

*О.Г.Малышева,
доктор исторических наук.
Российская академия государственной
службы при Президенте РФ*

Государственная Дума в системе власти Российской империи

Представительная демократия — один из важнейших атрибутов политического развития современных государств. В нынешней России в условиях становления парламентской демократии особенно важно серьезное и обстоятельное осмысление исторического опыта деятельности Государственной Думы начала XX в., практики взаимодействия законодательной и исполнительной властей на том этапе.

В XX столетии Россия вступила с формой правления, присущей феодальным государствам. Власть монарха оставалась абсолютной: институтов, хоть как-то ограничивавших ее, не существовало. Противоречие между формой правления и реальной расстановкой политических сил, на которую значительное влияние оказало набравшее силу либеральное движение, стремительно развивавшаяся торгово-промышленная буржуазия, делало неизбежной постановку вопроса о реформировании политической системы, неотъемлемой составной частью которой должно было стать участие выборных представителей в государственной жизни. Создание всероссийского представительного органа, чего все более настойчиво требовало общество, стало делом времени.

Постановка этого вопроса сама по себе не нова. Российское общество на протяжении XIX в. искало ответ на вопросы о том, каким должно быть государственное устройство, какое участие в управлении должны принимать народные представители. Практически сразу наметились два подхода к их решению: революционный и эволюционный.

В начале столетия первый тип модернизации был представлен конституционными проектами декабристов, которые за основу взяли западноевропейские традиции политической жизни и предлагали воспользоваться европейским парламентским опытом.

Второй тип (эволюционный) наиболее полно отражен в проектах русских либералов-конституционалистов периода великих реформ 60—70-х годов XIX в. Они выступали за постепенное преобразование общества на основе реформ, последовательно осуществляемых государством. Сторонники модернизации своим активным участием в реформировании общества внесли весомый вклад в

усовершенствование государственного управления на разных уровнях и решение наиболее значимых для страны вопросов: земельного, военного, финансового и др.

В начале XX в. два возможных пути модернизации государственного устройства (революционный и эволюционный) нашли своеобразный синтез в российском парламентаризме. Неудачная русско-японская война, первая русская революция, позиция либерально настроенной части общества, в том числе и некоторых представителей правящей элиты, все более настойчиво говоривших о необходимости во имя спасения монархии введения в той или иной форме народного представительства, а также об укреплении международного авторитета России, вынудило самодержавие начать реформирование российской системы государственного управления.

Несмотря на упорное противодействие верховной власти и ее ближайшего окружения любым изменениям в государственном устройстве, Николай II оказался перед выбором: или вступить на путь реформирования российской государственности, или поставить под угрозу само существование режима. Выбор был сделан в пользу создания совещательного народного представительства — Государственной Думы по проекту министра внутренних дел А.Г.Булыгина. Однако произошло это с огромным временным отрывом от мирового исторического процесса и безнадежным отставанием от национальных потребностей развития государственного устройства. Этим объясняется то, что булыгинскому проекту суждено было остаться всего лишь юридическим памятником эпохи. Кроме того, именно когда власть в кулуарах разрабатывала контуры и характер будущего народного представительства, обозначились серьезные разногласия между либеральной общественностью, прежде готовой к сотрудничеству с властью, и самой властью. Встав на путь уступок (подчас половинчатых и запоздалых), последняя, с одной стороны, безнадежно утратила инициативу в деле реформирования государственного устройства, с другой — потеряла доверие у значительной части общества.

Манифест 17 октября 1905 г., ознаменовавший следующий шаг в реформировании российской государственности начала XX в., наделил Государственную Думу законодательными полномочиями и провозгласил гражданские свободы. Этот серьезный документ периода последнего царствования открыл не только важный этап, но и стал своего рода итогом развития общественной мысли и попыток реформировать государственное устройство "сверху". В то же время он оказал огромное влияние на внутреннюю политику. И хотя основные положения манифеста подвергались антидемократическим поправкам, отменить его было уже нельзя. Россия вступила в новый этап политического развития.

В апреле 1906 г. начала свою работу I Государственная Дума, что явилось шагом по пути превращения абсолютной монархии в

конституционную. В истории России начался период думской монархии, когда наряду с существовавшими властными структурами к участию в законодательной деятельности были допущены представители общества.

