

Парламент и самодержавие в России в начале XX века

Кожухметов Г.З.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақала Ресей парламенті — Мемлекеттік думаның қызметін зерттеуге және оның заң шығару органдарының жүйесіндегі орнына арналған. Парламенттің тәжірибелік қызметіндегі заң шығару өкілеттіктері шектеулі болғандығы және олардың маңызды мемлекеттік сұрақтарды шешуге мүмкіндік бермегендігі көрсетілген. Заң шығару процесіндегі маңызды рөл мемлекет басшысына — Императорға тиесілі болып қала берді. Патша билігінің қолындағы Мемлекеттік дума оның жүргізіп жатқан демократиялық реформаларының қиялы болғандығы көрсетілген. Дегенімен бірінші Парламенттің рөлі, қоғамдағы парламенттік идеялардың негізін қалаған, саяси сананың дамуында үлкен тарихи маңызға ие болды.

The article is devoted to the activities of parliament in Russia — State Duma and its place in legislative bodies of the country. It is shown that in the practical activities the legislative authority of Parliament was limited, and did not allow it to deal with serious matters of state. A key role in the legislative process possessed to the head of state — the Emperor. It is shown that State Duma in the hands of the autocracy created the illusion of carrying out the democratic reforms. Nevertheless, her role of the first Parliament had the great historical significance for the development of political consciousness, which laid the seeds of parliamentary ideas in society.

К началу 20-го столетия Российская Империя вместе с национальными окраинами, в состав которой входил и Степной край, подошла ослабленной, с грузом серьезных, неразрешенных правительством проблем. Это были вопросы о земле, о бесправном положении рабочих, об отсутствии свободы слова, печати и соблюдения элементарных политических прав и гражданских свобод многонационального населения России. Одним из главных вопросов было отсутствие представительных органов власти в лице парламента, которых требовал народ.

Как нам известно, усилившийся кризис в стране разрешился буржуазно-демократической революцией. В этих условиях царизм пошел на уступки, издав Октябрьский Манифест 1905 г., с учреждением Государственной думы в стране. Казалось, что правящая верхушка империи учла свои ошибки и начала демократические процессы обновления страны и общества. Однако на деле учреждение российского парламента и объявление широкомасштабных выборов, с приданием парламенту законодательных полномочий, являлось временной уступкой революции и созданием видимости демократических реформ с ограничением абсолютизма.

Для подтверждения сказанного обратимся к анализу ряда актов, устанавливающих правовой статус Думы, поскольку ее государственно-политическая слабость во многом объясняется структурой и регламентацией деятельности. В законе, определяющем компетенцию Думы, вышедшем 20 февраля 1906 г. говорилось, что Дума является законодательным органом, без утверждения которой ни один закон не имеет в России законодательной силы. В то же время правительство вводит дополнение по этому акту, новый орган — Государственный совет, ставший, по-существу, верхней палатой Государственной думы. Получалось следующее устройство законодательной власти после 1905 г.: Монарх, Государственный совет, Государственная дума.

Следует добавить, что в систему высших органов власти входил формально и Сенат, но он наделялся высшими административно-судебными функциями и призван был наблюдать за правильностью вынесения приговоров судами и исполнением законов. Бесспорно, система высших органов власти в России сделала шаг в направлении демократизации в сравнении с дореволюционной ее организацией. Однако, как явствует из закона, ни Совет, ни Дума не могли изменять и принимать нормативные акты высшей юридической силы без одобрения царя. Правда, закон от 20 февраля 1906 г., формально наделял Государственный совет законодательными правами, хотя раньше он был всего лишь законосовещательным органом при монархе и к началу XX столетия состоял из 4-х департаментов и 72-х членов, как правило, назначаемых из бывших министров, генерал-губернаторов, сенаторов, членов царской фамилии.

Правительство преднамеренно сделало Совет промежуточным органом между царем и Думой. По закону число членов Совета достигало 200, из которых половина была назначаемая монархом, а

другая — избиралась. Причем, их состав в каждое трехлетие обновлялся, а выборы проводились из круга следующих сословных организаций: а) духовенства; б) губернских земских собраний; в) дворянских обществ; г) академии наук и университетов; д) от торгово-промышленных кругов. В основе выборов лежал высокий имущественный ценз.

