреждений, отчуждение государственных земель и т.п.). Прочие дела без участия департаментов сразу поступали в общее собрание Государственного совета. Оно, в свою очередь, могло направить дело «для предварительного соображения» в особую комиссию, образованную из своей среды. Так бюджет, например, всегда предварительно рассматривался в Финансовой комиссии.

Законопроекты поступали в Государственный совет из Государственной думы. Государственный совет их одобрял или отклонял. В тех случаях, когда Государственный совет не хотел отклонять думский законопроект, а желал лишь внести в него изменения, дело, с поправками Совета могло быть возвращено в Думу. Либо дело передавали в особую комиссию из равного числа членов Совета и Думы. Из этой Комиссии дело с внесенными изменениями поступало на новое рассмотрение Государственной думы.

Государственный совет и сам имел право законодательной инициативы, но редко им пользовался.

Четыре члена Государственного совета по назначению составляли Особое присутствие по делам о принудительном отчуждении недвижимых имущества и вознаграждении их владельцев.

По-прежнему при Государственном совете состояла Государственная канцелярия во главе с Государственным секретарём. На ней, как и раньше лежали обязанности по делопроизводству в Государственном совете, его департаментах и присутствиях. В составе Государственной канцелярии образовывались отделения, управляемые статс-секретарями.

Основные государственные законы в редакции 23 апреля 1906 года. Акты 20 февраля 1906 г. вместе с Манифестом 17 октября 1905 г.

создали в России совершенно новую правовую ситуацию, противоречившую Основным государственным законам. Поэтому возникла необходимость в издании новых Основных законов, адекватно отражающих произошедшие в 1905–1906 гг. политические перемены.

Первым на это царю указал Д.Ф.Трепов.

Обдумав данный вопрос, Николай II поручил подготовить новый проект Основных законов государственному секретарю Ю.А. Иксюль фон Гильденбандту. Непосредственной работой над текстом руководил товарищ (заместитель) государственного секретаря П.А. Харитонов.

Старые Основные законы представляли собой совокупность постановлений о верховной власти, которые были кодифицированы еще М.М. Сперанским из различных законодательных актов XVIII–XIX веков. Впервые они были опубликованы в Своде законов Российской империи в 1832 году.

Старый текст документа и был взят за основу Харитоновым и Иксюль фон Гильденбандтом. В него были введены новшества, провозглашенные Манифестом 17 октября и Актами 20 февраля. При этом составители использовали конституции Германии и Австро-Венгрии.

Дальнейшая работа над текстом велась Особой комиссией графа Д.М. Сольского и членами Совета министров во главе с С.Ю. Витте. Затем проект, ввиду его спешности, минуя Государственный совет, был рассмотрен на Особом совещании в Царском селе 7, 9, 11, 12 апреля 1906 года. В совещании участвовали министры и великие князья. Председательствовал Николай II.

Самой спорной оказалась 4-я статья проекта. Она гласила, что «Императору Всероссийскому принадлежит Верховная самодержавная власть». В старом тексте власть императора квалифицировалась не только как «самодержавная», но и как «неограниченная».

Вопрос о том следует ли из определения самодержавной власти убрать термин «неограниченная» Николай II назвал «главнейшим». Император сказал: «Меня все время мучает чувство, имею ли я перед моими предками право изменить пределы власти, которую я от них получил... Акт 17 октября дан мною вполне сознательно, и я твердо решил довести его до конца. Но я не убежден в необходимости при этом отречься от прав и изменить определение верховной власти, существующее в статье 1 Основных законов уже 109 лет».

Это заявление императора вызвало бурную реакцию министров и великих князей. Великий князь Николай Николаевич сказал, что император уже вычеркнул слово «неограниченная», подписав Манифест 17 октября. Министр внутренних дел П.Н. Дурново заявил: «После актов

17 октября и 20 февраля неограниченная монархия перестала существовать». Их поддержали остальные министры. В результате в новом тексте Основных законов самодержавная власть больше не определялась как «неограниченная».

Новая редакция Основных государственных законов, подписанная 23 апреля 1906 года, состояла из 120 статей, разделенных на 11 глав.

Первая глава говорила «*О существе Верховной самодержавной власти*». В ней перечислялись обширные прерогативы императора. Ему принадлежала исполнительная власть. Он определял направление международной политики. Он являлся «державным вождем» вооруженных сил. Он определял внешний вид монеты, объявлял местности на военном положении, жаловал титулы и ордена.

Однако, при всей широте, полномочий российского императора, они были сопоставимы с прерогативами многих глав конституционных монархий (Германская империя, Австро-Венгрия) и президентских республик.

Кроме того, уже само законодательное перечисление полномочий монарха ограничивало его власть, вводя ее в строгие рамки закона.

