

ПРЕДЫСТОРИЯ РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА: ПРОЕКТЫ XVII – НАЧАЛА XX ВЕКА

ГРЕБЕНКИН Алексей Николаевич

Аннотация. Статья посвящена предыстории российского конституционализма (XVII – начало XX века). Проанализированы основные конституционные проекты, созданные в данный период. Особое внимание уделено либеральным и консервативным проектам XVIII–XIX веков. Автор показывает, что даже умеренные конституционные идеи не находили отклика у верховной власти.

Annotation. This article is devoted to the prehistory of Russian constitutionalism (XVII – the beginning of XX cent.). Author gives the analysis of the main constitutional projects which were created in this period. Special attention is devoted to liberal and conservative projects of XVIII–XIX cent. Author shows that even moderate constitutional ideas were not approved by supreme power.

Ключевые слова: предыстория, конституционализм, Россия.

Key words: prehistory, constitutionalism, Russia.

Как известно, первая российская конституция была принята чуть менее столетия назад – 10 июля 1918 года. Однако история создания конституционных проектов, которым так и не суждено было стать воплощенными в жизнь, насчитывает уже 400 лет.

Первые попытки законодательно ограничить власть монарха были предприняты в начале XVII века, в эпоху Смутного времени, когда сначала тушинцами, а затем Семибоярщиной были разработаны условия приглашения на русский престол Владислава – сына польского короля Сигизмунда. Владислав был обязан не только перейти в православие, но и соблюдать заведенный порядок управления – при принятии решений советоваться с Боярской думой и Земским собором, – а также гарантировать личную и имущественную неприкосновенность служилых людей¹.

Несомненно, конституционный характер имели и «Кондиции», разработанные членами Верховного тайного совета в 1730 году, подписанные, а затем публично разорванные Анной Иоанновной. Согласно «Кондициям» императрица без согласия Верховного тайного совета не могла вступать в брак, назначать наследника, объявлять войну, заключать мир, вводить новые подати, распоряжаться казной, жаловать генеральские и адмиральские чины, жаловать вотчины, без суда лишать дворянина жизни и имущества. «Затейка верховников» – это не попытка установления олигархии; очевидно, за

принятием «Кондиций» последовало бы установление в России парламентарной монархии (возможно, выборной) либо аристократической республики.

Во второй половине XVIII века был создан ряд проектов, направленных на превращение России в конституционную монархию.

Попыткой ввести некое подобие конституции «сверху» можно считать деятельность Уложенной комиссии 1767–1768 годов. Один из экспертов комиссии, профессор права Московского университета С.Е. Десницкий в своем труде «Представления о учреждении законодательной, судебной и наказательной власти в Российской империи» говорил о разделении властей и о том, что преобразованный Сенат должен стать парламентом, помогающим монарху осуществлять законодательную власть. Интересный конституционный проект тогда же был создан и самой Екатериной II – в ее «Наказе» Уложенной комиссии (основанном не только на трактате Монтескье «О духе законов, но и на труде Десницкого) содержалось правовое обоснование необходимости просвещенной абсолютной монархии. Однако радикальные взгляды многих участников комиссии побудили Екатерину II свернуть работу над новым Уложением.

Видный сановник Н.И. Панин еще в 1762 году, опираясь на шведский опыт, предложил проект «аристократической конституции»². Он

¹ Платонов С.Ф. Смутное время. СПб.: Лань, 2001. С. 429.

² Эйдельман Н.Я. Грань веков. Политическая борьба в России. Конец XVIII – начало XIX столетия. М.: Мысль, 1982. С. 33.

предполагал создать Императорский совет из 6–8 человек, который совместно с Сенатом несколько ограничил бы власть только что вступившей на престол Екатерины II. Императрица подписала представленный ей проект, однако через несколько дней надорвала свою подпись. Потерпев фиаско, Панин затаил на Екатерину злобу и стал вынашивать планы переворота с целью возведения на престол ее сына – Павла. Совместно со своим секретарем, известным писателем Д.И. Фонвизиним, он в 1773–1774 годах создал проект «Фундаментальных прав, непремняемых на все времена никакой властью», который, к сожалению, не дошел до наших дней. Сохранилось только написанное Фонвизиним вступление к проекту – «Рассуждение о непрменных государственных законах». Эти законы должны быть «непреложны»; просвещенный монарх принимает их во имя общей безопасности³. Содержание конституции в общих чертах известно благодаря воспоминаниям декабриста М.А. Фонвизина, племянника писателя. За императором оставалась исполнительная власть. Законодательная власть вверялась Верховному сенату, часть членов которого назначалась правительством, а часть – избиралась дворянством. Дворянские собрания в губерниях и уездах предполагалось подчинить Верховному сенату и наделить правом избрания сенаторов, обсуждения вопросов местного значения и законотворческой инициативы⁴. Таким образом, в основу конституции Панина – Фонвизина была, как и ранее, положена шведская модель: самовластие ограничивалось в пользу дворянства⁵. Однако ряд уступок низшим сословиям проект все же содержит: так, крепостное право должно было быть постепенно отменено. Поскольку Павел I вступил на престол лишь в 1796 году, через 13 лет после смерти Н.И. Панина, этим идеям не суждено было стать воплощенными в жизнь.