Закон о Государственном совете определял, что законопроекты, одобренные Думой, но не Советом, считались отклоненными, что ставило Думу в прямую зависимость от верхней палаты, состоящей из наиболее верных правительству слоев населения.

Необходимо указать, что изменения коснулись и системы организации управления, к примеру, комитет Министров стал именоваться Советом Министров, некоторые министерства и управления были укрупнены и стали называться по-иному, даже появились новые. Однако под внешним фасадом обновления нетрудно заметить, что прежнее административно-полицейское управление России не претерпело каких-либо серьезных изменений, наоборот, ее ведомства значительно укрепились, расширились и всемерно приспособлялись к реализации поставленных царизмом задач.

Как мы отмечали выше, ряд законопроектов, изданных правительством, был направлен на уменьшение законодательных прав Думы. Накануне созыва I Думы вышел ряд дискриминационных поправок и законов. Так, 8 марта 1906 г. был принят закон, урезавший бюджетные права Думы. Дума, как законодательное учреждение, созываемое на 5 лет, имела правомочия рассматривать ежегодные бюджетные сметы государства. В данном случае из ее компетенции были изъяты: а) расходы на содержание Министерства императорского двора; б) кредиты на имперскую канцелярию; в) суммы на удовлетворение экстренных надобностей; г) суммы, назначенные по долгам и обязательствам России; д) расходы и доходы в порядке верховного управления, а также чрезвычайные средства, для военного времени или средства, необходимые к подготовке войны. Все эти финансовые расходы в ведении монарха находились в порядке верховного управления [1; 133].

Позже, буквально за 4 дня до созыва I Думы, 23 апреля 1906 г., правительство издало Свод Основных государственных законов в новой редакции, по-существу, пересматривающий весь смысл Манифеста 17 октября. В нем правительство определило исключительность и полноту верховной самодержавной императорской власти, без согласия которой не принимался ни один закон. В статье 87 заявлено право Императора по роспуску Думы и Совета и принятию законов без их утверждения. Вся исполнительная власть подчинялась только ему, а Дума и Совет имели лишь право запроса к ним по определенным законом процессуальным формам.

Надо сказать, что при всем при этом Дума, имея куцые и весьма ограниченные права, открывала возможность выйти на легальную политическую арену всем без исключения противоборствующим с царизмом партиям, организациям и группам, вызвав тем самым большую политическую активность народных масс России.

Государственные думы I и II созывов, работавшие до июньского государственного переворота, несмотря на антинародный характер выборов, привлекали внимание своим демократическим составом. Антицарские настроения, требования дальнейшей демократизации общества, привлечение правительства к ответственности и подчинения его парламенту составляли содержание рабочей атмосферы двух первых Государственных дум. Демократические и революционные силы, представлявшие интересы различных слоев населения страны, объединялись в группы, фракции, и, по-существу, впервые в истории России имели возможность с парламентской трибуны провозгласить свои программы, разъяснять цели и задачи, которые они ставят и намерены добиваться в стенах Думы. Дума давала им условия, кроме разоблачения и критики правительственной политики, вести равную парламентскую борьбу за овладение умами масс. Через Думу народу была предоставлена возможность придерживаться и выбирать наиболее радикальные и приемлемые проекты социальных реформ.

Дума стала барометром политической жизни страны, ареной борьбы, проверкой жизнеспособности программ и тактик различных политических сил. Эти свои качества она сохраняла на протяжении всей своей деятельности, на них не могла сказаться реакционная позиция черносотенного большинства в III и IV Думах. В черносотенной Думе борьба приобрела еще большую ожесточенность и решительность, ибо работа депутатского корпуса шла в весьма сложной и трудной для противников правительства политической обстановке, в условиях жестокого террора и репрессий. III и IV Думы создали благоприятную среду для проверки правильности стратегических программ и тактических вариантов всех политических организаций России.

