

А.Н.Медушевский Конституционная монархия в России// ВИ. 1994. №8.

Споры о том, стала ли Россия конституционной монархией, начались сразу же после опубликования манифеста 17 октября 1905 года. Русские либеральные юристы склонны были именно так рассматривать новый политический порядок. Большинство из них считало, что законодательная власть разделена между царем и Думой, любой закон мог вступить в силу в случае одобрения его последней. Для кадетов вопрос заключало в том, когда конституция появилась и обрела реальный характер. Расходясь в некоторых юридических вопросах, либералы в принципе не сомневались, что Россия стала конституционно-монархическим государством. Обращает, однако, на себя внимание то, что в сочинениях конституционалистов обнаруживается явное противоречие между общей оценкой политического строя в России как ограниченной монархии и конкретным анализом реальной ситуации.

В современной историографии отношения либерально-конституционного движения и монархии в период первой российской революции и последующего конституционно-монархического развития рассматривают прежде всего с точки зрения особенностей политического процесса в предшествовавший первой мировой войне и революции 1917 года. В центре внимания при этом находятся; место либерально-конституционного движения в социальной структуре, участие его в работе Государственной думы в функционировании различных движений, блоков и партий, наконец характер противоречий с монархической властью и правительством. Последние годы характерны углубленным изучением истории либерализма, организаций, программ, тактики отношений с монархическим правительством. Эти вопросы исследуются в связи с изучением вариантов развития страны. Особый интерес вызывает функционирование политической системы, деятельность партий и их лидеров в условиях острого политического кризиса. Исследуются воззрения отдельных наиболее крупных либералов — Б. Н. Чичерина, П.Б.Струве, П.Н.Милюкова, С.А.Муромце этом анализируется прежде всего их политическая идеология. Большое внимание привлекает политическая программа кадетской партии в целом.

Тем не менее, в современной науке нет единого взгляда на рос государственность рассматриваемого периода. Главным предметом остается определение формы правления и природы политического режима России в период конституционных реформ. Он определяется как конституционная монархия, дуалистическая монархия, октроированный (пожалованный) конституционализм, мнимый или даже лжеконституционализм. Ряд авторов вообще считает невозможным отнести российский политический режим к какой-либо развитой форме европейского конституционализма и предпочитает говорить о нем как уникальном. Наконец, существует российская модель конституционализма — это некоторая переходная форма, своего рода конституционный эксперимент, содержащий трансформации в политические системы различного типа, реализовавший их в силу кратковременности своего существования.

Все эти подходы отражают какую-либо одну реальную сторону российского конституционализма, но не содержат общему ответа на вопрос, существовала ли в России конституционная монархия и была ли ее российская модель уникальной. Нам представляется, что получить его можно сравнительно-исторического анализа российского варианта конституционной монархии и ее социологической интерпретации. Главная трудность ведении такого анализа заключается в определении особенностей конституционной монархии как формы правления.

До настоящего времени в историко-правовой литературе продолжается дискуссия, можно ли рассматривать конституционную монархию как особую и самостоятельную форму правления или же следует говорить о ней как о переходной форме, связывающей абсолютизм и парламентаризм. Согласно классическому правовому представлению, конституционализм как форма правления отличается от этих «чистых» форм правления.

От абсолютизма — тем, что представляет собой правовое государство, которое противостоит неправовому или полицейскому государству, поскольку в нем" в отличие от последнего с помощью законодательных норм закреплены определенные отношения между обществом и государством. По сравнению с парламентаризмом конституционализм не является принципиально иной формой государства, но представляет собой лишь форму правления Конституционализм и парламентаризм по-разному отвечают на вопрос о характере отношений народного представительства и правительства, законодательными и исполнительными органами Конституционализм имеет место там, где правительство обладает независимостью по отношению к парламенту. Парламентаризм напротив, означает зависимость правительства от воли парламента.

Для проведения разграничения с абсолютизмом важно знать, что лежит в основе конституции: соглашение или воля монарха, дарующего конституцию (так называемые октроированные конституции); является ли ; представительство свободно избранным на всеобщих выборах, состоит из представителей привилегированных сословий; наконец, существует в этой системе реальное равновесие властей, или оно сохраняет исключительно формальный принцип, при всевластии монарха.

В истории реально имели место три основные типа политических Первый представлен в своем классическом выражении английским вариантом конституционной монархии с всеильным парламентом и безвластным монархом, то есть по существу завуалированной формой парламентской республики Второй — промежуточный — тип конституционной монархии определяется как дуалистическая форма правления, при которой парламент и монарх имеют одинаковые прерогативы в области законодательной, а отчасти и исполнительной власти, осуществляют взаимные контроль и сдерживание. Данный режим возникал в ряде государств и Центральной Европы как результат неустойчивого компромисса крупных революционных потрясений и имел тенденцию эволюции в направлении укрепления монархической власти.

Третий тип конституционной монархии представлял собой так называемый монархический конституционализм. В нем в полной мере реализовалась коалиция монарха и бюрократии против парламента. Историческая функция данного типа состояла фактически в сохранении монархической системы в новых условиях путем изменения структуры власти и правления без изменения ее существа. Этот тип конституционной монархии, реализовавшийся первоначально преимущественно в странах Центральной и Восточной Европы, а затем в России и государствах Азии, в наибольшей степени соответствует представлениям о мнимом конституционализме. Он становится возможным в тех странах, где демократические силы не имеют реальной социальной опоры, расплывлены и вынуждены в силу этого апеллировать к государству, власть отделена от общества, а монарх становится в полной мере заложником бюрократии, не находя ей противовеса в народном представительстве.

Первый тип конституционной монархии характеризуется переходом реальной власти от монарха к кабинету министров, всецело зависим от представительной власти. Формирование кабинетской системы ставит правительство в полную зависимость от парламента. Парламент осуществляет полный контроль над бюджетными ассигнованиями и тем сам деятельностью любой отрасли администрации или исполнительной в целом. Поражение кабинета в парламенте при обсуждении важного вопроса или вследствие прямого голосования вотума недоверия правительству вызывает автоматическую его отставку или роспуск парламента.

