ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

В.В. Кочетков*

САМОДЕРЖАВИЕ И ОСНОВНЫЕ ЗАКОНЫ 1906 г.: ПЕРВАЯ ПОПЫТКА КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. *Причины неудачи первой попытки конституционализации российской власти в 1905–1917 гг. до сих пор обсуждаются российским научным сообществом. Однако дискуссия ведется только с точки зрения того, насколько полно или, наоборот, неполно были рецептированы конституционные институты в Основных законах 1906 г. Иначе говоря, рассматривая Конституцию, надо также анализировать, осуществляет ли данный закон конституционализацию власти и общества, т.е. способствует ли он имплементации базовых ценностей конституционализма в правосознание и практику государственного управления. В статье обосновывается позиция, согласно которой причины этой неудачи кроются в том, что ни сторонники самодержавия, ни его противники не занимались имплементацией базовых ценностей конституционализма в народное правосознание и правоприменение. Автор использует историко-сравнительный метод, а также формально-юридический метод анализа текста Основных законов 1906 г. Архетипы российского правосознания начала XX в. (самодержавие главы государства и дистинкция верховного и подчиненного управления) не способствовали успеху первой попытки конституционализации русской власти. Более того, самодержавное правосознание способствовало тому, что российская правящая элита того времени посчитала возможным игнорировать перспективы конституционализации власти императора и тем самым она привела Российскую монархию к катастрофе 1917 г. Российские конституционалисты начала XX в., к сожалению, не смогли рационализировать эти архетипы народного правосознания, чем невольно содействовали мнимому конституционализму.*

Ключевые слова: *конституционализм, самодержавие, конституционное государство, правосознание, Основные законы, русская власть, архетип, российский конституционализм, властвующая элита, свобода.*

В современной российской правовой науке существует два диаметрально противоположных взгляда на Основные законы 1906 г. Первый подход, берущий свое начало из работ В. Герье, В.А. Маклакова и В.В. Леонтовича[1], а из современных ученых можно, например, указать на И.А. Кравца или В.В. Виноградова[2], заключается в том, что Николай II в 1906 г. октроировал первую российскую конституцию. Она соответствовала догме российского права и европейского конституционализма того времени, таким как признание прав человека, осуществление законодательной власти органом народного представительства, формальное понятие закона и др. Однако некоторые круги российской интеллигенции (кадеты, меньшевики, большевики) не оценили исторического шанса встать на

[1] Герье В.И. О конституции и парламентаризме в России. М., 1906; Маклаков В.А. Первая Государственная Дума. Париж, 1939; Леонтович В.В. История либерализма в России (1762–1914). М., 1995.

[2] Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). М., 2002; Виноградов В.В. Становление конституционализма в монархической России: дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.

© Кочетков В.В., 2014

* Кочетков Владимир Валерьевич — кандидат философских наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС.
[vovov69@mail.ru]
141435, Россия, Московская обл., г. Химки, Новогорск, д. 1.

путь последовательной конституционализации самодержавия и отказались сотрудничать с царским правительством в отведенных им рамках, что привело в конечном счете сначала к падению монархии в феврале 1917 г., а затем к большевистской диктатуре.

Другая позиция оценивает Основные законы 1906 г. как акт мнимого конституционализма, под которым понимается формальная рецепция конституционных институтов из европейского государственного права, но не получившая имплементации в правоприменении и государственном управлении. Иначе говоря, Николай II просто обманул своих подданных, дав сначала под давлением революции в Манифесте от 17 октября 1905 г. обещание ввести конституционный строй, а затем после того, как революция пошла на спад, выхолостил конституционные институты и свел все к имитации ограничения своего самодержавия. Иллюзии были окончательно развеяны после июньского переворота 1907 г., когда была распущена вторая Государственная Дума, и одновременно без участия народных представителей было изменено избирательное законодательство. Данная позиция восходит к работам М. Вебера[3] и П.Н. Милюкова[4], а в наше время ее придерживается например А.Н. Медушевский[5].

Недостатком обеих позиций является рассмотрение исключительно формальных аспектов первой попытки конституционализации российской власти и игнорирование важнейшей предпосылки успеха любой рецепции правовых институтов — состояния и уровня развития правосознания. Иначе говоря, рассматривая Конституцию, надо также анализировать, осуществляет ли данный закон конституционализацию власти и общества, т.е. способствует ли он имплементации базовых ценностей конституционализма в правосознание и практику государственного управления. Однако ни уровень развития самодержавного правосознания, ни доктринальные особенности российского конституционализма начала XX в. не могли способствовать успешной конституционализации власти в России того времени.

Согласно архетипам[6] самодержавного правосознания, «вся сила закона и все достоинство его заключается не в установлении им каких-либо новых начал или принципов, а в регулировании им тех норм, которые признаны самой жизнью и имеют свое основание в прошлом. Вот почему законодательство не должно забегать далеко вперед, а идти рядом с жизнью, не сходя с основ своих, историей установленных, принципов»[7]. При таком подходе не надо пояснять, что среди национальных юридических институтов того времени главным была, несомненно, Верховная самодержавная власть. Как подчеркивал в этой связи П.Е. Казанский, «власть Всероссийского императора есть не только юридическое установление, но и фактическое отношение»[8].

