

ДУМСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО НАЧАЛА XX В. И ЕГО ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

КАНО ТАДАСИ

ВВЕДЕНИЕ

Распад СССР вызвал фундаментальные изменения в российской историографии, которые коснулись и оценок Государственной думы начала XX в. Если в советский период историки рассматривали ее только как зеркало классовых и национальных противоречий российского общества,¹ то в постсоветской историографии заметно стремление проанализировать потенциал и возможности этого первого опыта российского парламентаризма.² Однако историки за редким исключением³ по-прежнему не усматривают взаимосвязи между попытками либерального реформирования «сверху» и стремлением сохранить и укрепить целостность империи, придать ее единству новое качество.⁴ Подобная истори-

1 См.: Зырянов П.Н., Шелохаев В.В. Первая русская революция в американской и английской буржуазной историографии. М., 1976; Шелохаев В.В. Кадеты: главная партия либеральной буржуазии в борьбе с революцией 1905-1907 гг. М., 1983. Так называемая петербургская (или бывшая ленинградская) историческая школа традиционно обращала внимание на относительно независимый от социальных мероприятий характер проектов государственной реформы. – См.: Ананьич Б.В. и др. Кризис самодержавия в России. 1895-1917. Л., 1984; Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году: Реформы и революция. СПб., 1991; Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш. Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999; Совет министров Российской империи 1905-1906 гг. / Под ред. Р.Ш. Ганелина. Л., 1990.

2 См.: Демин, В.А. Государственная дума России (1906-1917): Механизм функционирования. М., 1996. Представитель «московской школы» В.В. Шелохаев до последнего времени рассматривал реформу исключительно в свете столкновения самодержавной бюрократии с либеральной оппозицией. Отметим также саркастическое отношение москвичей к работам представителей «петербургской школы». – См., напр.: Тютюкин С.В. Накануне столетия первой революции в России. (Историографические заметки) // Призвание историка. Проблемы духовной и политической истории России. Сборник статей к 60-летию профессора В.В. Шелохаева. М., 2001. С. 7; Власть и реформы в России. Материалы «круглого стола», посвященного обсуждению коллективной монографии петербургских историков // Отечественная история. 1998. № 2. С. 3-36.

3 См., напр.: Alexander Semyonov, Making Politics, "Undoing Empire: Political Reform in Russia at the Beginning of the Twentieth Century (материал, представленный в январе 2001 г. в Центр славянских исследований при Университете Хоккайдо)."

4 Например, в коллективной монографии «Власть и реформы. От самодержавной к советской России», вышедшей в Петербурге в 1996 г. под редакцией Б.В. Анань-

ографическая ситуация выглядит довольно странной, особенно если учесть, что в условиях революции 1905 г. реформаторы не могли не действовать одновременно на социальном и национальном «фронтах». Правда, Р.Ш. Ганелин в коллективном труде «Кризис самодержавия в России» (1984) отметил неизбежность перехода от введения представительного органа к масштабной административной реформе, нацеленной, в частности, и на объединение деятельности министров.⁵ Однако из-за тогдашних идеологических препон развить эту идею, особенно применительно к национальному вопросу, он оказался не в состоянии.

Автор данной статьи, стремясь преодолеть указанные историографические перекосы, видит свою задачу в том, чтобы проследить закономерное перерастание парламентской реформы в административную, а также выяснить изменения, которые в эти годы претерпела национальная политика российского правительства. Для решения этих вопросов первостепенное значение имеет проект А.Г. Булыгина о создании представительного органа в России. Следуя известным высказываниям В.И. Ленина, историки обычно расценивают его как мертворожденный и игнорируют то обстоятельство, что в нем была заложена важнейшая идея: интеграция империи не осуществима, если будущий парламент останется в рамках шиповского представления о «земском соборе» либо будет сведен к установлению представительства в Государственном совете. Иными словами, проект Булыгин предусматривал введение в будущем парламенте системы национального и регионального представительства.

ПРОЕКТ А.Г. БУЛЫГИНА

Поскольку А.Г. Булыгин был назначен министром после отставки либерального князя П.Д. Святополк-Мирского, он вступил в должность с как бы изначально приклеенным ярлыком более консервативного государственного деятеля, чем его предшественник. Однако, действуя в условиях уже фактически начавшегося государственного реформирования, высокопоставленный чиновник нередко выходит за рамки отведенной ему роли и в своих поступках опирается на собственную шкалу ценностей. Именно так сложилась судьба и вновь назначенного министра.

В соответствии с рескриптом Николая II от 18 февраля 1905 г. Булыгин приступил к разработке проекта об учреждении Государственной думы и избирательной системы в нее, а затем представил его на рассмотрение Совета министров. В своей записке министр изложил четыре принципиальные позиции относительно устройства проектируемого учреж-

ича, вопрос о борьбе за сохранение единства Российской империи вообще не рассматривается.

⁵ *Ананьич и др.* Кризис самодержавия. С. 194.

дения. Во-первых, он отклонил мысль о его временном характере типа земского собора, в который входили бы так же депутаты, назначаемые монархом. Этот порядок, полагал он, был бы возможен при простой и однородной политической жизни страны, но «в более сложных условиях» подобное учреждение обречено стать малорезультативным. Таким образом, Булыгин отверг идеи, имевшие хождение среди славянофилов, например, Д.Н. Шипова.⁶

По мысли Булыгина, новый совещательный орган, работающий на постоянной основе, следовало учреждать отдельно от Государственного совета. Во-первых, потому, что значительный в количественном отношении депутатский корпус был необходим для обеспечения участия в законосовещательной работе широких слоев населения, включая и малочисленные народности империи. Во-вторых, – для того, чтобы с учетом размеров страны и чрезвычайного разнообразия ее населения новый представительный орган получил бы самостоятельный статус.⁷

Булыгин, далее, ставил перед собой цель поднять значение Комитета министров как исполнительного органа власти. С появлением Государственной думы, писал министр, деятельность Государственного совета будет протекать в совсем иных условиях, а результаты обсуждения законопроектов каждой из палат могут различаться, исходя из неизбежного различия состава их депутатов не только по численности, но и в политической плоскости, степени их интеллектуального развития и готовности к постановке государственных вопросов. Все это, в свою очередь, было чревато серьезными осложнениями для правительства. «В результате рассмотрение ведомственных разногласий в Думе, не принося существенной пользы для законодательных работ и поставляя Думу в положение как бы судьи между министрами, – указывал министр, – может уронить значение последних в глазах избранных от населения лиц, выставляя на вид неустойчивость воззрений в среде правительства и притом в форме, легко поддающейся преувеличенному толкованию».⁸ Выход Булыгин усматривал в том, чтобы правительственные законодательные предположения прежде внесения на обсуждение Думы подвергались тщательному межведомственному согласованию.

