

УДК / UDC 342.41

Основные законы 23 апреля 1906 года: от самодержавия к конституционной монархии

А. В. Гоголевский

*Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина
Санкт-Петербург, Российская Федерация*

В статье рассмотрено конституционное содержание Основных законов 23 апреля 1906 года в процессе их выработки и обсуждения.

Проанализированы конституционные новеллы проекта Государственной канцелярии, открывавшие возможность перехода от самодержавного правления к конституционной монархии. Прослежена позиция С.Ю. Витте, сказавшаяся на устранении из проекта Государственной канцелярии ряда конституционных начал. Раскрыто охранительное содержание поправок, внесенных в проект Государственной канцелярии Советом министров. Рассмотрено обсуждение проекта Основных законов в Особом совещании под председательством Николая II с участием министров и членов Государственного совета.

Обоснован вывод о непоследовательном и противоречивом развитии правительственного конституционализма в условиях спада революции.

Ключевые слова: Основные законы 23 апреля 1906 года, проект Государственной канцелярии, Манифест 17 октября, Николай II, С.Ю. Витте, Совет Министров, конституционная монархия, конституция, самодержавие, законодательная ветвь власти, Особое совещание.

Для цитирования: Гоголевский А.В. Основные законы 23 апреля 1906 года: от самодержавия к конституционной монархии // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2. С. 33–43.

Basic Laws of April 23, 1906: from autocracy to constitutional monarchy

Aleksandr V. Gogolevskii

*Pushkin Leningrad State University,
Saint Petersburg, Russian Federation*

The article concerns clarifying the constitutional content of the Basic Laws on April 23, 1906 in the process of their development and discussion.

The constitutional innovations of the project of the State Chancellery, which opened up the possibility of a transition from autocratic rule to a constitutional monarchy, were analyzed. The position of S.Y. Witte, which affected the elimination of a number of constitutional principles from the project of the State Chancellery, was traced. The protective content of amendment introduced to the project of State Chancellery by the Council of Ministers, was disclosed. The discussion of the project of the Basic Laws at the Special Meeting chaired by Nicholas II with the participation of ministers and members of the State Council was considered.

The conclusion about the inconsistent and contradictory development of governmental constitutionalism in the conditions of the recession of the revolution is substantiated.

Key words: Basic Laws on April 23, 1906, project of the State Chancellery, Manifesto on October 17, Nikolai II, S.Y. Witte, Council of Ministers, constitutional monarchy, constitution, autocracy, legislative branch, Special meeting.

For citation: Gogolevskii, A.V. (2020) Osnovnye zakony 23 aprelya 1906 goda: ot samoderzhaviya k konstitutsionnoi monarkhii [Basic Laws of April 23, 1906: from autocracy to constitutional monarchy]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2(60). P. 33–43. (In Russian).

Введение

Разработка и принятие Основных законов 23 апреля 1906 года достаточно подробно отражены в научной литературе. Нет разногласий относительно авторства и содержания трех представленных на рассмотрение Николая II законопроектов. Общепризнан текст П.А. Харитонова как составивший основу так называемого проекта Государственной канцелярии, доработанного с участием самого П.А. Харитонова, барона Ю.А. Иксуля, А.Ф. Трепова, Н.П. Гарина и внесенного в Совет Министров, а после поправок кабинета – на рассмотрение Особого Сопровождающего под председательством царя [1, с. 304–311; 4, с. 549–552; 5, с. 98–101]. Предмет дискуссии, однако, составляет, насколько в проекте Государственной канцелярии и внесенных в него изменениях усматривается переход от самодержавия к правовому государству, а следовательно – развитие либо консервация правительственного конституционализма в условиях спада революции.

Необходимость пересмотра Основных законов в редакции 1892 г.

