



УДК 342.4(091)
ББК 67.400.11,01

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЕКТ М.Т. ЛОРИС-МЕЛИКОВА: ПРЕДПОСЫЛКИ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Ваграм Рафикович Давтян

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права,
Волгоградский государственный университет
davagram@yandex.ru, kmp@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Становление российского парламента было многоэтапным, противоречивым, драматичным процессом и в годы царского самодержавия, и в советский период нашей истории. Царизму не нужна была реальная представительная и законодательная власть, поэтому проекты создания в Российской империи парламента С.Е. Десницкого (1768 г.), М.М. Сперанского (1809 г.), Н.Н. Новосильцева (1820 г.) и М.Т. Лорис-Меликова (1881 г.) по разным причинам были отвергнуты. В результате Россия отстала в государственном и общественном развитии.

Настоящее исследование предполагает краткий анализ содержания одного из таких проектов, получившего условное название «Конституция Лорис-Меликова», как не реализованного проекта политической реформы, предложенного министром внутренних дел графом М.Т. Лорис-Меликовым на рассмотрение императора Александра II в январе 1881 г., на исходе эпохи великих преобразований.

Ключевые слова: конституция, проект, общество, управление, комиссия, закон.

Одним из важнейших этапов развития российской правовой системы наряду с судебной реформой является законодательное обеспечение реформ, проведенных в начале 60-х – 70-е гг. XIX в., которые по своему влиянию на государственно-правовую и общественную жизнь оцениваются как «великие»: было отменено крепостничество (1861 г.), проведены образовательная (1863 г.), военная (1874 г.) реформы, реформы земского (1864 г.) и городского (1870 г.) самоуправления; аграрная реформа в Польше (1864 г.). При этом либерализация общественно-политической жизни имела разнохарактерные последствия. С одной стороны, буржуазная мотивация хозяйственного развития стимулировала производство, политические свободы – гражданскую инициативу. С другой стороны, реформированная административная политика самодержавия определила конфликт между традициями управ-

ления и объективными потребностями общественного развития. Привычные полицейские методы управления шли вразрез с демократическими институтами, сформированными в результате судебной, земской, городской реформ. По словам министра внутренних дел графа М.Т. Лорис-Меликова, «новые порядки создали во многих отраслях управления новое положение для представителей власти, требовавшее других знаний, других приемов деятельности, иных способностей, чем прежде» [6, с. 133]. Кроме того, проникшие с Запада идеалы «свободы» спровоцировали в России террор.

После террористического акта 1881 г. в отношении Александра II образовалось сообщество специалистов, выдвинувшее новую парадигму в организации системы обеспечения безопасности России, суть которой состояла в объединении органов общей и полити-

ческой полиции под одним общим руководством. Сложилось устойчивое понимание необходимой консолидации всех сил и средств в борьбе с террором, создания единой структуры, обладающей как полномочиями, так и возможностями предотвратить революционный террор против лично императора и членов его семьи, способной обеспечить безопасность первых лиц государства как в местах их постоянного пребывания, так и во время поездок по стране и за рубеж [8, с. 59].

Помимо этого очевидной стала необходимость дополнения политики беспощадных репрессий в отношении участников революционного движения попытками привлечь на свою сторону либеральное дворянство и буржуазию обещаниями «конституции». На протяжении почти полувека с середины XIX в. разработка планов политического реформирования на основе «конституционных» нововведений не снималась с повестки дня высшей политической власти [7, с. 63].

В январе 1881 г. М.Т. Лорис-Меликов подал императору Александру II записку с проектом, который вошел в историю как «Конституция Лорис-Меликова». В частности, указав на невозможность распространения в России конституционных учреждений и созыва земского собора, министр настаивал в то же время на необходимости удовлетворения тех стремлений передовых представителей общества к участию в государственной жизни, которые представлялось возможным расценить как понятные, законные, а также выраженные в лояльных формах.

Как отмечал С.А. Муромцев, «в обществе есть запас самостоятельных суждений, стремящихся к свободному выражению. Чем сильнее будут отменять это законное стремление, тем скорее оно бросится по пути незаконному; и чем резче обнаружится несоответствие между стремлениями общества и образом действий власти, тем распространеннее и ярче станут формы незаконного протеста. Помимо того никакие репрессалии не в состоянии убить свободного развития мысли» [3, с. 493].