Путь к созданию представительного органа был весьма непростым. Идеи ограничения самодержавия, перехода страны на конституционные рельсы пробивали себе дорогу с большим трудом, завоевывая, однако, сторонников и в правительственном лагере. Вместе с тем следствием негативного отношения к идее народного представительства со стороны верховной власти, а точнее, самого Николая II и значительной части его окружения, стало то положение, в том числе правовое, которое заняла Государственная Дума. Усилиями российской бюрократии, создававшей правовую основу своей деятельности, нижняя палата заведомо превращалась в неравноправного участника законодательной деятельности.

В период думской монархии (апрель 1906 г. — февраль 1917 г.) существовала реальная возможность модернизации страны бескровным, реформистским путем. Однако вариант эволюционного движения для России на том этапе оказался нереализованным. Широкомасштабные социально-экономические потрясения начала века обернулись революционными взрывами, крушением монархии, на смену которой пришла новая государственность, конечной целью которой было построение "идеального общества". Лидеры партии большевиков, ставшей правящей, отрицали возможность использования парламентской демократии в созидании новой государственной конструкции.

Только в 90-е годы XX в., пройдя через тяжелейший кризис и кровавые потрясения, наша страна вернулась на путь парламентаризма, с которого свернула в 1917 г. Возрожденная, правда, в новом качестве и с новыми полномочиями, Государственная Дума Российской Федерации, как и ее предшественница, пытается занять достойное место в политической системе страны.

Современная деятельность законодательного представительного органа — Государственной Думы, трудности и проблемы, встречающиеся на пути ее становления и законотворческой деятельности, неизбежно предполагают обращение к историческому опыту функционирования нижней палаты парламента начала XX в. Вряд ли правомочны прямые аналогии между думами царской России и России современной, хотя можно вспомнить, что еще в 90-е годы раздавались голоса о том, что Государственную Думу образца 1993 г. надо считать не первой, а пятой по счету, так как она является продолжением четырех дум царской России¹. Такой подход весьма уязвим: слишком большие различия между Россией

¹ См.: Пятая российская Государственная Дума / Под общ. ред., предисл. И.П.Рыбкина. М., 1994.

начала и конца столетия: разный строй, разное законодательство, иные политические ориентиры и идеологические взгляды, иные партии участвуют в борьбе за голоса избирателей и образуют фракции в Государственной Думе. Однако не следует впадать и в другую крайность: сравнивая проблемы реформирования государственности этих двух эпох, нельзя напрочь отметить то положительное в государственном строительстве начала XX в., что с таким трудом было создано и прошло апробацию в период думской монархии. В связи с этим проблема зарождения, адаптации и функционирования Государственной Думы в системе власти Российской империи представляет не только научный, но и практический интерес и заслуживает основательного и объективного изучения.

К тому же повышенный интерес общества к проблемам изучаемого периода свидетельствует о стремлении людей разобраться в сложных и порой драматических поворотах истории России начала XX в., возможности альтернативности общественного развития России и действительности, завершившейся установлением тоталитарного режима. Не менее актуальным остается вопрос о том, состоялось ли становление парламентаризма в России до падения самодержавия в 1917 г.?

Подведем основные итоги периода думской монархии. Попытаемся определить, чем в конечном счете объясняется неуспех этого этапа реформирования российского государства.

Безусловно, за столь непродолжительный период Россия не только не успела стать парламентарным государством в классическом понимании этого термина — не хватило времени даже для формирования хоть каких-то демократических традиций, осмысления большинством общества своих гражданских прав, желания активно участвовать в политической жизни страны. У значительной части российских граждан сильной оставалась еще приверженность монархической идее, имевшей многовековые корни в обществе. И тем не менее нельзя недооценивать значимость этого первого парламентского опыта страны, пусть не во всем удачного, противоречивого и сложного.

Одним из центральных в тот период стал вопрос сосуществования и взаимодействия законодательной и исполнительной властей, который в условиях представительного строя был и остается наиболее сложным и болезненным. В начале XX в. руками государственных чиновников кроился контур будущих государственных дум. Бюрократия, олицетворявшая авторитарный режим, сосредоточившая до этого в своих руках все нити управления и контроля, предпринимала все возможные шаги к тому, чтобы сделать народных представителей заведомо неполноправными участниками политической жизни. У Думы "отобрали" все, что можно было отобрать. Как показало дальнейшее развитие событий, это стало "миной замедленного действия", заложенной чиновниками не толь-

ко в систему взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, но и в основание всей государственной конструкции.