При всех существовавших разногласиях в Думах I и II созывов, важно отметить, что решение ключевого аграрного вопроса могло произойти, по мнению демократического большинства, исклю-

чительно путем отчуждения помещичьих земель. Безусловно, радикализм, непримиримость депутатов к угнетающей общество повседневности не могли не вызвать раздражения царизма и ответной активности в стане реакционных сил. Участь этих Дум была предрешена еще в самом начале их работы. Дело стояло лишь за благовидной формальной причиной разгона и выбора удобного для этого момента.

Поскольку I и II Государственные думы не отвечали целям и задачам, отводимым ей правительством, то финансовое обеспечение их деятельности следовательно было незначительным. Так, в 1906 г. оно составляло 1 800 000 рублей в год. На эти деньги должны были содержаться 524 члена Думы, технический персонал Таврического дворца, типография и т.д., когда как III и IV созывы по новому избирательному Закону от 3 июня 1907 г., за счет своего черносотенного состава и активной поддержки интересов и планов царизма, заслужили к себе иное отношения, чем предыдущие. Оплата за выполненный социальный заказ правительства достигла у IV Думы к 1913 г. суммы в 3 404 935 рублей в год, при учете того, что общее число членов Думы III и IV созывов составляло каждая 442 человека [2; 1354].

Более того, в III черносотенной Думе правительство, задабривая ее большинство, внесло законопроект об увеличении личного вознаграждения членам Думы до 4200 руб. в год. Кроме того, за участие в работах комиссий им сверх этого полагалось по 10 рублей в день, а также бесплатный проезд до Петербурга и обратно в период сессии, обеспечивалось место жительства, предоставлялись и другие льготы, в то время когда средний заработок рабочего в год по стране равнялся 246 рублей. Против таких привилегий членам Думы выступили представители левых сил — трудовики, социал-демократы и др., требуя не принимать этого законопроекта, указывая, что черносотенная III Дума ничего не сделала для улучшения жизни народа, поэтому не имеет права улучшить свое материальное благосостояние за счет его денег [3; 3911]. Думское же большинство без стеснения приняло этот кусок от народной казны и приступило даже к строительству нового здания для парламента, для чего была создана комиссия в составе одиннадцати человек.

Надо отметить, что депутаты оппозиции считали своим долгом разъяснять широким массам законодательное бесправие Думы. Радикально настроенная часть демократов и революционеров указывала на необходимость изменения существующего строя, при котором могут быть созданы благоприятные условия для деятельности народовластного парламентского учреждения. Они отмечали при этом бесполезность тактики вымучивания реформ путем использования Думы. Как метко оценил возможности Думы депутат С.Д.Джапаридзе, парламентская деятельность была похожа на сизифов труд [4; 1463].

Разгон II Государственной думы произошел 3 июня 1907 г. Спад революционного движения дал царизму возможность в корне пересмотреть все законодательство о выборах в Думу, и оно было изменено в интересах избрания черносотенной Думы. Этот период знаменует второй этап существования Государственной думы в России. Она, благодаря своему черносотенному составу, из некогда безвластного и ограниченного в правах органа стала действенным орудием в руках царизма в его антинародной политике. По поводу состава Думы после июньского государственного переворота лидер трудовиков А.Ф.Керенский писал: «Стоит лишь вспомнить о происхождении и общественном положении большинства депутатов III и IV Дум. Это были люди, традициями, социальным статусом и личными интересами тесно связанные с режимом и правительством, верные подданные царя» [5; 145].

Деятельность III Государственной думы ознаменовалась проведением массовых репрессий и арестов представителей, оппозиционных царизму сил в России. Самодержавие, восстановив свои силы и временно упрочив режим, начало планомерное наступление на демократию. Его целью было укрепление фундаментальных основ собственной власти. Поэтому политическая борьба внутри русского парламента стала принимать наиболее ожесточенные формы. Противники царизма, находясь в меньшинстве, сплачиваясь, стремились защитить идеи и ценности демократии от произвола.

III Дума сыграла главную роль в реализации правительственной аграрной реформы. Опираясь на ее поддержку, правительство добилось необходимых ей многомиллионных смет на переселение, утверждения ассигнований на усиление военно-полицейского режима, подавление народного движения и другие мероприятия.

