

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

ИСТОРИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПЕРВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДУМ
ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
ТРАДИЦИЙ ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Издание Государственной Думы
Москва • 2013

УДК 342.532.(470)(091)

ББК 63.3(2)5

И90

*Издано в соответствии с Планом мероприятий
Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации,
посвященных 20-летию Конституции Российской Федерации
и Федерального Собрания Российской Федерации*

Рецензенты:

начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации, к. и. н. А. Е. Петров,
начальник отдела аналитического сопровождения законодательства
Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
к. и. н. К. И. Могилевский

**И90 История деятельности первых Государственных дум до-
революционной России: сравнительный анализ традиций
правотворчества / К. А. Соловьев, В. В. Шелохаев. – М.: Из-
дание Государственной Думы, 2013. – 240 с.**

Предлагаемое издание посвящено различным аспектам деятельности Государственной думы в 1906–1917 гг.: законодательной работе, утверждению бюджета и контрольным функциям депутатов. Рассматриваются все стадии обсуждения законопроектов: в экспертных группах, комиссиях, на пленарных заседаниях. Впервые в историографии дается сравнительная характеристика законодательной деятельности Государственных дум всех четырех созывов.

Работа основана на самом широком круге источников, в том числе и неопубликованных.

Книга адресована историкам, преподавателям, аспирантам, студентам вузов и всем интересующимся историей парламентаризма.

УДК 342.532.(470)(091)

ББК 63.3(2)5

ISBN 978-5-8125-1855-4

© Аппарат Государственной Думы, 2013

© В. В. Шелохаев, текст, составление, 2013

© К. А. Соловьев, текст, составление, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

К читателям	5
Введение	6
Глава 1. Правовые рамки законотворческой деятельности Думы	25
§ 1. Представительный строй в условиях само- державия	25
§ 2. Право законодательной инициативы	33
Глава 2. Государственная дума: состав и органи- зационная структура	36
§ 1. Состав Государственной думы	36
§ 2. Руководство Государственной думы	49
§ 3. Фракции	62
§ 4. Группы интересов	89
Глава 3. Правотворческая практика	103
§ 1. Ритм законотворческого процесса	103
§ 2. Правительственные законопроекты	108
§ 3. Законопроекты депутатов	113
§ 4. Экспертиза законопроектов	121
Глава 4. Этапы думского правотворчества	138
§ 1. Комиссионное обсуждение законопроектов ...	138
§ 2. Обсуждение законопроектов на пленарных заседаниях Думы	160
§ 3. Законопроекты: из Думы в Государствен- ный совет	179
§ 4. Согласительные комиссии	182

Глава 5. Утверждение бюджета	185
§ 1. Бюджетное законодательство	185
§ 2. Обсуждение бюджета в комиссиях Думы	198
§ 3. Утверждение бюджета: политическая практика	213
Глава 6. Парламентский контроль	221
§ 1. Право запросов	221
§ 2. Дума и государственный контроль	232
Заключение	237

К ЧИТАТЕЛЯМ

В 2013 году исполняется 20 лет демократической Конституции и Федеральному Собранию – парламенту России. За этот короткий по меркам истории срок парламентаризм стал неотъемлемой частью нашей новой политической культуры. Сложились и развиваются как парламентские традиции, так и законотворческая практика.

В современном мире перед парламентской демократией возникают не только новые задачи, но и вызовы. Отвечая на них, мы повышаем качество нормотворчества, усиливаем экспертно-аналитическую работу, вновь возвращаемся к вопросам эффективности парламентского контроля и мониторинга правоприменения, к проблемам депутатской этики. Вместе с учеными думаем над тем, как обеспечить своевременное и полноценное рассмотрение вносимых в Государственную Думу законопроектов.

Необходимо помнить, что ответы на многие из сегодняшних вопросов можно найти в нашей истории и в хронике дореволюционной Государственной думы России. И предлагаемая вашему вниманию книга посвящена различным, в том числе, очень актуальным и сейчас аспектам.

Уверен, что это издание поможет заполнить «пробелы» в истории отечественного парламентаризма и будет интересно не только депутатам и экспертам, но и всем, кто интересуется вопросами правотворчества.



Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации шестого созыва

С. Е. Нарышкин

ВВЕДЕНИЕ

История дореволюционной Государственной думы – один из наиболее популярных сюжетов отечественной историографии. И вместе с тем он во многом остается до сих пор неизвестным. Лишь отчасти изучены проблемы выборной системы и избирательного процесса, механизмов ее функционирования и ее места в политической системе Российской империи начала XX в. Конструктивная же деятельность Думы, которая, прежде всего, заключалась в правотворческой работе, практически не исследована. Это касается как собственного законотворчества депутатов, так и их работы в комиссиях над правительственными законопроектами. Между тем, именно конструктивная законотворческая работа в парламенте дает возможность судить о созидательном потенциале той или иной политической силы и вообще о правовой зрелости общества.

Показательно, что большинство работ по истории Государственной думы посвящено первым двум созывам народного представительства, чье краткосрочное существование не дало примера конструктивного взаимодействия правительства и депутатов. В краткой библиографии, представленной в «Энциклопедии Государственной думы», изданной в 2008 г., 98 позиций относятся к историографии, освещающей деятельность дум всех четырех созывов, 117 – I и II, 68 – III и IV¹. В этом отношении характерны юбилейные конференции, проводившиеся в 2006 г. Так, на конференции в Петербурге 20–21 марта 2006 гг. «Парламентаризм в России: проблемы и перспективы» было 12 докладов о деятельности I и II Дум, и 5 – о III и IV². На Всероссийскую конференцию «Государственная дума Российской империи: традиции прошлого и настоящее», состоявшуюся в Пензе 26–27 мая 2006 г., было прислано 16 материалов, относящихся к истории Думы первого и второго созывов, и 9, так или иначе характеризующих народное представительство третьей и четвертой легислатуры³. Подобный дисбаланс невольно приводил к «абerrации зрения». Непримиимый конфликт между Думой и Советом министров 1906–1907 гг. удачно соответствовал представлению об ущербной «русской конституции», которая не создавала условий для плодотворной парламентской деятельности.

В данном же случае предметом особого рассмотрения станет как раз деятельность III Думы, которой более или менее удалось наладить конструктивный диалог с исполнительной властью. Действительно, III Го-

¹ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 728–731.

² Парламентаризм в России: проблемы и перспективы. СПб., 2006.

³ Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящее. Пенза, 2006.

сударственная дума, удостоенная в литературе самых уничижительных оценок, работала с высокой степенью интенсивности. Ей удалось принять более 2200 законов, многие из которых имели принципиальное значение для курса правительственных преобразований⁴. Столь масштабная законотворческая деятельность требовала отработанной технологии взаимодействия представительной и исполнительной властей.

Государственный строй России в 1906–1917 гг. – один из ключевых сюжетов отечественной историографии. Традиции его изучения сформировались еще в начале XX в., когда делались лишь первые шаги к осмыслению только складывавшейся политической реальности. Тогда и сформировалось проблемное поле исследований представительных учреждений Российской империи. Оно задает рамки и современным работам, «навязывая» им особый язык историописания, категориальный аппарат, композиционное построение.

Можно выделить три узловые проблемы, неизменно поднимающиеся уже юристами и публицистами начала XX столетия.

1. Первая и основная из них – особенность государственного строя, установившегося после 1905 г. Этот вопрос, обсуждавшийся еще до созыва I Думы, так или иначе разрешается в любом исследовании, посвященном политической истории России этого периода. Естественно, правоведческие и публицистические работы начала XX в. предлагали альтернативные подходы к анализу «обновленного» государственного строя. Если юристы отталкивались от нормативной базы Российской империи, то авторы журнальных и газетных статей преимущественно основывали свои выводы на априорных суждениях, характерных для сторонников той или иной партии. Традиции, заложенные ведущими правоведами начала XX столетия, не нашли своего развития в советской историографии 1920–1950 гг. Однако они в известной мере возродились в 1960-х гг. благодаря школе Н. П. Ерошкина, разрабатывавшей проблематику истории государственных учреждений⁵. Формально-юридический подход на новом этапе развития историографии позволял анализировать функционирование правовых механизмов без учета (а иногда и вопреки) идеологических клише, часто с ними ассоциировавшихся. В рамках такого подхода были написаны работы самого Н. П. Ерошкина⁶ и А. Д. Степанского⁷.

⁴ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 624.

⁵ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 6–7; Муравьев В. А. Николай Петрович Ерошкин и его труды по истории российского самодержавия // Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. М., 2006. С. 13–14.

⁶ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 276–308, 531–556.

⁷ Степанский А. Д. Реформа Государственного совета в 1906 г. // Труды Московского государственного историко-архивного института. Т. 20: Вопросы архивоведения и истории государственных учреждений СССР. М., 1965. С. 179–211.

Уже в постсоветской историографии данный метод стал едва ли не доминирующим. Его отличительные черты присутствуют в работах В. А. Демина⁸, В. Г. Кошкидько⁹, О. Г. Малышевой¹⁰, О. Ю. Рыбки¹¹.

2. Другая проблема, занимавшая исследователей, – периодизация и характер партийной борьбы в годы «конституционного эксперимента» в России. Этот вопрос приобретал свое «узловое» значение в значительной мере в силу своеобразия источниковой базы, прежде всего, периодических изданий, одновременно формировавших и воспроизводивших общественное мнение начала XX в. Газеты обращали внимание читателей на основные «вехи» политической жизни, которыми чаще всего становились конфликты между партиями и правительством. И для общественности 1900-х гг., и для исследователей позднейшего времени именно из этих «мелких стычек» и «больших сражений» складывалась «канва» политического (а, следовательно, и исторического) процесса. Будучи воспроизведенной множество раз в юридических, публицистических, исторических текстах, она стала «каноничной» для большинства исследователей этого периода.

3. Наконец, сословный, социальный, классовый характер действовавших государственных учреждений – вопрос, поднимавшийся еще в 1906 г. Эта проблема в полной мере укладывалась в рамки марксистского подхода, популярного и в советской, и в зарубежной историографии¹². Разрабатывая этот сюжет, авторы с неизбежностью отмечали вторичность политических институтов по сравнению с теми силами, которые за ними стояли.

Эти три проблемы так или иначе сохранили значение «держашей конструкции» современной историографии представительных учреждений начала XX в. Вместе с тем, неуклонно возрастающий интерес к истории думского периода Российской империи способствовал расширению круга частных сюжетов, детально разрабатываемых исследователями. Так, регулярно выходят работы, посвященные деятельности отдельных фракций, депутатских групп, землячеств, подготовке и принятию того или иного конкретного законопроекта¹³.

⁸ Демин В. А. Государственная дума России (1906–1917): Механизмы функционирования. М.: РОССПЭН, 1996. 241 с.; Он же. Верхняя палата Российской империи, 1906–1917. М.: РОССПЭН, 2006. 376 с.

⁹ Кошкидько В. Г. Представительная власть в России: формирование и функционирование (1905–1917). М.: Унив. гуманит. лицей, 2000. 232 с.; Он же. Реформы государственного строя России в условиях политического кризиса начала XX в. М.: МАКС Пресс, 2003. 164 с.

¹⁰ Малышева О. Г. Думская монархия: рождение, становление, крах. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. 356 с.

¹¹ Рыбка О. Ю. Государственная дума в системе власти России в начале XX в. М.: АТ и СО; Полиграф сервис, 2001. 432 с.

¹² Савельева И., Полетаев А. Классическое наследие. М., 2010. С. 59, 121, 134–135, 139, 146.

¹³ Могилевский К. И., Циунчук Р. А., Шелохаев В. В. Государственная дума России как историографическая проблема // Вопросы истории. 2007. № 11. С. 12.

В итоге накапливается эмпирический материал, который позволяет ответить на значительно большее число вопросов, чем привык задавать историк. Уже имеющийся в распоряжении исследователей объем информации вынуждает поставить вопрос о необходимости новых подходов, а, следовательно, и существенного расширения сложившегося проблемного поля. Именно в этой связи следует рассматривать работы о публичном пространстве политики начала XX в., о ее региональном измерении, о законотворческом процессе.

При этом новые историографические подходы отнюдь не упраздняют прежние, более привычные. Напротив, они часто сосуществуют, иногда даже «под обложкой» одной книги. В силу этого выделение этапов изучения представительного строя в данном случае заметно упростило бы сложную картину историографического процесса, который нельзя свести к поступательному приращению знаний. Серьезные трансформации переживает «периферия» проблемного поля, а в центре его торжествует традиция. Однако ее устои постоянно колеблются, «сотрясаясь» от «волнений на окраинах», что, в свою очередь, способствует появлению новых вопросов, а, значит, и новых исследований.