Два других типа конституционной монархии на Европейском континенте впервые были представлены наиболее полно в политической Франции эпохи великой революции, где они, сменяя друг друга, получили четкое юридическое выражение в двух основных типах конституций — договорном (1791 г) и октроированном (1814 г.), ставших образцами для других государств — Бельгии, Италии, Германии, Австро-Венгрии, и, наконец, России. Переход к ограниченной, монархии и от нее к республике составлял политическое содержание конституционного процесса ходящей стадии Французской революции.

Начальная его фаза завязана с принятием конституции 1791 г. переходом к конституционной монархии образцом для которой стала политическая система Англии в ее американском прочтении. Однако наиболее последовательно система монарх конституционализма была выражена в Хартии 1814 г., первом историческом варианте так называемой октроированной конституции. Хартия явилась моделью для всех последующих аналогичных законодательных актов, поскольку она впервые синтезировала новую, послереволюционную социальную реальность и старые политические формы.

Хартия 1814 г. (и производная от нее Хартия Людовика-Филиппа 1830 г.) впервые четко сформулировала ряд основных параметров конституционализма: монарх — реальный глава государства, средоточие всех властей и гарант конституции; подлинное разделение властей подменено фиктивным и чисто функциональным; безвластие законодательного корпуса; полная зависимость правительства от монарха и отсутствие вето над ним со стороны парламента; несамостоятельность судебной власти. Хартия 1830 г. повлияла на конституции итальянских государств (Сицилии — 1848 г., Пьемонта — 1848 г., сохранившейся в качестве общеитальянского основного закона вплоть до установления диктаторского режима).

Конституционная монархия в Германии развивалась по линии монархического конституционализма. Здесь получила реализацию особая политическая форма, которой по существу не было аналогов ни в странах парламентской демократии (Англии, США и Франции), ни в доконституционных тогда государствах Восточной Европы. Несмотря на то, что ее прообразом была Хартия 1814 г., германской конституционной монархической традиции был присущ особый политический стиль, лучше всего выражающийся понятием — монархический принцип. Исходным в этом процессе следует признать Союзный акт 1815 г., предписывавший введение монархических конституций во всех германских государствах.

Монархические элементы политической системы получили полное теоретическое обоснование и юридическое оформление в конституционной хартии Пруссии 1850 года. Этот акт сыграл принципиальную роль в истории монархического конституционализма. Продолжая линию мнимого конституционализма, он заложил основы ее последующего развития Германии, оказал большое влияние на конституцию Мейдзи (1889 г.), был использован при разработке основного законодательства Российской империи в 1905—1907 гг. и опосредованно повлиял на аналогичные законодательные акты в ряде государств Азии новейшего времени. Это объясняется тем, что прусская конституция наиболее емко сформировала основную идею мнимого конституционализма — преобладание монархического принципа над народным представительством.

В России необходимость перехода от абсолютизма к правовому государству стала осознаваться еще в XVIII в., и, особенно, XIX в., но реально эта проблема была поставлена лишь во время первой российской революции. Несмотря на общую преемственность основных законодательных актов, истинной политике царской монархии этого времени четко прослеживается три основных фазы; становление монархического конституционализма; его трансформация в направлении дуалистической монархии; формирование режима личного правления монарха. На первом этапе самодержавие стремилось сохранить в неизменном соответствующую политическую систему, придав ей новое правовое оформление, т. е. вполне в духе проектов «правительственного конституционализма» XIX в., суть которых состояла в дополнении самодержавия совещательными учреждениями представительного или квазипредставительного характера. Данная концепция воплотилась в пакете законов, составленных Министерством внутренних дел в первой половине 1905 г. в ответ на требования либеральной общественности. 18 февраля был издан Манифест с обещанием созыва народных представителей. Рескрипт на имя вельможи внутренних дел А. Г. Булыгина предписывал изыскать пути для осуществления воли государя: «привлекать достойнейших, доверием народа облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждении законодательных предположений». При этом,

однако, разъяснялось, что речь не идет об ограничении самодержавия и указывалось на «всю сложность и трудность проведения сего преобразования в жизнь при неприменимом условии сохранения незыблемости основных законов империи».

Выработанный в Министерстве внутренних дел проект поступил затем на рассмотрение особого совещания в Петергофе под председательством царя. В нем участвовали министры, некоторые великие князья, члены дарственного совета и специально приглашенные лица (напр., Ключевский). В результате работы совещания был обнародован ряд принципиальных документов: Манифест 6 августа 1905 г.; Учреждение Государственной думы и Положение о выборах в Государственную думу.

Булыгинская дума рассматривалась исключительно как совещательное учреждение, по своему статусу — значительно ниже Государственного совета и правительства. Постановления Государственного совета с заключением Думы (а в ряде случаев и без них) должны были представляться на окончательное утверждение монарха. Дума была поставлена в зависимое положение также по отношению к министрам. Избирательная система считала косвенные выборы, разделение избирателей по сословным и высокий имущественный ценз. Как подчеркивалось в манифесте августа, «ныне настало время призывать выборных людей от всей земли русской к постоянному и деятельному участию в составлении законов, включив для сего в состав высших государственных учреждений особое совещательное установление, коему предоставляется предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов».

Основные документы, относящиеся к так называемой булыгинской Думе, проявляют характерные черты квазиконституционной организации. В манифесте от 6 августа подчеркивалось: «Государство Российское созидалось и крепло неразрывным единением царя с народом. Согласие и единение царя и народа — великая нравственная сила, созидавшая Россию в течение веков, отстоявшая ее от всяких бед и напастей, является и доныне залогом ее единства, независимости и целостности, материального благосостояния и развития духовного в настоящем и будущем». В манифесте использовалась типичная формула монархического конституционализма — «признали мы за благо учредить Государственную Думу и утвердили положение о выборах в Думу». Однако в отличие от западноевропейских монархических конституций, манифест даже формально не ограничивал prerogatives царской власти; лейтмотивом был принцип неприкосновенности «основного закона Российской империи о существовании самодержавной власти».

Центральным положением монархической идеологии в Российской империи, начиная с петровского времени, являлась, вытекающая из доктрины естественного права идея «общего блага». Она прослеживается в основном законодательстве XVIII—XIX вв. и, в частности, важнейших актах о созыве Уложенных комиссий эпохи «просвещенного абсолютизма», законодательных комиссий начала XIX в., законодательстве реформ второй половины XIX — начала XX веков. Эту традицию продолжает и первый манифест о созыве Думы. В соответствии с ней монарх оставлял за собой право возможных последующих изменений основного законодательства с точки зрения принципа их «соответствия потребностям времени и благу государственному».

