

УДК 94(47)

## НАЧАЛО ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И МНОГОПАРТИЙНОСТИ

Е. Г. Пономарев

*Ставропольский государственный педагогический институт*

Поступила в редакцию 21 декабря 2015 г.

**Аннотация:** рассматривается начало зарождения парламентской реформы Российской империи, положенное Высочайшим рескриптом от 18 февраля 1905 г., подписанным Николаем II. Анализируется сложный процесс обсуждения и учреждения важнейших законов и актов государственного строительства (Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», Манифест 6 августа 1905 г. «Об учреждении Государственной Думы», «Основные государственные законы Российской империи» от 23 апреля 1906 г. и др.), принятых под натиском революции, ставших правовой основой превращения России в конституционную монархию с многопартийной политической системой.

**Ключевые слова:** Государственная Дума, парламентаризм, многопартийность, император, самодержавие, государственное устройство, реформа, политическая система, революция, правотворчество, манифест.

**Abstract:** in this article the foundation of origin of parliamentary reform of the Russian Empire laid by the Highest rescript of February 18, 1905 the signed Nicholas II is considered. The author analyzes difficult process of discussion and establishment of the major laws and acts of the state construction (The Manifesto on October 17, 1905. «About improvement of the state order», the Manifesto on August 6, 1905. «About Establishment of the State Duma», «The basic state laws of the Russian Empire» of April 23, 1906, etc.), accepted under the pressure of revolution, become a legal basis of transformation of Russia into constitutional monarchy with multi-party political system.

**Key words:** State Duma, parliamentarism, multi-party system, emperor, autocracy, state system, reform, political system, revolution, law-making, manifesto.

Первая русская революция, вопреки противоречивости ее оценок, является одним из этапных событий отечественной истории. Кровавые события в столице Российского государства в январе 1905 г. не могли не потрясти фундамент государственной власти, всколыхнув народные массы и всю правящую элиту. Под давлением «снизу» и «сверху» на эти события самодержец «Всея Руси», державший в своих руках поводья власти, не имел возможности уйти от ответственности реакции на произошедшие события.

Несмотря на якобы неучастие в расстреле мирной демонстрации императора 9 января 1905 г., не могло не заставить его предпринять действия, направленные на попытку ухода от социального взрыва, который мог разрушить всю структуру власти. В связи с этим 18 февраля 1905 г. Николай II подписал сразу несколько противоречащих друг другу доку-

ментов. В первом – Манифесте – намерения правителя были достаточно жесткими и решительными. В нем призывалось к искоренению «крамола». Царь грозил всяческими карами вождям «мятежного движения» и требовал «усугубить бдительность по охране закона, порядка и безопасности»<sup>1</sup>.

Во втором – Указе – гражданам России и организациям дозволялось подавать в Совет министров петиции об «усовершенствовании государственного благоустройства». В данном случае политическая активность масс оценивалась уже не как «крамола» и «движение», направленные против устоев государственного строя, а трактовались как положительное желание россиян, вызванное «радением об общей пользе и нуждах государственных»<sup>2</sup>. Таким образом жесткость и агрессия Манифеста нивелировались положениями Указа. В этом, очевидно, русский царь видел свою историческую миссию быть отцом народа, строгим, но справедливым.

Этими двумя актами законотворческая активность императора 28 февраля не завершилась. На заседании Совета министров в Царском селе Николай II подписал Высочайший рескрипт на имя министра внутренних дел А. Г. Булыгина. В нем государь выразил желание «...привлечь достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений»<sup>3</sup>. К концу дня чаша весов в размышлениях и сомнениях царя склонилась в пользу «ослабления демократии».

С этого момента, по мнению многих историков, можно начать отсчет зарождения парламентской системы в нашей стране. Рескрипт стал толчком к подготовке реформы политической власти и государственного управления.

16 марта 1905 г. Николай II выступил с инициативой обсуждения возможных решений по этому вопросу, обратившись с запросом к министру внутренних дел А. Г. Булыгину. Министр не замедлил ответить императору, очевидно, понимая важность поручения, и приступил к его выполнению в высшей степени ответственно, что следует из достаточно пространной цитаты его письма к императору: «По всеподданнейшему докладу моему Вашему Императорскому Величеству благоугодно было в 16 день марта месяца Высочайше повелеть мне немедленно приступить к составлению первоначальных предположений как о порядке привлечения избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений, так равно о ближайшем круге предметов их ведения и формах и способах их совещаний; по изготовлении же таковых предположений и подробных к ним объяснений внести весь труд для ближайшего согласования с общими

---

<sup>1</sup> Полное собрание законов Российской империи : собр. третье. Т. 25, отделение первое, № 26803. СПб., 1908. С. 132.