За истекшее столетие вышло около 6 тыс. публикаций, посвященных Государственной думе. Едва ли не большинство из них отвечало на вопросы столетней давности, все же пытаясь поставить точку в бесконечном споре о конституции в России¹⁴. Вопросы же законотворчества оставались на периферии интересов исследователей.

Газеты приучили обывателя начала XX в., что противостояние партий – главное, что происходило за время работы Думы. Именно этому посвящены и первые книги о народном представительстве – публицистика и воспоминания¹⁵. Немалую роль в складывании историографической традиции сыграл В. А. Маклаков. Для него история I и II Думы – это, прежде всего, конфликт правительства и оппозиции. Причем в этом противостоянии не было правых: все были виноваты, в том числе (а, может быть, и прежде всего) кадеты, которые отказывались от диалога с властью и самоуверенно надеялись занять ее место¹⁶. Таким образом, русскими либералами и, что еще важнее, страной был упущен исторический шанс преобразить всю политическую жизнь России¹⁷. «Первая Дума прошла через историю с мишурным эффектом и блеском, но совершенно бесплодно. Она погубила

¹⁴ Могилевский К. И., Циунчук Р. А., Шелохаев В. В. Государственная дума... С. 3–5.

¹⁵ Локоть Т. В. Первая Дума. М., 1906; Он же. Политические партии и группы в Государственной думе: Характер и причины политического бессилия Первой Думы. Возможный характер и задачи Второй Думы. М., 1907; Винавер М. М. Конфликты в Первой Думе. СПб., 1907; Изгоев А. С. Партии во Второй Государственной думе. СПб., 1907.

¹⁶ Маклаков В. А. Первая Государственная дума. М., 2006. С. 42–43, 47–62.

¹⁷ Там же. С. 314.

положение, которое больше уже не повторилось»¹⁸. Согласно интерпретации В. А. Маклакова, схожим образом развивались события и в период деятельности II Думы. Столыпин, при всех его недостатках, был убежденным сторонником правового порядка и тесного взаимодействия с законодательным представительством¹⁹. Тем не менее власть продолжала восприниматься депутатами как враг²⁰. Несмотря на подобные настроения народных избранников, продолжение работы II Думы должно было способствовать упрочению конституционных начал в России²¹. По мнению В. А. Маклакова, переход нижней палаты к собственно законотворческой деятельности заметно оздоровил обстановку в Думе²². Обычная власти и общества могла смениться заинтересованным диалогом. Однако обе стороны не были к нему вполне готовы²³.

И для советской историографии деятельность I и II Думы была, прежде всего, связана с противостоянием бюрократии и либеральной общественности²⁴. В целом, эта точка зрения вполне оправдана, учитывая эмоциональный накал считанных дней работы народного представительства, не успевшего включиться в рутинную законотворческую деятельность. Однако для многих исследователей партийная борьба заслоняла все и в жизни III и IV Думы.

Одним из них был А. Я. Аврех. Он следовал канве газетных публикаций начала XX в., к которым нередко обращался, подкрепляя собственные соображения. Держась этой путеводной звезды, он отбирал необходимые ему страницы стенографических отчетов Думы, пересказ которых составлял значительную часть повествования²⁵. Своеобразие этого источника невольно отражалось в текстах его статей и монографий. Яркие выступления оппозиции оставляли в тени деловой ход дискуссии. Примечательно, что А. Я. Аврех обращал непропорционально малое внимание на думский центр, который нес на себе основную тяжесть законотворческого процесса и, согласно его же точке зрения, играл ключевую роль в функционировании «октябрист-

¹⁸ Могилевский К. И., Циунчук Р. А., Шелохаев В. В. Государственная дума... С. 330. Бывших однопартийцев критиковал и С. Н. Булгаков. Он обвинял Конституционно-демократическую партию в нигилизме и беспочвенности (Булгаков С. Н. Дела и дни: Статьи, 1903–1944. М., 2008. С. 388).

¹⁹ Маклаков В. А. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 13–21.

²⁰ Там же. С. 87.

²¹ Там же. С. 149.

²² Там же. С. 324.

²³ Там же. С. 329–330.

²⁴ Томпсинский С. Г. Борьба партий и классов в Первой Государственной думе. Ростов н/Д., 1924. С. 72–75; Фурман И. Г. Первая Государственная дума: Автореф. дис ... канд. ист. наук. М., 1950. С. 27; Ананьич Б. В. Внешние займы царизма и думский вопрос в 1906–1907 гг. // Исторические записки. М., 1968. Т. 81. С. 181–186.

²⁵ Аврех А. Я. III Дума и начало кризиса третьеиюньской системы (1908–1909 гг.) // Исторические записки. М., 1955. № 53. С. 61–107; Он же. Царизм и IV Дума. М., 1981. С. 83–85, 149–152, 280–284; Он же. Распад третьеиюньской системы. М., 1985. С. 66–71, 157–160, 243–248.

ского маятника», созданного целенаправленными усилиями правительства²⁶. Кроме того, стенографические отчеты требуют «ключа», без которого они практически не поддаются прочтению. В некоторых случаях дискуссия имела ритуальный характер, иногда до пленарного заседания долетали лишь «отзвуки» споров в кулуарах Таврического дворца. А газеты, на которые ссылался А. Я. Аврех, не всегда могли «нащупать» основной «нерв» выступлений на общем собрании Думы.

Дж. Хоскинг, во многом оспаривая выводы А. Я. Авреха, выстраивал свою партийную «механику» III Думы. По мнению исследователя, в основе «третьеиюньской» политической системы, прежде всего, лежала лояльность октябристов правительству П. А. Столыпина²⁷. Нараставшие расхождения «Союза 17 октября» с премьером неизбежно подталкивали правительство вправо и способствовали дезинтеграции самой партии, что в итоге и дестабилизировало политическую систему²⁸. Монография Б. Пинчука была непосредственно посвящена октябристам в III Думе. По мнению исследователя, безуспешные попытки «Союза...» повлиять на формирование правовых и политических институтов в России свидетельствовали об «изолированности» режима, его неспособности вести диалог с наиболее влиятельными социальными группами, адекватно отвечать на вызовы времени²⁹. Схожий круг вопросов рассматривал Р. Эдельман. Изучая политический кризис 1909 г., он исследовал процесс замещения националистами октябристов как «проправительственной» партии³⁰. Эдельман отмечал, что коренные отличия между этими партиями заключались не столько в программе, сколько в биографии их членов. Всероссийский Национальный союз преимущественно формировался из политиков «поневоле»³¹, которых объединяло, прежде всего, то, что они были выходцами с западных окраин Империи³².

В работах В. С. Дякина авторское внимание также «сфокусировано» на фракционной борьбе в Думе и Государственном совете в 1907–1914 гг. Именно здесь, в представительных учреждениях, решалась судьба столыпинских реформ в столкновении правительства

²⁶ Аврех А. Я. Столыпин и Третья Дума. М., 1968. С. 22–30, 30–43, 407–430, 430–509; Он же. III Дума и начало кризиса третьеиюньской системы (1908–1909 гг.) // Исторические записки. М., 1955. № 53. С. 81–107; Он же. Царизм и IV Дума. М., 1981. С. 153–254.

²⁷ Hosking G. A. The Russian Constitutional experiment. Government and Duma, 1907–1914. Cambridge, 1973. P. 38–41.

²⁸ Ibid. P. 105.

²⁹ Pinchuk B. The Octobrists in the Third Duma, 1907–1912. Seattle – L., 1974. P. 193–200.

³⁰ Edelman R. The Russian Nationalist party and the Political Crisis of 1909 // Russian Review. 1975. Vol. 34. № 1. P. 51–54.

³¹ Ibid. P. 32–33.

³² Edelman R. The Election to the Third Duma: roots of the nationalist party // The politics of rural Russia, 1905–1914. Bloomington – L., 1979. P. 103–107.

и правых, поддерживавшихся Постоянным советом Объединенного дворянства. Результатом их натиска стала беспощадная ревизия намеченных преобразований³³. При этом В. С. Дякин не сводит политическую борьбу к антагонизму столыпинского кабинета и правых. И думские фракции, и группы Государственного совета, и само правительство представляли собой самостоятельные политические силы, которые вели свою игру в соответствии с собственными интересами и программными установками³⁴.

В монографии В. И. Старцева «Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1917 гг.» рассматриваются переговоры между депутатами I Думы и «высшими сферами». Этот диалог представлялся автору безнадежным, что практически исключало возможность эволюции политического режима в России³⁵. Уверенно следовал маклаковской традиции А. Ф. Смирнов. Он оценивал думскую монархию как последний акт в истории противостояния исторической власти и обществу³⁶. Непримируемость сторон вела Россию к катастрофе, а бюрократию и большинство ее оппонентов – к неминуемой гибели³⁷.

А. Ф. Смирнов, основываясь большей частью на стенограммах заседаний Думы и иных опубликованных официальных документах, детально рассмотрел деятельность всех четырех Государственных дум³⁸. Ценной стороной исследования является то внимание, которое уделено в нем собственно законотворческой деятельности Думы. При этом автор сделал акцент на анализе правительственных законопроектов, а законотворчество депутатов рассмотрел в связи с внесением ими поправок в эти проекты на пленарных заседаниях. К сожалению, комиссия работа Думы, где и проходил основной цикл законодательного процесса, а также фракционное законотворчество остаются вне авторского внимания. Подводя общий итог работы Думы, Смирнов пришел к пессимистическому выводу, что «законотворческий механизм показал свою недееспособность».³⁹

Значительный вклад в разработку данной проблематики внес В. А. Демин.⁴⁰ Его монография насыщена фактическим, в том чис-

³³ Кризис самодержавия в России, 1894–1917. Л., 1984. С. 456–464, 472; Дякин В. С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907–1911 гг. Л., 1978. С. 142–163.

³⁴ Там же. С. 160, 192–194, 213–214; Он же. Буржуазия, дворянство и царизм в 1911–1914 гг. Л., 1988. С. 94–113, 201–212.

³⁵ Старцев В. И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1917 гг. Л., 1977. С. 108–109, 129–130.

³⁶ Смирнов А. Ф. Указ. соч. С. 159, 603–606.

³⁷ Там же. С. 173–174.

³⁸ Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской империи 1906–1917 гг.: Историко-правовой очерк. М., 1998.

³⁹ Там же. С. 440.

⁴⁰ Демин В. А. Государственная дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996.

ле цифровым, материалом, в ней тщательно исследуются правовые аспекты формирования и деятельности Государственной думы. Автор не уходит от «классического» вопроса о месте Думы в системе высших органов России, но отвечает на него по-своему, описывая формальную технологию взаимодействия Думы, императора и Совета министров. Монография ценна тем, что впервые ясно и определенно дает емкий ответ на вопрос: что такое Дума и как она функционировала. В. А. Демин уделяет большое внимание вопросам законодательной процедуры, анализирует Наказ и внутреннюю структуру палаты⁴¹.

В современной историографии формируется устойчивый интерес к практической законотворческой деятельности депутатов как к способу реализации соответствующих моделей модернизации России.⁴² В монографии В. Г. Кошкидько, посвященной истории создания и функционирования двухпалатной системы представительной власти в Российской империи в 1905–1907 гг., показан процесс разработки законодательства о Государственной думе, дается социально-политическая и профессиональная характеристика ее членов, анализируется организационное устройство палаты, порядок и содержание законодательной деятельности⁴³.

Инновационным направлением в современной литературе является обращение к практическому законотворчеству думских фракций.⁴⁴ Эти исследования позволили показать процесс формирования думских фракций, их структуру, динамику социального состава, выработку ими законопроектов, участие депутатов фракций в работе думских комиссий и пленарных заседаниях, выявить их отношение

⁴¹ Демин В. А. Государственная дума... С. 162.

⁴² Могилевский К. И. Законотворчество депутатов Государственной думы (1906–1917): к постановке вопроса // Государство и общество: проблемы взаимодействия: материалы межрегиональной научной конференции (Пенза, 15 октября 2005 г.). Пенза, 2005. С. 76–80.

⁴³ Кошкидько В. Г. Представительная власть в России: формирование и функционирование (1905–1907 гг.). М., 2000. С. 198.

⁴⁴ Козбаненко В. А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России, 1906–1907. М., 1996; Кияшко О. Л. Трудовая группа в Государственной думе (1906–1917 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Волгоград, 1999; Павельева Т. Ю. Польское коло в I–IV Государственной думах: проблемы выработки и реализации парламентской тактики. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1999; Усманова Д. М. Мусульманские депутаты в Государственной думе Российской империи. 1906–1917: Автореф. дис. ... д-ра ист. наук. Казань, 2004; Сеидзаде Д. Б. Азербайджанские депутаты в Государственной думе России. Баку, 1996; Ромов Р. Б. Фракция правых в III Государственной думе (1907–1912): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2003; Сергеев В. Н. Парламентская деятельность депутатов российского казачества (1906–1917). Ростов н/Д, 2003; Дорошенко А. А. Правые в Государственной думе Российской империи. Самара, 2004; Иванов А. А. Фракция правых IV Государственной думы в годы Первой мировой войны, 1914 – начало 1917: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2004; Аронов Д. В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.). М., 2005.