Для обозначения власти императора Основные законы 1906 г., как, впрочем, и Основные законы 1892 г., употребляют два выражения: 1) самодержавная власть и 2) верховная власть управления. Первое выражение отмечает внутренние существенные свойства императорской власти, второе рассматривает в ее внешнем проявлении, в действии. Еще А.Д. Градовский писал: «Права государственной власти во всем их объеме принадлежат Государю императору. Нет той сферы управления, которая бы не была подчинена его самодержавию»[9]. Н.М. Коркунов полагал по этому поводу следующее: «Наши Основные законы, подводя все разнообразные акты государственного властвования под понятие управления, различают управление двоякого рода: верховное и подчиненное»[10]. При этом надо иметь в виду, что «Основные законы знают одну только власть верховного управления, не противополагая ей вовсе особой власти законодательной»[11]. Другой известный юрист того времени В.В. Ивановский, в свою очередь, считал, что «к числу прав, осуществляемых русским императором непосредственно, принадлежат: права законодательные, административные и судебные. Наш закон (ст. 80 и 81 Основных Законов) называет эту деятельность императора верховным управлением»[12]. Поэтому П.Е. Казанский был убежден в том, что «нельзя усмотреть никакого различия между формулами императорской власти в старых Основных законах и в законах новых. Как те, так и другие постановляют, что Государю императору принадлежит полнота государственной власти»[13].

---

[3] Вебер М. О буржуазной демократии в России // Социологические исследования. 1992. № 3. С. 96–111.

[4] Милюков П.Н. Три попытки. К истории русского лжеконституционализма. Париж, 1921.

[5] Медушевский А.Н. Что такое мнимый конституционализм? // Социологические исследования. № 2. 1994. С. 32–45.

[6] Под архетипами правосознания понимаются интерсубъективно признаваемые правовые ценности, которые оказывают влияние на рационализацию целей индивидами или социальными группами, а также на способы их достижения.

[7] Захаров Н.А. Система русской государственной власти: юридическое исследование. Новочеркасск, 1912. С. 9.

[8] Казанский П.Е. Власть Всероссийского императора. М., 2007. С. 26.

[9] Градовский А.Д. Начала русского государственного права Т. 1. СПб., 1875. С. 143.

[10] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1909. С. 3. Любопытно, что М.Б. Горенберг, редактируя текст Н.М. Коркунова для издания после 1906 г., не посчитал нужным дать пояснения по этому вопросу, видимо, по причине согласия с ним.

[11] Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 5.

[12] Ивановский В.В. Русское государственное право. Казань, 1895. Т. 1. С. 85.

[13] Казанский П.Е. Указ. соч. С.47.

С этим мнением был не согласен известный российский конституционалист начала XX в. Н.И. Лазаревский, который полагал, что «нельзя говорить, что монарху принадлежит вся государственная власть, коль скоро власть законодательная Им одним осуществляться не может и принадлежит ему не одному, но лишь совместно с народным представительством»[14]. П.Е. Казанский на это возражал, что «согласно нашим Основным законам государственное управление обнимает собой три особых проявления императорской власти: 1) верховное управление, 2) подчиненное управление и 3) законодательство... Власть верховного управления осуществляется Государем императором непосредственно, или лично.... Несмотря на то, что в области верховного управления Государь император действует непосредственно, русскому государственному строю известны органы, содействующие Монарху в несении Его верховных обязанностей. Другими словами, органы, содействующие Государю императору в области верховного управления, не имеют вверенной им власти»[15]. При этом, как указывал еще Н.М. Коркунов, «подчиненное управление не имеет, подобно верховному, общего полномочия управлять государством; оно уполномочивается лишь на осуществление отдельных определенных задач управления в пределах, установленных актами верховного управления»[16].

Характеризуя роль органа народного представительства в этой связи П.Е. Казанский подчеркивал, что «в отличие от органов власти подчиненной Государственная Дума и Государственный Совет не располагает какой-либо определенной выделенной им степенью государственной власти. Им предоставляется лишь участвовать в осуществлении Государем императором принадлежащей ему законодательной власти»[17]. С этим был согласен и А.Н. Захаров, который писал: «Вместе с тем и ст. 1 Учреждения Государственной Думы[18] и Государственного Совета[19] определяет Совет и Думу как учреждения, обсуждающие законодательные предположения, восходящие к Верховной власти. Каждая из частей законодательной власти, даже министерство, может создать законопроект, каждая имеет отрицательное право его отвергнуть и оставить лишь неоконченным проектом, но сделать его обязательным для государства может лишь один монарх, в силу своей личной свободной власти, которая не является ни выразителем, ни представителем иной воли, кроме своей собственной»[20].

На наш взгляд, это была аутентичная интерпретация ст. 7 Основных законов 1906 г., которая гласила: «Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой»[21].

Итак, согласно самодержавному правосознанию, вообще нельзя говорить о разделении властей в конституционном смысле применительно к Основным законам 1906 г. Поскольку «верховное управление обнимает и правообразование, и администрацию (власть исполнительную), и даже некоторые функции суда; управление подчиненное — администрацию и суд, законодательство — правообразование и отчасти администрацию. Поэтому-то императорская власть включает в себя и правообразование, и правоисполнение, и правосудие, но принципиального разграничения их нигде в русском праве усмотреть нельзя»[22].