В тексте имелись и прямые ограничения царской власти. Статья 17 говорила: «Государь император назначает и увольняет... должностных лиц, если для последних не установлено законом иного порядка назначения и увольнений». Статья 23 гласила: «Государю Императору принадлежит помилование осужденных... и вообще дарование милостей в случаях особых, не подходящих под действие общих законов, когда сим не нарушаются ничьи огражденные законом интересы и гражданские права». (Курсив наш – Ф.С.).

Главы 2–6 содержали положения о

- порядке наследия престола
- совершеннолетия императора
- порядке вступлению на престол
- процедуре коронования императора
- титуле императора и государственном гербе

Глава 7 («*О вере*») провозглашала Православную веру господствующей в Российской империи. Одновременно, однако, объявлялось, что «Все, не принадлежащие к господствующей Церкви, подданные Российского государства, пользуются каждый повсеместно свободным отправлением их веры и богослужения по обрядам оной».

Глава 8 («*О правах и обязанностях российских подданных*») перечисляла гражданские свободы жителей государства, развивая положения Манифеста 17 октября.

В ней провозглашались:

- неприкосновенность жилища
- свобода выбора места жительства, занятия, приобретения имущества, выезда за пределы государства
- неприкосновенность собственности
- свобода собраний
- свобода «высказывать изустно и письменно свои мысли, а равно распространять их путем печати или иными способами»
- свобода веры
- «право образовывать общества и союзы в целях не противных законам»

Глава 9 («*О законах*») декларировала другое важнейшее положение Манифеста 17 октября: «Никакой закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и воспринять силу без утверждения Государя Императора». (Статья 86).

Очень важна была и содержащаяся в данной главе статья 87. Она предусматривала возможность издания законодательных актов исполнительной властью без обсуждения их депутатами. Однако такие акты

1. могли издаваться только в перерывах между сессиями Государственной думы

2. не могли вносить изменений ни в Основные законы, ни в Учреждение Государственной думы, ни в закон о выборах

3. носили временный характер, – в течение двух месяцев после возобновления заседаний Государственной думы правительство должно было внести на рассмотрение депутатов законопроект, соответствующий указанному акту, в противном случае действие последнего прекращалось

Эта статья давала правительству возможность проводить срочные меры, а также акты, которые с точки зрения исполнительной власти были необходимы, но никогда бы не были одобрены Государственной думой. Таков был, например принятый в августе 1906 г. указ о военно-полевых судах. Он сыграл очень большую роль в борьбе с революционерами-террористами, но в Государственную думу не вносился, так как явно нарушал гражданские права населения и заведомо был бы провален депутатами. Поэтому через два месяца после начала работы II Государственной думы, а именно в апреле 1907 г., он автоматически прекратил свое действие. А вот законопроект, соответствующий Указу 9 ноября 1906 г. (о Столыпинской аграрной реформе) правительство всего срока обсуждения аграрного законопроекта в парламенте, пока, после

одобрения депутатами, не стал законом. Но если бы депутаты отклонили законопроект, действие Указа 9 ноября (согласно 87 статье) немедленно бы прекратилось.

Царь только один раз нарушил 87 статью. Указанное событие произошло 3 июня 1907 г., когда без согласия Государственной думы было издано новое положение о выборах. Это было вопиющее нарушение Основных законов. Оппозиция квалифицировала его как «третьеиюньский государственный переворот». Это лучше всего свидетельствует о том, что царь уже не воспринимался как абсолютный монарх с неограниченной волей.

Статьи, подобные 87-й были широко распространены в европейском конституционном законодательстве, начиная с французской конституции 1814 года. В начале XX в. такие нормы имелись в конституциях Австрии (откуда и было произведено заимствование творцами российских основных законов), Венгрии, Японии, Испании и других стран.

Далее в Основных законах были детально рассмотрены функции и взаимоотношения высших органов власти.

Глава 10 определяла статус Государственной думы и Государственного совета. Глава 11 – статус Совета министров.

Правовая оценка Основных законов в редакции 23 апреля 1906 года. Основные законы 1906 г. до сих пор не получили однозначной оценки у правоведов и историков. Вопрос о том можно ли считать их конституцией был и остается дискуссионным.

Сам Николай II считал, что в результате произведенных им политических изменений «России даруется конституция». Но официально это никогда не объявлялось. Поэтому представители различных политических лагерей могли трактовать произошедшие в 1905–1906 гг. реформы по-своему.

Правые и, прежде всего, черносотенцы, утверждали, что воля царя по-прежнему не стеснена никакими законами.