Патерналистский характер монархической идеологии проявился лучше всего в формуле о доверии царя к депутатам, призванным (подобно предшественникам — депутатам уложенных в законодательных комиссии «к совместной законодательной работе с правительством»), в утвержденном о необходимости для них действовать «в полном согласии с прочитанными государственными установлениями и с властями, от нас поставленным! в самой интерпретации характера этой работы как «полезного и ревностного содействия в трудах наших» на благо единства, безопасности и величия государства.

«Учреждение Государственной Думы», опубликованное вместе с манифестом и реализовавшее практически его общие положения, не дает, поэтому, оснований говорить о возникновении в России дуалистической формы правления. Документ этот регламентирует статус и функции Думы как представительного института при монархе. В этом смысле само

назван первого российского парламента — Дума, заимствованное из политической традиции самодержавного государства, во многом отвечает своему первоначальному смыслу. Структура и язык этого законодательного акта свидетельствуют о стремлении максимально инкорпорировать новый институт в традиционную административную систему монархического государства. Формальный статус Думы недвусмысленно определен в первой статье «Государственная Дума учреждается для предварительной разработки и суждения законодательных предположений, восходящих, по силе основных законов, через Государственный Совет, к верховной самодержавной власти» (ст. I). В силу этого в своей деятельности Дума была полностью зависима от монархического правительства.

Сфера компетенции Думы вполне соответствует ее статусу совещательного органа. Она лишена главного атрибута законодательной власти права законодательной инициативы. Единственное ее право в области законотворчества — возможность «возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издании новых законов» (ст. 54—57), но при этом оговаривается, что «предположения эти не должны касаться начал государственного устройства, установленных законами основными» (34). Ограничена компетенция Думы и в области контроля над бюджетом Дума выступает как высший координационный центр земского и городского самоуправления, что было одним из требований земского крыла либерального движения (выраженного наиболее последовательно в конституционном проекте С.А.Муромцева),

Примечательны способы разрешения конфликтов Думы и правительства, предложенные «Учреждением». Авторы этого акта видят решение этой проблемы в последовательном делегировании ответственности на вышестоящие уровни вплоть до императора, который остается средоточием власти. В разделе о порядке производства дел в Государственной думе речь идет о крайне сложной процедуре разрешения конфликтов, что подчеркивало безвластность Думы. Прежде всего инициатива обсуждения тех или иных законодательных положений принадлежит не самой Думе, а представителям администрации — министрам и главноуправляющим отдельными частями администрации, а также государственным секретарям, которые вправе с согласия думского общего собрания взять свои предложения обратно. Думские заключения рассматриваются лишь как предварительная стадия обсуждения законопроекта, который передается в Государственный совет и лишь по принятии им поступает на окончательное утверждение императора (ст. 47—48). Отвергнут законопроект может быть лишь подавляющим большинством двух третей в общих собраниях как Думы, так и Государственного совета, но и в этом случае он не снимается окончательно, а только передается министрам для пересмотра, после чего может с соизволения монарха снова направлен в Думу (ст. 49).

Определенный конфликтный потенциал существовал в отношениях Думы и Государственного совета, поскольку последний был наделен большими полномочиями при рассмотрении и проведении законодательной политики. Выход из подобной ситуации должен был быть найден образуемой ими на паритетных началах согласительной комиссией, председательство (а следовательно, и доминирующая роль) в которой осуществляется, однако, председателем Государственного совета или одного из его департаментов. В тех случаях, однако, когда заседание Думы по тем или иным причинам не могло состояться или решение не было выработано, исполнительная власть имела право внести вопрос непосредственно в Государственный совет, который «рассматривает дело без заключения Думы» (ст. 50—53). Особенно жестко регламентировался механизм изменения законов: преследовалась цель возможно большей консервации существующих порядков. Предусматривалось как минимум пять основных стадий — подача депутатами заявления председателю; обсуждение вопроса в отделе Думы; принятие решения общим собранием Думы; рассмотрение и решение вопроса Государственным советом; утверждение императором. При этом на каждой из них администрация осуществляла действенный контроль.

В решении проблемы соотношения властей авторы «Учреждения» руководствовались

не столько нормами конституционализма, сколько существующей в России практикой управления. Как исключительно законосовещательный орган, проектируемая Дума (подобно предшествующим учреждениям такого рода) не могла противостоять администрации непосредственно. Некоторый намек на разделение властей можно уловить лишь в статьях о взаимоотношениях Думы и министров, хотя и здесь речь шла исключительно о разделении функций (а не прерогатив) в рамках единой административной системы. Данные положения воспроизводят соответствующие нормы наиболее консервативных западных (германских) монархических конституций, доводя их положения до абсурда. Конституционная фразеология использовалась для обоснования квазиконституционной практики.

Ни о какой ответственности министров перед Думой не шло и речи; члены правительства не могут быть депутатами Думы, но присутствуют на ее заседаниях и следят за их ходом; они обращаются к ней лишь тогда, когда сами этого пожелают, причем могут делать это через посредников (ст. 24). В случае, если Дума признает разъяснения министров необходимыми, они должны даваться в обязательном порядке лишь при наличии мотивированного заключения о противоречии действий администрации существующему законодательству, которое, в свою очередь, предоставляет администрации неограниченную свободу действий, если она действует по воле монарха (ст. 25). «Государственной Думе,— гласит закон,— предоставляется заявлять министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным по закону Правительствующего Сената, о сообщении сведений и разъяснений по поводу таких, последовавших со стороны министров или главноуправляющих, а равно подведомственных им лиц и установлений, действий, коими нарушаются, по мнению Думы, существующие законоположения» (ст. 35, 58—61).

Процедура возбуждения такого запроса крайне затруднена и сопровождается большим числом оговорок. В случае неудовлетворительности разъяснений министра или другого высшего должностного лица вопрос о его отстранении не ставится: дело передается в Государственный совет и в конечном счете — императору для окончательного решения. Этим закреплялось отсутствие ответственности высшей администрации перед Думой монархического государства как юридической нормы. Данные принципы последовательно проводятся и в других важнейших документах булыгинского цикла.

