

К.А. Соловьёв. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М.: РОССПЭН, 2011. 511 с.

В политической истории поздней имперской России не существует, пожалуй, более острой и дискуссионной проблемы, чем та, которая стала предметом исследования К.А. Соловьёва, предпринявшего попытку выявить тенденции взаимодействия представительной и исполнительной властей в период установления и утверждения в России «обновлённого строя». В книге рассмотрен формировавшийся тогда механизм законотворчества на всех его уровнях (разработка законопроектов, их обсуждение в Совете министров, в партийных фракциях, комиссиях и общих собраниях Государственной думы и в Государственном совете), анализируется влияние на него политических лидеров, министров и т.д. Вступая в дискуссию о природе политического строя и правовой системы, установившихся в России в ходе Первой русской революции и закрепившихся в условиях третьей имперской монархии, Соловьёв предлагает исследовать их не только и не столько с формально-юридической стороны, а с точки зрения законодательной практики, складывавшейся в России по мере утверждения представительных органов власти и уточнявшей диспозицию каждого из участников законотворческого процесса. При этом она не только развивала положения «Основных государственных законов» и других актов, но нередко и противоречила им.

В основе монографии – анализ обширного и оригинального круга источников как официального происхождения (законодательные акты, делопроизводство государственных учреждений и т.д.), так и частного характера (мемуары, дневниковые записи, переписка), документы политических партий, теоретические работы дореволюционных государствоведов, публикации периодической печати. Соловьёвым проработаны и введены в научный оборот многочисленные материалы из фондов РГИА, ГА РФ, РГАЛИ, РГВИА, Отдела рукописей РГБ, Бахметьевского архива российской и восточноевропейской истории и культуры Колумбийского университета (США).

Удачной следует признать и структуру рецензируемого исследования, основательно продуманную, логически обоснованную и позволяющую тонко расставить акценты исторического повествования. Традиционное хронологическое изложение материала автор дополняет структурно-функциональным анализом институтов, участвовавших в законотворческом процессе, и конкретных форм данного участия. В результате возникает своего рода «эффект матрёшки», когда характеристика российской политической системы складывается в ходе рассмотрения ряда более мелких сюжетов – практики функционирования, взаимосвязи и взаимовлияния отдельных её элементов, неформального воздействия на этот процесс различных сил и др. Перенеся «центр тяжести» на практику взаимодействия ветвей власти, Соловьёв прежде всего рассматривает восприятие государственного строя России представителями правящих кругов и общественности (от умеренных либералов до радикалов-социалистов), определявших тактику политических сил в 1906–1914 гг. В то время даже в рамках одного идейного течения не было единения по поводу того, к какому типу следует отнести возникший в России в ходе революции «новый строй». Так, часть кадетов (В.М. Гессен, П.Б. Струве) признавали Манифест 17 октября 1905 г. актом, установившим в России конституционную монархию, другие же (С.А. Котляревский, Ф.Ф. Кокошкин, Н.И. Лазаревский) видели в нём документ «морально-политического» значения, лишь намечавший движение России в направлении конституционного правления. Указывая на присутствие Основным государственным законам 1906 г. противоречия, создававшие почву для конфликтов между органами власти и внутри них, и предостерегая читателей от однозначных и поспешных выводов, Соловьёв убеждает в необходимости многомерного исследования политического процесса. В своей книге он раскрывает механизмы работы Совета министров, Государственного совета и Государственной

думы, выявляет роль её председателя, его товарищей, сеньорен-конвента (совета старейшин, состоявшего из представителей фракций), руководителей комиссий, указывает на проблемы, возникавшие в Думе вследствие низкого уровня политической культуры и неопытности ряда депутатов (слабая посещаемость заседаний, занятие приработками, отсутствие заинтересованности в обсуждении вопросов государственной важности и др.). Особое внимание в монографии уделено участию представительных учреждений в выработке законодательства, формировании бюджета и осуществлении контроля над администрацией. Автором тщательно выявляются реализовывавшиеся на практике процедуры совместной деятельности представителей исполнительной и законодательной властей, а также их неофициальные контакты в ходе подготовки законопроектов и т.д.

Книга Соловьёва разрушает целый ряд стереотипных суждений, утвердившихся в историографии. Так, ещё в советское время Государственный совет характеризовался историками как своего рода чистилище думских законопроектов, орган реакционный и неэффективный в законотворческом отношении. Между тем К.А. Соловьёв, ссылаясь на свидетельства современников, отмечает заметно более высокий уровень образования, профессионализма и дисциплинированности членов Государственного совета по сравнению с думцами, а также большую их основательность в разработке законодательства и более чёткие критерии при формировании комиссий¹. Другой стереотип состоит в высокой оценке Государственной думы второго созыва, которая часто изображается историками как наиболее радикальная и последовательная в своей решимости «пойти до конца». Соловьёв же характеризует её как левацкую, непрофессиональную, непредсказуемую и непригодную для конструктивной законотворческой работы. При этом исследователь приводит слова члена кадетской фракции П.Б. Струве о том, «что на месте правительства он служил бы молебны о нераспусчении Думы, которая сама по себе мало по малу [себя] съест, и на месте оппозиции, в особенности крайней, делал

бы всё для роспуска, чтобы не компрометировать представительства» (с. 149).