6 Российский государственный исторический архив (РГИА), ф. 1276 [Совет министров], оп. 1, д. 2, л. 29. – О разработке мероприятий по осуществлению положений указа 18 февраля 1905 года об учреждении и выборах в Государственную думу. О проектах Шипова см.: *Шипов Д.Н.* Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918. С. 147. Полемика в российском либеральном лагере по этому вопросу имеет некоторую японоязычную историографию. – См.: *Кано Т.* Демократизация и государственное объединение Российской империи. Реформа и революция в начале XX века. Токио, 2001 (Глава 2); *Он же.* Земское движение и политическая реформа в России // Сеий-Сигаку. 1986. № 114.

7 РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 2, л. 32.

8 Там же, л. 166-167. – По рескрипту 18 февраля 1905 года о созыве Государственной думы, ее составе и порядке выборов в Думу.

Наконец, в-четвертых, Булыгин предлагал предотвратить возможный параллелизм в законотворчестве через «объединение всей законосовещательной деятельности в Государственном совете, а, следовательно, и предварительное обсуждение всех законодательных предположений в Государственной думе».⁹

Как видим, первый и четвертый пункты булыгинского проекта касались характера и полномочий будущего представительного органа, второй – создания избирательной системы, которая учитывала бы многонациональный характер империи, а третий – проблемы введения «Кабинета министров». Забегая вперед, отметим, что обсуждение деталей избирательного закона (например, образование национальных курий для того или иного региона) началось уже после появления Манифеста 6 августа, а пока речь шла только об общих правилах распределения мандатов между внутренними и периферийными регионами империи, а также о введении избирательного ценза.

Совет министров рассматривал соображения Булыгина в мае-июне 1905 г. Здесь оказались представлены как сторонники, так и противники реформы. Для последних предложение министра внутренних дел, содержание которого понималось как ограничение законодательных прав монарха, было заведомо неприемлемым. Несмотря на это, Совет министров принял проект Булыгина со следующей формулировкой: «Преграждение неудовлетворительному законопроекту пути к престолу служит к действительной охране значения в населении самодержавной власти». Таким образом, был одобрен принцип принятия или отклонения законопроекта большинством голосов, невзирая на мнение самого монарха.¹⁰

Оставалось добиться согласия на реформу Николая II. В этом отношении многое удалось сделать председателю Совета министров Д.М. Сольскому.¹¹ Явившись к императору 4 июля, чтобы «всеподданнейше» доложить заключение Совета, он заявил, что при обсуждении проекта о законосовещательном выборном учреждении Совет министров строго руководствовался монаршими указаниями о сохранении незыблемым коренного устоя российского государства, т.е. самодержавия. Обвинение проекта в сходстве с конституцией, подчеркнул докладчик, несостоятельно, ибо конституционные хартии представляют собой договоры между монархом и народом как двух сторон, имеющих свои особые ин-

9 Там же, л. 169.

10 Там же, л. 119-120. – По рескрипту 18 февраля 1905 года о созыве Государственной думы, ее составе и порядке выборов в Думу.

11 Сольский сыграл главную роль в неудаче конституционной реформы Лорис-Меликова. Подробнее об этом см.: Вада Х. Реформа Лорис-Меликова и царизм // Сураву-кенкюу. 1962. № 6 (на яп. яз.). На его активную роль в реформе 1905 г. впервые указал российский историк Р.Ш. Ганелин в уже цитированной нами коллективной работе «Кризис самодержавия».

тересы; этим актом определяются права одной и ограничивается власть другой стороны. Но ни о чем подобном в проекте Совета министров нет и речи. Вместе с тем, отметил Сольский, это сходство до некоторой степени неизбежно: «Главная задача всякого улучшения государственного управления одна и та же, а именно – польза государственная и благо народа. Пути, ведущие к этим целям, хотя и не тождественны, однако, во всяком случае, однородны». Затем Сольский изложил свою точку зрения на задачи управления:

«При постоянном общении, на почве торгово-промышленных, литературных и научных интересов, России с западноевропейскими государствами и при постепенном развитии просвещения народ наш не мог остаться чуждым господствующим на Западе политическим идеям и ознакомился мало-помалу с особенностями государственного строя там. Подобно юноше, вступающему в зрелый возраст и жаждущему начать жить вполне самостоятельную жизнью, наше общество, почитающее себя вполне зрелым, стремится освободиться от излишней опеки, выражает страстное желание принять участие в делах государственных через свободно избранных населением лиц, полагая в этом праве, коим облечен народ в большинстве других государств, залог дальнейшего преуспевания нашего отчества».¹²

Получив такие разъяснения, Николай II согласился создать проектируемый представительный орган, но в завершение аудиенции предложил рассмотреть окончательный проект его учреждения в Особом совещании заседании Совета министров под своим собственным председательством, куда были приглашены великие князья, члены Государственного совета и некоторые другие лица по выбору императора. Это обсуждение проходило в Петергофе с 19 по 26 июля 1905 г.¹³

В Петергофе наиболее последовательным противником булыгинского проекта выступил консервативно настроенный член Государственного совета А.С. Стишинский, который указал, что в истории России, начиная с 1810 г., т.е. на протяжении четырех царствований, неоднократно имели место случаи, когда монарх утверждал мнения не большинства, а меньшинства членов Совета. Поэтому, заключал Стишинский, обсуждаемый проект является рецидивом «западного порядка» и противоречит как исторической традиции, так и самому принципу самодержавия. Однако большинство членов совещания не согласилось со Сти-

12 РГИА, ф. 1544 [Совещания, образованные при Государственном совете для обсуждения вопроса о государственных преобразованиях, 1905-1906 гг.], дополнительная опись к 16 тому описей Государственного совета, № 2, д. 1, л. 565а-571. – Об объединении деятельности министров и создании Совета министров с целью усиления государственной власти; *Ананьич и др.* Кризис самодержавия. С. 205.

13 См.: *Таганцев Н.С.* Пережитое. Пг., 1919. Кн. 1. С. 12-14; Секретные протоколы Петергофского совещания // *Голос минувшего.* 1917. № 4. С. 126-127, 128-132.