Общий дух проекта проявился особенно четко в «Положении о выборах в Государственную Думу». В нем максимально ограничивается круг лиц, могущих участвовать в выборах или быть избранными в Думу, что достигалось рядом ограничительных критериев, многоступенчатостью выборов, высоким имущественным цензом.

Развернувшаяся в октябре 1905 г. всеобщая политическая забастовка стала признаком неудовлетворенности общества уступками правительства. Вторая фаза реформ — высшее достижение в области конституционных "ограничений царской власти. Она приходится на время наибольшего подъема революционного движения и представляет собой во многом вынужденную со стороны монархии меру. Речь идет о манифесте 17 октября 1905 г. и законодательных актах, изданных в его развитие в конце 1905 — начале 1906 гг.: законе об изменении положения о выборах в Государственную думу (от 11 декабря 1905 г.); манифесте об изменении Учреждения Государственного совета и о пересмотре Учреждения Государственной думы, а также новом Учреждении Государственной думы (от 20 февраля 1906 г.).

Эти законодательные акты стали правовой основой Государственной думы. Выраженная в них концепция отношений представительных учреждений и монарха по многим параметрам соответствовала той, которая лежала в основе монархического конституционализма ряда западных стран прежде всего Германии. Две палаты парламента — Государственная дума и Государственный совет — наделялись теперь равными правами в области законодательства; они могли теоретически (в случае достижения ими единства) противостоять монарху в области контроля над бюджетом и принятия новых законов,

однако право изменять основополагающие законы контролировать работу правительства и использовать армию было целиком выведено из сферы их компетенции и предоставлено исключительно монарху. Поэтому говорить о введении в России на этой стадии конституционной монархии как законченной формы правления будет не вполне правомерно ввиду большого числа изъятий из законодательства в пользу монархического компонента политической системы. В лучшем случае речь могла идти только о первых элементах дуалистического порядка правления.

Манифест 17 октября 1905 г., будучи типичным актом октроированного конституционализма, сформулировал «непреклонную волю» царя в решении следующих вопросов: «1) Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов, 2) Не останавливая предназначенных выборов в Государственную Думу, привлечь теперь же к участию в Думе, по мере возможности, соответствующей краткое остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив за сим дальнейшее расширение избирательного права вновь установленному законодательному порядку. 3) Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы, и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей». Эти три направления получили развитие в последующих законодательных актах по отдельным направлениям реформы политической системы.

Расширение избирательного права проводилось именным указом Сенату от 11 декабря 1905 г.— «Об изменении Положения о выборах в Государственную Думу». В нем декларировалось снижение имущественного ценза, что позволяло привлечь к участию в выборах ряд новых категорий городского населения (в частности, фабричных рабочих). Ведущим институтом, наблюдающим за законностью выборов стала сама Дума. Изменение статуса Государственной думы и Государственного совета в соответствии с положениями манифеста 17 октября было закреплено манифестом 20 февраля 1906 г. «Об изменении Учреждения Государственного совета и о пересмотре Учреждения Государственной думы». В нем провозглашалось, что со времени созыва Думы и Государственного совета закон может получить юридическую силу лишь в случае их согласия. В соответствии с этим менялся статус и структура обоих учреждений, а также характер отношений между ними и с монархической властью.

Эти акты дают возможность говорить о движении российской политической системы в направлении двухпалатного парламента конституционных монархий, в которых законодательная власть формально осуществлялась на дуалистической основе (двумя палатами парламента и монархом). Однако, движение это имело весьма непоследовательный характер.

Пересмотренное «Учреждение Государственной Думы» по своей структуре и содержанию очень напоминает (и в значительной мере текстуально воспроизводит) предшествующий проект данного документа. Статус Думы определяется аналогичным образом — как совещательного органа, создаваемого для «обсуждения законодательных предположений, восходящих к верховной самодержавной власти по силе основных законов» (ст. 1). Некоторые изменения коснулись статуса членов Государственной думы, ее председателя и секретарей (разделы 2, 3 и 4), связанных с оформлением самостоятельности по отношению к исполнительной власти. В пересмотренном варианте документа отсутствует статья о праве Сената лишать депутатов Думы их звания или временно устранять их от участия в заседаниях. Члены Думы получают своеобразное право депутатской неприкосновенности и не могут быть подвергнуты лишению свободы без предварительного согласия Думы (ст. 16). Хотя это положение сопровождалось рядом оговорок, делающих его достаточно условным, оно формально укрепляло положение депутатов, для задержания которых ранее достаточно было решения судебной власти.

Раздел пятый нового «Учреждения» — «О предметах ведения Государственной

Думы» — практически текстуально воспроизводит соответствующий раздел предшествующего проекта. Изменения коснулись лишь статей, позволяющих Думе ставить вопрос об изменении законов и обращаться за разъяснениями к представителям высшей администрации. В новой редакции эти положения сформулированы более определенно,— как право Думы возбуждать изменения законов и обращаться с запросами к администрации (ст. 32—33). Однако изменение основных законов по-прежнему остается прерогативой монарха.

Наибольшие изменения затронули раздел «О порядке производства дел в Государственной Думе», что было предпринято с целью укрепить связь Думы с исполнительной властью. Но вместо ответственности министров перед нею речь шла здесь о праве ее обратиться к министрам за разъяснениями, которых они, однако, могут и не давать (с. 40). Принципиальным нововведением стала процедура обсуждения и принятия законов в связи с тем, что право законодательной инициативы и утверждения законопроектов было предоставлено как Думе, так и Государственному совету. До этого законопроекты, инициатором которых выступала как Дума, так и Государственный совет, должны были получить одобрение последнего и лишь затем поступали на утверждение императора. Теперь Дума наделяется аналогичными правами по отношению к Государственному совету.

В результате обе палаты осуществляют равный и в то же в взаимный контроль над законодательством: законопроекты, не принятые одной из палат, признаются отклоненными (ст. 49—50). В случае конфликтных или спорных ситуаций вопрос решается особой комиссией, образу из равного числа членов Думы и Государственного совета под председательством одного из членов комиссии (ст. 51). Эти изменения, однако не меняли существа дела, поскольку принятый обеими палатами законопроект, как и ранее, мог стать законом лишь после утверждения его императором (ст. 52). Сходным образом решаются конфликты между парламентом и министрами. Принятые Думой заявления о незаконных действиях министров передаются в Государственный совет для последующего рассмотрения императором.