Разумеется, с принятием Манифеста 17 октября 1905 года, установившего законодательную ветвь власти и провозгласившего незыблемость гражданских свобод, скреплявшие самодержавие Основные

законы в редакции 1892 года не могли сохраниться. Их пересмотр был неизбежен. Конечно, существенно значение имело, кто, когда и как будет вносить соответствующие изменения. По духу и букве Манифеста 17 октября пересмотр Основных законов подлежал ведению будущей Государственной думы, поскольку, как он провозгласил, ни один закон на мог вступить в силу без одобрения народного представительства. Вместе с тем Манифест 17 октября не содержал разъяснений относительно порядка законодательного процесса до созыва Думы. А раз так, двор и высшая бюрократия могли дать ему собственное толкование, взяв судьбу Основных законов в свои руки. Очевидно, что ожидать от народного представительства понимания целесообразности постепенного, эволюционного реформирования самодержавия не приходилось. Оппозиция, принудив двор к изданию Манифеста 17 октября, намеревалась посредством Думы упразднить самодержавие немедленно. Грозящую старому порядку со стороны народного представительства опасность Совет министров разглядел не сразу. Как вспоминал С.Ю. Витте: «По образованию моего министерства в первые два месяца ни в Совете министров, ни у меня в голове не подымался еще вопрос о необходимости, согласно Манифесту 17 октября... составить новые Основные законы, ибо прежние были совершенно поколеблены актами 17 октября» [4, с. 460–461]. Зато ее тотчас усмотрел двор. Инициатива немедленного пересмотра Основных законов, как известно, исходила от дворцового коменданта Д.Ф. Трепова.

Подготовка к изменению Основных законов

Итак, первые проекты изменения Основных законов рассматривались помимо Совета Министров, и С.Ю. Витте оставался в неведении относительно их содержания. Между тем, в определенной степени оно сводилось к установлению конституционной монархии. Поскольку проекты А.П. Соломона и А.Ф. Гейдена не получили дальнейшего развития, постольку целесообразно обратиться к проекту Государственной канцелярии, выделив в нем конституционные начала. В указанном проекте из Основных законов в редакции 1892 года подверглись пересмотру три отдела: «О существе Верховной власти», «О законах», «О власти Верховного управления». Касаясь их существа, выдающийся российский юрист,

профессор Петербургского императорского университета, член Государственного Совета с 1906 года Н.С. Таганцев высказался следующим образом: «<Проект> носил на себе следы продуманности, а, главное, искренности желания схватить сущность новых захватов жизни и вынужденных уступок самодержавной власти» [7, с. 160]. Согласно проекту, законодательная власть осуществлялась царем совместно с Государственной Думой и Государственным Советом. Царь имел право издавать указы, которые, однако, не могли приостанавливать законы. Проект Государственной канцелярии утверждал конституционные принципы, вводя ответственность министров не только перед царем, и перед законодательными палатами. В нем сказано: «За нарушение постановлений основных законов и нанесение тяжкого ущерба интересам государства превышением, бездействием или злоупотреблением власти, министры могут быть привлекаемы Государственной Думой или Государственным Советом к ответственности с преданием Верховному уголовному суду» [7, с. 167]. Проект содержал главу о правах российских подданных, включавшую неприкосновенность жилища, частной переписки, свободы места жительства, выбора занятий, выезда за границу, печати, слова, создания обществ и союзов. Однако порядок реализации перечисленных прав должен был определяться отдельными законами [7, с. 165]. Как отмечается в новейшей литературе, идея парламентской монархии в проекте Государственной канцелярии вполне сохранилась [4, с. 551]. Увы, Совет Министров, благодаря С.Ю. Витте, его существенно изменил, устранив важные конституционные новеллы.