шинским. Наиболее ярко ему оппонировали историк В.О. Ключевский и правовед Н.С. Таганцев. Ключевский говорил об истории взаимоотношений верховной власти с народом со времен земских соборов вплоть до царствования Александра II. Его главная мысль заключалась в том, что назревшая государственная реформа или другое здоровое предположение рано или поздно будет разделяться большинством, мнение которого и необходимо донести до престола. Таганцев, отметив, что Булыгинский проект составлен в соответствии с монаршим рескриптом 18 февраля, подчеркнул, что поскольку за царем оставлено право окончательного одобрения законопроекта, обсуждаемый документ не является покушением на самодержавие. Более того, в истории российского законодательства, говорил он, известны случаи, когда монарх сам добровольно ограничивал свою власть – например, судебную, как в случае с Сенатом. Новый порядок о Государственной думе, заключал Таганцев, наследует прежний опыт предоставления Сенату части прерогатив монарха.¹⁴

Таким образом, в Петергофе главным предметом спора реформаторов и консерваторов стал вопрос о правах монарха. В конце концов, совещание приняло компромиссное предложение В.Н. Коковцова, согласно которому правительственный законопроект, отвергнутый большинством свыше двух третей депутатов, следовало возвращать в министерство и вносить в Думу вновь только по прямому указанию «верховой власти».¹⁵ Хотя разница между предложениями Булыгина и принятым в итоге решением была трудноуловимой, важно подчеркнуть, что участники Петергофского совещания признали право палат будущего парламента на обсуждение и отклонение правительственных законопроектов.

Учреждение о Государственной думе, рассмотренное в Петергофе, было опубликовано 6 августа 1905 г., вместе с Манифестом, которым был вновь провозглашен принцип единения царя с народом. Кроме того Манифест обещал российским подданным самостоятельность, материальное благосостояние и духовое развитие.¹⁶ Последовавшая вскоре Всероссийская октябрьская политическая стачка заставила Николая II пойти на еще более значительные уступки – пообещать создание уже законодательного представительного органа на основе принципа разделения властей. Это, однако, не должно умалять значения Манифеста 6 августа – начиная именно с него правительство пошло по пути объединения исполнительной власти, с одной стороны, и подготовки избирательного закона в Государственную думу, с другой. Истории разработки этих вопросов мы и посвятим последующие разделы данной работы.

14 Там же. С. 168-182.

15 Там же. С. 179; *Калинычев Ф.И.* Государственная дума в России. Сборник документов и материалов. М., 1957. С. 32-39.

16 Там же.

ОБРАЗОВАНИЕ «КАБИНЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ»

Как известно, Комитет министров, учрежденный еще во времена М.М. Сперанского, на протяжении XIX в. постепенно терял свою функцию высшего административного учреждения, а его председатель со временем лишился права законодательной инициативы и еженедельного доклада императору. Уже исходя из одного этого, можно предположить, что в начале XX в. в верхах российской бюрократии существовало более или менее устойчивое стремление построить исполнительную власть таким образом, чтобы она зависела от монарха лишь номинально. И действительно, в 1903 г. либеральный журнал *Освобождение* сообщил, что в правительстве секретно разрабатывается план реформы Комитета министров. Хотя этот план, по словам автора статьи, еще не вышел из состояния частного обсуждения и салонных разговоров, он вызывал живой интерес среди сановников. Основной замысел состоял в том, чтобы вернуть Комитету министров прежние функции и тем самым укрепить его. Конкретно намечались следующие пять изменений: 1) упразднить самостоятельный всеподданнейший доклад каждого министра в отдельности и передать это право исключительно председателю Комитета министров с принятием большинством членов Комитета; 2) выносить бюджетный проект и соответствующий законопроект на «высочайшее» рассмотрение только после его одобрения большинством членов Комитета министров; 3) реорганизовать Государственный совет; 4) передать Комитету министров выдвижение кандидатов на занятие министерских постов и 5) возложить на него контроль за действиями губернаторов. Автор заметки, опубликованной в либеральном журнале, справедливо отметил, что этот план предполагал укрепление позиций бюрократии и фактическую передачу власти ей, сохраняя права самодержца только для видимости. В перспективе его реализация привела бы к падению влияния отдельных руководителей ведомств при соответствующем росте полномочий и самостоятельности от верховной власти Комитета министров и особенно его председателя. Таким образом, заключал автор статьи, из трех возможных путей развития России – конституционного, славянофильского и бюрократически-самодержавного – высшее чиновничество выбрало третий.¹⁷

Попытки реформы государственного строя, в том числе Комитета министров предпринимались зимой и весной 1905 г., но выдвинутые тогда предположения не включали понятия о разделении властей и не касались вопроса о наделении Комитета правом назначения и увольнения министров.¹⁸ Все они были отклонены летом этого года после опублико-

17 Z.Z. Проекты реформы Комитета министров // *Освобождение*. 1903. № 1. С. 220-224.

18 Журналы Комитета министров по исполнению Указа 12 декабря 1904 г. Канцелярия Комитета Министров. СПб., 1905. С. 16-54; РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 5, л. 5-14. – Соображения об объединении в Совете министров высшего государственного

вания Манифеста 6 августа относительно создания нового, «всенародного» и «всесловного» законосовещательного учреждения. Как указывалось выше, министр внутренних дел А.Г. Булыгин также стремился к объединению деятельности министров перед лицом Государственной думы.

26 августа уже в качестве председателя Особого совещания для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной думе правил (т.е. органа, призванного разработать избирательный закон для окраин), Д.М. Сольский обратился к царю с новой «всеподданнейшей» запиской. В ней он также поднял вопрос о создании объединенного министерства, ссылаясь на то, что его обсуждение было прекращено одновременно с роспуском Особого совещания прошлой весной. Сольский отметил необходимость учесть опыт проведения управленческой реформы в Западной Европе, где, в отличие от России, по его мнению, разнотелости в органах исполнительной власти вовсе или почти не существовало – главным образом из-за наличия должности премьер-министра. «С привлечением выборных от населения к непосредственному участию в законодательной деятельности, – писал Сольский, – дело совершенно изменяется». Чтобы удержать реформу государственного строя в пределах, предначертанных рескриптом 18 февраля, требуется сильное правительство – «без этого неминуемо крушение авторитета власти, что, к сожалению, частью уже наступило».¹⁹ Пропаганда, враждебная существующему строю, отмечал он, направит все усилия к тому, чтобы в лице Государственной думы создать оппозиционный правительству орган. Поэтому власти надо встретить Думу во всеоружии. При этом Сольский приводил пример из истории французской революции: «У правительства относительно предстоящего не было никакого плана. Государственный корабль был пущен в открытое, совершенно неизвестное море. Правительство вызвало духа, но оказалось бессильным, чтобы его укротить».²⁰

Говоря о «сильном правительстве», Сольский, разумеется, имел в виду отмену права «всеподданнейшего» доклада отдельными министрами и вручение премьеру прерогативы назначения министров. «Весьма желательно в интересах дела, – писал он, – чтобы в состав [правительства] вводились люди только единомышленные, могущие сплотиться на предстоящем им общем деле управления, которое по существу своему всегда должно быть едино... Предполагаемое преобразование не терпит отлагательства. Рано или поздно создание однородного министерства получит свое осуществление. Это вытекает из дарованных сегодня населению империи политических прав, которые неизбежно приведут к борьбе

управления; Там же, л. 76. – Проект положения о преобразовании Совета министров; Там же, д. 1, л. 42-65. – В.Н. Коковцов. По вопросу об объединении деятельности министров.