Проправительственные публицисты (С.Н. Сыромятников, И.Я. Гурлянд) называли государственный строй Российской империи конституционным, но подчеркивали его коренные отличия от западноевропейских образцов. По их мнению, государственный строй России основывался на сотрудничестве самодержавного царя и народного представительства. Последнее же, в славянофильском духе, рассматривалось как орган, осуществляющий единство царя и народа.

Схожие позиции занимали октябристы.

Оппозиционные политики – от П.Н. Милокова до В.И. Ленина – утверждали, что конституция в России существует только на бумаге.

Не было единства в данном вопросе и среди европейских аналитиков. Известный немецкий ученый Макс Вебер по горячим следам, в 1906 г., посвятил российским реформам статью «Переход России к мнимому конституционализму». Вебер, тесно связанный с либеральной российской оппозицией, прежде всего с кадетами, считал российский конституционализм ложным, называл его тактической уступкой самодержавия. Другие немецкие исследователи не соглашались с такой оценкой, полагая, что в России уже есть если не чисто конституционное (парламентское), то, во всяком случае, *дуалистическое* (парламент и монарх) государство.

Советские исследователи также не считали Основные законы подлинной конституцией. С ними солидарен ведущий современный отечественный специалист в данной сфере, А.Н. Медушевский, который вслед за Вебером называет российский конституционализм начала XX века «мнимым».

По Медушевскому мнимый конституционализм – это система, где принятие политических решений выведено из сферы конституционного контроля, что достигается

- за счет очень больших правовых прерогатив главы государства
- за счет сохранения пробелов в конституции

Другую точку зрения отстаивал немецкий правовед русского происхождения В.В. Леонтович. Он писал: «...утверждения, будто российская конституция 23 апреля 1906 года – лже-конституция, не имеют просто никакой научной ценности, а представляют собой лишь выражение определенных политических тенденций». Схожего мнения придерживается современный исследователь российского парламентаризма начала XX века, В.А. Демин, который полагает, что «после 1906 г. Российская империя представляла собой конституционную дуалистическую монархию, в которой законодательная власть принадлежала императору и двухпалатному парламенту, высшая исполнительная – императору и ответственным перед ним министрам, высшая судебная и контрольная – Правительствующему Сенату».

Разработка системы выборов в Государственную думу. Первоначальный вариант Положения о выборах разработало Особое совещание под председательством А.Г. Булыгина. Основной вклад в составление проекта внес юрист С.Е. Крыжановский.

Избирательный закон обсуждался совещанием министров в июне 1905 г., Петергофским особым совещанием 1905 г. и был подписан царем 6 августа 1905 г. Указом от 11 декабря 1905 г. в него были внесены важные изменения. Наконец 3 июня 1907 г. был опубликован

новый вариант избирательного закона, также разработанный С.Е.Крыжановским.

Составляя закон, Крыжановский исходил из того, что система выборов не должна стать совершенной новостью для населения. Поэтому он максимально учел опыт проведения выборов в органы местного самоуправления – земства и городские думы.

На земских выборах избиратели разделялись на три *курии*: землевладельческую, городскую и крестьянскую.

При этом по крестьянской курии в голосовании участвовали только представители сельских обществ (крестьянских общин). Таким образом, эта курия формировалась по сословному признаку, и представительство носило в ней корпоративный характер. А вот при формировании землевладельческой и городской курий в основу был положен буржуазный принцип имущественного ценза, а сословная принадлежность не имела значения. Например, по землевладельческой курии в выборах могли участвовать дворяне, купцы, крестьяне и представители любых других сословий, если они владели определенным количеством земли на правах собственности.

Эта схема и была заимствована Крыжановским, в проекте, которого избиратели были разделены на землевладельческую, городскую и крестьянскую курии по тому же принципу, как и на земских выборах.

Данная система подверглась нападкам со стороны «зубров» на Петергофских совещаниях (июль 1905 г.). Консерваторы предлагали придать куриям чисто сословный характер, то есть вернуться к корпоративному представительству эпохи земских соборов. Их идеи были отвергнуты.

С другой стороны либеральная оппозиция и левые требовали, чтобы выборы были прямыми, тайными, равными и всеобщими. Один из проектов либералов (составленный А.И. Гучковым и Д.Н. Шиповым) рассматривался на Особом совещании в Царском селе. Он предусматривал введение всеобщего избирательного права для мужчин старше 25 лет (кроме монахов, учащихся, судимых и подследственных). Выборы должны были быть в городах – прямыми, в сельской местности – двухстепенными (население определяет выборщиков, те выбирают депутатов).

Данный проект также был отвергнут. Была утверждена схема Крыжановского, поскольку она уже была апробирована на выборах органов местного самоуправления.