<sup>2</sup> Там же. С. 136.

<sup>3</sup> *Лазаревский Н.* Законодательные акты переходного времени 1904–1908 гг. СПб., 2010. С. 22.

видами правительства в Совете министров. Во исполнение сего имею счастье представить при сем на благовозрение Вашего Императорского Величества соображения мои по сему предмету и вместе с тем испрашиваю указаний Вашего Императорского Величества на предмет передачи таковых на рассмотрение и обсуждение Совета министров»<sup>4</sup>. Следует подчеркнуть, что А. Г. Булыгин с первых же шагов намеревался по совету царя пойти по пути привлечения к законотворчеству широкие слои населения, избранные демократическим путем. Данная переписка позволяет сделать вывод, из которого следует положительная оценка Николая II такого подхода. Документ, хранящийся в Российском государственном историческом архиве, подтверждает единство демократического принципа. «На подлинном Собственноручно Его Императорским Величеством изображено: “Согласен”. Рукою Министра Внутренних Дел написано: “Его Величество собственноручно изволил начертать: “Согласен”. 23 Мая 1905 г. Царское Село. Гофмейстер Булыгин”»<sup>5</sup>.

До начала открытия Государственной Думы первого созыва 27 сентября 1906 г. была проведена большая подготовительная работа по выработке документов, регламентирующих статус и полномочия первого российского парламента. Предстояло также четко определить его место в системе государственного устройства страны. К сожалению, следует констатировать, что все благие демократические помыслы государя и его министра на практике очень быстро превратились в бюрократическую рутину, к которой так привыкла государственная машина. Высшие чиновники были не способны опуститься до уровня советов с простым народом. Подобных традиций в правотворчестве страны, веками разделенной непреодолимыми сословными барьерами, быть не могло.

Вопреки первоначальным намерениям эта задача была возложена на Особые комиссии и Особые совещания, работавшие в закрытых режимах. Все было под покровом секретности. К участию в обсуждении вопросов государственного устройства допускался лишь узкий круг из числа высших чиновников с позволения государя.

Согласно решению императора, имеющиеся мнения должны были быть рассмотрены в ходе особых секретных совещаний под руководством императора, состоявшихся в 1905–1906 гг. На этих совещаниях рассматривался широкий круг проблем, связанных с реформой государственного устройства России: порядок выборов и полномочия Государственной Думы и Государственного совета, возможности образования политических партий и пределы их деятельности, полномочия монарха, основные государственные законы Российской империи<sup>6</sup>. В совещаниях участвовал

---

<sup>4</sup> РГИА. Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и в Государственный совет. Ф. 1327. Ед. хр. 19124.

<sup>5</sup> Пономарев Е. Г., Шаповалов В. А. Становление многопартийности в России : исторический опыт и современность. СПб., 1999. С. 42.

<sup>6</sup> См.: Чичагов Л. М. Петергофские совещания о проекте Государственной Думы : Петергофское совещание о проекте Государственной Думы под личным его Императорского Величества председательством. Пг., 2012 ; Царскосельские

ограниченный круг лиц: великие князья, руководители ключевых министерств и главных управлений, наиболее влиятельные члены Госсовета, ряд общественных деятелей, доказавших лояльность и преданность самодержавию. Состав его не был строго постоянным, однако представление о нем может дать список лиц «Мемории Особого совещания для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной Думе правил. 3, 4 и 12 октября 1905 г.», текст которой сохранился в государственном архиве (имена приводятся в той транскрипции и в том порядке, как они даны в архивном документе): А Булыгин, Граф Сольский, К. Победоносцев, Эдуард Фриш, А. Половцов, О. Рихтер, Н. Чихачев, Н. Герард, А. Сабуров, Граф А. Игнатъев 2, Граф Витте, Князь М. Хилков, П. Лобко, Иван Голубев, Граф Ламзборф, Николай Таганцев, Вл. Верховский, Владимир Глазов, А. Редигер, Князь А. Оболенский, В. Коковцов, Барон Иксуль, П. Шванебах, А. Стишинский, С. Манухин, Н. Воеводский, С. Рухлов, Д. Трепов, П. Харитонов<sup>7</sup>. Дискуссии показали, насколько велик оказался разрыв между высшими государственными сановниками и либеральной оппозицией, в котором доминировали воззрения, близкие к европейскому «новому либерализму».

Теоретические разработки и концепции идеологов либерализма нашли практическое воплощение в политической программе Конституционно-демократической партии и Партии «17 октября». Общественная жизнь России начала революции, старта реформ государственной власти характеризуется активной риторикой всех политических партий. В либеральных изданиях она особенно обострилась в период нарастания кризиса летом 1905 г. – зимой 1906 г. Наряду с уже принятыми правовыми актами, обсуждение подхлестнули Закон от 6 августа 1905 г. о Государственной Думе, Манифест от 17 октября 1905 г. и др. С принятием этих документов либералы считали задачи первой русской буржуазно-демократической революции выполненными в связи с установлением в стране конституционного строя и многопартийной системы.