19 РГИА, ф. 1544, оп. 1, л. 5, л. 4. – Сольский Д.М. Всеподданнейший доклад от 26 августа 1905 г. с приложением высочайшей резолюции.

20 Там же, л. 6; *Ананьич и др.* Кризис самодержавия. С. 217.

партий. Но разница в том, что теперь есть еще время провести эту меру свыше, обдуманно и спокойно, приняв во внимание истинные интересы государства и исторически сложившегося порядка, а впоследствии она явится вынужденною, как новая уступка среди политических осложнений».²¹

Очевидно, Д.М. Сольский был убежден, что система управления в России рано или поздно будет развиваться в направлении конституционного строя по типу большинства европейских стран. Николай II утвердил его доклад 31 августа, и в начале октября 1905 г. Особое совещание под председательством Сольского приступило к разработке учреждения нового «Кабинета министров». К работам этого Совещания Сольский привлек С.Ю. Витте, который только что вернулся из Портсмута, где был подписан мирный договор с Японией.

Параллельно с работой в этом Совещании Сольский руководил деятельностью «частного комитета», в котором решалась судьба главного направления реформы. Ее проект, составленный Н.С. Таганцевым, предполагал создание объединенного министерства, независимого от императора. Автор проекта исходил из того, что «общая мера по внутреннему управлению» имела шансы на успех, будучи проведена в жизнь не отдельными главами управлений, но лишь объединенным Советом министров, «всеподданнейшие» доклады которого могли быть представляемы императору премьером только после обсуждения с министрами. Глава кабинета, назначаемый императором, выдвигал на рассмотрение верховной власти кандидатуры на министерские посты. Наконец, он имел право отвечать на думские запросы от лица всех членов своего кабинета и получал решающий голос при обсуждении в самом Совете министров спорных вопросов.²²

Обсуждение проекта Таганцева выявило разномыслие членов «частного комитета». Так, В.Н. Коковцов предложил предоставить императору право в случае необходимости председательствовать в Совете министров, а также принимать окончательное решение при возникновении разногласий среди его членов. С.Ю. Витте выступил против этого предложения, отметив, что «мы находимся в том положении, в каком французское правительство было спустя год после созыва народного собрания. У нас нет никакого плана и никакого убеждения против нападков революционного движения». В качестве выхода из создавшегося положения новоиспеченный граф вновь выдвинул идею объединенного министерства, причем отметил, что «сначала мы должны объединить принадлежащие министрам власти». Министры, не согласные с мнением председателя Совета министров, по его мнению, должны были расстаться со своими портфелями. Таким образом, заключал Витте, речь

21 РГИА, ф. 1544, оп. 1, д. 5, л. 8. В своем окончательном виде учреждение Совета министров примерно соответствовало предложениям Д.М. Сольского.

22 Там же. л. 174.

шла об учреждении «так называемого кабинета с председателем, который называется первым министром в ином государстве».²³

12 октября Особое совещание Сольского постановило составить меморию по результатам работы «частного комитета», в которой были отражены мнения как сторонников, так и противников реформы (27 и 2 человека, включая Стишинского, соответственно). Меньшинство высказалось против права председателя Совета министров представлять кандидатов в министры, опасаясь, что такая норма может создать иллюзию всевластия первого министра и его независимости от «исторической власти». Большинство же со своей стороны отметило:

«В круг обязанностей этого лица (председателя Совета министров) должно входить представление Вашему императорскому величеству кандидатов для замещения должностей министров и главноуправляющих отдельными частями за исключением, однако, министров военного, морского и императорского двора и уделов ввиду особого характера лежащих на них обязанностей».²⁴

Большинство высказалось и против наделения особыми полномочиями наместников и генерал-губернаторов: «Так как согласование означенных полномочий с предначертанными правилами не может быть произведено без подробного обсуждения изъясненного вопроса вместе с заключениями по поводу начальников, то Совету министров должно быть предоставлено войти в ближайшее соображение этого предмета».²⁵

Эти предложения в значительной степени были осуществлены уже очень скоро – непосредственно после октябрьской всеобщей стачки и почти одновременно с назначением С.Ю. Витте председателем нового Совета министров. Во время «высочайших» аудиенций 9 и 12 октября Витте удалось убедить императора в необходимости создания объединенного правительства.²⁶ Вскоре своей телеграммой Николай II уведомил его о назначении председателем Совета министров. По требованию

23 Дневник А.А. Половцева // Красный архив. 1923. Т. 4. С. 73.

24 РГИА, ф. 1544, оп. 1, д. 5, л. 405. – Мемория Особого совещания для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной думе правил. 3, 4 и 12 октября 1905 г.

25 Там же, л. 406. Стремление объединить систему управления внутренних губерний с окраинными вообще было характерно для большинства участников Особого совещания. Однако вопрос о том, было ли это намерение претворено в жизнь, нуждается в дополнительном исследовании.

26 9 октября в специальной «всепоподданнейшей» записке С.Ю. Витте наметил меры по выходу из кризиса. По современной оценке, эта записка представляла собой наиболее радикальный план реформы правительства. В ней говорилось о необходимости конституционного пути развития России, и предлагался план введения автономии в Польше и на Кавказе. – См.: Красный архив. 1925. Т. 11/12. С. 69-76.

Витте, одновременно с изданием Манифеста 17 октября император опубликовал программу об объединении действий министров.²⁷ 19 октября 17-ти статейный закон об учреждении Совета министров был подписан царем. Суть его сводилась к следующему:

1) Совет министров направляет и объединяет действия министров по законодательству и высшему управлению. Меры управления, имеющие общий характер, не могут быть приняты, минуя Совет министров. Право предложения дел о законодательстве и высшем управлении принадлежит председателю Совета министров;

2) Председатель по этим вопросам входит с всеподданнейшим докладом к императору. Всеподданнейшие доклады, имеющие общее значение или касающиеся других ведомств, перед представлением на «высочайшее благоусмотрение», сообщаются председателю Совета министров. Такие всеподданнейшие доклады вносятся на рассмотрение Совета его председателем и докладываются подлежащими министрами и главноуправляющими непосредственно императору, притом, в случае надобности, в присутствии председателя Совета министров.

3) Совет министров состоит под председательством одного из министров, по избранию императора, или особого, призываемого к тому монаршим доверием, лица. Предположения начальников ведомств, которые касаются проблем высшего и местного управления, поступают на обсуждение Совета министров, кроме вопросов по ведомству императорского двора и по управлению армией и флотом.