Когда страна находилась в переходном периоде (сословия еще существовали, а гражданское общество не сформировалось), данная схема была оптимальной.

Некоторые изменения в эту схему (в соответствии с провозглашенным Манифестом 17 октября желанием власти расширить круг избирателей) были внесены Указом от 11 декабря 1905 года. Создается новая курия – рабочая. Увеличивается число людей, имевших право голосовать по городской курии.

Положение о выборах в редакции 11 декабря 1905 г. действовало до 3 июня 1905 года. По его нормам прошли выборы в I и II Государственные думы.

Положение о выборах 11 декабря 1905 г. Положение о выборах в Государственную думу в редакции 11 декабря 1905 г. определяло:

1. формирование избирательных округов
2. состав избирателей
3. порядок выборов

Основным типом избирательного округа являлась губерния. Кроме того, отдельными избирательными округами стали 26 крупнейших городов (Петербург, Москва, Нижний Новгород, Киев, Рига и др.). Особые округа были созданы на окраинах Российской империи (Польша, Кавказ, Средняя Азия). Русские составляли там меньшинство населения и при использовании обычной схемы выборов не имели бы шанса послать своего депутата в Государственную думу (поляки бы, естественно, голосовали за поляка, грузины за грузина и т.д.). Однако император полагал, что интересы русского населения окраин должны быть обязательно представлены в Думе. Поэтому для русских, живших на Кавказе, в Польше и в Средней Азии были созданы отдельные избирательные округа. Другие округа на той же территории образовывало прочее население.

Число депутатов между округами распределялось в соответствии с количеством населения. 1 депутат приходился на 250 тысяч населения в центральных губерниях и на 350 тысяч – в окраинных губерниях и областях.

Избирательных прав лишались 16 категорий населения, в том числе: лица моложе 25 лет, женщины (как и в большинстве других стран мира), глухонемые, учащиеся, военные, полицейские, губернаторы, душевнобольные.

Остальные российские подданные могли участвовать в выборах, если их социальное положение соответствовало ряду условий. По характеру этих условий все избиратели делились на 4 курии (**крестьянскую, землевладельческую, городскую, и рабочую**).

В выборах по крестьянской курии участвовали крестьяне-домохозяева.

В выборах по землевладельческой курии участвовали владельцы определенного количества земли или иной недвижимости (кроме торгово-промышленных заведений).

В выборах по городской курии участвовали владельцы городской недвижимости и торгово-промышленных заведений, квартиросъемщики и служащие.

В выборах по рабочей курии участвовали рабочие предприятий, где имелось не менее 50 работников.

Выборное делопроизводство. Для проведения выборов в Государственную думу в составе Министерства внутренних дел было создано особое делопроизводство во главе с С.Е. Крыжановским. На местах за подготовку выборов, в том числе финансовую, отвечали губернаторы. Обычно выборными делами занималось руководимое губернатором Губернское по земским и городским делам присутствие.

Списки избирателей землевладельческой и городской курий составляли органы местного самоуправления. Выборы по крестьянской и рабочей куриям проводились без списков и удостоверения личности избирателей. Предполагалось, что рабочие одного цеха или крестьяне одного села и так друг друга знают.

В августе 1905 г. началось создание губернских и уездных комиссий по делам о выборах в Государственную думу. По закону эти комиссии (как губернские, так и уездные) включали 2-х судей (один был председателем), представителей органов самоуправления (по одному от дворянского, земского и городского), губернского присутствия, казённой палаты и фабричной инспекции.

Губернские по делам о выборах комиссии распределяли места выборщиков от рабочей курии между городами с отдельным представительством и их губерниями. Они же рассматривали жалобы: на составление избирательных списков в городах с отдельным представительством, на нарушения в ходе выборов в этих городах и на съездах уполномоченных от рабочих, а также на решения уездных комиссий. Кроме того, они получали для хранения материалы выборного делопроизводства из городов с отдельным представительством (входные билеты, корешки с расписками избирателей в получении этих билетов, избирательные записки, списки избирателей, протоколы участковых избирательных комиссий, списки лиц баллотировавшихся в выборщики, списки лиц избранных выборщиками).

Уездные по делам о выборах комиссии рассматривали жалобы на составление списков избирателей и выборы в уездах, а также принимали решения о разделении по местностям предварительных съездов землевладельцев. Они же получали на хранение все выборное дело-

производство уездных избирательных съездов (списки избирателей, избирательные акты с выборными листами, избирательные записки).