В то же время другим параллельно изданным актом — «О переустройстве Учреждения Государственного Совета» был преобразован и этот орган. Данный законодательный акт, формально изданный в дополнение к существующему положению о Государственном совете, вращал его фактически в верхнюю палату парламента по образцу других конституционно-монархических государств. Он из чисто административного учреждения превращался в представительный орган, включающий в себя членов, как назначенных монархом, так и избираемых обществом на определенный срок. При этом число первых не должно было превышать число вторых (ст. 1, 2). В состав выборных членов входили представит от православного духовенства, губернских земских собраний, дворяне обществ. Академии наук и университетов, от Совета торговли и мануфактур, Московского его отделения, местных комитетов торговли и мануфактур, биржевых комитетов и купеческих управ. Документ устанавливали косвенный порядок выборов для каждой категории (через съезды выборщиков) и выдвигаемое ими число членов Государственного совета (ст. 6—8, 10). Срок их полномочий — 9 лет с обновлением трети состава каждые 3 года (ст. 9). Порядок заседаний, права членов и председателя аналогичны установленным для Думы. Председатель и вице-председателя назначаются ежегодно императором.

Принципиальный характер имели изменения порядка прохождения конов в Государственном совете. Главным из них стало наделение (наряду с Думой) правом утверждения или отклонения законов (ст. 11—1 равными с Думой правами по «возбуждению предположений об отмене или изменении действующих и издании новых законов», а также «в отношении запросов, обращаемых к министрам и главноуправляющим». Представители администрации, в свою очередь, имеют в отношении Совета те обязанности, что и в отношении Думы (ст. 17, 18). Наделение Государственного совета теми же прерогативами, что и Думы, было вполне осознанным шагом, поскольку очевидно

уменьшало ее роль.

Порядок взаимоотношений Совета и Думы определялся, исходя этого, как взаимный контроль: поступивший из Думы законопроект мог быть отклонен Государственным советом и, наоборот, законопроект инициатором которых выступала верхняя палата, должны получить одобрение Думы. В спорной ситуации образуется комиссия двух палат. В то время Государственный совет имел определенное преимущество перед Думой, поскольку он (в лице председателя) представлял законопроекты, одобренные обеими палатами, на утверждение императора.

В законодательстве западных конституционных монархий характерно детальное рассмотрение вопроса о несогласии между палатами, с указанием механизма разрешения противоречия. Как правило, это новый выбор в нижнюю палату и повторное рассмотрение ею законопроекта, которые таким образом может быть принят и без согласия верхней палат] В положении о Государственном совете эти нормы отсутствуют, поскольку в России реальным центром власти вообще являлся не законодательный корпус, а монарх.

В том случае, если одна из палат не утвердит закона, он может быть внесен на повторное рассмотрение в течение той же сессии — по указанию императора. Напротив, законопроекты, одобренные обеими палатами, но не получившие утверждения императора, не могут быть рассмотрены в таком же порядке. Этим еще раз подчеркивается перевес монарха над парламентом в сфере законодательной власти. Дума и Государственный совет даже при полном их единодушии не располагали правом окончательного принятия законов в случае отказа монарха утвердить их.

Третья фаза конституционного законодательства в России имела по видимости чисто формальный характер (в значительной степени именно так она и воспринималась современниками). Основная цель состояла в кодификации законов, дополнении свода законов новыми актами, изданными в предшествующий период. Однако такая инкорпорация новых конституционных законов в кодекс самодержавного государства едва ли была возможна практически, поскольку выявляла неразрешимые противоречия между ними. Требовалась новая редакция основных законов, которая могла быть осуществлена в двух направлениях: либо по линии изменения старого законодательства в соответствии с новым, либо путем приведения нового законодательства в соответствие со старым. После подавления революции возобладал второй путь. Поставленные в общий контекст правовой традиции и политической системы самодержавного государства новые нормы о представительных учреждениях и их законодательных правах по существу теряли силу. Обилие же различных изъятий из них в виде особых законов, подзаконных актов, положений и административных распоряжений довершало торжество монархического начала.

Анализ с этой точки зрения свода основных законов (в новой редакции 1906 г.) и утвержденного тогда же «Учреждения Государственного Совета» позволяют констатировать существенное отступление от положений манифеста 17 октября 1905 года. Внешне структура отношений Думы и Государственного совета между собой, с одной стороны, и с монархом и правительством, с другой, — осталась без изменений. Однако благодаря соответствующим формулировкам о прерогативах самодержавца реальный центр власти оказался в новой редакции Основных законов смещенным в пользу монарха. Можно говорить об определенном движении вспять — к булыгинскому варианту политической реформы. Однако на деле речь все же шла о качественно новой политической системе, в которой механизм власти определялся союзом монарха и бюрократии против парламента. Выражением этого в России (как и в кайзеровской Германии предвоенного периода) стал режим личной власти императора. Была создана новая политическая система, принципы функционирования которой до сих пор остаются предметом споров.

В центре дискуссии — вопрос о соотношении начал народного представительства и монархической власти. Текст свода законов дает основания для диаметрально противоположных выводов. Один из новых его разделов — «О законах» (гл.9) —

суммирует законодательные прерогативы Думы и Государственного совета. По отношению к монархической власти эти учреждения наделяются главным образом негативными правами: «Никакой закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения императора» (ст.86). И еще более определенно говорится о законопроектах:

«Законопроекты, не принятые Государственным Советом и Государственной Думой признаются отклоненными» (ст.111). Устанавливалось, что законы не имеют обратной силы, вступают в действие лишь после их обнародования Правительствующим Сенатом и только при условии соответствия этой процедуры установленному законодательно порядку (ст. 89—95). В то же время исполнительная власть обладает большой самостоятельностью в применении законодательных норм.

Другой новый раздел Основных законов — «О Государственном Совете и Государственной Думе и образе их действий» (гл. 10) — фиксирует принятые ранее нормы о статусе этих учреждений, отношениях между ними и с верховной властью — монархом. Решающее значение имеет вопрос о контроле над бюджетом. Рассмотрение Основных законов с этой точки зрения не оставляет сомнений в том, что законодательные учреждения Дума и Совет — вообще не имели права окончательно утверждать бюджет они могли лишь не принять его в случае несогласия с ним. Но и тогда кризиса в отношениях парламента и монарха не возникает. Если государственная роспись не утверждается Думой к началу сметного периода, подчеркивает закон, то в силе остается принятая ранее роспись, а в случае необходимости министерства получают дополнительные кредиты (ст.116).