4) Если по делам, рассмотренным в Совете министров, не состоялось единогласного заключения, то на дальнейшее направление их председатель Совета министров испрашивает указаний императора.²⁸

Хотя из текста указа оставалось неясным, на кого в итоге возлагалась функция выдвижения кандидатов в министры, ход обсуждения этого вопроса в Особом совещании свидетельствовал, что этим правом должен был обладать премьер. Таким образом, реформа, направленная на унификацию деятельности правительства, в итоге привела к учреждению системы Совета министров, председатель которого получил право не только назначать министров, но и руководить составлением законопроектов. Как видим, многие положения проекта 1903 г. об объединении правительства осуществились благодаря открытию Государственной думы. Одна важнейшая реформа обусловила проведение другой.

27 Там же. С. 47-51.

28 РГИА, ф. 1544, оп. 1, д. 5, л. 418. – Собрание узаконения и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате. 19 октября 1905 г. № 192. Именной высочайший указ о мерах к укреплению единства в деятельности министров и главных управлений.

ОБЩАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Модернизация государственного управления разных стран всегда сопровождалась серьезным реформированием избирательной системы, и Россия в этом смысле не является исключением. Активизация законодательной деятельности, направленной на ее создание после появления Манифеста 6 августа 1905 г., показывает что российское правительство вполне сознательно пошло по этому пути.

Мы уже отмечали, что проект избирательной системы был предложен министром внутренних дел А.Г. Булыгиным одновременно с проектом создания Государственной думы. Однако проект Булыгина предполагал ввести выборную систему во всех местностях империи, учитывая разницу в уровне гражданского развития населения и наличии соответствующих общественных сил. «Возможно последовательное проведение этого начала представляется, по существу, необходимым ввиду разнородности и разнообразия местных особенностей империи, влекущих за собою и разнообразие действующих в отдельных местностях законов и порядков, населению других местностей неизвестных», – говорилось в министерском проекте.²⁹ По мысли Булыгина, общая избирательная система была призвана сыграть важную роль в деле сближения многочисленных народностей, объединенных под сенью русской державы, с коренным русским населением и установления между ними «правильного взаимодействия». Поэтому «устранение» какой-либо местности от участия в избрании членов Государственной думы, подчеркивал он, возбуждало бы «справедливое неудовольствие соответствующей части населения, и потому являлось бы мерою нецелесообразною и нарушающею возведенное монархом начало».³⁰

Очевидно, что Булыгин хорошо осознавал политическое значение избирательной системы. Стремясь к максимальному привлечению населения к выборам, от участия в них он предложил «устранить» только «кочевых и бродячих инородцев» Сибири и Центральной Азии, жителей Финляндии и евреев. Первые считались малоразвитыми в гражданском и общекультурном смысле; финны уже имели собственный законодательный орган – Сейм; дискриминация же еврейского населения основывалась на их неучастии в земских выборах. «Впредь до изменения этих порядков, равно как отмены прочих по отношению к ним ограничений, – говорилось в проекте, – было бы совершенно непоследовательно открывать евреям такой же доступ в среду Государственной думы, как и представителям прочих населяющих империю инородцев».³¹

29 РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 38, л. 61. – Соображения министра внутренних дел о порядке осуществления высочайших его императорского величества предубаждений, возведенных в рескрипте от 18 февраля 1905 г.

30 Там же, л. 61.

31 Там же, л. 62.

Однако Совет министров, опасаясь протестов и волнений еврейского населения, не одобрил подобных дискриминационных мер и в своей мемории записал: «Отказ евреям в праве, которое, по силе рескрипта 18 февраля, может почитаться дарованным Вашим императорским величеством всему населению империи, несомненно, раздражит еще более эту национальность и ныне уже, благодаря экономическим и правовым условиям своим, находящуюся в значительной своей части в состоянии брожения. К успокоению ее надлежит стремиться всеми возможными мерами и, без сомнения, следует избегать вносить в среду ее новый горючий материал».³² Нужно отметить, что в России тогда проживало пять миллионов евреев, что составляло 4% общей численности населения империи.

Согласно проекту Булыгина, в коренных русских губерниях один депутат избирался от 250 тысяч населения, тогда как на окраинах – от 350 тысяч. Совет министров согласился с этим предложением, исходя из того, что «русскими собрана была русская земля, и на плечах русских и до сих пор окраины продолжают лежать тяжелым бременем». Сделанное им изменение касалось только западных и прибалтийских губерний, на которые он, вопреки мнению Булыгина, распространил норму представительства для внутренних губерний России.³³

На рассмотрение Совета министров были представлены четыре варианта избирательной системы, а именно выборы: 1) сословные, 2) всеобщие, равные и прямые, 3) непрямые через общественные организации и 4) ограниченные имущественным цензом. Сам автор проекта склонялся к последнему варианту. Выборы через общественные организации, полагал он, не годятся для избрания депутатов парламента. Первый (сословный) вариант устарел – российское общество уже потеряло сословные черты: дворянство активно расставалось с земельной собственностью, а крестьянство уходило в города, превращаясь в сезонных заводских рабочих (в этом вопросе Булыгин столкнулся с сильной оппозицией консерваторов, для которых именно сословный вариант был наиболее предпочтительным). «Общий всем народам экономический процесс, в связи с целым рядом государственных преобразований последних десятилетий, – писал министр в своем проекте, – давно уже расшатал, а во многом и уничтожил те сословные подразделения, которые начертаны в законе. Развитие общественной жизни постепенно выдвигает ряд интересов, которые мощною цепью связывают людей друг с другом, без различия состояний и происхождения, заменяя понятием общественного

32 Там же, д. 2, л. 26. – Мемория Совета министров по делу о порядке осуществления высочайших его императорского величества преуказаний, возвещенных в рескрипте от 18 февраля 1905 г.

33 Там же, л. 145.

интереса понятие пользы и нужд сословных».³⁴ Всеобщие выборы, по мнению Булыгина, были неосуществимы ввиду разноплеменности населения империи и его низкой грамотности.

Таким образом, оставались только цензовые выборы. «Хотя в державах Западной Европы быстро и неудержимо растущий процесс демократизации учреждений и нравов влечет за собою все большее и большее участие в делах государственного управления широких народных масс, – писал министр в своих «соображениях», – тем не менее и во многих из этих стран основанием участия в выборах является до сих пор имущественный ценз. Такой ценз, как показатель гражданской устойчивости, сохраняется в Англии, Венгрии, а отчасти и в Австрии в форме владения имуществом определенной стоимости, в Пруссии и Италии в форме уплаты государственных ими общинных налогов и т.д.».³⁵

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА НА ОКРАИНАХ

Следуя предложениям Булыгина, избирательный закон от 6 августа вводил особые правила для выборов в ряде окраинных губерний, областей и генерал-губернаторств Царства Польского, Сибири, Урала, а также для «кочевых инородцев» Тургайской области. Таким образом, впервые в истории России большинству из них были предоставлены избирательные права.³⁶ Для обсуждения соответствующих правил была учреждено специальное Собрание. Оно рассматривало правила на основании планов, предложенных министрами внутренних дел, сначала А.Г. Булыгиным, а потом его преемником П.Н. Дурново.³⁷

Польша

В губерниях Царства Польского поляки составляли 72, а русские – всего 2,9% населения. В отличие от коренной России польское крестьянство не имело сословной организации и потому съезды волостных уполномоченных создать здесь не было возможности. Взамен Булыгин предложил учредить крестьянскую курию из тех крестьян, которые имели

34 Там же, л. 63. – Соображения министра внутренних дел о порядке осуществления высочайших его императорского величества предубаждений, вознесенных в рескрипте от 18 февраля 1905 г.