По мнению М.Т. Лорис-Меликова, следовало вернуться к тому способу привлечения общественных сил на государственную работу, который практиковался в эпоху разработ-

ки крестьянской реформы. Так, было предложено создать две временные комиссии для подготовки законопроектов по финансовым вопросам и местному управлению, а также общую законосовещательную комиссию. В эти комиссии должны были войти наряду с чиновниками выборные депутаты, избираемые губернскими земскими собраниями (по два от губернии) и городскими думами (от крупных городов). Предлагалось также дополнить Государственный совет 10–15 выборными представителями общественности.

Комиссия для подготовки законопроектов по вопросам местного управления (Административно-хозяйственная комиссия) предназначалась для общих административных преобразований: а) преобразование местного губернского управления в части точного определения объема его прав и обязанностей, а также приведения административных учреждений в надлежащее соответствие с судебными и общественными учреждениями, потребностями управления; б) восполнение законодательства вследствие отмены крепостничества исходя из возникших в связи с этим потребностей крестьянского населения; в) выявление способов прекращения существующих ранее обязательных отношений бывших крепостных крестьян к своим помещикам в целях облегчения выкупных крестьянских платежей в тех местностях, где опыт указал на крайнюю их обременительность; г) приведение в соответствие с действующим законодательством земского и городского положений; д) организация продовольственных запасов и системы народного продовольствия в целом; е) предпринятие мер к охранению скотоводства.

Предметом деятельности финансовой комиссии выступали в основном паспортный и податный вопросы. Решения по ним вносились в доклад, который предварительно рассматривало министерство внутренних дел, после чего все материалы передавались императору на рассмотрение.

Составленные указанными подготовительными комиссиями законопроекты должны были поступать на обсуждение общей комиссии, образованной из полного состава подготовительных комиссий, а также лиц, призываемых с мест в качестве экспертов. Состав

общей комиссии зависел от мнения императора. Кроме того, комиссия получала право заниматься только тем, что было предоставлено ее рассмотрению.

Эксперты избирались земскими учреждениями по два представителя от каждого земства. Аналогичным образом предоставлялось право крупным городам выбирать своих двух представителей. В местностях, в которых не были введены учреждения земского или городского самоуправления, предполагалось уже по выбору власти приглашать двух представителей местного общества. Помимо этого М.Т. Лорис-Меликов предполагал предоставить земствам право выбирать своих выборных из местных людей, знакомых с положением и обстоятельствами обсуждаемых дел. Иными словами, по проекту допускалось участие местной интеллигенции, что, безусловно, имело бы довольно важное значение.

Разработанные общей комиссией законопроекты подлежали вынесению на рассмотрение в Государственный совет, в состав которого приглашалось бы 10–15 выборных лиц – представителей общественного мнения.

При этом работа подготовительной и общей комиссий должна была иметь только совещательное значение и неизменную систему порядка возбуждения законодательных вопросов и рассмотрения их в Государственном совете.

Таким образом, комплекс разработанных М.Т. Лорис-Меликовым реформ представляется возможным условно разделить на четыре блока: политические нововведения, касающиеся народного представительства и повышения роли земства в управлении Россией; меры экономического и финансового характера, призванные повысить благосостояние народа, прежде всего крестьян; совершенствование системы народного просвещения; некоторое ослабление цензурных ограничений для средств массовой информации, если употребить современный термин.

Вместе с тем анализ содержания представленного проекта М.Т. Лорис-Меликова позволяет заключить, что в его основе отсутствовали положения, связанные с конституционным устройством, как следствие, называть его конституцией не совсем корректно.

Кроме того, видится, что установившееся представление о М.Т. Лорис-Меликове как о конституционалисте, как о лице, стремившемся ввести какую-нибудь конституцию или хотя бы ее зародыш по западному образцу, также не соответствует действительности. Напротив, он совершенно определенно и резко отрицал возможность перенесения в Россию сложившихся на Западе конституционных форм, утверждая, что оригинальность их условий является неприемлемой для России. Более того, несвоевременным для него был и вопрос об учреждении законосовещательного собрания в духе славянофилов либо земского собора по образцу старинных русских земских соборов XVI и XVII веков.