В свое время Н.М. Коркунов обосновывал значение понятия «верховного управления» следующим образом: «Различие верховного и подчиненного управления имеет совершенно общее значение для всех государств, независимо от различия их устройства. В каждом государстве, будет ли это монархия или республика, властвование проявляется не только в исполнении существующих законов, но также в издании новых законов, в отмене старых и в разрешении вопросов, не определенных наперед законом. Это свободное, не определенное в своем содержании раньше изданными законами осуществление властвования обусловлено не особенностью органов власти, а особенностью целей властвования и потому не зависит от той или другой формы правления»[23]. Из сказанного четко видны архетипы самодержавного правосознания. Конституционализм видит своей задачей рациональную организацию государственной жизни на основе законов, создаваемых самим народом в лице своих представителей, и, следовательно, любое отклонение от закона или необходимость управления при пробелах закона носит исключительный (или чрезвычайный характер). А для самодержавного правосознания, несмотря на декларируемую приверженность к управлению государством на основе законов, характерно отсутствие стремления рационализировать (нормировать) способы властвования, и следовательно, исключительность (чрезвычайность) управления носит посто-

[14] Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. I. СПб., 1910. С. 132.

[15] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 54.

[16] Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 324.

[17] Казанский П.Е. Указ соч. С. 57–58.

[18] Учреждение Государственной Думы от 20 феврал 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXVI. № 27424.

[19] Учреждения Государственного Совета от 23 апреля 1906 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXVI. № 27808.

[20] Захаров Н.А. Указ. соч. С. 197–198.

[21] Высочайше утвержденные «Основные государственные законы» от 23 апреля 1906 г. // Собрание узаконений. 1906. Отд. 1. № 98.

[22] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 59.

[23] Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 7.

янный характер.

П.Е. Казанский, основываясь на теориях А.Д. Градовского и Н.М. Коркунова, в условиях действия Основных законов 1906 г. давал следующие определения этих архетипов: «Управление подчиненное есть деятельность исполнительная. Вращающаяся в границах закона, преследующая указанные законом задачи указанным законом образом. Она развивается местами и лицами, которым император вверяет определенную степень власти»[24]. По этой логике получалось, что если были установлены Учреждения Государственной Думы и Государственного Совета, и их деятельность была определена Основными Законами 1906 г., то законодательная деятельность переходила в категорию подчиненного управления, однако их относили к сфере верховного управления. «Что касается управления верховного, то последнее есть личная деятельность самого государя императора. Предметами его являются чрезвычайно важные, иногда проникающие всю русскую жизнь, общественные отношения и явления. Одни из них вовсе не могут быть предметом регулирования со стороны права — это область отношений, по крайней мере, внеправовых. Другие могут, но еще не урегулированы правом. Наконец, третьи урегулированы уже правом, но ввиду их особой важности удерживаются в области непосредственной деятельности Государя императора»[25]. Кроме того, системное толкование ст. 10 и 22 Основных законов 1906 г. позволяло сделать вывод, что и судебная власть относится к сфере подчиненного управления. П.Е. Казанский в этой связи замечает: «Отправление правосудия есть, несомненно, не что иное, как один из видов управления, то есть государственной деятельности, направленной к достижению поставленных себе государством целей, причем, конечно, не верховной, а подчиненной»[26]. Именно поэтому российский император оставил за собой надзор за судебной деятельностью и право помилования. Причем, согласно ст. 23 Основных законов 1906 г. право помилования толковалось широко: и прощение осужденных по приговору суда, и общее прощение совершивших преступления с освобождением их от суда и наказания (так называемая аболиция). Также судебное верховенство императора проявлялось в праве определения порядка деятельности судов и в праве утверждения избранных на должность судьи и прокуроров. Кроме того, император мог единолично накладывать наказания на членов императорского дома за неповиновение (ст. 222 Основных законов 1906 г.); а согласно ст. 945 Уставов уголовного суда приговоры в отношении представителей высших сословий утверждались императором. Кроме того, высшие должностные лица, члены Госсовета и депутаты Госдумы могли предаваться суду только с его Высочайшего усмотрения (п. 4 ст. 68 и ст. 87 и 88 Учреждения Госсовета и ст. 22 Учреждения Госдумы).

Административная власть в русском праве называлась властью исполнительной. Статья 154 Учреждения министерств объясняла: «Существо власти, вверяемой министрам, принадлежит единственно к порядку исполнительному: никакой новый закон, никакое новое учреждение или отмена прежнего не могут быть установляемы властью министра». А ст. 153 того же закона уточняла: «Министерства установлены на тот конец, чтобы непрерывным действием их и надзором доставить законам и учреждениям скорое и точное исполнение». И с этой точки зрения исполнительная власть относится к сфере подчиненного управления. Это следует также из точного прочтения ст. 152 Учреждения министерств, которая гласит: «В порядке государственных сил министерства представляют установление, посредством коего Верховная Исполнительная Власть действует на все части управления». По мнению П.Е. Казанского, это «признание Государя императора главой административной власти означает признание принадлежности ему всей исполнительной власти. В тех случаях, когда он действует лично, или непосредственно, мы имеем верховное исполнительное управление, в тех случаях, когда исполнителями выступают подчиненные органы — подчиненное исполнительное управление. Но и в тех, и в других действует единая императорская власть»[27].

Каким образом это обеспечивалось в российском законодательстве начала XX в.? Все служащие в административных структурах являлись исполнителями императорской власти и действовали именем Государя и по его повелениям, причем Государь император имел право лично руководить ими, участвуя в заседаниях высших административных структур. Как поясняет П.Е. Казанский, «высшие государственные учреждения являются не только органами подчиненного управления, но и сотрудниками Государя императора в области его личной исполнительной деятельности и в области верховного управления вообще»[28]. При этом вся административная структура Российской империи после принятия Основных законов 1906 г. подчинялась Правительствующему Сенату и Совету министров. Как известно, ст. 1 Учреждения Правительствующего Сената определяла его «как верховное место, которому в гражданском порядке суда, управления и исполнения подчинены все вообще места и установления империи, кроме высших государственных установлений и тех, кои

[24] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 73.