к правительственным инициативам и в целом к правительственному внутри- и внешнеполитическому курсу, а также раскрыть взаимоотношения фракций друг с другом. Из названных работ, выполненных в большинстве своем в качестве диссертационных исследований, некоторые из которых, к сожалению, остались до сих пор неопубликованными, особого внимания требуют монографии В. А. Козбаненко и Д. В. Аронова.

Монография Козбаненко посвящена анализу деятельности фракций первых двух созывов Думы. При этом автор придерживается следующей схемы исследования: отталкиваясь от программной позиции той или иной политической партии по определенному вопросу, он анализирует, как соответствующая фракция реализовывала ее в Думе. По мнению Козбаненко, Дума «предпочла конкретному законодательству политику апелляций к народу». В целом же автор считает деятельность фракций двух первых дум «интересным и своеобразным опытом отечественного парламентаризма».⁴⁵

В центре внимания Аронова находится деятельность либеральных фракций (кадетов, мирного обновления, демократических реформ и прогрессистов) I–IV Думы. Автор определяет думское либеральное законотворчество не как «классическую, традиционную для западных парламентов форму деятельности, а как один из способов реализации либеральной модели развития страны».⁴⁶ Именно этим объясняется то, что наиболее проработанные законопроекты из «золотого фонда либеральной юридической мысли» оказались фактически лишь «отправными пунктами для дальнейшей разработки в Думе».⁴⁷

Основное внимание Аронов уделяет законопроектам, регулирующим правоотношения в области прав человека, поскольку именно эти категории лежали в основе либеральной модели модернизации России. Эта программа и была переведена в ходе думской деятельности либералов на «язык практического законодательства», в то время как многие другие политические партии «так и не дошли до данного этапа, оставшись на уровне декларативных норм».⁴⁸ Автор делает вывод, что законотворческая деятельность либеральных фракций «выступала в качестве материального воплощения базового постулата классического российского либерализма, отвергавшего коренную ломку общественных институтов».⁴⁹

⁴⁵ Козбаненко В. А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России. 1906–1907. С. 238.

⁴⁶ Аронов Д. В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.). С. 7.

⁴⁷ Там же. С. 8, 238.

⁴⁸ Там же. С. 407.

⁴⁹ Там же. С. 408.

Многие работы непосредственно посвящены изучению групп, фракций Думы, Государственного совета⁵⁰, их участию в обсуждении

⁵⁰ Самойлов Ф. Н. Большевики в IV Государственной думе. М., 1931; Зайчиков Г. И. Думская тактика большевиков, 1905–1917. М., 1975. С. 114–232; Рудь А. С. Депутаты-большевики в IV Государственной думе. М., 1980; Колесниченко Д. А. Трудовики в период Первой российской революции. М., 1985; Павлов Д. Б. Октябристы, «партия пропавшей грамоты» // ПОЛИС: Политические исследования. 1993. № 2. С. 144–150; Розенталь И. С. РСДРП: «использование парламентаризма» // ПОЛИС: Политические исследования. 1993. № 6. С. 149–156; Шевырин В. М. Либералы и Государственная дума в России (Зарубежная историография) // Сословно-представительные учреждения России (XVIII – начало XX вв.). М., 1993. С. 111–132; Бригадин П. И. Думская тактика партии эсеров // Вестник Белорусского университета. Сер. 3. История, политология, социология, экономика, право. 1994. № 2. С. 5–9; Вишневски Э. Либеральная оппозиция в России накануне Первой мировой войны. М., 1994. С. 104–139; Андреев Д. А. Российский либерализм и Государственная дума: Обзор англо-американской историографии // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1995. С. 16–23; Бутырская И. Г. Партия социалистов-революционеров и Первая Государственная дума // Россия: прошлое, настоящее, будущее. 1996. С. 89–93; Козбаненко В. А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России, 1906–1917. М., 1996; Леонов М. И. Эсеры и Вторая Дума // Вопросы истории. 1997. № 2. С. 18–33; Бородин А. П. Правая группа Государственного совета в 1906–1917 гг. // Отечественная история. 1998. № 3. С. 50–61; Кирьянов И. К. Российские консерваторы в III Государственной думе: эволюция парламентского поведения // Исторические метаморфозы консерватизма. Пермь, 1998. С. 132–147; Войшнис В. Э. Партийно-политический состав Государственной думы первого – четвертого созывов (1906–1917 гг.) // Политические партии и движения на Дальнем Востоке России: история и современность. Хабаровск, 1999. Вып. 1. С. 5–15; Усманова Д. М. Мусульманская фракция и проблемы «свободы совести» в Государственной думе России (1906–1917). Казань, 1999; Кошкидько В. Г. Политические объединения палат российского представительства 1906–1907 гг. // Вестник Московского университета. Сер. 12. Политические науки. 2000. № 5. С. 42–62; Павлищева Т. Ю. Польская фракция в Государственной думе России 1906–1914 гг. // Вопросы истории. 2000. № 3. С. 111–120; Ромов Р. Б. Правые в Первой Государственной думе // Эхо. 2000. Вып. 3. С. 47–51; Бадыгов Р. А. Мусульманские фракции в Государственной думе (1906–1917 гг.) // Государственное и муниципальное управление: история, теория и практика. Казань, 2002. С. 162–165; Кияшко О. Л. Трудовая группа в Государственной думе (1906–1917 гг.). Волгоград, 2002; Леднев И. В. Либеральная парламентская оппозиция третьедумской монархии: историографический аспект // Общество и власть. СПб., 2003. С. 158–164; Дорошенко А. А. Правые в Государственной думе Российской империи. Самара, 2004; Алескерев Ф. Т. Распределение влияния фракций в Государственных думах Российской империи (1905–1917 гг.). М., 2005; Аронов Д. В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.). М., 2005; Иванов А. А. Фракция правых IV Государственной думы и правомонархическое движение: интеграция и взаимодействие (1912–1917) // Политические партии России, прошлое и настоящее. СПб., 2005. С. 73–82; Он же. Последние защитники монархии: Фракция правых IV Государственной думы в годы Первой мировой войны. СПб., 2006; Кривов С. В. Динамика численности национальных фракций и групп в Государственной думе Российской империи (1906–1917 гг.) // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. Н. Новгород, 2006. С. 193–197; Николаев А. Б. К вопросу о составе фракций правых IV Государственной думы (ноябрь 1916 – февраль 1917 г.) // Там же. С. 175–179; Санькова С. М. Русская партия в России: Образование и деятельность Всероссийского национального союза (1908–1917). Орел, 2006. С. 104–297; Штан Г. В. Национально-демократическая партия и вопрос об автономии Польши в Государственной думе Российской империи // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. Н. Новгород, 2006. С. 184–189; Енгибарова О. Л. Обсуждение в Государственной думе правительственных законопроектов по аграр-

того или иного законопроекта⁵¹. Очевидный способ охватить «необъятное» политической жизни России – изучить региональный аспект функционирования представительных учреждений. В этой связи часто ставился вопрос об электоральном процессе в различных губерниях империи⁵² – Владимирской⁵³, Вятской⁵⁴, Нижегородской⁵⁵, Новгородской, Псковской⁵⁶, Пермской⁵⁷, Петербургской⁵⁸, Уфимской⁵⁹, украинских губерниях⁶⁰, на Северном Кавказе⁶¹, Туркестане⁶², в Поволжье⁶³. Исследовалась деятельность депутатов от того или ино-

ному вопросу фракцией «Трудовая группа» // Ключевские чтения – 2010. История России: Личность. Общество и природа страны. М., 2010. С. 252–254; Galai Sh. The kadets in the Second Duma // *Revolutionary Russia*. Vol. 23. № 1. June 2010. P. 1–28.

⁵¹ Беспалов С. В. Аграрный вопрос в деятельности думских либералов (1906–1910) // Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы. СПб., 2006. С. 52–60; Кравцова Е. С. Политические партии России в начале XX столетия о реформировании фискальной системы государства // Там же. С. 87–91.

⁵² По словам Е. Д. Виноградова, региональная специфика имеет ключевое значение при анализе исхода выборов в Государственную думу Российской империи. Так, электоральные симпатии русских крестьян менялись от губернии к губернии и практически не зависели от их имущественного положения (Vinogradoff E. D. The Russian peasantry and the elections to the Fourth State Duma // *The politics of rural Russia, 1905–1914*. Bloomington – L., 1979. P. 249).

⁵³ Липатова О. В. Отношение крестьян Владимирской губернии к выборам в Государственную думу // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26–27 мая 2006 г. Пенза, 2006. С. 172–178.

⁵⁴ Лоскутов С. А. Политические партии Вятской губернии в период выборов в IV Думу // История и культура Волго-Вятского края. Киров, 1994. С. 215–218; Дмитриенко А. А. Крестьяне Вятской губернии и I Государственная дума // Отечественная история. 2006. № 5. С. 86–89.

⁵⁵ Селезнев Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001; Медведева Т. А. Из опыта ведения политическими партиями предвыборной кампании в I Государственную думу // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. Н. Новгород, 2006. С. 148–155.

⁵⁶ Кузнецов А. А. Крестьяне Новгородской и Псковской губерний на выборах в I Государственную думу // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград, 1984. С. 93–99.

⁵⁷ Кочетов Ю. И. Выборы в Государственные думы в Пермской губернии. Пермь, 1960.

⁵⁸ Королева Р. В. Крестьяне Петербургской губернии на выборах в III Государственную думу // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград, 2003. С. 158–164.

⁵⁹ Рышкевич М. Е. Провинциальные выборы депутатов в Государственную думу начала XX в.: По материалам избирательной кампании 1912 г. в Уфимской губернии // Проблемы российской истории. Магнитогорск, 2003. Вып. 2. С. 271–295.

⁶⁰ Коник А. А. Украинские крестьяне на выборах в I Государственную думу // Отечественная история. 2006. № 3. С. 103–112.

⁶¹ Керимханова А. Б. Особенности выборов в I Государственную думу на Северном Кавказе // Власть и общество в России: опыт и современность, 1906–2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): Материалы всерос. научно-практ. конф. Адлер, 26–30 мая 2006 г. С. 124–125.

⁶² Котюкова Т. В. Подготовка единственных выборов в Туркестане: к вопросу о работе избирательных комиссий // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. М., 2007. С. 436–442.

⁶³ Люсов В. Н. Выборы в I Государственную думу в Поволжье (по материалам Пензенской, Самарской, Саратовской и Симбирской губерний) // XXI век: итоги прошлого и настоя-

го региона: Украины⁶⁴, Урала⁶⁵, Азербайджана⁶⁶, Казанской⁶⁷, Курской⁶⁸, Нижегородской⁶⁹, Рязанской⁷⁰, Томской губерний⁷¹, казачьих областей⁷², мусульманского населения⁷³.

Огромный объем фактического и аналитического материала о депутатском корпусе, комиссионной работе, направлениях законотворчества был собран в энциклопедиях Государственной думы и Государственного совета Российской империи, изданных под редакцией В. В. Шелохаева⁷⁴. Предметом исследования нередко становилась история прохождения отдельно взятой законодательной инициативы. «Увеличительное стекло» порой озадачивает поклонников «больших

щего. Пенза, 2003. Вып. 4. Ч. 1. С. 79–87; Гарбуз Г. В. Выборная политика местной администрации в Поволжье в период третьионийской монархии // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26–27 мая 2006 г. Пенза, 2006. С. 54–60; Сухова О. А. Государственная дума в системе политических представлений российского крестьянства начала XX в. (по материалам Среднего Поволжья) // Там же. С. 166–172; Михайлова Е. М. Парламентаризм в политической теории и электоральной практике правых партий и организаций Поволжья начала XX в. // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. М., 2007. С. 457–465.

⁶⁴ Киян М. Ш. Депутаты от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906–1907 гг.). Харьков, 1997.

⁶⁵ Сидоренко Н. С. Уральские депутаты Государственной думы (1906–1917 гг.) // Отечественная история. 2006. № 5. С. 91–97.

⁶⁶ Сеидзаде Д. Б. Азербайджанские депутаты в Государственной думе. Баку, 1991.

⁶⁷ Усманова Д. М. Депутаты от Казанской губернии в Государственной думе России. Казань, 2006. С. 287–288; Она же. Депутаты-казанцы в Государственной думе Российской империи: общественно-политический, образовательный и профессиональный облик // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. М., 2007. С. 471–478. См. также: Айнутдинов Л. М. Казанские либералы о национально-государственном устройстве России (начало XX в.) // Там же. С. 360–371.