Сторонником конституционной монархии по английскому образцу являлся идеолог аристократии М.М. Щербатов, однако его жесткая критика правительственной политики и придворных нравов не позволила мыслительно раз-

работать проект, который можно было бы преподнести императрице. Поэтому конституционные взгляды Щербатова были выражены в иносказательной форме в сочинении-утопии «Путешествие в землю Офирскую шведского дворянина С.».

В начале XIX века конституционные замыслы впервые получили реальную возможность быть переведенными в практическую плоскость: Александр I всерьез задумался о том, чтобы дать России конституцию. Канцлер А.Р. Воронцов совместно с молодыми друзьями императора создал «Всемиловейшую жалованную грамоту российскому народу» – манифест на воцарение Александра I, представлявший своего рода феодальную хартию. Воронцов, выступавший от имени дворянства, менее всего желал ограничить власть императора. Согласно «Грамоте...», в России должна была сохраниться абсолютная монархия, которой, однако, сообщался правовой характер: император, стоя на страже законов, сам был обязан следовать их требованиям. Однако при коронации Александра I в сентябре 1801 года «Грамота...» не была обнародована⁶.

Кроме того, Воронцов в «Записке неизвестного лица о сенате и государственном устройстве» от 19 мая 1801 года, опираясь на основные положения Великой хартии вольностей и Habeas corpus акта, предлагал расширить компетенцию Сената, сделав его связующим звеном между государством и народом. Оптимальной Воронцову представлялась схема, когда император управляет Сенатом, а Сенат – империей⁷. Монарх, таким образом, фактически устранялся от внутрисполитических дел. Этот проект Александр I также не принял.

Одним из ближайших сподвижников императора, М.М. Сперанским, в 1809 году был разработан конституционный проект под названием «Введение к уложению государственных законов». С.Л. Гайдук полагает, что главной идеей Сперанского было укрепление государственной власти с помощью введения незыблемых законов и фактической ликвидации самодержавия⁸. По мнению В.А. Томсинова, содержание «Введения...» свидетельствует о том,

³ Лаптева Ю.В. Проект фундаментальных законов Н.И. Панина – Д.И. Фонвизина как проявление дворянской оппозиционности во второй половине XVIII века // Вестн. Балт. федерал. ун-та им. И. Канта. 2011. Вып. 6. С. 132.

⁴ Фонвизин М.А. Записки Михаила Александровича Фонвизина // Русская старина. 1884. № 4. С. 61.

⁵ Пуздрач Ю.В. История российского конституционализма IX–XX веков. СПб.: Пресс, 2004. С. 308.

⁶ Кодан С.В. «Все лица, равно законам суть подвластны» // Чиновник. 2003. № 6 (28). URL: www.law.edu/doc/document.asp?docID=1150117 (дата обращения: 18.12.2013).

⁷ Казанцев С.М. Сенатская реформа 1802 г. // Правоведение. 1980. № 4. С. 56.

⁸ Гайдук С.Л. Зарождение российского конституционализма // Правовая инициатива. 2013. № 10. URL: <http://49e.ru/ru/2013/10/10> (дата обращения: 07.02.2014).

что Сперанский стремился ограничить монархию «не словами, но самим делом»⁹. Согласно этой записке Россия должна была стать правовым государством, свободным от деспотизма и рабства; население делилось на три группы: дворянство, люди среднего состояния и народ рабочий. Наделяя российских подданных правами, Сперанский принял во внимание идею Монтескье о том, что дворянство есть опора монархической власти: политические права были дарованы только дворянам¹⁰. В основу организации государственного аппарата был положен принцип разделения властей. Большое внимание уделялось организации законодательной власти: Сперанский предусмотрел создание целой иерархии дум – волостных, окружных и губернских, – увенчанной Государственной думой, по статусу приравненной к Сенату. Роль координатора законодательной деятельности играл Государственный совет, председателем которого являлся император. Исполнительная власть вверялась министрам, во главе судебных органов стоял Сенат. Однако эта схема не была проведена в жизнь из-за того, что в 1812 году Сперанский оказался в опале. Удалось создать только Государственный совет с законосовещательными функциями, игравший более декоративную, нежели реальную роль.