[25] Там же. С. 74.

[26] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 77.

[27] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 90.

[28] Там же. С. 92.

особенным законом именно изъяты от сей зависимости». Согласно ст. 2 Учреждения Правительствующего Сената, он осуществлял высший надзор в порядке управления и исполнения. Статья 197 изымала из сферы юрисдикции Правительствующего Сената Совет министров, Государственный Совет, Государственную думу, Министерство Императорского Двора, Опекунский совет, Императорскую канцелярию, Совет государственной обороны, Военный и адмиралтейский советы и некоторые другие учреждения.

Согласно ст. 1 Учреждения Совета министров, «на Совет министров возлагается направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления». Статья 7 Учреждения Совета министров так определяла круг его обязанностей: «Из числа текущих дел представляются в Совет министров от министерств дела, разрешение коих превышает пределы власти, вверенной в особенности каждому министру, и требующие высочайшего разрешения». При этом согласно ст. 174 Учреждения министерств, «где законы и учреждения недостаточны; или когда, по силе самих сих законов и учреждений, предмет требует Высочайшего разрешения или утверждения, там дела представляются на Высочайшее усмотрение через Совет министров». Ввиду указанной двойственности высших органов исполнительной власти ст. 175 Учреждения министерств определяла, что министры подконтрольны по делам общим исполнительным Правительствующему Сенату, а по делам, требующим Высочайшего вмешательства, Совету министров. К последним ст. 177 данного закона относила все предметы ведения министра, предполагающие введение новых или отмены старых правил.

Российские конституционалисты начала XX в. полагали, что с принятием Основных законов 1906 г. сфера полномочий монарха ограничена. Так, например, Л.А. Шалланд писал: «В юридическом отношении не совсем верно утверждение ст. 10 (Основных законов 1906 г. — *В.К.*), что «власть управления во всем объеме принадлежит Государю императору», так как народному представительству также принадлежат некоторые функции управления»[29]. В свою очередь, Н.И. Лазаревский полагал, что исполнительной власти императора не подлежат такие важные сферы государственного управления, как самоуправление и административная юстиция[30]. Такое толкование прямо противоречило ст. 10 Основных законов 1906 г., которая гласила, что власть управления во всем ее объеме принадлежит Государю императору, причем очевидно, что в понятие управления, согласно архетипам самодержавного правосознания, входила вся государственная деятельность, в том числе суд, административная юстиция и самоуправление. Кроме того, ст. 11 Основных законов 1906 г., гласившая, что Государь Император издает указы для приведения в действие различных частей государственного управления, распространяется и на органы местного самоуправления, и административной юстиции. Как заметил в этой связи А.Н. Захаров, «по общему смыслу нашей конституции, по ее характеру октроирования, следует заключить, что все власти покоятся в особе императора и находят себе выражение в делегировании их известным учреждениям»[31]. Кроме того, принцип народовластия Основные законы 1906 г. вообще не признавали, а наоборот, утверждали основу власти императора на божественном праве (ст. 4).

Общая оценка П.Е. Казанским государственно-правовых реформ начала XX в. выражена следующими словами: «Основная реформа, произведенная в русском государственном строе в 1905–1906 годах, состояла в том, что часть правообразующей деятельности была выделена из состава верховного управления и получила особое устройство и название деятельности законодательной, то есть законодательства в формальном смысле слова»[32]. Именно в этом порядке монархическое правосознание видело выражение духа русского права, в то время как российские конституционалисты начала XX в. искренне не понимали все эти неясности Основных законов 1906 г. Как писал, например, В.В. Ивановский, «не вполне понятными являются следующие слова именного указа Сенату от 23 апреля 1906 г.: «Мы повелели… дополнить их (Основные законы. — *В.К.*) положениями, точнее разграничивающими область принадлежащей нам нераздельно власти верховного государственного управления от власти законодательной. В конституционном государстве не может быть управления, не зависимого от законодательства, то есть управления, не основанного на законах или на делегации законодательных органов. Поэтому точное разграничение верховного управления от законодательства можно видеть разве только именно в определенной делегации, то есть в указании закона на те предметы, которые вверены распорядительной деятельности Монарха»[33].

Возражения, например П.Е. Казанского, на эти толкования Основных законов 1906 г. российскими конституционалистами сводились к следующему. Во-первых, он справедливо указывал на то, что конституционалисты выдавали желаемое за действительное. «Надо иметь в виду, что во-

[29] Шалланд Л.А. Русское государственное право. Юрьев, 1908. С. 63.

[30] Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. СПб., 1910. С. 163.

[31] Захаров Н.А. Указ. соч. 1912. С. 122.

[32] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 105.

[33] Ивановский В.В. Учебник государственного права. Казань, 1908. С. 395.