Независимость монарха и исполнительной власти усиливается еще более за счет многочисленных изъятий из того бюджетного законодательства, которое было доступно контролю Думы. Это прежде всего расходы Министерства императорского двора и средства, предусмотренные особ «Учреждением императорской фамилии» (ст. 14). Ряд полномочий предоставляется верховной власти по получению и распределению государственных займов и чрезвычайных сверхсметных кредитов на потребно! военного времени или подготовки к войне (ст. 117, 118). Монарх не те] контроля над армией и ее содержанием даже в случае конфликта с законными учреждениями. Если закон о ежегодном наборе в армию и ф.) не утверждается Думой к определенному сроку (1 мая), то это может быть сделано императорским указом, которым «призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше, однако, назначенного в предшествующем году» (ст. 119).

Исполнительная власть оказывается, таким образом, вне постоянна и действенного парламентского контроля по таким важнейшим направлениям как утверждение бюджета, содержание армии и флота, руководство администрацией. Это четко выражено и в регламентации отношений Думы и Совета министров. Данному вопросу специально посвящен особый раздел Свода законов — «О Совете министров, министров и главноуправляющих отдельными частями» (гл. 11). Совет министров в целом и отдельные министры не несут политической ответственности перед Думой или Государственным советом, которые могут лишь обращаться к ним с запросами и жаловаться Сенату и монарху на правомерность их действий. В свою очередь министры не обязаны давать отчет Думе или Государственному совету, но имеют право принимать участие в работе этих учреждений и в голосовании, если состоят членами (ст. 120, 121). Изданное тогда же «Учреждение Государственного Совета» (23 апреля 1906 г.) еще более четко раскрывает характер отношений этого органа с монархом и его правительством.

Согласно буквальному смыслу основного законодательства, российское государство является самодержавной монархией. Это положение зафиксировано в первой главе Свода законов — «О существе верховной самодержавной власти» (гл. 1), Здесь практически без изменений воспроизводится традиционная формула самодержавной власти, введенная в российском законодательстве еще Петром Великим. Монарх юридически обладает в полномой власти и наделяется основными атрибутами самодержавца. Существенные

отступления от этой формулы, позволявшие современникам говорить о конституционных ограничениях, были сделаны в статьях о законотворческой власти. Согласно важнейшей из них, «государь император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой» (ст. 7).

Другим принципиальным ограничением власти монарха является, видимо, формальное признание того, что он ни перед кем не несет ответственности, что нашло выражение в принятии принципа контрассигнации его указов (подтверждение воли монарха подписью представит исполнительной власти, автоматически возлагающей на него ответственность за их соответствие закону). Отныне они «скрепляются председателем Совета министров или подлежащим министром либо Главноуправляющим отдельной частью и обнародуются Правительствующим Сенатом» (ст. 11). Эти статьи очевидно противоречили формуле о самодержавном характере власти императора. Это фундаментальное противоречие отражало с политического конфликта при переходе от абсолютизма к конституции монархии и могло быть разрешено лишь последующим развитием всей политической системы в направлении правового государства.

Остальные статьи этого раздела не только не способствовали этой трансформации, но фактически делали ее невозможной. Даже в области законодательства власть монарха оставалась практически неограниченной. Положение о совместном участии царя и Думы в принятии законов само по себе не означает ограничения его законодательных прерогатив. Если, с одной стороны, законопроект не может стать законом без утверждения его Думой и Государственным советом, то с другой стороны, справедливо и обратное — закон должен для его вступления в силу быть утвержден императором. В то же время он обладает рядом исключительных прерогатив в деле законодательства: это право законодательной инициативы, пересмотра законов вообще и исключительное право почин в изменении Основных законов, наконец, исключительное право утверждения законов (ст. 8-9).

К этому следует добавить право императора издавать в соответствии с законами указы «для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления, а равно повеления, необходимые для исполнения законов» (ст. 11). При той неясности, которая, как показал Н.М.Коркунов, традиционно существовала в разграничении законов и указов (различавшихся главным образом процедурой их юридического оформления — через Государственный совет или без него), данная статья открывала широкие возможности по интерпретации принятых законов и их применения администрацией. Наконец, монарх сохранял право объявлять местности на военном или исключительном положении (ст. 15), что давало возможность вывести их из-под действия обычного законодательства. Все эти положения в значительной мере сводили на нет ограничения законодательной власти монарха.

В области исполнительной власти отсутствовало даже и это подобие общественного контроля. «Власть управления, — констатировал закон, — во всем ее объеме принадлежит государю императору в пределах всего государства Российского» (ст. 10). Он осуществляет внешнюю политику, объявляет войну и заключает мир, руководит армией и флотом, обладает правом чеканить монету. Наиболее важным в области внутренней политики является право императора назначать и увольнять руководителей высшей администрации — председателя Совета министров, министров и главноуправляющих (ст. 17). Поскольку эти решения царь может принимать без участия Думы и Государственного совета всякая возможность говорить об ответственном министерстве или ответственности высших представителей исполнительной власти перед законодательными учреждениями лишена смысла.

Сходный вывод можно сделать о процедуре контрассигнации, которая (в виде скрепы министрами указов императора) в этой ситуации приобретает лишь формальное значение. Среди других важнейших атрибутов самодержавной власти можно указать на право царя жаловать титулы и другие отличия, распоряжаться непосредственно государственными, удельными и личными имуществами, осуществлять право помилования и смягчения наказаний. Судебная власть осуществляется судами от имени императора. Его особа —

«священна и неприкосновенна». Закон закрепляет существующий порядок наследования престола в царствующем императорском доме. Монархическая власть является ядром политической системы, а монарх — фактически — стоит вне системы социального и правового контроля.

Русские конституционалисты начала XX в. считали, что противопоставление двух типов конституционной монархии: дуалистического и монархического ставит под сомнение саму возможность эволюционной трансформации самодержавия в правовое государство. Они отрицали принципиальный характер различий между двумя типами конституционных монархий. При такой постановке вопроса это противопоставление не имело столь драматического характера, что открывало возможность рассмотрения российской государственности как специфического варианта общеевропейской модели. Более того, стремление вписать Россию (после революции 190 г.) в контекст европейского конституционализма часто приводило к преувеличениям, когда, например, отечественный вариант конституционной монархии рассматривался как вполне сформировавшийся.