В этой связи в качестве приоритетных задач министр определил упорядочение положения дел в России путем ряда законодательных и административных мер, а также восстановление нарушенной деятельности учреждений, созданных реформами 60-х годов. Впоследствии предполагалось допустить в той или иной форме определенное участие представителей населения в обсуждении государственных дел. Принимая во внимание заметное уменьшение социальной роли дворянства после освобождения крестьян, а также возросшую роль местного самоуправления как нового фактора развития страны, М.Т. Лорис-Меликов полагал, что именно земство заполнит то политическое пространство, которое возникло между верховной властью и поместным дворянством [1, с. 19].

Убийство императора Александра II оказалось роковым для проекта М.Т. Лорис-Меликова. В докладной записке новому царю 6 марта 1881 г. министр писал: «Правительство должно сказать себе заранее, что цель состоит в образовании в ближайшем будущем такого законодательного органа, который, не стесняя верховной власти, давал бы ей возможность узнавать о положении в стране не из мертвых донесений, а из живого обмена администрации и общества. Никакие правительственные меры не способны вызвать желательного оздоровления, раз в их основу не будут положены следующие принципы: самодержавие, законность, равенство гражданских и политических прав, неприкосновенность собственности и т. д.» [5, с. 59].

Следует отметить, что предложение М.Т. Лорис-Меликова поначалу даже встретило поддержку Александра III, который некоторое время колебался, прежде чем отверг его. На обсуждении проекта 8 марта 1881 г. с резкой критикой выступил граф С.Г. Строганов, заявивший, что этот проект ведет «прямо к конституции». С.Г. Строганова поддержали Александр III и К.П. Победоносцев [2, с. 31].

Давление со стороны реакционеров на нового царя постепенно перевесило мнение нескольких либералов-реформаторов (М.Т. Лорис-Меликова, Д.А. Милютина, А.А. Абазы и др.), и М.Т. Лорис-Меликов вынужден был подать в отставку. Александр III приступил к реализации консервативно-охранительной политики контрреформ.

Таким образом, предложения М.Т. Лорис-Меликова, изложенные в его «Всепоподданнейшем докладе» императору 28 января 1881 г., были только очень осторожным, даже робким шагом к конституции, а не собственно конституцией. Речь не шла об ограничении самодержавия законом, который был бы выше монарха, или о создании парламента и выборах депутатов. Министр лишь предлагал дать представителям третьего сословия право участвовать в обсуждении законодательных инициатив, исходящих от монарха.

По мнению М.М. Ковалевского, это была не более чем «скромная попытка примирения культурных классов с бюрократией и абсолютизмом», провал которой, однако, перечеркнул «единственный путь к мирному развитию русского народа» и завершению великих реформ [4, с. 35].

Вместе с тем, даже при всей скромности и ограниченности этого проекта, он все же свидетельствует о попытке введения в государственный механизм важного конституционного принципа – народного представительства. Преобразованный Государственный совет становился своеобразным зародышем парламента, а сам проект знаменовал возможное зарождение парламентской системы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Галустьян, О. А. О Лорис-Меликове, главе МВД России, и его реформе при императоре Алек-

сандре II / О. А. Галустьян // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2012. – № 4. – С. 19–23.

2. Дневник Перетца (государственного секретаря) (1880–1883). – М. ; Л. : Госиздат, 1927. – 172 с.

3. Записка С.А. Муромцева М.Т. Лорис-Меликову (1880 г.) // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии : сб. док. / авт.-сост. А. В. Гоголевский, Б. Н. Ковалев. – М. : Гардарики, 2000. – С. 492–511.

4. Коваленко, Н. А. Владимир Дмитриевич Набоков: человек и политик / Н. А. Коваленко. – М. : МАКС Пресс, 2002. – 304 с.

5. Конституция графа М.Т. Лорис-Меликова и его частные письма. – Берлин : Тип. Штейница, 1904. – 69 с.