обще никакой делегации прав Государю императору, самому являющемуся источником всяких прав, наше законодательство не знает. Допустить существование подобной делегации было бы возможно только в том случае, если мы признаем, что есть власть, выше императорской»[34]. Во-вторых, «разграничение верховного управления и законодательства ввиду того, что и то, и другое являются лишь проявлениями принадлежащей Государю императору Верховной власти, сводится к установлению формальных различий между ними: форма проявления власти в одном случае — одна, в другом — другая; в верховном управлении власть императорская действует нераздельно, в законодательстве — в единении с законодательными установлениями»[35]. Кроме того, ст. 109 Основных законов 1906 г. прямо указывала, что «ведению Государственного Совета и Государственной Думы и обсуждению их в порядке, учреждениями их определенном, подлежат те дела, кои указаны в Учреждениях Совета и Думы». И при этом нигде не был дан исчерпывающий список предметов верховного управления, а было зафиксировано только общее правомочие на управление государством, согласно ст. 4 Основных законов 1906 г. Как справедливо отмечал еще Н.М. Коркунов, «Компетенция верховного управления не определяется какими-либо положительными началами, а только, так сказать, отрицательно. И для верховного управления обязательны законодательные постановления. И верховное управление не имеет права вторгаться в разрешение дел, подлежащих ведению судебной власти. Но за этими двумя ограничениями деятельность верховного управления совершенно свободна. Ему предоставляется не заведование отдельными, наперед определенными, задачами государственной жизни, а дается общее полномочие управления государством»[36].

Особая роль монарха признавалась и некоторыми конституционалистами начала XX в. Это было связано со страхом перед неупорядоченной стихией политической борьбы партий. Например А.С. Алексеев писал следующее: «От монарха, обязанного оставаться на своем посту, как бы ни менялось политическое знамя господствующего в парламенте большинства и какие бы новые запросы ни выдвигало общественное мнение страны, — от монарха как от такого несменяемого органа должны исходить все правительственные акты, вызываемые потребностью в охране тех неотразимых и бессменных интересов, которые стоят вне борьбы борющихся между собой социальных и политических притязаний... Такими неотразимыми и бессменными интересами являются интересы безопасности и целости государства и интерес беспрерывности и согласованности государственной деятельности»[37]. Признание за монархом учредительной власти и при этом игнорирование ее сущности, а также переосмысление принципа разделения властей как разграничения компетенций органов единой государственной власти[38] не оставляло российским конституционалистам начала XX в. шансов на рационализацию архетипов самодержавного правосознания. Как справедливо отмечал монархист Н.А. Захаров, «принятый нашей конституцией термин "единение" придает известный особый характер отношению верховной власти к законодательным палатам. Тут устраняется какая-либо мысль о наличии дуализма власти, а слышится начало моральной связи для общего дела государственного блага»[39].

Большое значение придавалось российскими конституционалистами начала XX в ст. 86 Основных законов 1906 г., которая гласит: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и восприять силу без утверждения Государя императора». Они связывали с этой нормой торжество формального понимания закона, что и являлось, по их мнению, существенным признаком конституционного государства[40]. Представители самодержавия были с ними отчасти согласны в том смысле, что видели в этой статье четкое разграничение закона и указа; считали, что принятие концепции закона в формальном смысле является шагом на пути к правовому государству. Почему это представлялось важным и для монархистов? Как заметил П.Е. Казанский, «с этой точки зрения законом является и такое постановление законодательной власти, которое никакой юридической нормы в себе не заключает. В действительности, законодательная власть не только законодательствует, но и управляет, законодательство не замыкается в области законодательной, то есть право-

[34] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 106.

[35] Там же. С. 106.

[36] Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 257.

[37] Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. М., 1907. С. 48.

[38] Например, Л.А. Шалланд по этому поводу писал следующее: «Основным началом современного учения о государстве является принцип единства государственной власти. Безраздельно господствовавшее прежде учение о разделении власти уступило место сознанию, что власть, как таковая, неделима и что она может лишь проявляться в различных направлениях. По существу своему или материально, законодательная функция заключается в установлении норм объективного права. То есть общих правил, обязательным для всех подданных или, по крайней мере, некоторых из них. При осуществлении же функции исполнительной государство (и его органы) создает не объективное, а субъективное право. Другими словами порождает притязания на определенные поступки или действия. Судебная же функция сводится к констатированию права, в случае его спорности» (Шалланд Л.А. Указ. соч. С. 231).

[39] Захаров Н.А. Указ. соч. С. 128.

[40] Гессен В.М. Основы конституционного права. М., 2010. С. 95.

образующей деятельности, но и распространяется и на акты административные»[41]. На это было нечего возразить представителям конституционного правосознания, поскольку они полагали, что «так как законы не могут быть точно определены по их содержанию, то законами в строгом смысле слова следует признавать все без исключения постановления, которые установлены законодательным порядком»[42]. Иначе говоря, по мнению представителей самодержавного правосознания, Основные законы 1906 г. органично имплементировали формальный критерий закона, с одной стороны, и проводили разделение функций единой власти монарха в законодательном процессе между Государственной Думой как палаты интересов, Государственным Советом как палатой опыта и аристократии, и императором, который утверждал и придавал юридическую силу закону — с другой. Все это вместе взятое и позволяло Б. Дьяку утверждать: «В Основных законах 1906 г. нигде не упомянуто о праве монарха издавать законы помимо Государственного Совета и Государственной Думы. Это совершенно верно, но это право не было оговорено и в законах 1892 года, да его и оговаривать не нужно, раз власть монарха признается неограниченной»[43].