Реакционная сущность Думы после 3 июня 1907 г. проявилась исключительно во всех направлениях ее деятельности. Наиболее характерной для нее явилась функция по подавлению революционного движения и поддержания репрессий в стране. Она выразилась в различного вида материальных

и политико-моральных поощрениях карательных органов и частных лиц. Так, например, в 1908 г. вышел ряд законопроектов, выделявших крупные средства лицам и семьям «пострадавших от разбойных действий революционных партий и лиц», «совершенных с политической целью» и др. [6; 2087].

Царизм при поддержке Думы втянул Россию в общую гонку вооружений, начатую среди империалистических держав. III Дума, а позже и IV, полностью одобрили подготовку к будущей мировой войне, начав усиленное перевооружение армии и флота. Только по линии одной программы «Усиленного судостроения» для нужд Военно-морского флота в 1912 г. было выделено IV Думой 502 000 000 рублей [2; 1987]. Оппозиционные правительству силы в Думе выступили против милитаризации страны. В этом плане речи демократов отличались жесткой критикой, затрагивающей социально-политическую сущность данного вопроса.

Так, социал-демократ А.Г.Бадаев (г.Петербург) в прениях по смете ВМФ в 1913 г. разоблачил империалистическую политику правительства и цели ее военных приготовлений, равно и мероприятия по вооружению других крупных держав. Они, по его словам, преследуют цели подавления не только своего народа, но и других малых соседних наций. Депутат призвал демократические силы IV Думы не давать народных денег на такие агрессивные цели.

Однако правое большинство правильно понимало свое предназначение в Думе. Благодаря ему была создана комиссия по обороне, призванная содействовать намеченным мероприятиям. Обсуждение военных проектов и приготовлений Дума стала проводить при закрытых дверях, без оглашения ее работы в открытой печати и в стенографических отчетах, с единственной целью — скрыть от народа реакционные намерения царизма. В III Государственной думе правыми был внесен законопроект, по которому была предложена новая форма образования всех комиссий. Если раньше в комиссии избирались депутаты от каждой партии и фракции в соответствии с их общей численностью, то по новому законопроекту члены комиссий должны были избираться на общем собрании Думы закрытым голосованием, по большинству поданных голосов. Этот законопроект был направлен на сокращение в комиссиях и без того малого числа левых депутатов — демократов.

Планомерная травля представителей демократических сил Думы одобрялась правительством. Используя свое численное превосходство в Думе, правые не давали критиковать им политику царизма, применяя практику удаления с заседаний неугодных лиц, особенно когда дело касалось разграбления и дискриминации колониальных окраин.

Вся реакционная и антинародная политика царизма, разумеется, проводилась за счет средств народов России, которые сами нуждались в улучшении жизненных условий. Ежегодные поступления в казну обеспечивались самыми изощренными и бесчеловечными способами. Так, в наиболее благоприятный, 1913, предвоенный год, бюджет России был около 3 млрд рублей. И если учесть, что около миллиарда поступало за счет повинностей и налогов с населения, то 871 477 000 рублей чистого дохода шло от государственной винной монополии [7; 2147]. Нигде в мире не было такого высокого потребления водки, как в России. В 1908 г. оно достигло 86 миллионов ведер в год. Лишь государственных кабаков для населения правительство содержало более 120 000, не считая другие заведения, в которых продавалось спиртное. Самодержавие скотски спаивало свой народ, вытягивая многомиллионные суммы для поддержания военно-полицейского режима.

С началом Первой мировой войны 1914 г. для монархии внутренних средств как для ее ведения, так и для поддержания своей власти внутри страны, недоставало. Дума в этих условиях благосклонно относилась к внешним займам, все больше втягивая Россию в задолженность от Европейских держав. Если в 1906 г. долг России составлял 8 млрд рублей, что было само по себе весьма внушительной суммой для того времени, то к 1 января 1914 г. он равнялся 10 473 571 655 рублей, а на 1 января 1916 г. уже составлял 18 877 077 335 рублей [8; 4077]. Ежегодные выплаты процентов по займам составляли более полумиллиарда рублей, при общей смете доходов, как мы указывали, около 3 миллиардов. Безусловно, царизм не мог обходиться только внешними займами. Война, поглощающая огромные средства, требовала новых сумм и для этого I Дума одобрила просьбу правительства о проведении внутренних займов у населения страны. За полтора года, с 1914 по 1916 гг., было выпущено займов на сумму 3 млрд рублей [8; 4087].