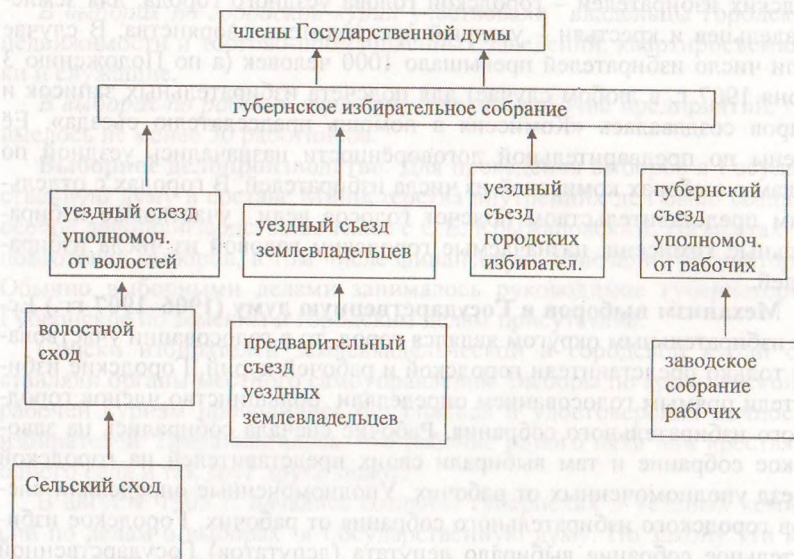
Председателями уездных избирательных съездов являлись: для городских избирателей – городской голова уездного города, для землевладельцев и крестьян – уездный предводитель дворянства. В случае если число избирателей превышало 1000 человек (а по Положению 3 июня 1907 г. в любом случае) для подсчета избирательных записок и шаров создавалась «Комиссия в помощь председателю съезда». Её члены по предварительной договорённости назначались уездной по делам о выборах комиссией из числа избирателей. В городах с отдельным представительством подсчет голосов вели участковые избирательные комиссии, назначаемые городским головой из числа избирателей.

Механизм выборов в Государственную думу (1906–1907 гг.) Если избирательным округом являлся город, то в голосовании участвовали только представители городской и рабочей курий. Городские избиратели прямым голосованием определяли большинство членов городского избирательного собрания. Рабочие сначала собирались на заводское собрание и там выбирали своих представителей на городской съезд уполномоченных от рабочих. Уполномоченные определяли членов городского избирательного собрания от рабочих. Городское избирательное собрание выбирало депутата (депутатов) Государственной думы от города.

Если избирательным округом являлась губерния, то в голосовании участвовали представители всех четырех курий.

На предварительном съезде уездных землевладельцев, как и на земских выборах, собирались те владельцы недвижимости, чья собственность была меньше установленного для данной местности ценза. Отличие состояло в том, что теперь в предварительном съезде могли участвовать не только собственники земли, но и её арендаторы. Мелкие землевладельцы посылали уполномоченных от себя на уездный съезд землевладельцев. Число уполномоченных определялось «количеством земли, числящейся за лицами, явившимися на съезд, и итогом оценочной стоимости другого принадлежащего им недвижимого имущества, полагая по одному уполномоченному на полный избирательный ценз» (ст.15).

Схема выборов членов Государственной думы от округа-губернии



Иначе говоря:

- сначала складывалось количество земли, которой владели явившиеся на съезд избиратели;
- затем полученная сумма делилась на размер земельного ценза для данного уезда;
- потом суммировалась оценка иной, кроме земли, недвижимости, принадлежащей избирателям;
- эта сумма делилась на 15 000 рублей (общероссийский избирательный ценз для лиц, владеющих в уезде «иным, кроме земли, недвижимым, не составляющим торгово-промышленного заведения имуществом», ст.12);
- два полученных частных складывались и округлялись; так определялось количество уполномоченных.

Поясним это на примере. 6 марта 1906 г. в Нижнем Новгороде, в состоялся 1-й предварительный съезд землевладельцев Нижегородского уезда (для избирателей Доскинской, Вязовской, Кстовской, Безводнинской, Ельнинской, Бешенцевской, Сметской и Ново-Ликеевской волостей). На этой территории проживало 1757 мелких землевладель-

цев. На съезд, однако, явились только 133. После подсчётов, выяснилось, что им принадлежат 2 215, 6 десятин земли. Это количество, поскольку земельный ценз в Нижегородском уезде составлял 250 десятин, равнялось 8,8 ценза ($2215,6:250 = 8,8$). Явившиеся избиратели также владели иной недвижимостью, в сумме стоившей 18 128 рублей. Это дало ещё 1,2 ценза ($18\ 128:15\ 000=1,2$). Итого: 8,8 ценза+1,2 ценза=10 цензов. Вот сколько уполномоченных с помощью баллотировки избрали участники данного предварительного съезда.