Дальнейшее движение проекта Государственной канцелярии исчерпывающе отражено в научной литературе. 22 января 1906 года он был представлен Председателю Государственного Совета графу Д.А. Сольскому, который 10 февраля 1906 года направил о нем доклад царю, и проект затребовал Николай II, повелевший 5 марта 1906 года рассмотреть его в Совете министров. Передача проекта Государственной канцелярии из Государственного Совета в Совет Министров стала следствием закулисных усилий С.Ю. Витте, решившего вмешаться в пересмотр Основных законов [4, с. 551]. 20 февраля 1906 года С.Ю. Витте направил управляю-

щему делами Комитета министров барону Э.Ю. Нольде следующую записку: «Государственная канцелярия стряпает проект основных законов. Нам передана предварительная редакция. Окончательная редакция по недавним предположениям вытечет из рассмотрения проекта в Совете Министров, а затем в общем собрании Государственного Совета. Будьте любезны, прочтите, подумайте, а затем прошу переговорить. Я бы очень просил Вас посравнить с консервативными конституциями (прусской, австрийской, японской, английской) и заимствовать оттуда полезные консервативные начала» [7, с. 157]. По поручению Э.Ю. Нольде замечания по проекту Государственной канцелярии представил в виде машинописного теста объемом 13 страниц секретарь Комитета Министров по делам Кавказа И.И. Тхоржевский. После правок Э.Ю. Нольде их получил С.Ю. Витте. По мнению Н.С. Таганцева, из всех замечаний и дополнений к проекту наиболее важными для себя С.Ю. Витте считал защищавшие прерогативы самодержавия [7, с. 158]. Сам С.Ю. Витте объяснил в 1912 году занятую им по отношению к проекту Государственной канцелярии охранительную позицию следующим образом: «Если бы эти Основные законы я пропустил, оказалось бы, что государь... ограничил бы свою власть... ниже власти французского, а в некотором отношении даже власти швейцарского президента республики» [4, с. 465]. Разумеется, свою исключительную роль в охране самодержавного строя от нависшей над ними угрозы со стороны проекта Государственной канцелярии С.Ю. Витте сильно задним числом преувеличил. Во-первых, проект не представлял из себя непреодолимой опасности самодержавию, а наоборот, открывал возможность постепенной, мирной эволюции самодержавия в парламентскую монархию. Как отмечал Н.С. Таганцев, составители проекта писали «робко, с оглядкой» [7, с. 160]. По мнению В.В. Водовозова, проект и вовсе был чужд парламентаризму [3, с. 97]. Во-вторых, Совет Министров и его председатель по отношению к проекту Государственной канцелярии отнюдь не выступали последней инстанцией. Что бы ни «пропустил» С.Ю. Витте, решающее слово оставалось за Николаем II.

Исправленный проект Государственной канцелярии барон Э.Ю. Нольде представил С.Ю. Витте 7 марта. Против рассмотрения проекта высказался министр внутренних дел П.Н. Дурново, изложивший свои соображения в записке, направленной до 10 марта. Согласно ей, проект Государственной канцелярии не вносил что-либо новое в сравнении с Манифестом 17 октября 1905 года и актами 20 февраля 1906 года об учреждении Государственной Думы и пересмотре учреждения Государственного Совета. Следовательно, новая редакция Основных законов лишь повторяла в общей форме уже известные акты, что, как утверждалось в записке, «при настоящих обстоятельствах чрезвычайно опасно, ибо опять ставит на очередь те жгучие вопросы, которые после Манифеста 17 октября породили смуту по всей России» [7, с. 172]. Записка содержала вывод: «Проект подлежит отклонению безусловно, без подробного обсуждения по статьям» [7, с. 173]. Однако доводы П.Н. Дурново не получили поддержки, и Совет Министров рассмотрел проект Государственной канцелярии по статьям в заседаниях 10 декабря, 14, 18, 19 марта. В итоге он претерпел следующие изменения, сказавшиеся на его конституционном содержании. Устранялись нормы, предусматривавшие: 1) Право Государственной Думы и Государственного Совета привлекать министров к ответственности. На полях проекта С.Ю. Витте написал: «Такая ответственность возможна в особом суде, но не по суду Думы или Государственного Совета» [7, с. 181]. 2) Равенство все подданных перед законом независимо от происхождения и вероисповедания). 3) Неприкосновенность частной переписки. Отклонялось положение, согласно которому «никакие кары или ограничения в пользовании правами не могут быть налагаемы иною, кроме судебной, властью» [7, с. 178]. Включалась статья об обязанностях подданных, в том числе защищать престол и отечество.