Однако, несмотря на всемерную поддержку правительства в его внутренней и внешней политике, III и IV Государственные думы все же не заняли достойного места в системе высших органов власти Российской империи, а оставались все тем же бесправным органом, которым пользовался царизм.

Следует отметить, что в сравнении с Думами первых двух созывов, где существовало демократическое большинство, в III и IV Думах были два блока, или два большинства, — право-октябристский и октябристско-кадетский.

Первый защищал интересы дворянства и был крайне реакционным лагерем, второй, отражая интересы буржуазии и части землевладельцев, требующих демократизации общества, настаивал на ограничении власти самодержавия. Царизм, лавируя между ними, проводил необходимые реформы через тот или иной блок. Допущенная в Думу буржуазия стремилась укрепить статус представительного органа. Предпринимательская деятельность в условиях господства помещичьей собственности нуждалась в действенных демократических институтах, в частности в парламентаризме, для того чтобы оградить от произвола свои развивающиеся интересы. Однако царизм, извлекающий выгоды из сотрудничества с капиталом, не желал уступать кому-либо своих прав и привилегий. Это в частности, выразилось в дальнейшем ограничении законотворческих полномочий Думы. Так, 24 августа 1909 г. правительство правилами исключило из ведения Думы ряд статей, подлежащих ее рассмотрению, как, например, утверждение некоторых штатов военных министерств и ведомств армии и флота. В правилах указывалось, что впредь все вопросы, связанные с армией, подлежали юрисдикции только самого монарха. Кроме этого, со временем были предприняты энергичные меры по сокращению бюджетных прав Думы. Только в 1914 г., как указывали левые депутаты IV Думы, бронированная сумма бюджета (не подлежащая сокращению парламентом) составляла 1 050 000 000 рублей [7; 1112]. Более того, правительство прибегало к своему излюбленному средству — распускало Государственную думу до окончания сессии в интересах проведения некоторых законов по ст. 87. По этому поводу уместно будет отметить имевшую место в IV Думе в 1916 г. дискуссию, инициаторами которой явились революционеры и демократы. Они обвинили правительство в умышленном и частом применении этих норм в Думе. Депутаты привели неопровержимые факты, когда посредством этой статьи были проведены самые реакционные указы и законы, численность которых за одиннадцать лет существования парламента достигла четырехсот. Депутат от левого крыла Чхенкели, выступая в прениях по этому вопросу, указывал, что заседания 5-й сессии IV Государственной думы начались не как всегда, а значительно позже обычного. Длительный период каникул связан с тем, что правительство провело в жизнь за это время ряд законопроектов, нежелательных для внесения в Думу. Например, законы: о введении полиции в России; о дискриминации и конфискации имущества и земель подданных воюющих с Россией держав, проживающих на ее территории; о призыве на тыловые работы населения Туркестана и Казахстана от 25 июня 1916 г. и др. Депутат заявил, что правительство из ст. 87 сделало хорошую отдушину для борьбы со своим народом и что такое, например, дело, как пометка министрами на законопроектах «отложить до прекращения занятий Государственной думы» является привычным для России [9; 913–917].

Недовольство деятельностью Думы росло в народе по мере понимания ее действительной роли в структуре самодержавия. И даже менее радикально настроенная буржуазия и часть дворянства убедились, что реализация социальных программ посредством законодательных функций этого учреждения попросту невозможна. Это обстоятельство послужило основанием тому, что эти группы в период нового революционного подъема поддержали революционеров, критикующих политику самодержавия. Что касается депутатов оппозиции, они продолжали изобличать беспомощность Думы. Так, один из депутатов левого крыла, обращаясь к правым, сказал: «Кто у нас законодатель? Кто? Законодательное учреждение или правительство? Ответ ясен сам собой: правительство — вот настоящий законодательный орган, — далее продолжает депутат, — правительство все вермишelsonное предоставляет разрешать вам, ваш портфель полон тысяч мелких, ничтожных, никчемных законопроектов, а все значительное, все важное оно само разрешает в чрезвычайном порядке» [9; 918].