Нельзя недооценивать и те крупницы позитивного опыта взаимодействия исполнительной и законодательной властей, которые были накоплены в тот период. Именно тогда был апробирован и запущен механизм их взаимодействия на законодательном поприще. С началом деятельности III Государственной Думы (1907-1912 гг.), она, наконец, заработала как законодательный институт.

Особенно интересен и, возможно, поучителен, на наш взгляд, опыт взаимодействия правительства и Думы в бюджетной сфере, при обсуждении проекта распределения доходов и расходов империи. Несомненный интерес представляют формы сотрудничества, которые установились в тот период. П.А.Столыпин, занимавший пост премьер-министра, немало сделал на этом поприще для налаживания взаимодействия с Думой. Так, по его инициативе в целях выработки механизма рассмотрения бюджета в конце 1907 г. было созвано специальное совещание представителей думских фракций во главе с председателем Государственной Думы при участии председателя Государственного Совета, председателя финансовой комиссии Госсовета, министра финансов, Главного контролера и Государственного секретаря. На совещании шел конструктивный поиск вариантов ускорения процедуры рассмотрения бюджета, в том числе совершенствования механизма взаимодействия обеих палат парламента в этом вопросе.

Не менее важен опыт совместного существования и взаимодействия нижней и верхней палат парламента. Отношения между палатами в период думской монархии претерпели со временем серьезные изменения: от полного неприятия первыми думами Государственного Совета в качестве верхней палаты до вполне конструктивной и согласованной работы в годы Первой мировой войны. Члены верхней палаты и депутаты, несмотря на существенные различия в их политической ориентации, социальном и имущественном положении, постепенно вырабатывали и применяли на практике механизм взаимодействия на законодательном поприще. Особый интерес в связи с этим представляет деятельность согласительных комиссий из представителей обеих палат, которые были призваны дорабатывать законопроекты, не получившие поддержки большинства.

Вопреки устоявшемуся мнению о неспособности обеих палат достигать согласованных решений можно привести примеры весьма успешного законотворческого сотрудничества. Вспомним о сложной и кропотливой работе по рассмотрению законопроекта о преобразовании местного суда. В результате конструктивной работы депутатов и членов верхней палаты в согласительной комиссии удалось устранить разногласия по этому вопросу. Сначала депутаты, входившие в комиссию, затем Дума в целом согласились с изменениями, предложенными верхней палатой, и приняли законопроект в

ее редакции. Аналогичная ситуация сложилась при обсуждении законопроекта о выдаче преступников иностранным государствам и некоторых других.

Имелись примеры и иного рода, когда Госсовет, несмотря на разногласия, соглашался с мнением депутатов. Так было при обсуждении вопроса об образовании особой Холмской губернии с выделением ее из состава Царства Польского, об уголовной ответственности за шпионаж и государственную измену, об уравнивании в правах законного наследования лиц женского и мужского пола, об учете призыва нижних чинов в запас армии и флота и др.

Но достигнуть согласия удавалось далеко не всегда. Подчас не встречали поддержки верхней палаты предложения правительства и Думы, направленные на модернизацию страны: о введении всеобщего начального обучения, об усилении судебной ответственности чиновников, о допуске защиты на предварительное следствие, об условном осуждении, о распространении действия положения о земских учреждениях на районы Сибири и Дальнего Востока и др. Из подобных законопроектов Государственный Совет одобрил лишь закон об аграрной реформе, реформе местного суда и о введении социального страхования рабочих.

Исход думской монархии в значительной степени зависел от бюрократической элиты. Нельзя не учитывать, что высшая бюрократия, от которой подчас зависели содержание и направленность принимаемых императором решений, была неоднородна по своему составу. На фоне право-консервативной массы выделялись политики либерального направления, ясно осознававшие, что без уступок "сверху" режим не сохранить. В отдельные моменты они задавали тон, возглавляя Совет министров. Так было при С.Ю.Витте, П.А.Столыпине, В.Н.Коковце.