Сущность Основных законов 1906 г., с точки зрения самодержавного правосознания, четко выразил Н.А. Захаров: «Новый законодательный порядок образовывался по форме западных конституций, но по своему существу он является лишь прогрессивным развитием и усовершенствованием издания законодательных велений, установлением доминирующего господства закона, исключая из Основных законов господство политических принципов, присущих большинству конституций»[44]. Боязнь неограниченного народного суверенитета сближала с парадигмальной точки зрения российских конституционалистов с защитниками неограниченного суверенитета монарха как гаранта стабильности и государственного единства. Хотя сущность конституционного правосознания заключается в выработке консенсуса через рациональную парламентскую дискуссию и выражение общей воли в форме закона.

Что на это могли возразить российские конституционалисты начала XX в.? По сути, ничего, поскольку они находили в Основных законах 1906 г. лишь то, что хотели найти. Так, Н.И. Лазаревский писал: «В наших Основных законах не содержится постановления, которое сообщало бы актам Государя, издаваемым им непосредственно или в порядке верховного управления, наименования законов. Наши Основные законы стоят на точке зрения общего типа конституций, что законодательная власть осуществляется им в единении с Государственной Думою и Советом. Итак, акты верховного управления отчетливо размежеваны с актами законодательственными»[45]. Н.И. Палиенко утверждал, что «наименование правительством, как это видно из Высочайше утвержденного 24 апреля 1909 г. положения Совета Министров о порядке применения ст. 96 Основных законов, дел, решаемых Монархом в порядке этой статьи, "законодательными" и "военным законодательством", представляется юридически необоснованным и несоответствующим постановлениям Основных законов»[46]. Очевидно, что Основные законы 1906 г. приняли формальное определение закона с целью имплементации некоторых принципов конституционализма под давлением либеральной российской общественности и революционных народных масс. Но в своем тексте, поскольку задачей его являлась рационализация принципа самодержавия с помощью институтов конституционного права, они содержали и материальный критерий закона, поскольку только это позволяло относить целые сферы государственной жизни к исключительной прерогативе Императора. Этот вывод можно сделать из того, что ст. 31 Учреждения Государственной Думы устанавливала закрытый перечень дел, относящихся к ее компетенции. При этом п. 7 данной статьи гласит, что ведению органа народного представительства подлежат дела, вносимые на рассмотрение Думы по особым Высочайшим повелениям. Из этого следует, что общего правомочия издавать все нормы русского права законодательной власти не предоставлено. Российским конституционалистам, также разделявшим формальное понимание закона и принцип единства государственной власти, в данной ситуации просто нечего было противопоставить. Оставалось только соглашаться с тем, что «право монарха расширять компетенцию Государственной Думы, жертвовать в ее пользу тем, что по закону относится к его единоличной власти, выражает у нас не верховенство законодательной власти, а скорее верховенство воли монарха — выражает в форме, безусловно чуждой типичному конституционному строю; самая компетенция Главы государства принимает черты некоторого субъективного права»[47].

Представители самодержавного правосознания не видели, таким образом, разницы между народным и монархическим суверенитетом, между договорной и октроированной конституцией, между суверенитетом английского парламента и властью императора Всероссийского.

[41] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 200.

[42] Ивановский В.В. Указ. соч. С. 354.

[43] Дьяк Б. Ограничена ли власть монарха по законам Российской Империи. СПб., 1907. С. 14.

[44] Захаров Н.А. Указ. соч. С. 211.

[45] Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 170.

[46] Палиенко Н.И. Основные Законы и форма правления в России. Харьков, 1910. С. 60.

[47] Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских Основных Законов. М., 1912. С. 113.

Им это было и не нужно, поскольку своей задачей они видели рационализацию традиционного самодержавия в терминах современного им конституционного права. Представители российского конституционализма начала XX в., принявшие за конституцию Основные законы 1906 г., также признавали: «Согласно установившемуся словоупотреблению, слово "самодержавный" есть синоним слова "неограниченный"»[48]. Тем самым они признавали господствующее положение архетипов самодержавного правосознания. А.С. Алексеев в этой связи констатировал: «Верховная власть в России всегда была властью самодержавной, то есть властью, которая не была ограничена другой, вне её, рядом с ней или над ней стоящей властью»[49].

С этой точки зрения, необходимо остановиться на толковании сущности государственного строя Российской империи после 1906 г. Зачем необходимо было вводить участие народных представителей в законодательном процессе, то есть в управлении государством? По мнению П.Е. Казанского, это способствует единению монарха и народа, поскольку в сфере подчиненного управления фактически управляет бюрократия, которая пытается узурпировать права Верховной власти[50]. Именно поэтому он делает вывод, что «современный строй России является лишь обновленным старым строем. Главные основы последнего: верховенство (неограниченность) монарха и самодержавие царской власти остались неприкосновенными»[51]. Большинство из представителей самодержавного правосознания были согласны с оценкой государственного строя России в начале XX в., сделанной Н.О. Куплеваским: «Наш государственный строй может быть назван конституционным в том смысле, что в нем признается необходимым участие представителей народа в отправлении серьезных функций государственной власти, а самодержавным — в том смысле, что этот строй, еще не установившийся, не приобретший всеобщей обязательности, и самодержавный государь, ввиду анархического состояния общества или других весьма серьезных причин, может, частично или же вполне, его отменить и установить другие его формы»[52]. Иначе говоря, этот строй можно назвать самодержавно-представительным.