35 Там же, л. 70.

36 *Калинычев*. Государственная дума. С. 30.

37 Это Особое собрание было учреждено на основе избирательного закона 6 августа 1905 г. и вновь под председательством Д.М. Сольского. В его состав вошел 21 человек, включая таких известных деятелей, как Э.В. Фриш, Н.С. Таганцев, С.Ю. Витте, А.С. Стишинский. Кроме них к работе собрания (часто в качестве наблюдателей) привлекались местные деятели, в том числе генерал-губернаторы. Деятельность Сольского по составлению избирательного законодательства продолжалась вплоть до открытия I-й Думы в апреле 1906 г.

землю в гмине, причем независимо от размеров их надела. Выборщики, избираемые съездами уполномоченных от гмин, вместе с выборщиками от уездных съездов землевладельцев и съездов городских избирателей должны были образовать губернские избирательные собрания. «Польскую» норму представительства, как указывалось, проект Булыгина определял по принципу один депутат от 350 тысяч населения.

В Совещании были рассмотрены проблемы особого представительства от польского крестьянства, а также вопрос о норме представительства для губерний Царства Польского вообще. Первый был поднят меньшинством участников Совещания, которые стремились ввести в Польше сословный избирательный принцип; второй инициировали польские землевладельцы, приглашенные туда в качестве наблюдателей. Они же потребовали учета размеров земельной собственности в отношении крестьян. Однако большинство членов Совещания, включая и председателя, сочло введение сословного принципа на выборах в Польшу неприемлемым на том основании, что:

«Бессословность населения губерний Царства Польского существует уже в продолжение почти целого столетия параллельно с сословностью во внутренних губерниях и сохранение этого различия в отношении порядка выборов в Думу являлось бы лишь естественным последствием действительного положения вещей. Восстановление же принципа сословности, хотя бы и в отношении одного лишь класса местных жителей, для участия в выборах членов Государственной думы, было бы искусственным возвратом к давно отжившей свое время классовой разобщенности, законодательным регрессом, недопустимым вообще и непонятным для населения».³⁸

Требование об отдельных избирательных сходах соответственно размеру земельной собственности также было отклонено, но предложение об увеличении нормы представительства от Польши встретило поддержку большинства членов Совещания. В результате Польша получила право избирать 37 депутатов Государственной думы, что фактически уравнивало ее в правах с внутренними губерниями России. По мнению большинства членов Совещания, «в ряду прочих окраин, с их, по большей части, полудиким населением, губернии Царства Польского резко выделяются по своей высокой культурности и интенсивной экономической жизни. Низведение этого края уменьшением числа выборных от него в Государственной думе на один уровень со среднеазиатскими владениями, не оправдываемое соображениями государственной пользы, послужило бы лишь поводом к возбуждению недовольства среди местного населения и вызвало бы в среде членов Думы, при самом начале ее деятельности, нежелательное отношение к правительству и сетование

38 РГИА, ф. 1544, дополнительная опись к 16 т., д. 10, л. 203.

на его пристрастие».³⁹ Здесь же говорилось о том, что даже присутствие в Государственной думе некоторых «лишних» депутатов от Польши не причинит какого-либо ущерба русским интересам, но сможет «внести в среду польского общества сознание справедливого к нему отношения и то успокоение, в котором оно ныне так нуждается».⁴⁰

Сибирь

Необъятные сибирские владения Российской империи проект министра внутренних дел предлагал разделить на три части: (1) Западную, (2) Восточную и (3) Якутскую области. В первой из них, где русское население преобладало, проект предусматривал образование только съездов городских избирателей и съездов уполномоченных от волостей в каждом уезде. Съезды же землевладельцев в отличие от Европейской России здесь предлагалось не вводить – землевладельцы должны были участвовать в съездах городских избирателей, а инородцы – в съездах избирателей от волостей. Каждое губернское собрание выборщиков от обоих съездов было должно избрать депутатов в Государственную думу по норме один депутат от 350 тысяч жителей. Один из депутатов – «обязательный мужик» – избирался из числа выборщиков-крестьян.

В ходе обсуждения проекта члены Особого совещания высказались за уравнивание нормы думского представительства от Западной Сибири (особенно от Иркутской губернии) с внутренними губерниями России, поскольку «в Сибири, за исключением некоторых местностей, где преобладают инородцы, население, в особенности сельское, составляющее подавляющее большинство, чисто русское и очень крепкое в государственном смысле». Сокращенный же вариант представительства, по мнению членов Совещания, был чреват неприятными последствиями. Так, по норме исходного проекта в Думу от той же Иркутской губернии мог быть избран инородец, что было нежелательно, «так как интересы русского и инородческого населения далеко не сходятся между собою».⁴¹

Точка зрения их оппонентов сводилась к тому, что сибирские «инородцы» не отличаются от русских крестьян «в формах жизни и гражданском развитии», а «отступление от предположенной вообще для крайны нормы одного члена Государственной думы на 350 тысяч жителей допущено только для губерний Царства Польского исключительно ввиду высокого культурного уровня населения этих губерний и весьма интенсивного развития в них различных сторон экономической жизни». Между тем, «население губерний сибирских раскинуто, при незначительности городов, на огромном пространстве и состоит более чем наполовину из инородческих племен, которые, по степени своей культурности,

39 Там же, л. 207.

40 Там же.

41 Там же, оп. 2, д. 12, л. 89. – Мемория Особого совещания для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной думе правил.

конечно, не могут быть сравниваемы с населением губерний Царства Польского». После интенсивного обмена мнениями Совещание утвердило положения исходного проекта по Западной Сибири.⁴²

Во второй, Восточной части Сибири проект министра внутренних дел предусматривал введение отдельного представительства от каждой из проживавших здесь сословно-этнических групп – русских, казаков и инородцев. Казаки объединялись в собственный избирательный округ и выбирали одного депутата. Малочисленные здесь русские делились на две курии, городскую и сельскую. Каждое областное собрание из их выборщиков получало право избрания своего депутата в Думу. Право избрания своего депутата было предоставлено тоже бурятам Забайкальской области – они рассматривались как носители более высокой сравнительно с другими малыми народами культуры и притом были буддистами. В третьей, Якутской области, хотя большинство населения составляли инородцы, все они были православными. Поэтому местным избирателям было предоставлено право образовать объединенный съезд из землевладельцев, представителей городов, крестьян и инородцев. На практике это означало, что Якутская область будет представлена в Думе инородцами.⁴³

Рассмотрев эту часть исходного проекта, Совещание решило предоставить сибирским территориям право избирать в Думу 14 депутатов от ее Западной части, 7 – от Восточной, в том числе по два от Якутской и Забайкальской областей.