Как следствие противоречий, назревающих в российском обществе в целом и высших слоях власти, в частности в ряде «Высочайших» правовых актов 1905–1906 гг. о статусе и формировании Государственной Думы, сочетаются, а затем и продолжают усиливаться две противоположные концепции, заложенные первыми актами царя. Демократическая концепция была продолжена в Манифесте от 6 августа 1905 г. «Об учреждении Государственной Думы». В нем объявлялось, что «настало

---

совещания : протоколы секретного совещания под председательством бывшего императора о расширении избирательного права // Былое. 1917. № 3. С. 235 ; Царскосельские совещания : протоколы секретного совещания в апреле 1906 г. под председательством бывшего императора по пересмотру основных законов // Там же. № 4. С. 183 ; Царскосельские совещания : протоколы секретного совещания в феврале 1906 г. под председательством бывшего императора по выработке учреждений Государственной Думы и Государственного совета // Там же. № 5/6. С. 289.

<sup>7</sup> РГИА. Особое делопроизводство по выборам в Государственную Думу и в Государственный совет. Ф. 1327. Ед. хр. 19125.

время... призвать выборных людей от всей земли Русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включив для этого в состав высших государственных учреждений особое законосовещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение государственных доходов и расходов»<sup>8</sup>. Создать данное представительство предполагалось «не позднее половины января 1906 г.»<sup>9</sup>.

На следующем этапе подготовки формирования российского парламента встал вопрос о процедуре организации избирателей и выборщиков. Это регламентировали следующие правовые акты: от 6 августа 1905 г. «Положение о выборах в Государственную Думу», от 18 сентября 1905 г. «Правила» о применении «Положения», от 11 декабря 1905 г. Высочайший указ «Об изменениях и дополнениях Положения о выборах в Государственную Думу». Избирательные права граждан рассматривались и регулировались «Указом» от 11 декабря 1905 г. и Высочайшим указом «Об ограждении свободы и правильности предстоящих выборов» от 8 марта 1906 г.

Консервативная тенденция постоянно подталкивала законодателей возвращаться к пересмотру статуса Думы в направлении ограничения ее полномочий, о чем свидетельствуют акты: от 20 февраля 1906 г. «Учреждение Государственной Думы», от 9 марта 1906 г. «Правила о бюджетной работе Думы». Таким образом, опасность утери власти и всех рычагов государственного управления вынужденно подталкивала Николая II подписывать «Высочайшие указы», дарующие народу права и свободы. Вместе с тем он понимал, что может оказаться «у последней черты», перейдя которую, возврат будет невозможен, и готовил пути к желанному отступлению или хотя бы ограничению нежелательных для самодержавия последствий.

Последним шагом назад на пути уступок демократии стали «Основные законы». Но и этот ключевой правовой акт победы первой русской революции зарезервировал положения, предусматривавшие возможности отхода назад, по мере преодоления политического кризиса.

23 апреля Николай II подписал важнейший конституционный документ «Основные государственные законы Российской империи». Это произошло за несколько дней до начала работы первой Государственной Думы. По справедливому мнению специалистов, определенная поспешность была вызвана стремлением царя не упускать из своих рук законодательную инициативу и предотвратить обсуждения и принятие парламентом столь важных правовых актов. Последнее могло посеять в сознании российской общественности аналогии ее с Учредительным собранием, потребность в котором давно обсуждалась политическими партиями. Основные законы 1906 г. закрепляли государственное устройство Российской империи (ст. 1, 2); государственный язык (ст. 3); существо вер-

---

<sup>8</sup> Полное собрание законов Российской империи : собр. третье. Т. 25, отд. первое, № 26803. С. 636.

<sup>9</sup> Там же. С. 639.

ховной власти (ст. 4–25); порядок законодательства (ст. 84–97); принципы организации и деятельности центральных государственных учреждений (ст. 98–124); права и обязанности российских подданных и условия деятельности их организаций (ст. 69–83); положение о православной церкви (ст. 62–66); и др.<sup>10</sup> Устранялось определение самодержавия как неограниченного, устанавливалось, что император будет осуществлять законодательную власть в единении с Государственной Думой и Государственным советом. Отныне меры, принимаемые правительством во время прекращения занятий Государственной Думой и Государственным советом, теряли силу без последующего их одобрения законодательными палатами и не могли вносить изменения в «Основные законы» и «Учреждения» представительных органов, а также положения о выборах в них. Основные законы четко разделяли законодательную и исполнительную власти, провозглашали независимость власти судебной<sup>11</sup>.