⁶⁸ Салтык Г. А. Депутаты-куряне в истории российского парламентаризма // Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы. СПб., 2006. С. 115–123.

⁶⁹ Калинин Б. Ю., Родионова Ю. В., Шустрова Е. И. Нижегородцы в российском императорском парламенте // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. Н. Новгород, 2006. С. 166–171.

⁷⁰ Тарасова И. С. Рязанский депутатский корпус в Государственной думе I и II созывов в 1906–1907 гг. // Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы. СПб., 2006. С. 124–132.

⁷¹ Фадеев К. В. Депутаты от Томской губернии в истории российского парламентаризма // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. Н. Новгород, 2006. С. 171–175.

⁷² Сергеев В. Н., Шапсугов Д. Ю. Парламентская деятельность депутатов российского казачества (1906–1917). Ростов н/Д, 2003; Братолобова М. В. Казачество и Государственная дума начала XX в. // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. М., 2007. С. 395–405.

⁷³ Усманова Д. М. Мусульманские представители в российском парламенте, 1906–1916. Казань, 2005.

⁷⁴ Государственная дума России: Энциклопедия: В 2-х т. Т. 1. Государственная дума Российской империи (1906–1917 гг.) / Отв. ред. В. В. Шелохаев. М., 2006; Государственная дума Российской империи, 1906–1917 гг.: Энциклопедия / Отв. ред. В. В. Шелохаев. М., 2008; Государственный совет Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия / Отв. ред. В. В. Шелохаев. М., 2008.

теорий». При доскональном изучении судьбы правительственных законопроектов в Думе и Государственном совете оказывается, что они там далеко не всегда штамповались⁷⁵. Это вынуждает поставить

⁷⁵ Бородин А. П. Государственный совет и Указ 9 ноября 1906 г. (Из истории аграрной реформы Столыпина) // Отечественная история. 1994. № 2. С. 74–89; Он же Государственный совет и волостная реформа // На пути к революционным потрясениям: Из истории России второй половины XIX – начала XX вв. СПб., 2001. С. 242–260; Сапрыкин В. О. Борьба фракций III Думы по вопросам государственной обороны // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1994. № 6. С. 50–60; Дорская А. А. Российское законодательство о свободе совести в 1905–1917 гг. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX вв.: Сб. ст. памяти В. С. Дякина и Ю. Б. Соловьева. СПб., 1999. С. 359–362; Бабин В. Г. Национальный и вероисповедный вопросы в деятельности Государственных дум первого и второго созывов // Общество и власть: Материалы респ. конф. СПб., 2001. Ч. 2. С. 9–22; Бондаренко Д. Украинский вопрос в Государственной думе (1906–1917) // Россия XXI. 2001. № 6. С. 92–117; Рожков В. Церковные вопросы в Государственной думе. М., 2004. С. 61–286; Булдаков В. П. «Немецкий вопрос» в IV Государственной думе // Власть и общество в России: опыт и современность, 1906–2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): Материалы всерос. научно-практ. конф. Адлер, 26–30 мая 2006 г. С. 39–44; Загребин С. С. Школьная реформа и Государственная дума в начале XX в. // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26–27 мая 2006 г. Пенза, 2006. С. 107–111; Зозуля И. В. Обсуждение вопросов судостроительства и судопроизводства Российской империи во II Государственной думе (на примере военно-полевого суда) // Там же. С. 44–49; Ковылин Д. А. Защита интересов кооперации в IV ГосДуме // Власть и общество в России: опыт и современность, 1906–2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): Материалы всерос. научно-практ. конф. Адлер, 26–30 мая 2006 г. С. 131–134; Кузнецова Т. А. Аграрный вопрос в дебатах политических партий российской Думы // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. Н. Новгород, 2006. С. 179–183; Матвеев В. А. Кавказский вопрос в Государственной думе в начале XX в.: поиск решений и российская реальность // Власть и общество в России: опыт и современность, 1906–2006 гг. (к 100-летию российского парламентаризма): Материалы всерос. научно-практ. конф. Адлер, 26–30 мая 2006 г. С. 186–190; Селезнев Ф. А. Фракция кадетов и обсуждение налоговой проблематики в III Государственной думе // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26–27 мая 2006 г. Пенза, 2006. С. 49–54; Суменкова М. В. Антиалкогольная деятельность депутатов Государственной думы и членов Государственного совета Российской империи 1907–1916 гг. // Там же. С. 67–72; Тарунина Н. В. Немецкий вопрос в годы Первой мировой войны и IV Государственная дума // Там же. С. 60–67; Андреева Н. С. Из истории Государственной думы Российской империи: «Остзейский вопрос» // Государство и общество в России XV – начала XX вв. СПб., 2007. С. 421–430; Гинев В. Н. Вопрос о волостном земстве в IV Государственной думе (Разработка законопроекта в думской комиссии по местному самоуправлению) // Там же. С. 431–441; Он же. Проблема контроля за деятельностью проектируемой волости в правительстве и в Государственных думах третьего и четвертого созывов (1907–1916 гг.) // Таврические чтения 2008. Актуальные проблемы истории парламентаризма в России: Всерос. научно-практ. конф. СПб., 2009. С. 152–164; Нардова В. А. Проблема общероссийской городской реформы (законодательное предположение 37 депутатов Государственной думы и власть). 1913–1916 гг. // Государство и общество в России XV – начала XX вв. СПб., 2007. С. 450–470; Она же. К вопросу о реформе Городового положения (1905–1916 гг.) // На пути к революционным потрясениям: Из истории России второй половины XIX – начала XX вв. СПб., 2001. С. 151–165; Она же. Городовое положение для городов Царства Польского и Государственная дума // Таврические чтения 2008. Актуальные проблемы истории пар-

вопрос шире: о конструктивном взаимодействии депутатов и министров, которые в большинстве своем не были врагами народного представительства. Ф. А. Гайда подчеркивал, что высшая бюрократия, несмотря на свое подозрительное отношение к Думе, считала ее значимой политической силой, с которой необходимо было вести диалог⁷⁶. О том же писал и Г. М. Кропоткин, доказывавший, что и в среде чиновничества доминировали сторонники нового государственного порядка. Признавая многие недостатки представительного строя, они в большинстве своем не хотели возвращаться к дореформенным временам⁷⁷.

В этой связи следует упомянуть монографию К. А. Соловьева, в которой детально исследуются механизмы взаимодействия законодательной и исполнительной власти в 1906–1914 гг.⁷⁸ Согласно данному исследованию, складывавшийся государственный строй сильно отличался от того, что было установлено Основными законами. В значительной мере он стал следствием самоорганизации участников законотворческого процесса, в ходе которого возникали сложные сетевые, горизонтальные связи, основанные на неформальных контактах высшей бюрократии и депутатского корпуса. В силу этого появлялись альтернативные алгоритмы принятия решений, устанавливались отношения между администрацией и группами интересов, стоявшими за депутатами. В итоге расширялась сфера компетенции представительных учреждений, а народные избранники постепенно интегри-

ламентаризма в России: Всерос. научно-практич. конф. СПб., 2009. С. 165–194; Западные окраины Российской империи. М., 2006. С. 372–392; Витухновская М. А. «Финляндский вопрос» в Государственной думе: Спор о концепциях империи // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. М., 2007. С. 406–416; Малтусов С. Н. От переселения к заселению окраин (вопросы колонизации степных областей и Туркестана в Третьей Государственной думе) // Там же. С. 443–449; Михайлов А. Ю. Вероисповедное законодательство: Между «конфессиональным» и «новым культурным» государством // Там же. С. 449–456; Ростовцев Е. А. «Университетский вопрос» и Государственная дума (1906–1911) // Таврические чтения 2008. Актуальные проблемы истории парламентаризма в России: Всерос. научно-практич. конф. СПб., 2009. С. 98–133; Булгакова Л. А. Государственная дума и «великий закон» 25 июня 1912 г. // Там же. С. 194–212.

⁷⁶ Гайда Ф. А. Русские либералы в восприятии правящей бюрократии в период кризиса третьиюньской системы (1911–1917 гг.) // Отечественная история. 2007. № 4. С. 54; Он же. Бюрократ глазами либерала: Российское правительство в восприятии парламентской оппозиции (1911–1917 гг.) // Петр Андреевич Зайончковский: Сб. ст. и воспоминаний к столетию историка. М., 2008. С. 647–656.

⁷⁷ Кропоткин Г. М. Правящая бюрократия и «новый строй» российской государственности после Манифеста 17 октября 1905 г. // Отечественная история. 2006. № 1. С. 37–38; Он же. Либеральная оппозиция в восприятии правящей бюрократии в 1905–1907 гг. // Петр Андреевич Зайончковский: Сб. ст. и воспоминаний к столетию историка. М., 2008. С. 641–646.

⁷⁸ Соловьев К. А. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М.: РОССПЭН, 2011. 511 с.

ровались в политическую систему, которая собственно и формировалась усилиями депутатов и министров.

Историографический обзор был бы неполон без учета того факта, что в постсоветский период произошло существенное приращение объема документальных публикаций⁷⁹. В частности, в публикации «Законотворчество думских фракций» впервые в научный оборот введен комплекс законопроектов, инициированных не правительством, а самими депутатами. Фактически перед нами воплощенные в конкретные предложения модели модернизации России, выдвинутые представителями всех легальных сил политического спектра. Введение их во всей совокупности в научный оборот создает базу для того, чтобы полностью и навсегда отойти от декларативности в оценке идеологии и программ различных политических сил. Высокая содержательность, информационная насыщенность этого источника позволяет определить степень соответствия конкретных предложений политических сил их декларациям, а также понять, насколько их интеллектуального потенциала было достаточно, чтобы эти декларации реализовать.

Целью настоящей научно-исследовательской работы является **сравнительный** анализ правотворчества дореволюционных Государственных дум.

Достижению данной цели возможно лишь при решении следующих задач:

1. Выявление характерных черт правовой базы Российской империи в 1906–1917 гг., в соответствии с которой функционировали представительные учреждения.
2. Анализ ритма и стиля работы Государственной думы в 1906–1917 гг.
3. Определение особенностей законотворческого процесса в думских комиссиях.
4. Изучение правотворчества общих собраний Государственной думы.

Настоящее исследование потребовало привлечения законодательства, делопроизводственных материалов, периодической печати, источников личного происхождения. В данном исследовании, помимо

⁷⁹ Государственная дума. 1906–1917. Стенографические отчеты. Т. 1–4. М., 1995; Столыпин П. А.: Программа реформ. Документы и материалы. В 2-х т. М., 2003; Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг. Документы и материалы. М., 2006; Партия «Союз 17 Октября». Протоколы съездов, конференций и заседаний ЦК. В 2-х т. М., 1996–2000; Съезды и конференции конституционно-демократической партии. В 3-х т. М., 1997–2000; Мусульманские депутаты Государственной думы России, 1906–1917 гг.: Сб. док. и материалов. Уфа, 1998; Партия социалистов-революционеров. Документы и материалы. В 3-х т. Т. 2. Июнь 1907 г. – февраль 1917 г. М., 2001; Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов. 1906–1916 гг. Документы и материалы. М., 2002; Союз эсеров-максималистов 1906–1924 гг. Документы, публикации. М., 2002 и др.

правовых актов, были использованы стенографические отчеты заседаний Думы и Государственного совета, приложения к ним, материалы бюджетной комиссии, журналы Совещания Государственной думы (РГИА. Ф. 1278. Оп. 3), особые журналы Совета министров, протоколы Царскосельских совещаний 1906 г., прочие документы, связанные с разработкой Основных государственных законов 23 апреля 1906 г., материалы, отложившиеся в фондах Совета министров (РГИА. Ф. 1276), документы политических партий (в том числе партии кадетов (ГА РФ. Ф. 579), Трудовой группы (ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 259), «Союза 17 октября» (ГА РФ. Ф. 115)), думских фракций, группы Центра Государственного совета (ГА РФ. Ф. 1178; РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 141), Постоянного совета Объединенного дворянства (ГА РФ. Ф. 434), съездов представителей торговли и промышленности (ОР РГБ. Ф. 260), материалы делопроизводства о выборах в Государственную думу (РГИА. Ф. 1327), архив Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства (ГА РФ. Ф. 1467). Работая с этими безусловно значимыми источниками, важно иметь в виду, что они не смогут дать исследователю информацию о «политической кухне» начала XX в. Общее собрание Думы чаще всего утверждало решение, принятое в кулуарах Таврического дворца, а депутатские речи преимущественно представляли собой «упражнения в элоквиции»⁸⁰. Помимо этого, стенограммы существенно редактировались выступавшими и председателем палаты⁸¹. В Совете же министров ключевые политические вопросы и вовсе обсуждались «без канцелярии»⁸².