Совершенно иной план конституционных преобразований (консервативного характера) был предложен Н.М. Карамзиным. Его политическая концепция нашла отражение в «Истории государства Российского», которую Карамзин писал на протяжении последних 25 лет своей жизни, а также в «Записке о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях».

«Записка...» выражала интересы консервативно настроенной части российской элиты, недовольной реформами Сперанского. Великий русский историк дает в ней краткий очерк истории России, не скупясь на похвалу в адрес монархов. Эпоха феодальной раздробленности представлялась ему гибельным периодом; именно междоусобицы стали, по мнению автора «Записки...», главной причиной того, что русские земли были завоеваны монголами, которые вытравили существовавшие в Древней Руси республиканские традиции. «История

наша, – писал Карамзин, – представляет новое доказательство двух истин: 1) для твердого самодержавия необходимо государственное могущество; 2) рабство политическое не совместно с гражданской вольностью»¹¹. Лишь монарх способен решить все задачи, стоящие перед страной, и справиться с неурядицами: «Россия основалась победами и единоначалием, гибла от разновластия, а спаслась мудрым самодержавием»¹². Не следует умножать число государственных учреждений и законов; монарх и есть живой закон. Карамзин крайне негативно относился к проектам ограничения императорской власти Сенатом или любым другим государственным органом: «Две власти государственные в одной державе суть два грозные льва в одной клетке, готовые терзать друг друга, а право без власти есть ничто»¹³. Монарх не должен быть вписан в систему государственных органов как ее составная часть, он всегда должен быть над ними: «Дворянство, Духовенство, Сенат и Синод как хранилище законов, над всеми Государь – единственный законодатель, единственный источник власти... Самодержавие есть Палладиум России; целостность его необходима для ее счастья»¹⁴. Главная опора трона – дворянство; доступ к высшим должностям выходцам из простонародья должен быть закрыт. Однако, несмотря на свою благонамеренность, «Записка...» Карамзина не только не получила ход, но и оказалась под цензурным запретом.

В 1815 году Александр I даровал конституцию царству Польскому, вошедшему в состав Российской империи. Казалось, следующим логическим шагом будет дарование конституции России. Известной французской писательнице Жермене де Сталь Александр еще в 1812 году в личной беседе признался, что «судьба народа не должна зависеть от произвола одного человека» и что он «еще не успел даровать России конституции»¹⁵. Один из друзей юности императора, Н.Н. Новосильцев, принимавший непосредственное участие в разработке польской конституции, создал Государственную уставную грамоту Российской

⁹ Томсинов В.А. Светило русской бюрократии (М.М. Сперанский). 2-е изд. М.: ТЕИС, 1997. С. 103.

¹⁰ Минаева Н.В. Потаенные конституции России. М.: Посев, 2010. С. 35.

¹¹ Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях // Карамзин Н.М. История государства Российского: в 4 кн. Кн. 4 (т. X–XII). Ростов н/Д: Феникс, 1995. С. 484.

¹² Там же. С. 485.

¹³ Там же. С. 498.

¹⁴ Там же. С. 529, 527.

¹⁵ Записки фон-Визина, очевидца смутных времен царствований: Павла I, Александра I и Николая I. Лейпциг, 1859. С. 84.

империи, в соответствии с которой необходимо создать двухпалатный парламент под названием Государственный сейм, состоявший из Сената и Посольской избы. В наместничествах, на которые предполагалось разделить территорию России, также должны были быть организованы двухпалатные сеймы. Грамотой намечалось создание Верховного государственного суда и закрепление прав и свобод подданных. Хотя Государственная уставная грамота отличалась умеренностью (по мнению К.С. Чернова, главной ее целью было юридическое закрепление самодержавия; система сеймов не ограничивала власть монарха и не имела шансов на превращение в полноценный парламент западноевропейского типа¹⁶), император, к тому времени охладевший к конституционным преобразованиям, поблагодарил Новосильцева, положил грамоту в ящик стола и больше к ней не возвращался.

Ряд конституционных проектов был создан идеологами Северного и Южного тайных обществ, которые вошли в историю как декабристы. Самым оптимальным из них (исходя из исторического контекста) был проект Никиты Муравьева – «Конституция». «Конституция», во многом дублировавшая положения Государственной уставной грамоты Новосильцева, предусматривала разделение властей (при этом император оставался главой исполнительной власти), создание двухпалатного парламента (Народного веча) в центре (Нижнем Новгороде) и державных веч в державах – субъектах федерации, каковой должна была стать Российская империя. Более радикальным и в силу этого имевшим меньше шансов на реализацию был проект Павла Пестеля – «Русская правда», в соответствии с которым Россия превращалась в республику во главе с коллективным президентом (Державной думой, очень похожей на французскую Директорию). Парламент – Народное вече – был однопалатным. Кроме того, существовала блюстительная власть в лице Верховного собора из 120 наиболее авторитетных и уважаемых людей.