В дореволюционной и советской литературе десятилетиями шли дебаты о том, были ли в России конституция и конституционный строй. Возобладало мнение о том, что, хотя ряд статей придавал «Основным законам» внешне характер конституционного строя, все преобразования проводились «в чисто контрреволюционных целях», поэтому «нет никаких оснований считать Россию конституционной монархией», поскольку «Основные законы» носили лжеконституционный характер. Представляются более аргументированными выводы П. Н. Милокова, В. В. Леонтовича, С. Ольденбурга, С. Г. Пушкарева о том, что Россия в 1906 г. получила конституцию и превратилась в думскую монархию. Исключительными прерогативами царя оставались почин пересмотра «Основных законов», высшее государственное управление, руководство внешней политикой, а также инициатива объявления войны и заключение мира, верховное командование вооруженными силами, военное законодательство, объявление местности на чрезвычайном, исключительном или военном положении, право чеканки монеты, назначение и увольнение министров, помилование осужденных и общая амнистия.

Базовая конструкция правовой основы выборов в Государственную Думу и деятельности партий в ходе выборов была создана основными государственными законами, принятыми 23 апреля 1906 г.

Таким образом, российский парламентаризм зарождался в сложной политической борьбе. С февраля по октябрь 1905 г. длился подготови-

---

<sup>10</sup> Полный свод законов Российской империи : книга 1. СПб., 1911.

<sup>11</sup> Васильева Н. И., Гальперин Г. Б., Королев А. И. Первая российская революция и самодержавие (государственно-правовые проблемы). Л., 1975. С. 129 ; Ананьич Б. В., Дякин В. С. Кризис самодержавия в России : 1895–1917 гг. Л., 1984. С. 297 ; Леонтович В. В. История либерализма в России : 1762–1914 : исследования новейшей русской истории. М., 1995. С. 423 ; Милоков П. Н. Очерки по истории русской культуры. Ч. 1 : Население, экономический, государственный и сословный строй. СПб., 2011. С. 213 ; Ольденбург С. С. Царствование императора Николая II. М., 1992. С. 309 ; Пушкарев С. Г. Обзор русской истории. М., 1991. С. 351.

тельный период, полный противоречий и сомнений со стороны всех политических сил. Гранью между первым этапом и окончательным переломом в пользу реформы стал Манифест 17 октября 1905 г.

До этого правящая элита надеялась на возможно более полное сохранение традиционных устоев, старалась ограничиться попыткой смонтировать в структуры неограниченной монархической власти законосовещательную Государственную Думу. Манифест 17 октября означал окончательный разрыв с прошлым, продемонстрировал намерение, пусть и вынужденное, конструировать новую для России конфигурацию власти.

К концу 1905 г. к дискуссии с позиций праволиберальных взглядов подключилась партия октябристов – Союз 17 октября. Ее лидеры последовательно проводили линию на возможно более полное сохранение традиционных структур государственного управления страной.

Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка»<sup>12</sup> стал ключевым документом, заложившим основы новой политической системы Российской империи. С момента первого шага в направлении превращения России в конституционную монархию прошло долгих восемь месяцев. Этот срок говорит о том, как непросто, в какой ожесточенной борьбе и сомнениях далось императору его решение. На наш взгляд, в этом заслуга и здравомыслие не столько убежденного монархиста Николая Романова, сколько нарастающий размах революции, грозящей опрокинуть российское самодержавие. Инстинкт самосохранения оказался выше политических амбиций царя. Без серьезных уступок и компромиссов власть было уже не удержать.

Гражданам России впервые гарантировались «незыблемые основы гражданской свободы»<sup>13</sup>, расширялся круг избирателей, но самое главное и принципиально меняющее политическую систему страны – это учреждение российского парламента в облике Государственной Думы. Самодержавная власть и лично Николай II приняли на себя обязательство, «чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы»<sup>14</sup>.

Таким образом, основные принципы новой конфигурации политической власти были определены, по крайней мере, на ближайшие десять лет.

<sup>12</sup> Полное собрание законов Российской империи : собр. третье. Т. 25, отд. первое, № 26803. С. 754.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> Там же.

*Ставропольский государственный педагогический институт*

*Пономарев Е. Г., доктор юридических наук, заведующий кафедрой истории и права*

*E-mail: PonomarevE@yandex.ru*

*Tel.: 8(8652) 91-83-64; 8(8652) 23-58-29*

*Stavropol State Teacher Training College*

*Ponomarev E. G., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the History and Law Department*

*E-mail: PonomarevE@yandex.ru*

*Tel.: 8(8652) 91-83-64; 8(8652) 23-58-29*