Среди прочих материалов делопроизводства выделяются донесения заведующего Министерским павильоном Таврического дворца Л. К. Куманина, который информировал правительство о настроениях в Думе, разговорах в кулуарах нижней палаты, ходе комиссионных и фракционных совещаний⁸³. Куманин аккуратно собирал слухи и сплетни, ходившие среди депутатов.

Информацию же «из первых уст» следует искать в источниках личного происхождения: прежде всего, в письмах и дневниках. В рамках данного исследования были использованы письма из архивных фондов Бобринских (РГАДА. Ф. 1412), П. А. Бурышкина (ОПИ ГИМ. Ф. 10), В. И. Вернадского (Архив РАН. Ф. 518), А. И. Гучкова (Ф. 555), А. И. Звегинцева (ГА РФ. Ф. 932), А. П. Извольского (АВП РИ. Ф. 340. Оп. 835), В. Н. Коковцова (РГИА. Ф. 966), А. Ф. Кони (ГА РФ. Ф. 564), А. А. Корнилова (ГА РФ. Ф. 5102), В. А. Маклакова

⁸⁰ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 84.

⁸¹ Поливанов А. А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907–1916 гг. М., 1924. С. 61.

⁸² П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 55.

⁸³ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 311.

(ОПИ ГИМ. Ф. 31), Мансуровых (ГА РФ. Ф. 990), С. В. Паниной (Bakhmeteff archive (BAR). Panina coll.), М. В. Челнокова (ГА РФ. Ф. 810), А. Н. Шварца (ОР РГБ. Ф. 338). Значительный интерес представляет опубликованная переписка П. А. Столыпина⁸⁴. В письмах обсуждались дискуссии во фракциях, переговоры между депутатскими объединениями, слухи, распространявшиеся в Петербурге, встречи министров с народными избранниками – иными словами, то, что по тем или иным причинам не находило отражения в официальном делопроизводстве.

Огромное информативное значение имеют материалы перлюстрации Департамента полиции (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265), где отложилась значительная по объему коллекция писем депутатов, членов Государственного совета, министров, сотрудников канцелярии Думы за 1906–1917 гг. Причем в большинстве случаев речь идет о лидерах фракций, наиболее влиятельных участниках законотворческого процесса: это письма А. И. Гучкова, И. Н. Ефремова, И. С. Ключева, П. Н. Милукова, В. Д. Набокова, И. И. Петрункевича, М. В. Родзянко, А. И. Савенко, Н. В. Савича, Д. И. Шаховского, А. Н. Шварца, В. В. Шульгина и др. В настоящий момент перлюстрированные письма министров, депутатов и членов Государственного совета готовятся к публикации.

С этим уникальным источником могут быть сопоставимы лишь дневниковые записи, в которых встречается нигде не повторяющаяся информация о работе групп депутатов и членов Государственного совета, заседаниях правительства, переговорах между представителями законодательных учреждений и Совета министров. В данной работе были использованы как опубликованные (Я. В. Глинки⁸⁵, Е. Я. Кизеветтер за 1905–1907 гг.⁸⁶, А. А. Киреева⁸⁷, А. А. Поливанова⁸⁸, А. С. Суворина⁸⁹, И. И. Толстого⁹⁰), так и неопубликованные дневники (Е. Я. Кизеветтер за 1907–1914 гг. (ОР РГБ. Ф. 566), С. Д. Протопопова (РГАЛИ. Ф. 389), Л. А. Тихомирова (ГАРФ. Ф. 634)⁹¹). Особое значение имеют «дневники И. С. Ключева» (РГИА. Ф. 669). В действительности в большинстве случаев это записи его жены, сделанные со слов супруга.

⁸⁴ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004; П. А. Столыпин: Грани таланта политика. М., 2006.

⁸⁵ Глинка Я. В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001.

⁸⁶ [Кизеветтер Е. Я.] Революция 1905–1907 гг. глазами кадетов (Из дневников Е. Я. Кизеветтер) // Российский архив. М., 1994. Вып. 5.

⁸⁷ Киреев А. А. Дневник, 1905–1910 гг. М., 2010.

⁸⁸ Поливанов А. А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907–1916 гг. М., 1924. Также были использованы и неопубликованные отрывки дневников А. А. Поливанова (РГВИА. Ф. 89).

⁸⁹ [Суворин А. С.] Дневник А. С. Суворина. Л. – М., 2000.

⁹⁰ Толстой И. И. Дневник, 1906–1916. СПб., 1997.

⁹¹ Также были использованы и опубликованные отрывки из дневников Л. А. Тихомирова (Из дневника Л. А. Тихомирова // Красный архив. 1933. № 6; Из дневника Л. Тихомирова // Красный архив. 1935. Т. 73; Из дневника Л. Тихомирова // Красный архив. 1936. № 1).

Клюжев – очень деятельный депутат II, III, IV Дум, близкий к руководству фракции октябристов. В дневниках содержится подробная информация о ходе пленарных, комиссионных, фракционных заседаний, о беседах в кулуарах Думы, о переговорах с правительством, членами Государственного совета, депутатскими объединениями, о нравах народных избранников, ритме их жизни, мотивах поведения, отношениях внутри фракции.

Также была использована обширная мемуарная литература: воспоминания министров и прочих представителей бюрократии (А. В. Бельгарда⁹², И. К. Григоровича⁹³, В. И. Гурко⁹⁴, К. Д. Кафафова⁹⁵, В. Н. Коковцова⁹⁶, С. Е. Крыжановского⁹⁷, П. Г. Курлова⁹⁸, В. Б. Лопухина⁹⁹, С. Н. Палеолога¹⁰⁰, Н. Н. Покровского (РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40), А. Ф. Редигера¹⁰¹, С. И. Тимашева¹⁰², И. И. Тхоржевского¹⁰³), членов Государственного совета (В. М. Андреевского (ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 225), М. М. Ковалевского¹⁰⁴, А. Н. Куломзина (ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 1. Д. 727), А. Н. Наумова¹⁰⁵, И. Х. Озерова (ОР РНБ. Ф. 541)¹⁰⁶, Д. Н. Шипова¹⁰⁷), депутатов Думы (М. М. Винавера¹⁰⁸, И. В. Гессена¹⁰⁹, А. И. Гучкова¹¹⁰, А. Д. Голицына¹¹¹, Ф. А. Головина (РГИА. Ф. 1625)¹¹², А. В. Еропкина (ГА РФ. Ф. 5881. Оп. 2.

⁹² Бельгард А. В. Воспоминания. М., 2009.

⁹³ Григорович И. К. Воспоминания бывшего морского министра. М., 2005.

⁹⁴ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.

⁹⁵ Кафафов К. Д. Воспоминания о внутренних делах Российской империи // Вопросы истории. 2005. № 5.

⁹⁶ Коковцов В. Н. Из моего прошлого: Воспоминания, 1903–1919 гг.: В 2-х кн. М., 1992.

⁹⁷ [Крыжановский С. Е.]. Воспоминания: Из бумаг С. Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009; Крыжановский С. Е. Заметки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 3.

⁹⁸ Курлов П. Г. Гибель императорской России. М., 1991.

⁹⁹ Лопухин В. Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008.

¹⁰⁰ Палеолог С. Н. Около власти: Очерки пережитого. М., 2004.

¹⁰¹ Редигер А. Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра: В 2-х т. М., 1999.

¹⁰² С. И. Тимашев: Жизнь и деятельность. Тюмень, 2006; Тимашев С. И. «Кабинет П. А. Столыпина был действительно объединенным кабинетом» // П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 66–95.

¹⁰³ Тхоржевский И. И. Последний Петербург: Воспоминания камергера. СПб., 1999.

¹⁰⁴ Ковалевский М. М. Моя жизнь: Воспоминания. М., 2005.

¹⁰⁵ Наумов А. Н. Из уцелевших воспоминаний, 1868–1917: В 2-х кн. Нью-Йорк, 1955.

¹⁰⁶ См. также: Мемуары профессора И. Х. Озерова // Вопросы истории. 1997. № 1.

¹⁰⁷ Шипов Д. Н. Воспоминания и Думы о пережитом. М., 2007.

¹⁰⁸ Винавер М. М. Муромцев – адвокат и председатель Думы // Сергей Андреевич Муромцев: Сб. ст. М., 1911.

¹⁰⁹ Гессен И. В. В двух веках жизненный отчет // Архив русской революции. Т. 21–22. М., 1993.

¹¹⁰ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993.

¹¹¹ Голицын А. Д. Воспоминания. М., 2008.

¹¹² [Головин Ф. А.] Воспоминания Ф. А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 4–6.

Д. 335), Н. М. Иорданского (РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 84 б), А. А. Кизеветтера¹¹³, С. П. Мансырева¹¹⁴, Н. А. Мельникова¹¹⁵, П. Н. Милюкова¹¹⁶, М. М. Новикова¹¹⁷, В. А. Оболенского¹¹⁸, Ф. И. Родичева¹¹⁹, Н. В. Савича¹²⁰, З. Г. Френкеля¹²¹, А. Г. Хрущева¹²², С. И. Шидловского¹²³, В. В. Шульгина¹²⁴, Л. М. Клячко¹²⁵, И. И. Колышко¹²⁶, А. Ф. Родичевой (Bakhmeteff archive (BAR). Rodichev coll.), А. В. Тырковой¹²⁷).

Закулисная сторона политики всегда интереснее парадного официоза. Из этого исходила периодическая печать начала XX в., отводившая особые полосы рассказам о кулуарах власти. За время работы представительных учреждений фактически сложилась корпорация думских корреспондентов, поддерживавших отношения с депутатским корпусом и хорошо знавших все «подводные течения» нижней палаты¹²⁸. В газетных сообщениях можно найти подробные сведения о заседаниях фракций и их бюро, переговорах между ними, настроениях в кулуарах Думы и Государственного совета. Считалось, что сотрудник газеты «Речь» Л. М. Клячко был информирован о деятельности Совета министров лучше многих руководителей ведомств, которые при этом поддерживали с журналистом самые дружеские отношения и не скрывали от него сокровенных тайн о работе правительства¹²⁹. Примечательно, что в «Речи» порой публиковались фактические стенограммы заседаний Совета министров, которых не было в материалах официального делопроизводства. В данном исследовании использованы материалы газет «Новое время», «Право», «Речь», «Русские ведомости», «Старая почта»; журналов «Московский еженедельник», «Новый экономист», «Русская мысль», «Юридический вестник».

¹¹³ Кизеветтер А. А. На рубеже двух столетий: Воспоминания, 1881–1914. М., 1997.

¹¹⁴ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. II.

¹¹⁵ Мельников Н. А. 19 лет на земской службе // Российский архив. М., 2008. Вып. 17.

¹¹⁶ Милюков П. Н. Воспоминания: В 2-х т. М., 1990.

¹¹⁷ Новиков М. М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. М., 2009.

¹¹⁸ Оболенский В. А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988; Он же. Выборы в Таврической губернии // Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи: Воспоминания современников. Материалы и документы. М., 2008.

¹¹⁹ Родичев Ф. И. Воспоминания и очерки о русском либерализме. Newtonville, 1983.

¹²⁰ Савич Н. В. Воспоминания. СПб. – Дюссельдорф, 1993.

¹²¹ Френкель З. Г. Записки и воспоминания о пройденном жизненном пути. СПб., 2009.

¹²² Хрущов А. Г. Андрей Иванович Шингарев: Его жизнь и деятельность. М., 1918.

¹²³ Шидловский С. И. Воспоминания: В 2-х т. Берлин, 1923.

¹²⁴ Шульгин В. В. Годы. Дни. 1920. М., 1991; Он же. Последний очевидец. М., 2002.

¹²⁵ Клячко Л. М. Повести прошлого. Л., 1929.

¹²⁶ Колышко И. И. Великий распад: Воспоминания. СПб., 2009.

¹²⁷ Тыркова-Вильямс А. В. Воспоминания: То, чего больше не будет. М., 1998.

¹²⁸ Тыркова-Вильямс А. В. Указ. соч. С. 486.

¹²⁹ Гессен И. В. Указ. соч. С. 272–275.

ГЛАВА 1. ПРАВОВЫЕ РАМКИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДУМЫ

§ 1. Представительный строй в условиях самодержавия

Споры о природе новой политической системы (и главное – насколько она была новой) начался еще до ее рождения. Многие аргументы последующих исследователей были озвучены участниками царскосельских совещаний, разработавшими текст Основных государственных законов¹. В значительной мере это объясняется тем, что у них был один предмет обсуждения – нормативная база, которую одни составляли, а другие – изучали.

86-я статья Основных государственных законов, казалось бы, снимала всякие сомнения: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы и воспринять силу без утверждения государя императора»². Эта правовая норма должна была удовлетворить самого принципиального конституционалиста: она категорически требовала участия представительных учреждений в процессе законотворчества. Однако, 86 статья далеко не исчерпывающим образом описывала юридическую ситуацию. Российской правовой системе было свойственно «геологическое» строение, когда «новые породы» наслаивались на старые, отнюдь не упраздняя их. Соответственно, и после издания Основных государственных законов механизм законотворчества оставался весьма архаичным, продолжая традиции дореформенных времен.