Первому премьеру объединенного¹ в октябре 1905 г. правительства С.Ю.Витте пришлось решать наиболее сложную задачу: приступить к законодательной реализации Манифеста 17 октября 1905 г., в подготовке которого он сыграл не последнюю роль. Оставаясь в душе монархистом, он вынужден был реагировать на мнения западноевропейской общественности, настаивавшей на проведении в России либеральных реформ и связывающей с ними предоставление правительству займов². Именно кабинету Витте пришлось готовить избирательный закон, по которому проводились выборы в первые две думы, разрабатывать пакет законодательных актов по подготовке народного представительства, иными словами, готовить законодательное поле для будущей совместной работы с

¹ Существовавший ранее порядок прямого подчинения каждого министра императору был изменен 19 октября 1905 г было создано объединенное правительство — Совет министров

² Подробнее см.: Россия: Государственные приоритеты и национальные интересы. М., 2000. С. 223.

Государственной Думой. Можно предположить, что неуспех первых дум в известной степени, на совести С.Ю.Витте, стремившегося на подготовительном этапе, с одной стороны, максимально сохранить prerogatives монархии, с другой — "вплести" в сохраняющуюся государственную конструкцию народных избранников. Этого нельзя было сделать без ущерба для одной из сторон. Приоритеты на этом этапе остались у монарха.

П.А.Столыпину, возглавившему кабинет после разгона первой Думы, удалось разработать программу реформ, принятие которых он связывал с народными избранниками. Не случайно в своем первом выступлении в качестве главы правительства он заявил депутатам, что "преобразованное по воле монарха отечество наше должно превратиться в государство правовое"¹ и обратился к парламентариям с призывом объединить усилия в деле государственного строительства². Сам П.А.Столыпин, оставаясь последовательным сторонником монархии, сделал много для выработки и налаживания механизма взаимодействия исполнительной и законодательной властей. Закономерно и то, что в его адрес и в адрес сменившего его на посту премьер-министра В.Н.Коковцова с правого фланга высшей бюрократии неоднократно раздавались упреки в заигрывании с парламентариями.

Однако эти поистине незаурядные государственные деятели эпохи последнего царствования оказались в тот период невостребованными и неугодными верховной власти, а их попытки наладить сотрудничество с Государственной Думой в значительной степени предопределили их уход с политической арены.

И, напротив, когда во главе правительства оказывались чиновники, не разделявшие "конституционных увлечений" своих соратников (И.Л.Горемыкин, Б.В.Штюрмер), отношения правительства и Государственной Думы заметно осложнялись, подчас принимая форму конфронтации. Это означало одно: время, отпущенное на создание эффективной системы управления государством и четкого механизма взаимодействия всех ветвей власти, проходило впустую, а возможность преобразовать абсолютную монархию в конституционную становилась все более призрачной. Отсюда — правомерна постановка вопроса об исторической ответственности перед страной и обществом тех российских деятелей, от которых в первую очередь зависело, какими должны быть реформы и как их проводить³.

Судьба и перспектива думской монархии напрямую зависели от императора Николая II, фактически ставшего заложником унаследованных им принципов власти, отход от которых он отождествлял

¹ *Столыпин П.А.* Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906-1911. М., 1991. С. 51.

² См.: Там же. С. 107.

³ См.: *Искандеров А.Л.* Российская монархия, реформы и революция // Вопросы истории. 1999. № 11-12. С. 92.

с предательством интересов Родины. Не случайно самой заветной его мечтой было сохранить Россию в том виде, в каком она досталась ему от отца и в неизменном же виде передать своему наследнику, о чем он заявил уже в первых своих публичных выступлениях. Этой же позиции он придерживался и в последующем.

К сожалению, Николай II так и не сумел преодолеть собственную инерцию и недоверие к новому политическому институту — Государственной Думе. Его желание управлять страной как встарь, опираясь только на собственную волю, политическая недалечность были существенным тормозом в реформах государственного управления начала века. При малейшей возможности, порой даже вопреки здравому смыслу, он поддерживал правоконсервативную часть правящей элиты в ее решительном нежелании сотрудничать с зародившимся представительным институтом. Это вело ко все большей изоляции императора от общества, доверие к главе государства неуклонно падало и в результате, по меткому наблюдению Н.А.Бердяева, "монархия в России пала сама, ее никто не защищал, она не имела сторонников"¹.