А.Н. Захаров выступал против трактовки В.М. Гессеном политического режима Российской империи после принятия Основных законов 1906 г. как дуалистического. Он писал: «Дуалистическая конституция — является конституцией соотношения сил, известного соревнования и борьбы, и ошибочен взгляд на существование этого ревнивого дуализма в наших Основных законах. Они именно говорят о единении (ст. 7 Основных законов), как известном моральном начале, руководящем, правотворящим сознанием нашей соединенной законодательной власти»[53]. При этом он подчеркивал, что «понятие конституции не влечет за собой отмену самодержавной власти, а лишь определяет ее сущность. С одной стороны, ее можно понимать, как основное свойство нашей Верховной объединенной государственной власти, а с другой — как власть непосредственного волеизъявления, установленную в общих своих чертах в основных законах и непосредственную в этой сфере применения, или вовсе не упоминаемую, но могущую проявить себя в экстраординарную минуту жизни государства»[54]. Представители самодержавного правосознания указывали на то, что все конституции того времени признавали право главы государства на самостоятельные действия в особых политических обстоятельствах, в том числе и право на роспуск парламента, и право вето (абсолютное или суспензивное).

Российские конституционалисты начала XX в. не были согласны с таким определением роли главы государства. Например Ф.Ф. Кокошкин прямо заявлял, что в качестве умеряющей власти выступает не глава государства, как это считал Б. Констан и его школа, а совокупность граждан, обладающих избирательными правами[55]. На это А.Н. Захаров возражал следующим образом: «Выражение избирателями своих мыслей в данном случае происходит не по собственному своему праву, а именно после обращения к ним верховной власти, и такая апелляция, в сущности, не есть апелляция к высшей власти, а есть лишь способ узнать, на которую сторону должна склониться в конфликте власть верховная, которая в этом споре, безусловно, занимает положение нейтральное»[56].

В этой связи представляет интерес отношение представителей самодержавного правосознания к одновременному роспуску второй Государственной Думы и изменением избирательного закона от 3 июня 1907 г. Они были согласны с тем, что это своеобразный разрыв в праве, но исходили из того, что правовыми средствами кризис во взаимоотношениях Думы и правительства нельзя было разрешить. Возражая против оценки этих событий как переворота (Ф.Ф. Кокошкин, П.Н. Милюков),

[48] Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 125.

[49] Алексеев А.С. Начала современного правового государства и русский административный строй накануне 6 августа 1905 г. // Русская мысль. 1905. ноябрь. С. 191.

[50] Казанский П.Е. Указ. соч. С. 569.

[51] Там же. С. 570.

[52] Куплеваский Н.О. Исторический очерк преобразования государственного строя в царствование императора Николая II. СПб., 1912. С. 69.

[53] Захаров Н.А. Указ. соч. С. 130–131.

[54] Там же. С. 279–280.

[55] Кокошкин Ф.Ф. Русское государственное право. Вып. II. М., 1908. С. 120.

[56] Захаров Н.А. Указ. соч. С. 283.

А.Н. Захаров по этому поводу писал, что «если юридически такой взгляд и последователен, то юридически же не было способов иного разрешения вопроса, и тут применение власти самодержавной не есть осуществление стереотипных норм закона, ее действия и ее сила и заключаются именно в том, что она действовала тогда, когда нормы закона оказались бессильны»[57]. Возникает правомерный вопрос: а кто может указать на неправомерность действий правительства и самодержавного монарха? Только Государственная Дума, но новая Дума уже избиралась по неправомерному закону. «В этом заключается та сила факта, которая может служить известным основанием для создания правоотношений»[58]. Иначе говоря, самодержавие как верховная власть в этом и проявляется — в волевом установлении желательных ей фактов и в устранении фактов для него нежелательных.

Таким образом, архетипы российского правосознания начала XX в. (самодержавие главы государства и дистинкция верховного и подчиненного управления) не способствовали успеху первой попытки конституционализации русской власти. Более того, самодержавное правосознание способствовало тому, что российская правящая элита того времени посчитала возможным игнорировать перспективы конституционализации власти императора и тем самым она привела Российскую монархию к катастрофе 1917 г. А российские конституционалисты начала XX в., к сожалению, не смогли рационализировать эти архетипы народного правосознания, чем невольно содействовали мнимому конституционализму. Представляется, что аналогичная ситуация складывается и в наши дни с имплементацией ценностей, провозглашенных российской Конституцией 1993 г. Отечественные правоведы должны учесть негативный опыт первой попытки конституционализации русской власти и больше содействовать рационализации архетипов народного правосознания, а не обслуживать стремление современной властвующей элиты выхолостить конституционные институты, предусмотренные Основным законом 1993 г.

Библиография:

1. Алексеев А.С. Безответственность монарха и ответственность правительства. — М., 1907.
2. Алексеев А.С. Начала современного правового государства и русский административный строй накануне 6 августа 1905 года // Русская мысль. — 1905, ноябрь.
3. Вебер М. О буржуазной демократии в России // Социологические исследования. — 1992. — № 3.
4. Герье В.И. О конституции и парламентаризме в России. — М., 1906.
5. Гессен В.М. Основы конституционного права. — М., 2010.
6. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1. — СПб., 1875.
7. Дьяк Б. Ограничена ли власть монарха по законам Российской Империи. — СПб., 1907.
8. Захаров Н.А. Система русской государственной власти: юридическое исследование. — Новочеркасск, 1912.
9. Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. I. — Казань, 1895.
10. Ивановский В.В. Учебник государственного права. — Казань, 1908.
11. Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. — М., 2007.
12. Кокошкин Ф.Ф. Русское государственное право. Вып. II. — М.,1908.
13. Коркунов Н.М. Русское государственное право: в 2 т. — СПб., 1909.
14. Коркунов Н.М. Указ и закон. — СПб., 1894.
15. Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских Основных Законов. — М., 1912.
16. Кравец И.А. Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики). — М., 2002.
17. Куплеваский Н.О. Исторический очерк преобразования государственного строя в царствование Императора Николая II. — СПб., 1912.
18. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. — СПб., 1910.
19. Леонтович В.В. История либерализма в России (1762–1914). — М., 1995.
20. Маклаков В.А. Первая Государственная Дума. — Париж, 1939.
21. Медушевский А.Н. Что такое мнимый конституционализм? // Социологические исследования. — 1994. — № 2.
22. Милюков П.Н. Три попытки. К истории русского лжеконституционализма. — Париж, 1921.
23. Палиенко Н.И. Основные Законы и форма правления в России. — Харьков, 1910.
24. Шалланд Л.А. Русское государственное право. — Юрьев, 1908.

Материал поступил в редакцию 8 апреля 2014 г.

[57] Там же. С. 303.

[58] Там же. С. 304.

AUTOCRACY AND BASIC LAWS OF 1906: THE FIRST ATTEMPT OF CONSTITUTIONALIZATION OF RUSSIAN AUTHORITIES

Kochetkov Vladimir Valeryevich

PhD, Senior Lecturer of the Department of State and Municipal Management,
Academy of Civil Defense of Ministry of Emergency Situations
[vovov69@mail.ru]

Abstract

The reasons for the failure of the first attempt of constitutionalization of the Russian government in 1905–1917 is still discussed in Russian scientific community. However, the debate is only in terms of how complete or, conversely, incomplete the constitutional institutions in the Basic Laws of 1906 were receipted. In other words, considering the Constitution, it is necessary to analyze whether this law make the constitutionalization of government and society, i.e., whether it promotes the implementation of the basic values of constitutionalism in the sense of justice and public administration practices. The article explains the position that the reasons for this failure lie in the fact that neither the supporters of autocracy nor its opponents were not engaged in the implementation of the basic values of constitutionalism in the popular sense of justice and law enforcement. The author uses historical and comparative method, as well as formal legal method of the analysis of the text of the Basic Laws of 1906. Archetypes of the Russian sense of justice of the early twentieth century (autocracy of the head of state and distinction of the supreme and subordinate control) did not contribute to the success of the first attempt of constitutionalization of Russian authorities. Moreover, autocratic sense of justice contributed to the fact that the Russian ruling elite of the time considered it possible to ignore the prospects of constitutionalization of the Emperor, and thus it has led to the catastrophe of the Russian monarchy in 1917. Russian constitutionalists of early twentieth century unfortunately could not rationalize these archetypes of the national sense of justice and thus unwillingly contributed to the imaginary constitutionalism.

Keywords

Constitutionalism, autocracy, constitutional government, justice, basic laws of the Russian authorities, archetype, Russian constitutionalism, ruling elite, freedom.

References

1. Alekseev A.S. Irresponsibility of the monarch and the government's responsibility. — M., 1907.
2. Alekseev A.S. The beginning of the modern constitutional state and Russian administrative system on the eve of August 6, 1905 // Russian thought. 1905, November.
3. Weber M. On the bourgeois democracy in Russia // Sociological studies. — 1992. — № 3.
4. Guerrier V.I. On the constitution and parliamentarism in Russia. — M., 1906.
5. Hessen V.M. Basics of constitutional law. — M., 2010.
6. Gradovsky A.D. Beginnings of the Russian state law. Vol. 1. — SPb., 1875.
7. Dyak B. Whether the monarch's power is restricted under the laws of the Russian Empire. — SPb., 1907.
8. Zakharov N. Russian system of government: legal research. — Novocherkassk, 1912.
9. Ivanovsky V.V. Russian state law. Vol. I. — Kazan, 1895.
10. Ivanovsky V.V. Textbook of state law. — Kazan, 1908.
11. Kazansky P.E. Power of the All-Russian Emperor. — M., 2007.
12. Kokoshkin F.F. Russian state law. Vol. II. — M., 1908.
13. Korkunov N.M. Russian state law. In 2 Vols. — SPb., 1909.
14. Korkunov N.M. Decrees and laws. — SPb., 1894.
15. Kotlyarevskiy S.A. Legal background of Russian Fundamental Laws. — M., 1912.
16. Kravets I.A. Formation of the Russian constitutionalism (theory and practice). — M., 2002.
17. Kuplevasky N.O. Historical sketch of the transformation of the state system in the reign of Nicholas II the Emperor. — SPb., 1912.
18. Lazarev N.I. Lectures on Russian state law. Vol. 1. — SPb., 1910.
19. Leontovich V.V. The history of liberalism in Russia (1762–1914). — M., 1995.
20. Maklakov V.A. First State Duma. — Paris, 1939.
21. Medushevsky A.N. What is imaginary constitutionalism? // Sociological studies. — 1994. — № 2.
22. Miliukov P.N. Three attempts. On the history of Russian false constitutionalism. — Paris, 1921.
23. Palienko N.I. Basic Laws and the form of government in Russia. — Kharkiv, 1910.
24. Shalland L.A. Russian state law. — Yuryev, 1908.