Подводя итог изложенному выше, отметим, что Государственная дума, учрежденная в России в целях модернизации политической и экономической системы царизма, была предназначена для решения правительством ряда задач по реконструкции самодержавия по типу буржуазной монархии. Но она, по идее, была не способна стать органом, представляющим образец европейского парламента, хотя и входила в систему высших органов власти Российской Империи.

Обладея урезанными законодательными функциями, Дума тем более не могла их реализовать на практике, так как находилась в прямой зависимости от Государственного совета и монарха.

Законодательство, измененное перед созывом I Думы, сократило ее и без того ограниченные законодательные и бюджетные права. По мере укрепления своих позиций царизм беззастенчиво отни-

мал оставшиеся правомочия Думы, игнорируя ее вовсе при решении сложных и судьбоносных для государства законопроектов и проблем.

Думскую деятельность, всецело зависевшую от политической ситуации в России, можно образно разделить на два этапа или периода: Дума до июньского государственного переворота 1907 г., т.е. Думы I и II созывов, которые благодаря своему демократическому составу были яркими противниками существовавшего строя; второй этап — с 3 июня 1907 г. до окончательного свержения царизма в России. Он охватывает деятельность III и IV Думы, когда с уменьшением левых сил и увеличением за их счет реакционных слоев Дума стала успешно сотрудничать с монархией, как метко по этому поводу сказал один из демократов: «История скажет, что третья Дума была призвана не для законодательства, а для того, чтобы служить правительству и эту миссию исполняла она точно и беспрекословно — на совесть» [10; 2490]. И даже при этом оставалась и выглядела всего лишь как придаток к другим высшим органам власти абсолютистского государства. Причем это не скрывали сами царские сановники. Так, например, министр финансов Коковцев В.И., позже премьер, на заседании 52, 24/4-1908 года заявил: «У нас, парламента, Слава Богу, еще нет» [11; 1995].

Деятельность Думы всех 4-х созывов в истории России и ее национальных окраин свидетельствует о бесправности и формальности ее парламентарного положения. Вместе с тем нельзя недооценивать политического значения Думы в жизни страны для ее будущей истории. Она являлась не только легальной трибуной противников царского самодержавия, но и ясно отражала расстановку политических сил в Империи, их программу и идеологическую ориентацию. Для современной политической практики суверенного Казахстана думская деятельность дает бесценный материал в плане постижения социальной обусловленности представительных учреждений, установления основных причин малой их эффективности в рамках жестких централизованных структур государства. Укрепление демократии нуждается подобного рода знаниях, поскольку проблема создания истинно народных представительных учреждений сегодня стоит как никогда остро.

Список литературы

1. *Калинычев Ф.И.* Государственная Дума в России. — М.: Госюриздат, 1957. — 646 с.
2. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 4. Сессия 1. — Ч. 2. — СПб.: Гостипография, 1914. — 1991 с.
3. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 3. Сессия 1. — Ч. 3. — СПб.: Гостипография, 1908. — 2962 с.
4. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 1. Сессия 1. — Т. 2. — СПб.: Гостипография, 1906. — 2013 с.
5. *Керенский А.Ф.* Россия на историческом повороте // Вопросы истории. — 1990. — № 9.
6. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 3. Сессия 2. — Ч. 1. — СПб.: Гостипография, 1908. — 3143 с.
7. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 4. Сессия 1. — Ч. 2. — СПб.: Гостипография, 1913. — 2251 с.
8. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 4. Сессия 4. — П-г.: Гостипография, 1916. — 5420 с.
9. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 4. Сессия 5. — П-г.: Гостипография, 1917. — 2449 с.
10. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 3. Сессия 4. — Ч.2. — СПб.: Гостипография, 1911. — 480 с.
11. Государственная дума. Стен. отчет. Созыв 3. Сессия 1. — Ч.2. — СПб.: Гостипография, 1908. — 2962 с.