Если говорить о технической стороне выборов по землевладельческой курии, то их организовывал уездный предводитель дворянства. Он подписывал акт о числе прибывших на съезд уездных землевладельцев и «Выборный лист» с результатами баллотировки. Эти документы отправлялись им в уездную по делам о выборах в Государственную думу комиссию.

Соответственно съезды городских избирателей готовил голова уездного города. Он отвечал за составление списков избирателей, должен был вывесить эти списки на всеобщее обозрение, оповестить о дате выборов каждого избирателя персональным приглашением. Избирателями по этой курии были владельцы городской недвижимости, квартиросъемщики, служащие, пенсионеры, владельцы торгово-промышленных предприятий в уезде.

Выборы по крестьянской курии опирались на механизм существовавшего с 1861 г. как официальная структура крестьянского самоуправления. Его низшей единицей являлось сельское общество (община). После отмены крепостного права члены общины (крестьяне-домохозяева или «большаки») на сходе избирали сельского старосту и уполномоченных на волостной сход. Расчет был такой: один уполномоченный («десятидворный») на 10 дворов. Волостной сход состоял из десятидворных, сельских старост, членов волостного правления и волостного суда.

С 1889 г. крестьянское самоуправление контролировалось особым чиновником МВД – земским участковым начальником. Во время выборов в Государственную думу именно он предписывал собрать волостной сход для выбора уполномоченных на уездный съезд. Открывал волостной сход и председательствовал на нём волостной старшина. Выборы по крестьянской, как и по прочим куриям, проходили путём закрытой баллотировки. По её итогам сход принимал приговор, где назывались имена двух уполномоченных на уездный съезд уполномоченных от волостей. Уездный съезд уполномоченных собирался под председательством уездного предводителя дворянства и определял уездных выборщиков от крестьянской курии.

Рабочая курия создавалась в губерниях, где промышленных рабочих насчитывалось не менее 10 тысяч человек. На предприятие, где числилось от 50 до 1000 рабочих, полагался один уполномоченный. Если работников было больше тысячи, то на каждую полную тысячу выдвигался один уполномоченный. Порядок выборов на начальном этапе определяли сами рабочие: проводить ли им собрание цеховое или сразу заводское. Во многом это зависело от количества работников. Председателя избирательного собрания назначали также рабочие. Администрация не имела права вмешиваться в ход выборов и даже участвовать в них. Выбирать уполномоченного могли только рабочие. Инженерно-технический состав этого права был лишён. Председательствовал на губернском съезде уполномоченных от рабочих городской голова губернского города.

Выборщиков от рабочих в губернском избирательном собрании было меньше всех. Больше всех выборщиков называла крестьянская курия. Согласно норме закона, представители крестьянской курии составляли 42% выборщиков, выборщики-землевладельцы – 34%, городские выборщики – 23%, рабочие выборщики – 3%.

Процедура выборов депутатов Государственной думы проходила на Губернском избирательном собрании. Она состояла из двух этапов. Сначала записками намечались кандидаты. Потом кандидаты по очереди *баллотировались*. Выборщики клали каждому из них в урну белые («за») или черные («против») шары. Подсчет шаров (баллов) производился незамедлительно. Это практически исключало возможность фальсификации.

Для того чтобы стать депутатом не требовалось практически никаких материальных затрат. Достаточно было иметь доброе имя в своём селе, городе, цехе. Депутатом мог стать и крестьянин-бедняк, и рабочий «от станка».

Государственная дума по своему составу являлась самым демократичным парламентом мира. В 1906–1907 гг. почти половину ее депутатов составляли крестьяне. Однако такой состав затруднял законодательскую деятельность Думы, поскольку большинство депутатов-крестьян имело только начальное образование (или вовсе никакого). Кроме того, депутаты-крестьяне выступали за конфискацию помещичьих земель, на что правительство пойти не могло.

Положение о выборах в Государственную думу 3 июня 1907 года. В результате 3 июня 1907 г. было введено новое положение о выборах. Избиратели были разделены на те же 4 курии. Однако соотношение между выборщиками от каждой из них существенно изменилось, прежде всего, за счет сокращения до 22% числа выборщиков от

крестьян. Число выборщиков от курии землевладельцев возросло до 51%. Причем для крестьян участие в выборах по этой курии было сильно затруднено. Землевладельческая курия приобрела, таким образом, преимущественно помещичий характер.

Количество выборщиков от городской курии чуть возросло (до 24%). Зато было ликвидировано 19 из 26 городских избирательных округов (поскольку там обычно проходили кандидаты от оппозиции). Городские избиратели в зависимости от своего имущественного положения были разделены на 2 съезда. По первому съезду голосовали крупные собственники недвижимости, а также хозяева значительных торгово-промышленных заведений. Они избирали 2/3 городских выборщиков. Мелкие собственники, служащие и квартиросъемщики, голосовавшие по второму съезду, избирали только 1/3 городских выборщиков, хотя численно их было гораздо больше.