Отсюда вытекала определенная стратегия российского конституционализма, исходившая из опыта борьбы западного либерализма за правовое государство. Главным лозунгом русских (как и германских) либералов стало создание ответственного правительства. Это считалось поворотным пунктом в переходе от мнимого (монархического) конституционализма к подлинно правовому государству (имелась в виду парламентская монархия английского типа). Парадоксальность ситуации в России и других странах со сходными тенденциями развития заключалась в том, что реализация принципа ответственного министерства в системе монархического конституционализма приводила здесь не к ослаблению власти монарха (как в Англии), а наоборот, к ее усилению, что может быть объяснено особенностями положения монархической власти в условиях социального кризиса переживаемого модернизирующимся обществом. Возникает очень своеобразное соотношение трёх основных элементов политической системы -парламента, правительства и монарха.

Одной из принципиальных особенностей монархического конституционализма является автономность монархической власти, стоящей над парламентом, партиями, и способной проводить независимую от них политику. Наиболее отчетливо это проявляется в кризисных ситуациях, напр. в Пруссии во время конфликта между парламентом и кайзером по проблеме бюджетных ассигнований на армию в начале 60-х годов XIX в., или в России в условиях конфликта между Думой и царем в 1907 г., которые оканчивались роспуском парламента и победой монархического правительства над учреждениями народного представительства. Реализация принцип ответственного министерства не только не ослабила роль монарха, но даже усилила ее. В результате давления парламентского большинства, политических партий и общественного мнения в ответ на непопулярные решения правительства степень ответственности последнего, а следовательно, и зависимость от законодательной власти, естественно возрастают.

Но в отличие от развитых парламентских государств (где вотум недоверия правительству автоматически ведет к его отставке), здесь возникает тенденция к усилению власти монарха, который фактически становится высшим и единственным арбитром в споре парламента и правительства определяя в конечном счете его курс, назначая и смещая главу и члене правительства. Монарх тем самым становится решающим фактором всего политического процесса, приобретающим в значительной степени характер режима «личного правления». Специфика этой модификации монархического конституционализма особенно отчетливо проявилась в период правления Вильгельма II в Германии и Николая II в России. Аналогии этом можно обнаружить и в истории других конституционных монархий начал XX века. В новейшее время сходный феномен можно наблюдать в ряде монархических режимов развивающихся стран, где самостоятельная роль монарха связана с его активным участием в проведении реформ (напр. в Иране, Афганистане, Эфиопии), хотя здесь этот феномен (укреплена авторитарной власти) имеет несколько иную социальную природу, будучи связан не столько с парламентским давлением на

правительство и механизмом делегирования ответственности, сколько с необходимостью концентрации ресурсов и мобилизации масс ради национального выживания.

Исследование положения монарха в конституционном государстве (его статуса в обществе, прерогатив в области законодательной, исполнительной и судебной власти, финансовых возможностей, роли в управлении армией, исключительных и почетных прав) позволяет представить, в какой степени российский конституционализм отличался от западноевропейского с точки зрения сосредоточения в руках монарха реальной власти. В центре внимания при этом вполне оправданно оказывается прерогатива монарха и издание в исключительных условиях законов без участия представительных учреждений. Вопрос о праве монарха на «чрезвычайные указы» активно обсуждался в германском праве, поскольку конституции большинства немецких государств и единой Германии (1871 г) включали в себя данный принцип.

Он стал актуален также и для русского права, будучи введен в него манифестом 20 февраля 1906 года. В основном законодательстве этот принцип был сформулирован (в ст. 87) особенно четко: «Во время прекращения занятий Государственной Думы, если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном. Совет министров предоставляет о ней государю императору непосредственно. Мера эта не может, однако, вносить изменений ни в Основные государственные законы, ни в учреждения Государственного Совета и Государственной Думы, ни в постановления о выборах в Совет или в Думу. Действие такой меры прекращается, если подлежащим министром или главноуправляющим отдельную часть не будет внесен в Государственную Думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы соответствующий принятой мере законопроект или его не примут Государственная Дума или Государственный Совет».

Как показали специальные исследования по этой проблеме Б.Э.Нольде, данное положение в законодательстве ряда стран Восточной Европы ведет к значительному расширению возможностей администрации по отношению к законодательной власти, позволяя в ряде случаев проводить непопулярные в народе решения. Мнимоконституционная сущность указанной практики проявляется особенно четко при сравнительном анализе. Если в Великобритании для издания правительством подобного законодательного постановления необходимы особые основания (признание парламентом и судом наличия особого государственного интереса), то в государствах монархического конституционализма германского типа правительство могло таким образом нарушать законы при минимальной ответственности. В конституциях Австрии, Дании, Пруссии, Саксонии наличие такой статьи сопровождается оговоркой, что принятие подобных постановлений не должно нарушать самой конституции.

По аналогии с этим российские Основные законы помимо запрещения подобного порядка изменения самого основного законодательства (путем правительственных постановлений) оговаривают также невозможность изменения таких законодательных актов принципиальной важности как «Учреждения» Государственного совета и Государственной думы, а также постановлений о выборах в них. Однако в реальной ситуации неправового режима законодательные нормы могли быть нарушены. К этому следует добавить, что монарх в России (как и в Германии) имел неограниченный контроль над армией. В большинстве западноевропейских стран парламент определял численность армии и бюджетные ассигнования на нее, а также организацию войска. В России согласно Основному законодательству 1906 г. (ст. 14) император определялся как державный вождь армии и флота, которому принадлежит верховное командование над всеми сухопутными и морскими силами государства. Для военного и морского ведомств были установлены значительные отступления от общего законодательства, предоставлявшие их практически в полное распоряжение монарха.

Особого внимания с этой точки зрения заслуживает ст. 96 Основных законов, дающая право монарху непосредственно принимать и утверждать постановления об организации армии и флота. В положении Совета министров от 24 августа 1909 г.— «О порядке

применения статьи 96 Основных государственных законов» — этот принцип получает расширительную трактовку, сосредотачивая в руках царя законодательную власть над вооруженными силами и право изыскивать средства для их финансирования. Царь объявлял местности на военном или осадном положении, пользовался правом диспенсации (освобождения от выполнения законов) и помилования. Все эти нормы фактически выводили имперскую администрацию и силовые структуры из-под парламентского контроля.