По итогам обсуждения проекта Государственной канцелярии в Совете Министров Николаю II была направлена 19 марта подписанная всеми министрами, за исключением представившего особое мнения князя А.Д. Оболенского, Мемория о проекте Основных законов Российской империи. В ней содержались предложения, направленные на защиту прерогатив самодержавия и воздвигавшие преграду на пути развития конституционного процесса. Согласно им следовало, вопреки обещаниям

Манифеста 17 октября 1905 года, издать Основные законы до созыва Государственной Думы. В самом же проекте рекомендовалось наделить царя правом издавать указы, направленные к ограждению общественной и государственной безопасности, объявлять местности на военном или исключительном положении, единолично руководить международной политикой России и ее вооруженными силами. Кроме того, надлежало ввести ответственность министров только перед царем [6, с. 311–364].

Особое Совещание

По решению Николая II проект Государственной канцелярии с поправками Совета Министров рассматривался Особым Совещанием, проходившем в Царскосельском большом дворце 7, 9, 11 и 12 апреля 1906 года под председательством царя. Первые два заседания состоялись поздним вечером и ночью: с 21 часа до 1.30. Два последних – с 17 часов до 19.30. В работе Совещания участвовали: великие князья Михаил Александрович, Владимир Александрович, Николай Николаевич; Председатель Совета Министров С.Ю. Витте; Председатель Государственного Совета Д.М. Сольский; члены Государственного Совета К.И. Пален, Э.В. Фриш, И.Л. Горемыкин, А.А. Сабуров, А.А. Будберг, А.С. Стишинский, И.Я. Голубев; члены правительства В.Н. Ламздорф, П.Н. Дурново, А.Ф. Редигер, А.А. Бирилев, А.Д. Оболенский, Д.А. Философов, М.Г. Акимов; министр двора В.Б. Фредерикс, управляющий собственной его величества канцелярией А.С. Танеев, государственный секретарь Ю.А. Иксуль, приглашенный эксперт – профессор Киевского университета, действительный статский советник О.О. Эйхельман [2, с. 188–189].

В первый день работы Совещания развернулась полемика, по итогам которой несколько приоткрылось окно возможностей для развития России по пути конституционной монархии. Обсуждались две ключевые проблемы конституционализма: 1) Нужно ли издавать новые Основные законы или лучше ограничиться дополнением действующих, в редакции 1892 года; 2) Может ли царь изменять Основные законы единолично, без участия Государственной Думы и Государственного Совета. Первым в защиту необходимости издания новых Основных законов выступил С.Ю. Витте. По его мнению, для того, чтобы Государственная Дума не превратилась в Учредительное Собрание, надлежало ее полномочия урезать не только актами 20 февраля, но и Основными законами. Ими же