Внутреннее устройство и законодательская деятельность Государственной думы. Количественный состав депутатского корпуса был определен сначала в 524 (I и II Государственные думы), а, затем, в 442 (III и IV Государственные думы) человека. Срок депутатских полномочий составлял 5 лет. В течение этого времени депутаты получали ежегодное денежное довольствие и возмещение путевых издержек из расчёта пяти копеек на версту от места их жительства до Петербурга и обратно.

По политическим взглядам, а также на национальной, религиозной или сословной основе члены Государственной думы разделялись на *фракции* или *группы*. Во всех четырёх Думах существовали фракция Народной Свободы (конституционно-демократическая) и Трудовая группа. К числу наиболее долговечных депутатских объединений принадлежали фракция РСДРП, фракция Союза 17 октября, фракция правых, Русская национальная фракция, Прогрессивная фракция, Польское коло, Мусульманская фракция.

Как правило, подобные объединения возглавлял председатель. При них имелись секретарь, казначей, бюро (и/или комитет), отраслевые комиссии. Однако в Учреждении Государственной думы существование фракций не было предусмотрено. Поэтому за ними официально не закреплялись помещения Таврического дворца, а их аппарат содержался за счет собственных средств. Казна его работу не оплачивала.

Согласно своему Учреждению, Государственная дума «для предварительной разработки подлежащих её рассмотрению дел» могла образовывать из своей среды *отделы* и *комиссии*. В первоначальном проекте Булыгина отделов намечалось 10 (экономии и финансов, сельского хозяйства, промышленности и торговли, военных дел, народного

просвещения, духовных дел, административных дел, юстиции, путей и средств сообщения, по рассмотрению отчётов). Отделы соответствовали основным министерствам и должны были рассматривать вносимые ими законопроекты, создавая постоянные или временные комиссии. Однако коллеги Булыгина — министры в июне 1905 г. предложили не регламентировать столь жестко внутреннее устройство Думы. Поэтому в Учреждении Государственной думы, опубликованном 6 августа 1905 г., не назывались число отделов и их наименования. Указывалось лишь, что их должно быть не меньше четырёх и не больше восьми. А в Учреждении 20 февраля 1906 г. и эти ограничения отсутствовали. Число отделов, их состав и предметы занятий предоставлялось установить самой Думе. Она сделала это в своём Наказе, три главы которого были приняты ей в мае 1906 года. По Наказу 1906 г. депутаты по жребию распределялись на 11 отделов. Их основной задачей являлась проверка правильности выборов в Государственную думу.

Остальные дела рассматривались в комиссиях Государственной думы. Комиссии, как правило, избирались общим собранием Государственной думы. Установилась практика, что состав комиссий предварительно (и неофициально) согласовывался председателями фракций. Иногда, однако, этот обычай нарушался.

Комиссии делились на *постоянные* и *временные*. Первые перечислялись в Наказе Государственной думы. Вторые создавались по особому постановлению парламента. Наказ 1906 г. предусматривал наличие 7 постоянных комиссий: распорядительной, бюджетной, финансовой, по исполнению государственной росписи доходов и расходов, библиотечной и для разбора корреспонденции.

По закону руководящим органом Государственной думы являлось её *Совещание*. Последнее включало председателя Государственной думы, его товарищей (заместителей), Секретаря Государственной думы и его старшего товарища. Оно делало предложения общему собранию Думы о направлении поступивших дел в ту или иную комиссию.

Неофициально организующую роль в русском парламенте играл *Совет старейшин* (иногда называемый *Сеньорен-конвент*). Он являл из себя Совещание Государственной думы, расширенное за счёт представителей от каждой фракции. Совет старейшин согласовывал повестку дня и спорные вопросы.

Председатель Государственной думы избирался её членами. Он вёл заседания, формулировал вопросы для голосования, мог лишить оратора слова.

Секретарь Государственной думы руководил *Канцелярией* Государственной Думы. Во время заседаний парламента он наблюдал за

составлением протокола, оглашал поступившие дела и предложения Совещания Государственной думы об их направлении.

Государственная дума имела право обратиться с *запросом* к министрам по поводу совершённых ими, или их подчинёнными незаконных (по мнению депутатов) действий. С соответствующей инициативой должны были выступить не менее 30 депутатов. Если они не объявляли своё заявление *спешным*, оно передавалось в Комиссию по запросам и обсуждалось в парламенте по её докладу. В противном случае общее собрание Государственной думы немедленно обсуждало спешность запроса и сам запрос (в случае признания его *спешным*). Если запрос принимался, министры были обязаны в месячный срок ответить на него. Выслушав министра, Государственная дума принимала резолюцию по этому поводу, она называлась *формулой перехода к очередным делам*.