Средняя Азия и Урал

К моменту разработки думского избирательного законодательства русское население среднеазиатских территорий, относительно недавно вошедших в состав России, составляло всего 590 тыс. человек, или чуть больше 7,5% почти 8-миллионной общей численности здешних жителей. Их подавляющее большинство проживало в двух из девяти областей региона: 170 тыс. (или 25,5%) в Акмолинской области и 160 тыс. (или 24,9%) в Уральской. В свою очередь, киргиз-кайсацкое население Семипалатинской, Семиреченской, Тургайской и Уральской областей составляло от 70 до 90% общего числа жителей; большую часть населения Закаспийской, Самаркандской и Ферганской областей также составляли представители коренных народов – туркмены, узбеки и сарты, соответственно.

Применительно к Степному краю министр внутренних дел предложил отдельное представительство от казаков, инородцев и русских, понимая, что если в основу группировки избирателей положить иной принцип (например, сумму налога или размер земельного владения), то как

42 Там же, л. 94.

43 Там же, л. 214.

русские, так и казаки будут вообще лишены думского представительства. Казаки Акмолинской и Семипалатинской областей должны были выбирать члена Государственной думы на тех же основаниях, что и казачество Сибири; инородцы – на областном собрании выборщиков от городов и волостей; относительно многочисленное русское население Акмолинской области – на областном собрании выборщиков от городов и волостей. Во всех других областях русским, включая землевладельцев, предстояло избирать своих депутатов на городских съездах. Таким образом власти стремились хоть как-то компенсировать малочисленность русских, проживавших на этих территориях, и обеспечить их парламентское представительство.⁴⁴

С теми же трудностями разработчики проекта встретились и в областях Туркестана, особенно в Самаркандской и Ферганской, русское население которых составляло 120 тыс. человек, или 1,5% от общей численности, и 8 тыс., или 0,5%, соответственно. Было предложено отделить казаков и инородцев от русских в Семиреченской области с предоставлением им права избрания не менее одного члена Государственной думы на объединенном собрании выборщиков от городских избирателей и волостей. В отношении других областей региона предлагалось два варианта: первый – когда общие (т.е. от русских и инородцев) выборщики выбирают члена Государственной думы на совместном собрании – почти гарантировал избрание в Думу инородца и второй, который предусматривал отдельные собрания выборщиков от инородцев и русских.

Сомнительные избирательные перспективы русских жителей региона настолько обеспокоили членов Особого совещания, что некоторые из них даже заговорили о ненужности там выборов членов Государственной думы вообще, поскольку, ввиду недавнего присоединения к России, туземное население «не может считаться достаточно подготовленным к участию в предстоящей общегосударственной законодательной работе».⁴⁵ Однако большинство выступило против этого мнения, указав, что:

«Устранение населения Туркестанского края от участия в выборах в Государственную думу явилось бы мерою несправедливою и даже в политическом отношении небезопасною, так как это население, почти однородное по составу своему с населением степных областей, пользующимся уже избирательным правом, ожидает от правительства предоставления ему участия в избрании членов Государственной думы».⁴⁶

Меньшинство членов Совещания отметило, что всенародные выборы способствуют осознанию инородцами их принадлежности к России: «Объединение русских с инородцами в деле выборов должно послужить

44 Там же, д. 14, л. 78-80. – Мемория Особого совещания для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной думе правил.

45 Там же, д. 13, л. 145

46 Там же.

к большему сближению сих национальностей, к чему всегда стремилась наша государственная идея в Средней Азии».⁴⁷ Большинство настаивало на предоставлении русским права выбирать депутата Государственной думы самостоятельно, ссылаясь на недавнее присоединение Центральной Азии к России.⁴⁸ В итоге Совецание приняло вторую схему отдельных съездов выборщиков для русского и туземного населения региона.

Кавказский край

Как известно, в 1905-1907 гг. межнациональные отношения на Кавказе особенно обострились. Грузины, армяне и так называемые татары (т.е. азербайджанцы) составляли большинство в Тифлисской, Ереванской и Елисаветпольской губерниях, причем в Ереванской «татары», а в Елисаветпольской армяне являлись второй по численности группой населения.

Учитывая все это, участники Совецания первым делом обсудили возможность отсрочки выборов в крае вообще. По мнению Д.Ф. Трепова, такая мера, «хотя, может быть, временно и усилит в крае смуту, но обстоятельство это все же будет менее опасно, чем допущение избрания членов Думы от Кавказа. Ибо результатом выборов может, при существующем положении вещей, оказаться избрание уполномоченных лиц из числа представителей исключительно революционных местных элементов».⁴⁹ Кавказский наместник И.И. Воронцов-Дашков выступил против этого предложения. «Отсрочка выборов в Думу, – указал он, – отнюдь не оказала бы содействия к умиротворению края, а, наоборот, вызвала бы сетования среди умеренных элементов местного населения и создала бы почву для усиления противоправительственной агитации». Более того, отсутствие в Думе выборных от Кавказа, по мнению наместника, могло «пагубно отразиться на неотложно необходимых мерах по переустройству края. Что касается местных беспорядков, то они отчасти обусловлены проявлениями племенной вражды, которая не должна отразиться на выборах, не дающих преимуществ отдельным национальностям».⁵⁰ Совецание постановило просить кавказское наместничество заняться детальной разработкой региональных выборных правил.

Вскоре такой проект был представлен. Его авторы подчеркивали, что степень революционного брожения на Кавказе сильно преувеличена, и большинство местных жителей в действительности находится вне его влияния. Но, принимая во внимание острую межнациональную вражду, проект предлагал ввести в Кубанской области отдельные собрания

47 Там же, л. 147.

48 Там же, л. 148.

49 Там же, д. 11, л. 301. – Мемория Особого совещания для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной думе правил.

50 Там же.

выборщиков для казаков и туземного населения. В Елисаветпольской и Ереванской губерниях, где участниками конфликта были армяне и «татары», проект предусматривал поручить образование избирательных участков самому наместнику.