При всех попытках снять груз исторической ответственности с последнего российского императора за крушение империи в 1917 г., предпринимаемых историками, публицистами в последнее время, сделать это вряд ли возможно.

Говоря о думской монархии, нельзя не сказать о роли оппозиции в этот период. Уже после падения монархии в апреле 1917 г. на заседании членов Государственной Думы всех четырех созывов один из организаторов Прогрессивной партии, депутат Государственной Думы первого, третьего и четвертого созывов И.Н.Ефремов сказал замечательные слова: "В свободной стране нет и не может быть безответственной оппозиции. Критикуя правительство, будучи к нему в оппозиции, оппозиция должна быть всегда готова действительно творчески осуществлять свои идеалы и помогать правительству в разрешении назревших вопросов в жизни страны"². К сожалению, вследствие то ли отсутствия должного опыта, то ли нетерпения и желания немедленно получить результат, в период думской монархии оппозиция своими неумелыми, а порой и провокационными действиями и поведением лишь усугубляла положение, следуя весьма опасному принципу "чем хуже, тем лучше". Своими действиями она подчас загоняла страну в социально-политический тупик, из которого был только один выход — революция.

Косвенным подтверждением этому служит весьма смелое и откровенное признание одного из лидеров правых депутатов Думы В.В.Шульгина о том, что не вся Дума "целиком ждала революции", среди многих депутатов, по его словам, "была сильна мысль о том,

¹ См.: *Бердяев Н.А.* Истоки и смысл русского коммунизма. М., 1990. С. 109.

² Стенографический отчет заседания членов Государственной Думы первого, второго, третьего и четвертого созывов. Четверг, 27 апреля 1917 г. Пг., 1917. С. 37.

что во время переправы лошадей не перепрягают". Но несмотря на это, сами не желая того, правые парламентарии тоже "революцию творили, ибо Государственная Дума, сконцентрировав ярким прожектором на правительстве свои лучи, выясняла с непрерываемой ясностью для всей страны дефекты этой власти, невозможность дальнейшего такого управления". В.В.Шульгин признавал, что консервативные партии оказали в этом деле не меньшее влияние, чем либеральные и даже радикальные, поскольку, "когда говорят левые, то они говорят в силу своей оппозиционности, но когда говорили правые, это казалось особенно веским и обличительным. И поэтому, господа, нам от этой революции не отречься, мы с ней связались, мы с ней спаялись и несем за нее моральную ответственность"¹. К сожалению, длившаяся веками конфронтация власти и общества привела к тому, что обе стороны к 1917 г. утратили умение слышать друг друга, искать компромисс.

Первая мировая война стала мощным детонатором для всех глубинных внутренних процессов, протекавших в российском обществе, и значительно ускорила их развязку. В ходе Февральской революции оказались сметены не только монархия, но и вся система государственного управления, старые и новые государственные институты. Думской монархии суждено было стать последним этапом 300-летней романовской династии, веками существовавшего государственного устройства единой и неделимой России. Крах всей системы в феврале 1917 г., по сути, поставил точку и в возможности демократического развития страны. Последовавшие за ним события сделали политическую судьбу России безальтернативной. Спор о консервативном или модернизаторском варианте реформ был решен не в пользу последнего, а сама возможность парламентского развития страны в условиях многопартийности была отодвинута на десятилетия.

В начале XX в. Россия сделала первые шаги по пути парламентаризма, который не был пройден до конца. Страна так и не стала парламентарным государством в классическом понимании этого слова: Государственная Дума не стала действенной законодательной ветвью власти, демократические традиции в российском обществе только зарождались. Революция 1917 г. привела к смене пути исторического развития. Только спустя многие годы в наш политический лексикон вновь вошли слова "Государственная Дума", "нижняя палата", "парламент".

Сегодня история России, сделав еще один виток в своем развитии, вновь нарабатывает парламентский опыт. В обществе формируются демократические традиции, присущие парламентскому строю. Путь этот, как и в начале прошлого столетия, довольно тернист. Тем важнее не забывать уроки собственной истории.

¹ См. Стенографический отчет заседания членов Государственной Думы первого, второго, третьего и четвертого созывов. Четверг, 27 апреля 1917 г. Пг., 1917. С 21-22