Государственная дума имела право законодательного почина. Не менее 30 депутатов могли внести в палату *законодательное предложение* (основные положения нового закона и объяснительную записку к ним). Если Государственная дума признавала его издание желательным, составление законопроекта поручалось министру, в чьём ведении он находился. Если министр отказывался, разработка законопроекта возлагалась на комиссию Думы. Правда II Государственная дума включила в свой Наказ положение о том, что даже если министр соглашался начать работу над соответствующим актом, Дума, через свою комиссию, имела право создать параллельный законопроект. Но Сенат опротестовал это решение.

После подготовки в комиссии законопроект поступал в общее собрание Думы. Оно выслушивало докладчика комиссии и начинало прения. В первом чтении обсуждались только основные положения законопроекта. Затем голосовался переход к постатейному обсуждению. Если палата отвергала этот переход, законопроект считался отклонённым. В ходе второго (постатейного) чтения депутаты могли вносить поправки. Третье чтение также было постатейным. Оно отличалось от второго запретом вносить поправки во время дебатов. Поправки к третьему чтению могли вноситься не позднее как за 48 часов до него.

За третьим чтением следовало голосование по законопроекту в целом. В случае принятия он передавался в редакционную комиссию, вносящую, в случае необходимости, мелкие стилистические изменения. По докладу редакционной комиссии законопроект окончательно одобрялся общим собранием палаты.

Принятые Государственной думой законодательные акты поступали в Государственный совет, где также рассматривались и голосовались.

Принятые обеими палатами законы подлежали утверждению императором. Царь мог и не утвердить их, то есть наложить veto. Это вполне соответствовало тогдашней европейской конституционной практике. Следует отметить, что император пользовался правом veto чрезвычайно редко. За все время существования Государственной думы он не утвердил всего лишь два закона (о штатах морского генерального штаба в 1909 г., поскольку данный вопрос не входил в компетенцию Государственной думы, и об отмене ограничений в правах для сложивших духовный сан или лишенных его – в 1911 г.).

Император, по Основным законам, мог распустить Государственную думу. Такое же право имеют главы исполнительной власти многих президентских республик, в том числе президент Российской Федерации. Распущены были I и II Государственные думы.

После роспуска I Государственной думы, ее оппозиционные депутаты (конституционные демократы и трудовики), выехали в Выборг, на территорию автономного Великого княжества Финляндского. Там они приняли воззвание к избирателям («Выборгское воззвание») в котором призывали народ в знак протеста против роспуска Думы не платить налоги и уклоняться от призыва в вооруженные силы. Тем самым они вышли за рамки правового поля. Подписавшие Выборгское воззвание депутаты были приговорены к недолгому тюремному заключению.

II Государственная дума была распущена из-за обвинения членов её социал-демократической фракции в антиправительственной пропаганде в армии.

Наиболее ярко выраженную противоправительственную позицию занимали члены фракций, образованных революционными партиями (эсеры, социал-демократы, трудовики). Они использовали парламентскую трибуну в основном с пропагандистскими целями и для нападок на власть. Неконструктивную позицию по отношению к правительственным инициативам, как правило, занимала и фракция кадетов. Наиболее ответственно к законотворческой деятельности подходили фракции октябристов и русских националистов. Третья дума, где они составляли большинство, работала плодотворнее других. Однако в Четвертой думе и октябристы также переходят к конфронтации с правительством.

Одной из причин конфликтов между Думой и исполнительной властью было то, что депутаты не могли оказывать никакого влияния на

формирование правительства. Парламентарии желали изменить этот порядок. Они хотели добиться ответственности министров перед парламентом и сужения прерогатив монарха. Некоторые депутаты считали возможным добиться этих целей непарламентским путем. Часть из них участвовала в заговоре против Николая II накануне Февральской революции.

В феврале 1917 года Таврический дворец, где размещалась Государственная дума, стал центром революционного движения. Депутаты левых фракций создали там Совет рабочих депутатов. Одновременно Совет старейшин Государственной думы избрал Временный комитет Государственной думы, осуществлявший власть в революционном Петрограде и сформировавший Временное правительство.

Временное правительство и поставило точку в деятельности Государственной думы. Оно не допустило возобновления ее сессии в апреле 1917 г., как это предусматривалось императорским указом о прекращении очередной парламентской сессии. Временное правительство пошло на данный шаг из-за того, что среди депутатов было много представителей правых фракций, скрытых или явных противников революции. А в октябре 1917 г. Временное правительство официально и окончательно распустило Государственную думу.