В рамках новой политической системы вставляли старые, пока не разрешенные вопросы. Один из них волновал юристов и до 1906 г.: понятия «указ» и «закон» не были разведены в российском законодательстве³. Следовательно, не было ясно, какие акты должны были утверждаться представительными учреждениями, а какие нет. Политическая практика однозначного ответа не давала. Показательно, что в Продолжениях Свода законов, издаваемых уже после 1906 г., публиковались не только правовые нормы, утвержденные в общем законодательном порядке, но и Высочайшие повеления, решения Военного совета, Адмиралтейств-совета, постановления Совета министров. Собственно законы составляли незначительную часть

¹ См.: Протоколы царскосельских совещаний (1905–1906) // Русский конституционализм: От самодержавия к конституционно-парламентской монархии. М., 2001. С. 121–123; Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 433–434.

² Савич Г. Г. Новый государственный строй России. СПб., 1907. С. 76.

³ См.: Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 257–270; Дякин В. С. Был ли шанс у Столыпина. СПб., 2002. С. 96.

корпуса публикуемых текстов⁴. Иными словами, вопросы решались с участием представительных учреждений или без всякой их санкции, прежде всего, в зависимости от сложившегося обычая⁵.

Ситуация в России осложнялась еще и тем, что эти обычаи формировались в условиях авторитарного режима: до 1906 г. любой вопрос мог быть разрешен в порядке управления и не требовал издания особого закона⁶. Сложившаяся тогда традиция и в дальнейшем определяла сферу компетенции верховной власти. Так, император и после 1906 г. обладал высшей организационной властью, т. е. правом создавать и упразднять министерства и прочие высшие административные учреждения, распределять между ними обязанности⁷. Исключительно император определял порядок пожалования титулов, орденов и отличий⁸. Международные отношения также находились в ведении исключительно царя: только от его имени заключались договоры, объявлялись война и мир. Император принимал решения относительно строевых, административных и хозяйственных вопросов ведения военного дела. Он своей волей объявлял ту или иную местность империи на чрезвычайном положении⁹. Также император продолжал пользоваться правом диспенсации, т. е. в ряде случаев он мог делать исключения в законе: при даровании милостей и при разрешения дел, которые прежде (до 1906 г.) относились к сфере компетенции Комитета министров¹⁰. Это положение подтверждалось особым указом 23 апреля 1906 г., на котором лично настоял С. Ю. Витте. Он доказывал безусловную необходимость этой нормы в условиях переходного периода: «Доколе отдельные отрасли законодательства нашего не будут переработаны, допущение изъятий из закона необходимо... Передача же этих дел на разрешение законодательных учреждений практически едва ли осуществима, ибо это по преимуществу мелкие и требующие спешного разрешения дела, для которых сложный законодательный порядок слишком громоздок и вообще неподходящ, так как Государственная дума и Государственный совет от более важных и плодотворных общих занятий отвлекались бы разбором сравнительно неважных, частных случаев»¹¹.

Однако и в случае прохождения законопроекта общим порядком решающее слово оставалось за императором, который согласно Основным законам получал право абсолютного вето, т. е. мог отказать в утверждении любого законодательного акта. Некоторые юристы по-

⁴ Труды Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. 1909. Т. 2. СПб., 1911. С. 218.

⁵ Лазаревский Н. И. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. 1. С. 311.

⁶ Там же. С. 319.

⁷ Там же. С. 332.

⁸ Там же. С. 314.

⁹ Там же. С. 376.

¹⁰ Кокошкин Ф. Ф. Об изъятии из закона // Русские ведомости. 10 март. 1909. № 53.

¹¹ Цит. по: Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 384.

лагали, что это свидетельствовало о законосовещательном характере представительных учреждений в России, в которых депутаты играли роль приглашенных правительством экспертов. При этом игнорировался тот факт, что в большинстве стран начала XX в. право абсолютного вето сохранялось за монархами¹². Правда, на практике верховная власть прибегала к этой прерогативе чрезвычайно редко. Так, к началу XX в. английский монарх последний раз использовал право вето в 1707 г. В Пруссии и прочих немецких государствах случаев неутверждения королем решений ландтага вовсе не было¹³. В России император применил право вето два раза: в апреле 1909 г., не утвердив проект штатов Морского генерального штаба, и 26 мая 1911 г., отказавшись подписывать законопроект об изменении постановлений о правоограничении лиц, сложивших с себя духовный сан или лишенных его¹⁴.

Особое внимание правоведов прошлого и современных исследователей привлекала 87-я статья Основных законов. Она позволяла императору принимать указы, имевшие силу закона, в перерывах между сессиями представительных учреждений. Причем это решение должно было быть внесено в Думу не позже, чем через два месяца с момента возобновления ее работы. В противном случае указ прекращал действие. Однако до того момента, пока он оставался в силе, единоличное решение императора фактически приравнивалось закону, и даже в случае его отклонения депутатами никто не мог поставить под сомнение все юридические последствия Высочайшего решения¹⁵.

Ключевое значение имел сам порядок применения этой нормы. По мнению М. М. Ковалевского, 87-я статья восходила к временным правилам, к которым прибегали еще и до 1906 г. С их помощью министры «обходили» Государственный совет, в котором часто заседали оппоненты действовавших руководителей ведомств. «Чем были в самом деле эти временные правила, незаметно переходившие в постоянные? Да не более как единоличными докладами министра царю, получившими его санкцию, помимо всякого участия Государственного совета даже совещательным голосом»¹⁶. И в дальнейшем 87-я статья расширяла пределы, прежде всего, министерской власти. Чрезвычайно-указное право – важный инструмент в руках Совета министров, что даже позволило Ф. Ф. Кокошкину охарактеризовать правительство как законодательное учреждение¹⁷. М. М. Ковалевский в шутку

¹² Цит. по: Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 291.

¹³ Там же. С. 292.

¹⁴ Там же. С. 293.

¹⁵ Там же. С. 350.

¹⁶ Ковалевский М. М. 87-я статья: ее прошлое, ее настоящее и будущее // Русские ведомости. 12 февр. 1908. № 35.

¹⁷ Кокошкин Ф. Ф. Совет министров // Русские ведомости. 1 янв. 1910. № 1; Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 263; Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право в России (87 ст. Основ-

предлагал отличать «летний» и «зимний» государственный строй Российской империи. Зимой, когда работала Дума и Государственный совет, «не дремала» периодическая печать, в России была конституционная монархия. Летом, когда и депутаты, и ведущие журналисты столичных изданий отправлялись отдыхать, беспрепятственно законодательствовали министры и Россия представляла собой типичное «полицейское государство»¹⁸.

Однако, не следует преувеличивать значение 87-й статьи. Даже правоведы, относившиеся к ней в высшей степени критически, признавали, что чрезвычайно-указное право неизбежно при любом конституционном порядке. Это было тем более характерно для монархических государств, где верховная власть оставалась блюстителем интересов государства. «И когда... эти интересы требуют безотлагательного установления норм, то монарх не только имеет право, но и обязан избрать для их издания кратчайший путь, т. е. установить их административным распоряжением, другими словами, издать чрезвычайный указ»¹⁹. Я. М. Магазинер приводил пример Италии, где конституционное законодательство его в принципе не допускало. Вместе с тем в 1848–1849 гг. там было принято 66 законодательных актов чрезвычайно-указного характера²⁰. В России же за все время работы III Думы правительство прибегнуло к 87 статье лишь шесть раз²¹.

ных законов). СПб., 1911. С. 50–51. Схожим образом определил полномочия Совета министров и М. М. Ковалевский в связи с утверждением законопроекта о введении земства в Западном крае. 24 марта 1911 г. на заседании Государственного совета он утверждал: «Если бы признать закономерным действием поведение Совета министров в данном случае, то пришлось бы последовательно прийти к заключению, что статья 87-я рассчитана на то, чтобы парализовать действие статьи 86-й, по которой требуется, чтобы новый закон не мог последовать без одобрения Государственного совета и Государственной думы. Каждый раз, когда Совет министров признает нежелательным для себя решение одной из двух палат по внесенному им законопроекту, ему открыта была бы в таком случае возможность не только в промежутках между сессиями, но и во время перерыва сессии прибегать к статье 87-й для того, чтобы обратиться в закон законопроект, только что отвергнутый одной из палат. Но это было бы равносильно признанию, что законодательными палатами у нас являются не Государственная дума и Государственный совет, а Государственная дума, Государственный совет и Совет министров, причем последний при разномыслии Государственной думы и Государственного совета имел бы решающий голос. Нелепость такого предположения слишком очевидна; но что оно логически вытекало бы из обращения недавней практики в частую или постоянную, это необходимо бросается в глаза каждому» (Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VI. 1910–1911. СПб., 1911. Стб. 1416).

¹⁸ Ковалевский М. М. Писаная и действующая конституция // Русские ведомости. 1 янв. 1910. № 1. С. 3.

¹⁹ Алексеев А. С. Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение // Юридический вестник. 1913. № 1. С. 67–68.

²⁰ Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 262; Магазинер Я. М. Указ. соч. С. 9–10.

²¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 174–178.

И, наконец, в отличие от многих других правовых норм 87 статья лишь подчеркивала обновленный характер политической системы, в соответствии с которым любой закон, даже изданный в чрезвычайных обстоятельствах, нуждался в санкции представительных учреждений. В этом отношении «по своему тексту и подлинному смыслу 87 статья выражает в большей степени готовность признавать естественное право народного представительства, чем многие другие статьи Основных законов»²².

Несмотря на то что Основные законы чрезвычайно подробно описывали сферу компетенции императора, они не позволили в полной мере избежать пробелов в праве. Это касалось и 87 статьи, в которой не уточнялось, что такое «чрезвычайные обстоятельства» или же «прекращение» работы законодательных учреждений²³. Еще больше споров вызывала 96 статья, которая сохранила за императором ничем не ограниченное право принимать решения по строевой, технической и хозяйственной частям военных сил России²⁴. Эта норма создавала неразрешимые коллизии, так как представительные учреждения неизбежно вмешивались в военные дела, размер финансирования которых им приходилось определять. В итоге в каждой конкретной ситуации надо было решать, относится ли та или иная мера, проходившая по военному и морскому ведомствам, к исключительной прерогативе верховной власти²⁵.

²² Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки Русских Основных законов. М., 2004. С. 247; Штильман Г.Н. Статья 87-я и условия ее применения // Русская мысль. 1907. № 9. С. 84. По мнению Я. М. Магазинера, 87-й статье. Основных законов свидетельствовала о переходном характере конституционной системы в России: «Строго говоря, чрезвычайнo-указное право является не столько пережитком или обломком абсолютизма, сколько специфическим образованием псевдоконституции. Политически еще мощный абсолютизм, вынужденный дышать в новой атмосфере юридического быта, создает себе как бы органы приспособления к новой среде, которые, достигнув своего назначения и исчерпав свою задачу, атрофируются и отмирают и абсолютистская их форма сменяется конституционной» (Магазинер Я. М. Указ. соч. С. 35). Чрезвычайно-указное право было одной из наиболее популярных тем русской юридической науки начала XX в. Вместе с тем, как отмечал В. М. Гессен на заседании Петербургского юридического общества 9 декабря 1909 г., Основные законы не сводились к 87-й статье и многие спорные положения этого документа требовали тщательного изучения (Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 268). Также следует иметь в виду, что проведение законопроекта о введении земства в Западном крае в порядке чрезвычайнo-указного права при наличии действовавших законодательных палат имело исключительный характер. Неслучайно, согласно сведениям «Речи», один из министров (С.Д. Сазонов или С. И. Тимашев), получив сведение о роспуске Думы на три дня, не поверил ему. Он посчитал, что сообщивший ему что-то перепутал, а Думу в действительности распустили на три месяца, а, может быть, и на три года. В итоге по его настоянию информация была перепроверена (В бюрократических кругах // Речь. 13 март. 1911. № 70).

²³ Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 263–264; Магазинер Я. М. Указ. соч. С. 56–79.

²⁴ Савич Г. Г. Указ. соч. С. 77–78.

²⁵ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1914 год. М., 2006. С. 51–55.