Завершая монографию, автор размышляет о формировании в думский период «горизонтальных» связей, нехарактерных для традиционной российской «вертикали власти», выстроенной по иерархическому принципу (с. 496). Они выражались, в том числе, в частных контактах главы правительства и министров с депутатами Думы и членами Государственного совета, благодаря чему и руководители ведомств, и законодатели получали возможность оказывать влияние на принятие решений государственной важности, договариваться между собой, получать неофициальные сведения и использовать их. Такого рода связи свидетельствовали о возникновении новой политической культуры, быть может, не вполне конституционной, но соответствующей раннему этапу конституционного развития России. В то же время Соловьёв справедливо дистанцируется от однозначно оптимистических оценок состояния правовой и политической культуры в условиях думской монархии, высказываемых в ряде современных работ. Со своей стороны, он утверждает, что дефект политического мышления российского правящего слоя, даже в годы думской монархии нередко рассуждавшего в «чёрно-белых» категориях («друг–враг», «сотрудничество–война» и др.), препятствовал развитию конструктивного правового сознания, адекватного проводившимся тогда конституционным реформам (с. 499).

В книге также убедительно доказано, что думское «обычное» право нередко входило в противоречие с нормами, определявшими prerogative нижней палаты, а представительные учреждения на практике обретали права, в которых им отказывали «Основные государственные законы». Так, думцы стали участвовать в решении вопросов, связанных с обороноспособностью страны, ведением военного хозяйства, управлением вооружёнными силами и т.д.

Между тем отдельные утверждения Соловьёва кажутся спорными. Акцентируя внимание на недостатках, свойственных формирующемуся представительному строю, он в ряде случаев «сгущает краски». К примеру, он пишет, что думское

руководство недостаточно хорошо знало процессуальные формы, установленные в «Наказе Государственной Думы», всецело зависело от своей канцелярии в юридических и технических вопросах, не имело возможности опереться на прецеденты и тем самым не всегда могло влиять на ход законотворческих работ (с. 167). Однако именно председатель Государственной думы первого созыва профессор права Московского университета С.А. Муромцев играл ключевую роль при разработке «Наказа» и добросовестно следовал регламенту Думы, обладая глубоким знанием парламентских процедур. А.А. Пиленко и другие юристы, анализирувавшие деятельность Муромцева в I Думе, признавали, что нарушения регламента почти отсутствовали, а имевшие место – не влияли принципиально на думскую практику. О ведении им заседаний слагались легенды: «Председательствует, как обедню служит». Соловьёв также несколько преувеличивает конституционный образ мыслей П.А. Столыпина в 1906 г. и его убежденность в складывании в России подлинного конституционного порядка по образцу Германии и США (с. 49). Как известно, ведя переговоры о вхождении в правительство с А.И. Гучковым и Н.Н. Львовым, Столыпин внушал им, что существующий образ правления вовсе не конституционный, а лишь представительный, и только от самого монарха зависит огранчение его власти.

Нельзя согласиться и с выводом Соловьёва об отсутствии в России в 1905–1906 гг. объединённого правительства. По мнению историка, Совет министров юридически не играл «какой-либо политической роли». Однако указ 19 октября 1905 г. «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств» всё же создал правовую основу для деятельности Совета министров как объединённого

коллегиального органа, что привело к консолидации исполнительной власти под руководством его председателя и к изменению процедуры рассмотрения законопроектов. Под председательством С.Ю. Витте Совет министров участвовал в разработке Основных государственных законов 1906 г., «Учреждений» Государственной думы и Государственного совета, новых избирательных норм, актов о правах и свободах подданных. Бесспорно, степень влияния кабинета в значительной мере зависела от личности его председателя. Соловьёв и сам признаёт, что в период премьерства Столыпина Совет министров стал действительно объединённым правительством (с. 135–136). В то же время после гибели Столыпина степень единства правительства заметно снизилась, и произошло это во многом в силу личных качеств его преемника – В.Н. Коковцова.

Данные замечания с очевидностью свидетельствуют о сложности и многогранности проблемы, избранной К.А. Соловьёвым для научного изучения. Написанная им книга является оригинальной, глубоко фундированной и результативной. Она вносит крупный вклад в освещение истории внутренней политики, государственных учреждений, конституционного строительства, законотворческой деятельности, политической и правовой культуры представителей власти и общественности поздней имперской России. Познакомиться с ней следует всем специалистам, исследующим эти сюжеты.

А.С. Туманова

Примечание

¹ Тем самым он подтверждает аргументы, высказанные В.А. Дёминым: Дёмин В.А. Верхняя палата Российской империи, 1906–1917. М., 2006.