следовало закрепить прерогативы царя в таких областях как верховное управление, внешние и внутренние займы, внешняя политика, расходы по императорскому двору [2, с. 190]. Его поддержал Д.М. Сольский, указавший, что действующие Основные законы составлены на иных, уже изменившихся после 17 октября 1905 года принципах управления. Аналогичную позицию занял Э.В. Фриш, усматривавший опасность в предоставлении Государственной Думе возможности расширительно толковать собственные права. Для ее устранения и требовалось бы закрепить именно в новых Основных законах границы верховного управления. Против принятия проекта Государственной канцелярии выступил только А.Д. Оболенский. Но именно он в отличие от других участников Сопещания вскрыл суть вопроса, касающегося издания Основных Законов. Если все выступавшие зывали к необходимости ограничить посредством Основных Законов права Государственной Думы, то А.Д. Оболенский указал на их издание как на конституционный акт. Дабы его не допустить, по мнению Д.А. Оболенского надлежало ограничиться кодификацией действовавшего законодательства [2, с. 191–193, с. 195]. Предостережение Д.А. Оболенского осталось без внимания, и лишь через день отсутствовавший на первом заседании И.Л. Горемыкин, возможно, с подсказки царя, заявил о ненужности издания новых Основных законов. Он внес предложение ограничиться изменениями действовавших Основных законов в части порядка законодательства, а пределы обещаний Манифеста 17 октября установить особыми правилами. Ему сразу возразил С.Ю. Витте, выставивший в пользу издания новых Основных законов прежнюю аргументацию, сводящуюся к необходимости отнять у Государственной Думы «все, что можно» с целью пресечь распространение смуты в стране. Э.В. Фриш дополнил С.Ю. Витте доводами в пользу закрепления полномочий Государственной Думы именно в новых Основных законах, дабы не позволить ей стать Учредительным Собранием [2, с. 202–203]. Дальнейшего развития диспут не получил, и целесообразность издания новых Основных законов сомнению более не подвергалась. Таким образом, признав ее неотвратимость, Сопещание невольно согласилось с транзитом самодержавия в сторону конституционной монархии. Как заявил С.Ю. Витте в заседании 11 апреля: «Если суждено парламентским учреждениям в России привиться, то лучше издать основные законы теперь – жизнь скорее войдет в берега» [2, с. 206].

Гораздо более сильное столкновение противоречивых мнений относительно судьбы самодержавия вызвал тезис об исключительном праве царя изменять Основные Законы. Дискуссия по нему развернулась в заседании 7 апреля и завершилась 9 апреля, обрастая аргументами «за» и «против» самодержавного правления. Развязал ее Э.В. Фриш, приведя безупречные с точки зрения конституционного права доводы в защиту права Государственной Думы участвовать в пересмотре Основных законов. Согласно им, хотя акты 20 февраля лишили Государственную Думу возможности инициировать пересмотр Основных Законов, оставив ее только за царем, Манифест 17 октября не позволял принимать законы, в том числе Основные, помимо Думы. Следовательно, после созыва Государственной Думы, изменение Основных законов без согласия Думы становилось невозможным. Тотчас с возражениями выступил А.С. Стишинский, защищавший право царя не только проявлять инициативу, но и единолично вносить изменения в Основные законы. Пользовавшийся особым расположением Николая II П.Н. Дурново не замедлил высказаться в поддержку этого тезиса. Как он сказал, исключительное право царя изменять Основные законы вовсе не противоречило Манифесту 17 октября, как далеко несовершенному акту, вызвавшему повсеместную смуту в стране. Однако А.С. Стишинский и П.Н. Дурново остались в меньшинстве. Им аргументированно оппонировали И.Я. Голубев, Э.В. Фриш и А.Д. Оболенский, после чего Николай II прервал обсуждение, приняв решение вынести возникшие разногласия на рассмотрение отдельного совещания. Оно состоялось 13 апреля с участием великих князей Владимира Александровича, Андрея Владимировича, Константина Константиновича, Николая Николаевича, Александра Михайловича, министра двора В.Б. Фредерикса и государственного секретаря Ю.А. Икскуля, высказавшись в пользу права Государственной Думы участвовать в пересмотре Основных законов [2, с. 193–197]. В новых Основных законах, принятых по итогам Совещания в Царском Селе 7–11 апреля, значилось: «Только по почину государя Основные государственные законы подлежат пересмотру в Государственном Совете и Государственной Думе»¹ [6, с. 457].

¹ ПСЗ Российской империи. Т. XXVI. СПб., 1830. С. 457.