Этот вопрос не находил своего единообразного толкования даже в высших правительственных сферах, что в полной мере сказалось при утверждении штатов Морского Генерального штаба. 24 мая 1908 г. Дума поддержала соответствующий правительственный законопроект. 23 июня 1908 г. вопрос обсуждался в финансовой комиссии Государственного совета. П. Х. Шванебах доказывал неправомерность этой меры, так как штаты ведомств не должны были утверждаться Думой. Его поддержали многие видные члены верхней палаты: М. Г. Акимов, П. Н. Дурново и др. В. Н. Коковцов, который более всех защищал в Совете министров необходимость проведения штатов через Думу, сославшись на болезнь, не пришел. По словам А. А. Поливанова, все это походило на желание «сделать подвох Столыпину»²⁶. Схожей точки зрения придерживался и товарищ министра внутренних дел А. А. Макаров²⁷. А 3 июля 1908 г. Государственный совет отверг законопроект, посчитав, что он противоречит статье 96-й Основных законов²⁸. В тот день Совет министров был поставлен в двусмысленное положение. «Странно было слышать..., что правительство отреклось от этой прерогативы государя, – на следующий день писал жене министр народного просвещения А. Н. Шварц. – Выступал опять в защиту явно странного положения Харитонов (государственный контролер. – К. С.), сей будто бы знаток дела. И опять провалился. По мне, это дело скверное. Правительство, поступающее прерогативой короны, это что-то новое»²⁹.

Спустя некоторое время, Совет министров опять внес законопроект о штатах Морского Генерального штаба, и 19 декабря 1908 г. нижняя палата вновь приняла его³⁰. 19 марта 1909 г. «сдался» и Государственный совет, утвердив внесенное предложение 87 голосами против 75³¹. Правительство было склонно рассматривать эту проблему как техническую, которой крайне правые в силу своей недобросовестности стремились придать политический характер³². «Способ направления подобного рода был далеко не выяснен, – писал П. А. Столыпин императору 12 марта 1909 г., – правительство должно его принципиально вырешить и принципиальный вопрос предста-

²⁶ Поливанов А. А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907–1916 гг. М., 1924. С. 47.

²⁷ Там же. С. 48.

²⁸ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 55–56.

²⁹ ОР РГБ. Ф. 338. К. 1. Д. 40. Л. 6. И в дальнейшем даже в среде высшей бюрократии по этому поводу возникали острые разногласия. 10 октября 1909 г. один из информированных чиновников писал: «В Совете министров была драка Забелина, говорившего от имени военного министра, с Коковцовым на тему разногласия 96 статьи и умаления Коковцовым прав государя» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 395. Л. 55).

³⁰ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 55–56.

³¹ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия IV. СПб., 1909. Стб. 1442.

³² П. А. Столыпин: Переписка... С. 55–56.

вить на Высочайшее благоусмотрение; пока дело принципиально не разрешено, правительство не могло спешный, частный вопрос о Генеральном штабе проводить иначе, как общим законодательным порядком; сделано это с Высочайшего соизволения, вопрос этот сепаратный и общий вопрос о правах Верховного вождя вооруженных сил не предпринимает». При этом Столыпин оценивал выступление многих членов Государственного совета, отстаивавших прерогативы императорской власти, как политическую спекуляцию, которую нельзя было поощрять³³. 22 марта 1909 г. он сообщал Николаю II: «Из беседы с пожелавшими меня видеть сегодня некоторыми политическими деятелями, между прочим, и крайне правого крыла Государственной думы, я убедился, что вокруг дела о Морском Генеральном штабе шумиха достигла размеров прямо колоссальных; о предмете и существе спора все забыли и говорят лишь о борьбе против настоящего правительства! Мои собеседники предупреждали меня о смущающем их “походе” против министерства, пристегнутом к настоящему делу. Из этого мне стало ясным, как учли бы широкие слои общества, как учла бы Россия первый пример неутверждения Вашим Величеством прошедшего через все инстанции законопроекта». В итоге Столыпин заявлял о неизбежности своей отставки в том случае, если император откажется утвердить эту правительственную инициативу³⁴.

В начале апреля члены правой группы Государственного совета, будучи уверенными в успешном для них исходе дела, уже торжествовали победу. Многие из правых собрались на квартире А. А. Нарышкина и наметили Б. В. Штюрмера в председатели правительства. Тот, в свою очередь, не возражал, даже обещал сохранить действующий состав кабинета и провести либеральные преобразования, гарантировав свободу печати и отменив исключительное положение³⁵. В личной беседе Столыпин спрашивал императора: «Ваше Величество хотите, по-видимому, опираться на крайних правых, имея умеренный кабинет». На это последовал ответ: «Нет, я отлично знаю крайних правых»³⁶. Однако, 25 апреля 1909 г. император принял решение не подписывать законопроект и при этом отказался принимать отставку П. А. Столыпина³⁷. Впоследствии было создано Особое совещание

³³ П. А. Столыпин: Переписка... С. 51.

³⁴ Там же. С. 55.

³⁵ Поливанов А. А. Указ. соч. С. 67.

³⁶ Там же. С. 70.

³⁷ П. А. Столыпин: Переписка. С. 56. По мнению В. Н. Коковцова, император принял решение отвергнуть законопроект о штатах Морского Генерального штаба под давлением своего ближайшего окружения, без участия которого конфликт между верховной властью и представительными учреждениями по этому вопросу был бы немислим (Интересная находка (Протокол допроса В. Н. Коковцова Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства в сентябре 1917 года) // Вопросы истории. 1964. № 4. С. 100).

для выработки правил об утверждении законопроектов, относившихся к морскому и военному ведомствам. В соответствии с его разъяснениями Дума не утверждала штатные расписания этих учреждений, а принимала законопроекты об отпуске необходимых средств на покрытие организационных расходов. «Словом, выходило то же штатное расписание, только в иной редакции»³⁸.

Вопросом регулирования военно-морских дел пробелы права не ограничивались. Казалось бы, согласно Основным законам, император активно участвовал в осуществлении законодательной власти. Тем не менее, юридическая наука не могла дать однозначного ответа: обладал ли он при этом правом законодательной инициативы. В соответствии с 8-й статьей. Основных законов императору принадлежал «почин по всем предметам законодательства». Однако все правительственные законопроекты вносились в представительные учреждения министрами без какой-либо ссылки на авторитет монарха. Это тем более примечательно, что в схожих политических системах ситуация принципиально отличалась от российской. Так, в Пруссии правом законодательной инициативы пользовался король. Правительство же вносило законопроекты от его имени³⁹. Это в полной мере соответствовало европейской правовой традиции. По словам редакции газеты «Право», «во всех конституциях, представляющих право законодательной инициативы правительственной власти, право это всегда принадлежит главе государства, но никоим образом не министрам, которые, какую бы роль они не играли, фактически юридически всегда являются лишь подчиненными органами управления, советниками и помощниками высшего носителя правительственной власти. Соответственно этому, законопроекты вносятся всегда в парламент министрами не от своего имени, а от имени главы государства. Этот

³⁸ Савич Н. В. Воспоминания. СПб. – Дюссельдорф, 1993. С. 73. См.: Белов Ю. С. Права верховной власти в области военного управления и «министерский кризис» 1909 г. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX вв.: Сб. ст. памяти В. С. Дякина и Ю. Б. Соловьева. СПб., 1999. С. 375–392. Однако и после этого противоречия, связанные с 96-й статьей. Основных законов, остались. В январе 1910 г. члены правой группы Государственного совета (П. Н. Дурново, Ф. В. Дубасов, И. А. Зиновьев) поставили вопрос о лаборатории Главного артиллерийского управления. Они настаивали на том, что лаборатория была бы не общая для всех ведомств, а особая для Артиллерийского управления. С точки зрения членов верхней палаты, противоположное решение было недопустимой уступкой Государственной думе. Представлявший Военное министерство А. А. Поливанов доказывал Государственному совету, что обсуждение этого вопроса не входило в сферу компетенции представительных учреждений в силу того, что это как раз не соответствовало 96-й статье. И. А. Зиновьева, страстно желавшего выступить и все «вывести на свежую воду», уговаривали и А. А. Поливанов, и председатель Государственного совета М. Г. Акимов, и многие его коллеги по правой группы. Однако Зиновьев долго оставался непреклонным. И все же правое меньшинство свое мнение сняло (Поливанов А. А. Указ. соч. С. 92–93).

³⁹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 605.

принцип строго соблюдается не только в монархиях, но и в республиках, признающих право законодательного почина за правительством. Так, например, во Франции правительственные законопроекты в самом заголовке их именуются официально предложениями президента республики». Следуя этой логике, можно было предположить, что в России все правительственные законопроекты также *de jure* исходили от императора. Однако царское вето на разработанный Советом министров законопроект о штатах Морского Генерального штаба поставило под сомнение такую интерпретацию⁴⁰.

Эта правовая коллизия не находила однозначного разрешения даже в Государственной канцелярии, служащие которой колебались – признавать ли за министрами право законодательной инициативы или нет. То или иное решение данного вопроса напрямую сказывалось на их кодификационной работе. Так, из Продолжения Свода законов 1906 г. была исключена 162-я статья, которая гласила: «Об отмене или изменении действующих законов министры и главноуправляющие отдельными частями входят с представлением в законодательном порядке не иначе, как испрашивая на то Высочайшее Его Императорского Величества разрешение». Иными словами, законодательство фиксировало новый статус министра, значительно более независимого от монаршей воли. В Продолжение... 1908 г. 162-я статья была возвращена, а вместе с ней министры были вновь «лишены» права законодательной инициативы⁴¹.

§ 2. Право законодательной инициативы

На царскосельских совещаниях К. И. Пален предлагал лишить Думу права самостоятельно составлять законопроекты. Эта точка зрения не была поддержана присутствующими⁴². Тем не менее, законодательная инициатива депутатов Думы была обставлена целым рядом ограничений⁴³. Законопроект мог быть внесен не одним депу-

⁴⁰ Исход министерского кризиса с юридической точки зрения // Право. 17 мая 1909. № 20. Стб. 1243–1246.

⁴¹ Труды Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. 1909. Т. 2. СПб., 1911. С. 214. Этот вопрос был столь запутан в российском законодательстве, что немецкий правовед А. Пальме, рассуждая о русском конституционном праве, предлагал разводить понятия «право законодательной инициативы» и «право внесения законопроектов» (Тагер А. Русская конституция в немецком освещении // Право. 28 ноября 1910. № 48. Стб. 2915–2916).

⁴² Русский конституционализм... М., 2001. С. 100.

⁴³ Следует иметь в виду, что конституционный строй отнюдь не гарантировал представительным учреждениям право законодательной инициативы. Так, согласно французской конституции (хартии) 1814 г., палата депутатов им не обладала. Аналогичная ситуация имела место во Франции в 1852–1869 гг. (Алексеев А. А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. Окт. 1915. № 8. С. 41–42).

татом, а лишь группой народных избранников, включавшей не менее 30 членов нижней палаты. В случае признания Думой подготовленного проекта желательным министерства имели право принять на себя ответственность за его дальнейшую разработку. Лишь в случае отказа правительства от подготовки будущего закона думская комиссия приступала к его обсуждению по существу. При этом срок, в течение которого министр должен был внести инициированный представительными учреждениями проект, особо в законодательстве не оговаривался⁴⁴. Поэтому, дабы не ставить законотворческий процесс в зависимость от произвола правительственных чиновников, в соответствии с думским Наказом и в нарушении всех прочих правовых норм комиссии нижней палаты приступали к обсуждению вопроса одновременно с министерством⁴⁵. Совет министров, не желая поступаться своими прерогативами, в этом случае чаще всего отказывался содействовать работе депутатов. Например, в 1909–1910 гг. Министерство внутренних дел не предоставляло соответствующей думской комиссии необходимых материалов для подготовки законов о введении земства в Архангельской, Астраханской и Ставропольской губернии, которые в это время разрабатывались в самом ведомстве⁴⁶. Однако имели место и противоположные случаи. Так, в ходе второй сессии III Думы при обсуждении законопроекта об отмене чиншевого права правительство, согласившись разработать собственный проект, не возражала против того, чтобы аналогичной работой занялась и нижняя палата⁴⁷.

Правом законодательной инициативы обладали и члены Государственного совета, однако они пользовались этой прерогативой чрезвычайно редко. За период 1906–1917 гг. члены верхней палаты внесли всего 13 законопроектов⁴⁸. 9 марта 1908 г. на IV Съезде уполномоченных дворянских обществ А. Б. Нейгардт объяснил это так: «Всех дел сразу не переделаешь, а Государственный совет сам провести закон не может. Очевидно, таковой должен быть передан в ту же Думу, которая и без того обременена делом, а следовательно, инициатива Государственного совета не только бы не помогла, но, напротив, помешала бы правильности и последовательности работы как Думы, так и своей»⁴⁹.

⁴⁴ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Т. I. № 17. С. 62–63.

⁴⁵ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1914 год. М., 2006. С. 113–115; Стб. 263–264.

⁴⁶ Там же. Стб. 265; ГА РФ. Ф. 523. Оп. I. Д. 3. Л. 7.

⁴⁷ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Т. I. № 17. С. 63.

⁴⁸ Государственный совет Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 94–95.

⁴⁹ Объединенное дворянство: Съезды уполномоченных губернских обществ: В 3-х т. М., 2001. Т. I. С. 548.