После 1825 года традиция отечественной конституционной мысли надолго прервалась. Николай I никогда не питал симпатий к идеям ограничения императорской власти, поэтому ни одного конституционного проекта в его

правление не было создано¹⁷. Александр II опасался, что на следующий день после принятия конституции Россия, по его собственным словам, «развалится на куски». Поэтому смелые конституционные проекты стали подпольными (их авторами были Серно-Соловьевич, Огарев, Герцен), а исходившие от представителей официальной власти – слабыми и робкими. Так, статс-секретарь П.А. Валуев в 1863 году отважился лишь на то, чтобы предложить Александру II пригласить выборных от проектируемых земств в Государственный совет. Однако и этот полушаг в сторону конституционализма и парламентаризма не был сделан. Сходную идею высказал брат императора, великий князь Константин Николаевич, но его проект после обсуждения в январе 1880 года был положен под сукно и забыт.

Взрыв в Зимнем дворце 5 февраля 1880 года привел к назначению боевого генерала М.Т. Лорис-Меликова начальником Верховной распорядительной комиссии с неограниченными полномочиями. В январе 1881 года М.Т. Лорис-Меликов подал императору Александру II записку с проектом, который вошел в историю как «конституция Лорис-Меликова».

«Диктатор сердца» предлагал создать две комиссии для подготовки законов, касавшихся финансов и местного самоуправления, а также общую законосовещательную комиссию. В состав общей комиссии, помимо чиновников, должны были войти депутаты от губернских земских собраний (по 2 человека от губернии) и городских дум (от крупных городов). Кроме того, Лорис-Меликов предлагал включить в Государственный совет «от 10 до 15 представителей от общественных учреждений, обнаруживших особенные познания, опытность и выдающиеся способности»¹⁸. Таким образом, при Государственном совете создавался как бы зародыш парламента – не с законодательными, а всего лишь с совещательными функциями.

Александр II одобрил проект М.Т. Лорис-Меликова, но вскоре пал жертвой террористического акта. Сменивший отца на престоле Александр III выразил свое негативное отношение к любым конституционным проектам краткой, но емкой фразой: «Конституция?

¹⁷ Гайдук С.Л. Указ. соч.

¹⁸ Всеподданнейший доклад министра внутренних дел графа М.Т. Лорис-Меликова от 28 января 1881 г. // Хрестоматия по истории СССР. 1861–1917. М. : Просвещение, 1990. С. 195 ; Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М. : Высшая школа, 1993. С. 375.

¹⁶ Чернов К.С. «Государственная Уставная Грамота Российской Империи» (к вопросу о российском конституционализме) : автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2007. С. 20, 22.

Чтобы русский царь присягал каким-то скотам?» Отклонив проект Лорис-Меликова, новый император вздохнул с облегчением: «Слава богу, этот преступный и спешный шаг к конституции не был сделан, и весь этот фантастический проект был отвергнут в Совете Министров весьма незначительным меньшинством».

Лишь начавшаяся в 1905 году первая русская революция побудила Николая II, поначалу во всем следовавшего заветам отца, сделать несколько шагов в сторону конституционализма и парламентаризма. Манифест об усовершенствовании государственного порядка даровал подданным Российской империи политические права и законодательную Государственную думу, которая худо-бедно проработала до Февральской революции. Новая редакция Основных государственных законов Российской империи от 23 апреля 1906 года получила неофициальное наименование Конституции Российской империи; кадеты, разработавшие к тому времени несколько конституционных проектов, так и оставшихся на бу-

маге, на радостях переплели Основные государственные законы в обложку с соответствующей надписью. В Основных законах были закреплены государственное устройство Российской империи, сущность верховной власти, принципы организации и деятельности высших государственных учреждений, порядок принятия законов, а также права и обязанности подданных. Император оставался самодержцем, однако законодательную власть он должен был осуществлять совместно с двухпалатным парламентом в составе Государственной думы и Государственного совета¹⁹.

Тем не менее этот документ нельзя считать полноценной конституцией – уже в 1907 году. Основные законы были грубо поправлены Столыпиным, желавшим поставить Государственную думу под жесткий контроль исполнительной власти. Фиктивными оставались многие зафиксированные в Основных государственных законах права и свободы подданных. В 1914 году началась война; *inter arma silent leges*, однако формально Основные законы действовали до прихода к власти большевиков.

¹⁹ Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России (Научно-педагогические труды). М. : РГГУ, 2008. С. 277.