¹, Внешним выражением неограниченного по существу характера власти императора являлось отсутствие скрепы министра на подписанных им законодательных актах. Западноевропейские конституции исходили из обязательности такой скрепы, отсутствие которой делало закон недействительным с юридической точки зрения. В России, несмотря на указание в законодательстве о необходимости скрепы председателя Совета министров или соответствующего министра, данная практика часто нарушалась законодательные акты монарха, как и в эпоху самодержавия, выходили главным образом за его единоличной подписью. Даже такое распоряжение, как роспуск I Думы от 8 июля 1906 г., было напечатано без скрепы какого-либо министра². Таким образом, принцип отсутствия ответственности монарха (установление которого сопровождается усилением ответственности министров перед законодательной властью) в российском законодательстве не утвердился. «Гарантий законности вообще, гарантии законности актов монарха в особенности,— писал в этой связи Н.И.Лазаревский,— у нас нет почти никаких».

Прерогативы Думы и царя практически не были разграничены, закон мог быть принят лишь в случае монаршей санкции. В результате процесса бюрократизации, как хорошо показал М Вебер в серии статей о русской революции, между монархом и подчиненными возник ряд промежуточных инстанций, представлявших модернизированное чиновничество. Это прежде всего Совет министров, председатель которого (министр без портфеля фактически сосредотачивает в своих руках всю полноту власти в стране отвечая за ее осуществление лишь перед монархом. Аналогом этому процессу, поставившему графа С.Ю.Витте во главе страны, служит, по Веберу, создание института министра-президента в Пруссии, повлекшее за собой конфликт между О.Бисмарком и кайзером.

Эта реформа, открывающая путь к развитию кабинетской системы всюду ведет к усилению профессионализации управления (когда министры отвечают за строго определенный участок управления), его бюрократизации и, наконец, росту неформального влияния исполнительной власти в парламенте, где министры с помощью доверенных лиц создают нечто вроде теневого парламента. В этих условиях наиболее важным средством для монарха удержать свою власть является переход на сторону бюрократии против парламента, т. е. Государственной думы. Фактически царю становится главой этой бюрократии, будучи вынужденным, однако, выполнять ее волю. В свою очередь у царя остается лишь небольшая группа советников, противостоящая бюрократии и сознательно отделенная от нее. Это так называемая камарилья — ближайшие советники царя, во многое определяющие его решения.

Суммируя наблюдения над российским монархическим конституционализмом, можно констатировать — российская конституционная монархия занимает особое место в общей типологии данных политических режимов. Она представляет собой синтез западных и восточных их форм и в то же время исторический переход одних в другие. Из западных форм конституционной монархии (парламентская, дуалистическая и монархический конституционализм) российский монархический режим периода после первой российской революции ближе всего к третьей (германской) разновидности. Восточные формы монархического конституционализма, многие из которых возникли под влиянием опыта революции 1905 г., близки российскому образцу прежде всего в реальном механизме власти и управления, превращавшими конституционные ограничения власти монарха в фикцию и делавшими сам принцип конституционной монархии

недееспособным

Заимствуя западные формы легитимации монархической власти, это режимы, однако, не утрачивали своей авторитарной природы и не трансформировались в правовое государство, становясь на деле лишь переходом к единоличной диктатуре (сначала монарха, а затем и нового, нетрадиционного, главы государства в виде военного диктатора, партийного вождя лидера националистического движения или религиозного пророка).

Можно поставить вопрос об исторических функциях конституционной монархии как формы правления в странах с органическим характером буржуазного развития и тех, которые вынуждены были идти в новейшее время по пути ускоренной модернизации в форме догоняющего развития. В первом случае переход от абсолютизма к конституционной монархии был шагом к формированию гражданского общества и правового государства, можно даже сказать — первой исторической форме такого государства. Во втором случае (который наблюдается преимущественно в странах Восточной Европы и Испании, где буржуазные революции либо произошли вовсе, либо были заменены реформами сверху в эпоху просвещенного абсолютизма») создание конституционных монархий стало результатом временного исторического компромисса буржуазного либерализма и традиционалистских сил во имя сохранения стабильности системы проведения модернизации.

Непрочность этого компромисса (из-за отсутствия или слабости сред-то класса как опоры либеральных реформ) и сложность задач социально-> переустройства в ходе модернизации привели к тому, что во всех этих ранах после свержения монархии в результате революций раньше или несколько позже утвердились авторитарные режимы, вожди которых во многом опирались на традиции монархической государственности и рассматривали себя как ее преемников. Конституционная монархия здесь, следовательно, создавала (несмотря на короткую республиканскую фазу развития) условия для укрепления единоличной власти. Эта тенденция прослеживается особенно четко в развивающихся странах, где монархически конституционализм сам представлял собой род наследственной диктатуры и, поэтому, легко мог быть заменен диктатурой харизматического лидера в результате военного переворота или национально-освободительного движения.

В этой перспективе лучше выясняется значение короткой фазы монархического конституционализма в России. Будучи временной уступкой самодержавия демократическим силам, он на деле стал формой перехода к новой авторитарной власти — диктатуре вождистского типа. Российский вариант конституционной монархии в этом отношении был типичным примером мнимого конституционализма. Политические и юридические нормы западноевропейского монархического конституционализма были использованы здесь для легитимации сугубо традиционалистского института — самодержавия. Противоречие легитимирующей формулы и реального политического содержания данного режима оказалось неразрешимым. Этим объясняется, в частности, та легкость, с какой большевикам удалось вскоре после свержения самодержавия легально оформить новую авторитарную власть.

Итак, конституционная монархия в России стала особым типом монархического конституционализма, возникшим на переломном этапе перехода от абсолютизма к тоталитарному государству. Будучи по форме правления дуалистической монархией, царский режим после революции 1905 г. фактически представлял собой мнимый конституционализм, занимая промежуточное положение между более или менее развитыми формами монархического конституционализма западных стран и однозначно традиционалистскими режимами Востока. Для этого типа организации власти был особенно характерен режим личного правления монарха, который все более непосредственно опирался на институты чрезвычайного положения и силовые структуры власти.