Заключение

Таким образом, Совещение 7–11 апреля 1906 года отразило понимание частью высшей бюрократии неизбежности развития русской государственности в направлении парламентской монархии после Манифеста 17 октября 1905 года. С позицией министров и членов Государственного Совета не мог не считаться Николай II, которому так и не удалось отстоять на Совещении тезис о всеобъемлющей самодержавной власти и о неограниченном монархе. Даже великий князь Николай Николаевич, обратившись к царю заявил: «Манифестом 17 октября слово «неограниченный» Ваше Императорское Величество вы уже вычеркнули» [2, с. 208].

Следовательно, правительственный конституционализм в условиях спада революции отнюдь себя не исчерпал, однако на его пути оказалось слишком много препятствий, и среди них главное – упорное, непреодолимое желание Николая II поступиться самодержавными, независимыми в его понимании от закона прерогативами. Тем не менее, принятые в результате обсуждения Совещением проекта Государственной канцелярии Основные законы 23 апреля 1906 года во многом стали конституционным актом, ограничившим самодержавие учреждением законодательной ветви власти в лице Государственной Думы и Государственного Совета.

Список литературы

1. Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб.: Дмитрий Буланин, 2000. 438 с.
2. Былое. 1917. № 4(26). Октябрь. Пг.: Книгопечатня Шмидт, 1917. 256 с.
3. Водовозов В.В. Граф С.Ю. Витте и император Николай II. Пг.: Центр. кооп. изд-во «Мысль», 1922. 126 с.
4. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Том 2. Рукописные заметки. СПб., 2003. 646 с.
5. Новые материалы к истории создания Основных государственных законов 1906 г. // Русское прошлое. Кн. 8. СПб., 1998.
6. Совет Министров Российской империи. 1905–1906 гг. Документы и материалы. Л.: Наука, 1990. 477 с.
7. Таганцев Н.С. Пережитое. Учреждение Государственной думы в 1905–1906 гг. Пг., 1919. 230 с.

References

1. Anan'ich, B.V., Ganelin, R.Sh. (2000) *Sergei Yul'evich Vitte i ego vremya* [Sergey Yulievich Witte and his time]. St. Petersburg: Dmitrii Bulanin. (In Russian).
2. *Byloe* [Past] (1917). No 4(26). October. (In Russian).
3. Vodovozov, V.V. (1922) *Graf S.Yu. Vitte i imperator Nikolai II* [Count S.Yu. Witte and Emperor Nicholas II]. Petrograd: Tsentr. koop. izd-vo "Mysl". (In Russian).
4. *Iz arkhiva S.Yu. Vitte. Vospominaniya* [From the archive of S.Yu. Witte. Memoirs] (2003). Vol. 2. (In Russian).
5. *Novye materialy k istorii sozdaniya Osnovnykh gosudarstvennykh zakonov 1906 g.* [New materials on the history of the creation of the Basic State Laws of 1906] (1998). In: *Russkoe proshloe* [Russian past]. Book 8. St. Petersburg. (In Russian).
6. *Sovet Ministrov Rossiiskoi imperii. 1905–1906 gg. Dokumenty i materialy* [Council of Ministers of the Russian Empire. 1905-1906 Documents and materials] (1990). Leningrad: Nauka. (In Russian).
7. Tagantsev, N.S. (1919) *Perezhitoe. Uchrezhdenie Gosudarstvennoi dumy v 1905–1906 gg.* [Endured. The establishment of the State Duma in 1905–1906]. Petrograd. (In Russian).

Об авторе

Александр Владимирович Гоголевский, доктор исторических наук, профессор, Ленинградский государственный университет имени А.С. Пушкина, Санкт-Петербург, Российская Федерация, e-mail: a.gogolevskiy@lengu.ru

About the author

Aleksandr V. Gogolevskii, Dr. Sci. (Hist.), Full Professor, Pushkin Leningrad State University, Saint Petersburg, Russian Federation, e-mail: a.gogolevskiy@lengu.ru

Поступила в редакцию: 01.04.2020

Received: 01 Apr. 2020

Принята к публикации: 07.05.2020

Accepted: 07 May 2020

Опубликована: 29.06.2020

Published: 29 June 2020