6. Томсинов, В. А. Конституционный вопрос в России в 60-х – начале 80-х годов XIX века / В. А. Томсинов. – М. : Зерцало-М, 2013. – 336 с.

7. Шеховцов, В. А. Некоторые аспекты становления российского парламента / В. А. Шеховцов // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 7. – С. 63–65.

8. Яковлев, Л. С. Парадигмальный подход в исследовании процесса возникновения и становления спецслужб дореволюционной России / Л. С. Яковлев // История государства и права. – 2013. – № 14. – С. 59–63.

REFERENCES

1. Galustyan O.A. O Loris-Melikove, glave MVD Rossii, i ego reforme pri imperatore Aleksandre II [On Loris-Melikov, the Head of the MIA of Russia and His Reforms During the Reign of Alexander II]. *Mezhdunarodnoe ugovnoe pravo i mezhdunarodnaya yustitsiya*, 2012, no. 4, pp. 19-23.

2. *Dnevnik Perettsa (gosudarstvennogo sekretarya) (1880-1883)* [Diary of Perets (State Secretary) (1880-1883)]. Moscow, Leningrad, Gosizdat Publ., 1927. 172 p.

3. Zapiska S.A. Muromtseva M.T. Loris-Melikovu (1880 g.) [Note by S.A. Muromtsev, M.T. Loris-Melikov (1880)]. Gogolevskiy A.V., Kovalev B.N. *Konstitutsionalizm: istoricheskiy put Rossii k liberalnoy demokratii: sb. dok.* [Constitutionalism: Historical Path of Russia Towards a Liberal Democracy: a Collection of Documents]. Moscow, Gardariki Publ., 2000, pp. 492-511.

4. Kovalenko N.A. *Vladimir Dmitrievich Nabokov: chelovek i politik* [Vladimir Dmitrievich Nabokov: the Man and the Politician]. Moscow, MAKS Press, 2002. 304 p.

5. *Konstitutsiya grafa M.T. Loris-Melikova i ego chastnye pisma* [The Constitution of Count

M.T. Loris-Melikov and His Private Letters]. Berlin, Tip. Shteynitsa Publ., 1904. 69 p.

6. Tomsinov V.A. *Konstitutsionnyy vopros v Rossii v 60-kh – nachale 80-kh godov XIX veka* [The Constitutional Question in Russia in the 1960s – early 1980s of the 19th Century]. Moscow, Zertsalo-M Publ., 2013. 336 p.

7. Shekhovtsov V.A. Nekotorye aspekty stanovleniya rossiyskogo parlamenta [Some Aspects of

Formation of the Russian Parliament]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo*, 2013, no. 7, pp. 63-65.

8. Yakovlev S.L. Paradigmalnyy podkhod v issledovanii protsessa vzniknoveniya i stanovleniya spetssluzhb dorevolyutsionnoy Rossii [Paradigmatic Approach to the Study of the Process of Appearance and Development of Special Services in Pre-Revolutionary Russia]. *Istoriya gosudarstva i prava*, 2013, no. 14, pp. 59-63.

THE CONSTITUTIONAL PROJECT BY M.T. LORIS-MELIKOV: PRECONDITIONS AND IMPLICATIONS

Vagram Rafikovich Davtyan

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,
Department of Constitutional and Municipal Law,
Volgograd State University
davagram@yandex.ru, kmp@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The formation of the Russian Parliament was a multi-step, controversial, dramatic process in the conditions of the tsarist autocracy, and in the Soviet period of our history. The tsarism did not need real legislative power, so the projects by S.E. Desnitsky (1768), M.M. Speransky (1809), N.N. Novosiltsev (1820) and M.T. Loris-Melikov (1881) on creating the Parliament in the Russian Empire were rejected for a variety of reasons. As a result, Russia has lagged behind in state and public development.

This article suggests a brief analysis of the content of one such project, entitled “The Constitution of Loris-Melikov”, unrealized project of the political reform proposed by the Minister of internal Affairs, count M.T. Loris-Melikov for the consideration by Emperor Alexander II in January, 1881, at the end of an era of great transformations.

Key words: constitution, project, society, management, commission, law.