Представители разных городов Кавказа, приглашенные в Совецание, отмечали, что думские выборы необходимы для успокоения края, так как Государственная дума станет знаменем, под которым объединится все законопослушное и благомыслящее население региона; отсрочка же выборов может лишь дать революционерам новый повод для противоправительственной агитации. В итоге Совецание решило представленный проект одобрить, выборы на Кавказе не откладывать и поручило наместнику определить конкретную дату их проведения.⁵¹

Разработка думского избирательного законодательства на национальных окраинах завершилась к весне 1906 г., когда были утверждены правила проведения выборов в Якутской области и в нестепной части Средней Азии. Во всех случаях национальные окраины получили собственные курии. Иными словами, избирательное законодательство последовательно проводило принцип национального представительства, который обеспечивал малым народам возможность избрать своих депутатов в Государственную думу, пусть и в небольшом количестве. Таким образом были созданы предпосылки для действительного объединения разных народов в составе Российской империи. Уникальность ситуации заключалась в том, что равноправными участниками парламентского процесса становились жители не только метрополии, но и национальных полукOLONИальных окраин. Подобный способ решения национального вопроса вполне соответствовал представлениям либерального «Союза Освобождения». Поэтому новое избирательное законодательство в принципе могло стать основой для компромисса с либералами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

А.Г. Булыгин и Д.М. Сольский проявили более высокую способность адаптироваться к изменяющимся условиям, чем это принято считать в историографии. Более того, одна реформа не могла не сопутствовать другой. Создание парламента дало реформаторам почву для изменения государственного строя в целом. Поскольку реформа проводилась в обстановке революции, ее целью стало преодоление раскола общества. Авторы проекта нового избирательного закона старались решить эту задачу посредством предоставления избирательных прав гражданам всей страны, включая жителей окраин. В результате почти все мужчины, жившие на территории России, получили избирательные права. Если сравнить выборную систему России с избирательным законодательством других европейских стран своего времени, мы увидим ее уникальность в том,

⁵¹ Там же, л. 303, 319.

что многие нерусские народы, включая азиатские, получили избирательные права наравне с коренным русским населением. Введение национально-го представительства в виде национальных курий, особенно на окраинах, указывает на то, что задача государственного объединения и модернизации выступила приоритетной по отношению к идеологии русского национализма.

Новый государственный Основной закон, введенный в действие 23 апреля 1906 г., учредил обновленный Государственный совет, Государственную думу и Совет министров и определил соотношение их функций. Установившийся в результате порядок можно назвать «строем 23-го апреля». Рискнем предположить, что типологически сложившееся государство являлось государством-нацией (nation state), во многом сходным с другими европейскими государствами. Разница состояла лишь в том, что вопреки известному мифу о России как «тюрьме народов», участие в ее политической жизни было обеспечено и для тех жителей окраин империи, которые по европейским стандартам того времени подобным правом обладать не могли.

Как известно, первая и вторая Государственные думы, выборы в которые прошли в условиях «строения 23-го апреля», по своему составу отличались от последовавших Дум тем, что большинство их депутатов составляли крестьяне, либеральная и социалистическая интеллигенция и представители нерусских народов.⁵² С думской трибуны эти депутаты требовали разрешения аграрного вопроса и расширения автономии окраин. Их активность вызвала опасения в лагере русских националистов. На втором съезде дворянских уполномоченных, который состоялся 14-18 ноября 1906 г., отмечалось: «Если бы, например, в Англии производились выборы по «витте-булыгинской» системе, то в парламенте, где теперь нет ни одного неангличанина, кроме нескольких десятков ирландцев, должно было бы быть 350 индусов, 150 сомали[йцев] и канадцев и только 100 англичан». «Если Дума не могла дать ничего хорошего, то потому, что она являлась винегретом из разных народностей. Всякий раз, когда наши предки, завоеывая чужие страны, жертвовали своей кровью, мы приобретали себе нового врага, помимо, конечно, тех народностей, которые с нами слились культурно, а потому и опасно призывать их к государственному строению», – говорили дворянские депутаты.⁵³

Новый избирательный закон 3 июня 1907 г. соответствовал требованиям русских националистов. В царском Манифесте о роспуске второй

52 О ходе выборов в первые Государственные думы подробнее см.: T. Emmons, *The Formation of Political Parties and the First National Elections in Russia* (Cambridge, Mas., 1983); Кр-ль М. Как прошли выборы в Государственную думу. СПб., 1906; Смирнов А. Как прошли выборы во 2-ую Государственную думу. СПб., 1907.

53 Труды второго съезда уполномоченных дворянских обществ 31 губернии. 14-18 ноября 1906 г. СПб., 1906. С. 21.

Государственной думы подчеркивалось: «Созданная для укрепления государства российского, Государственная дума должна быть русской по духу. Иные народности, входившие в состав державы нашей, должны иметь в Государственной думе представителей нужд своих, но не должны и не будут являться в числе, дающем им возможность быть вершителями вопросов чисто русских. В тех же окраинах государства, где население не достигло достаточного развития гражданственности, выборы в Государственную думу должны быть временно приостановлены».⁵⁴ По новому закону количество думских депутатов от окраин было сокращено на треть. В Центральной Азии инородцы совсем потеряли право быть избранными в депутаты. Третья Государственная дума, выборы в которую проходили по третьейиюньскому избирательному закону, по своему составу кардинально отличалась от предшествующих. Количество депутатов от крестьянства уменьшилось с четвертой части в первой Думе и трети во второй до 1/7 от общей численности депутатов. Представительство от окраин упало до ничтожного числа. С другой стороны, русские депутаты получили 338 места из 429-х.⁵⁵

В результате Третья Государственная дума стала парламентом русских, помещиков и чиновников. Целый ряд реформ, проведенных в 1905-1906 гг., имел своей главной целью инкорпорацию народов и народностей в Российскую империю, однако достичь этой цели с помощью созыва такого типа народного представительства, как III-я Государственная дума, оказалось невозможным. Если согласиться с мнением, что модернизированная империя в эпоху «государства-нации» предполагает, с одной стороны, демократию в метрополии, а с другой – отсутствие либерализма и демократии в колониях,⁵⁶ то после изменения избирательного закона, последовавшего 3 июня 1907 г., Российская империя стала именно такой.

54 *Калинычев*. Государственная дума. С. 271-273.

55 *Аврех А.Я.* П.А. Столыпин и судьба реформ в России. М., 1991. С. 28; *МВД*. Выборы в Государственную думу третьего созыва. Статистический отчет особого делопроизводства. СПб., 1911. С. XXXV-XXXVI.

56 Подобную дефиницию империи и национального государства разделяет и такой признанный специалист в области международных отношений, как Кэничи Накамура, профессор Университета Хоккайдо. – См.: *Накамура К.* Империя и демократия // Структурные изменения в мировой политике Т. 3. Мировой порядок / Под ред. Ёсиказу Сакамото. Токио, 1994. С. 187 (на яп. яз).