Абсолютное большинство законопроектов вносилось на рассмотрение представительных учреждений отнюдь не народными избранниками, а правительством. В I Думу министерства внесли 16 законопроектов, во II Думу – 287, в III – 2567, в IV – 2625. Для сравнения депутаты I Думы подготовили 16 законопроектов, II Думы – 44, III Думы – 207, IV – 217⁵⁰. За годы легислатуры III Государственной думы было принято 2197 законов, в том числе лишь 2 по инициативе Государственного совета и 34 – депутатов нижней палаты. Причем за это время члены Государственного совета внесли 6 законопроектов, а депутаты Думы – 265. Из 34 думских проектов 28 были в итоге разработаны правительством, а 6 – комиссиями нижней палаты. В последнем случае два законопроекта министерства отказались разрабатывать, 4 составлялись одновременно в правительстве и в Думе. В двух случаях прошел депутатский вариант, в двух – министерский⁵¹. Такое положение смущало многих депутатов. Один из членов фракции октябристов писал в феврале 1909 г.: «В работе Думы совершенно не видно плана – разбирают законы, которые подваливает правительство. Не Дума ведет свою линию, а правительство»⁵². Однако это было характерно для любой политической системы, так как лишь администрация обладает необходимыми профессиональными кадрами для разработки законодательства⁵³. Кроме того, говоря словами М. Вебера, только чиновнику, имеющему в своем распоряжении разветвленный бюрократический аппарат, доступно «служебное знание» – многочисленные сведения, без которых сложно принимать эффективные решения⁵⁴. В силу этого и в западноевропейских парламентах правительственные законопроекты рассматривались в приоритетном порядке. Например, в Великобритании в этой связи в 1853–1861 гг. были приняты особые резолюции Палаты общин, которые ограничивали число пленарных заседаний, посвященных обсуждению депутатских биллей. В итоге в 1895–1900 гг. английское правительство в среднем в год вносило 64 законопроекта на рассмотрение Палаты общин. 187 биллей вносились отдельными депутатами. При этом 45 правительственных законопроектов (т. е. около 70 %) и лишь 14 депутатских (т. е. около 7 %) становились законами. Характерно, что в 1901 г. депутаты английского парламента потратили 90 % своего времени на обсуждение правительственных биллей и 10 % – т. н. частных⁵⁵.

⁵⁰ Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг. М., 2006. С. 11.

⁵¹ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 611.

⁵² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 369. Л. 72.

⁵³ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 603.

⁵⁴ Вебер М. Политические работы, 1895–1919. М., 2003. С. 172.

⁵⁵ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 604.

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА: СОСТАВ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА

§ 1. Состав Государственной думы

Ни в одной из Дум всех четырех созывов не было устойчивого большинства. В I Думе, казалось бы, доминировавшие во всем кадеты (178 депутатов из 496, т. е. 35,6 %) были вынуждены искать договоренностей с трудовиками (110 депутатов, т. е. 22 %) и польскими депутатами (34 депутата польского кола и 14 – группы Западных окраин, всего 9,6 %)¹, во многом уступая, отчасти перенимая стилистику их выступлений и невольно «дрейфуя» влево². Во II Думе кадеты (124 депутата из 517, т. е. около 24 %) вовсе утратили контроль над ситуацией. Численно преобладавшие леворадикальные группы (78 трудовиков, 68 социал-демократов, 38 эсеров, 18 членов народно-социалистической фракции, т. е. в совокупности около 40 %) были в основе своей не слишком работоспособны и плохо организованы. Правые же депутаты (49 чел., т. е. около 10 %) и вовсе не были склонны к диалогу с думским центром³. В III Думе октябристам (120 депутатов из 442, т. е. 27,55 %) приходилось договариваться со своими «соседями» справа (141 депутат, т. е. около 32 %) или слева (52 кадет и 36 прогрессистов, всего 20 %) (это получило отчасти искаженное отражение в историографической концепции октябристского маятника)⁴. В IV Думе и вовсе не было депутатского объединения, которое могло претендовать на лидирующие позиции: у октябристского центра было 100 народных избранников из 442, т. е. около 22 % всего депутатского корпуса, у левого крыла – кадетов (59) и прогрессистов (48) – приблизительно 24,5 % и 175 (39 %) депутатов – у правых (у партии Центра, националистов и собственно правых)⁵. Возможность формирования устойчивого думского большинства ставилась под сомнение уже осенью 1912 г.⁶. В итоге каждый раз после окончания избирательной кампании ставился вопрос об эффективности действовавшего положения о выборах.

Несовершенство избирательной системы в России признавались практически всеми, как до 3 июня 1907 г., так и после. Ее ругали и победители, и проигравшие. Критически оценивало ее и правительство. Еще в июле 1906 г. П. А. Столыпин подал императору Всеподданней-

¹ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 447–448.

² Маклаков В. А. Первая Государственная дума. М., 2006. С. 58–59.

³ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия... С. 109–110. Маклаков В. А. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 246–250.

⁴ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 619.

⁵ Там же. С. 677.

⁶ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 1. С. 10–11.

ший доклад, в котором поставил вопрос об иррациональности избирательного законодательства: «При оценке действующего порядка выборов в Государственную думу, установленного законами 6-го августа и 11 декабря 1905 г., необходимо иметь в виду, что порядок этот не представляет собой стройного целого, а в значительной мере является компромиссом двух противоположных взглядов на цели и задачи народного представительства. Первоначально предполагалось привлечь к участию в законодательстве только наиболее состоятельные, экономически господствующие классы населения, а потому выборы были обоснованы на системе высоких имущественных цензов и на распределении избирателей по классам, соответственно роду владеемого имущества; впоследствии же возникло стремление возможно более расширить участие общества в выборах, без нарушения классовой раздельности выборов, но хотя бы с полным почти отказом от имущественного ценза; помимо сего порядок выборов в Государственную думу первоначально рассчитан был на представительство интересов отдельных классов населения в учреждении законосовещательном, а впоследствии применен к образованию учреждения законодательного, в котором находят свое выражение не только интересы, но также и воля населения. Эта двойственность начал, положенных в основание системы выборов, породила в конечном выводе целый ряд весьма значительных ее недостатков»⁷.

В правительственных кругах крепло убеждение, что благодаря «стихийному демократизму» составителей избирательного закона 11 декабря 1905 г. Россия была обречена на неработоспособную Думу. Весьма суровую оценку первому народному представительству впоследствии дал С. Е. Крыжановский: «Достаточно было пообглядеться среди пестрой толпы «депутатов», а мне приходилось проводить среди них в коридорах и в саду Таврического дворца целые дни, чтобы проникнуться ужасом при виде того, что представляло собою первое русское представительное собрание. Это было собрание дикарей. Казалось, что русская земля послала в Петербург все, что было в ней дикого, полного зависти и злобы. Если исходить из мысли, что эти люди действительно представляли собою народ и его “сокровенные чаяния”, то надо было признать, что Россия еще, по крайней мере, сто лет могла держаться только силой внешнего принуждения...»⁸.

Столь суровая оценка нуждается в определенной корректировке. Судя по работе депутатов в первые три недели своей легислатуры, I Дума была отнюдь не менее нацелена на работу, чем II и III Думы. I Дума за 21-дневный срок провела 10 заседаний, которые заняли

⁷ П. А. Столыпин: Грани таланта политика. М., 2006. С. 79.

⁸ [Крыжановский С. Е.] Воспоминания: Из бумаг С. Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009. С. 92.

70 часов. II Дума – 9 заседаний за 44 часа, III Дума – те же 9 заседаний за 43 часа⁹. В памятные 72 дня работы первого народного представительства некоторые депутаты заседали в Таврическом дворце с утра и до утра и возвращались домой лишь с рассветом¹⁰. По словам В. А. Оболенского, большинство членов Думы потеряло до четверти веса за 72 дня работы нижней палаты¹¹.

И все же в повседневной жизни большинство первых народных избранников очень мало походили на парламентариев. По сведениям С. Е. Крыжановского, многие депутаты-крестьяне в поисках дополнительного жалованья устраивались работать швейцарами, дворниками, открывали мелкую торговлю или курятню. Денег на жизнь им не хватало. Положенные им в сутки 10 руб. они по большей части высылали в родную деревню¹². Крестьяне приводили ходоков в зал общего собрания, те рассаживались по местам, и приставам приходилось с трудом выдвигать их с депутатских кресел. Однажды двух депутатов-крестьян задержали у входа в Таврический дворец: они торговали входными билетами в Думу¹³. О многих народных избранниках уже после их избрания приходили в Министерство внутренних дел сведения, что они в прошлом были осуждены за уголовные преступления: кто-то – за мелкую кражу, кто-то – за мошенничество. И таких было около 40 человек, т. е. приблизительно 8 % депутатского корпуса¹⁴. «Члены Думы – крестьяне пьянствовали по трактирам и скандалили, ссылаясь при попытках унять их на свою неприкосновенность. Полиция была первое время в большом смущении, не зная, что можно и чего нельзя в подобных случаях делать. В одном таком случае сомнения разрешила баба, хозяйка трактира, которая в ответ на ссылку пьяного депутата на его неприкосновенность нахлестала его по роже, приговаривая: “Для меня ты, с., вполне прикосновенен”, – и выкинула за дверь... Большие демонстрации устроены были на похоронах члена Думы., скончавшегося в белой горячке от пьянства; в надгробных речах он именовался “борцом, павшим на славном посту”»¹⁵.

⁹ Ефремов И. Н. Три недели в Третьей Думе // Московский еженедельник. 1 декабря 1907. № 47. Стб. 13–14.

¹⁰ Бородин Н. А. Идеалы и действительность. М., 2009. С. 156. Точно так же и во II Думе некоторые депутаты были столь заняты, что не имели свободного часа, чтобы зайти домой. Так, к И. В. Гессену в Таврический дворец порой приходила жена с малолетними детьми, и свободные минуты от заседаний они проводили в Таврическом саду (Гессен И. В. В двух веках жизненный отчет // Архив русской революции. Т. 21–22. М., 1993. С. 242).

¹¹ Оболенский В. А. Указ. соч. С. 342.

¹² [Крыжановский С. Е.] Указ. соч. С. 90–91.

¹³ Там же. С. 93. См. также: Кирьянов И. К. Российские парламентарии начала XX в.: новые политики в новом политическом пространстве. Пермь, 2006. С. 70.

¹⁴ [Крыжановский С. Е.] Указ. соч. С. 94.

¹⁵ Там же. С. 94.

Формальные показатели также не свидетельствовали в пользу депутатского корпуса. В I Думе у 42 % депутатов было высшее образование, у 13 % – среднее. т. е. 45 % – не имели ни того, ни другого. Некоторые депутаты даже признались в том, что были вовсе неграмотными¹⁶. Для сравнения: в IV Думе у 50,5 % депутатов было высшее образование, у 26,8 % – среднее. Лишь 0,2 % членов нижней палаты относились к числу «малограмотных» (в I Думе таких было 4 %). В I Думе 15,9 % депутатов имели юридическое образование, в IV Думе – 20,9 %¹⁷.

В начале июня 1906 г. председатель Совета министров И. Л. Горемыкин в частных беседах не жалел критических стрел в адрес своего предшественника, С. Ю. Витте, благодаря которому в Петербурге собралась «не палата депутатов, а грязные подонки населения, сплотившиеся в разбойничью шайку». По его мнению, ничего не оставалось как в скором времени распустить Думу и вновь ее созвать, всячески пытаясь повлиять на исход голосования. Однако, если и он будет неблагоприятен для правительства, то следовало изменить избирательный закон¹⁸. С этим был полностью солидарен государственный контролер П. Х. Шванебах. По его мнению, I Дума была лишь «завесой» для готовившегося в стране взрыва. В силу этого не могло быть и речи о диалоге с думским большинством, которое надо было разогнать в самом скором времени¹⁹. Любая же попытка договориться с ним с неизбежностью вела к утрате правительственного авторитета²⁰.

Отзывы о II Думе были, пожалуй, даже единодушнее, чем о первой. Она не вызывала симпатий ни в Совете министров, ни среди правых депутатов, ни даже у оппозиции. Член фракции кадетов С. Н. Булгаков впоследствии писал, что он «не знал в мире места с более нездоровой атмосферой, нежели общий зал и кулуары Государственной думы»²¹. По мнению Булгакова, депутаты явно не соответствовали той исторической миссии, которую сами на себя взвалили. «Это уличная рвань, которая клички позорной не заслуживает. Возьмите с улицы первых попавшихся встречных, присоедините к ним горсть бесильных, но благомыслящих людей, внушите им, что они спасители России, к каждому слову их, немедленно становящемуся предметом общего достояния, прислушивается вся Россия, и вы получите II Государственную думу»²².

¹⁶ Каминка А. И., Набоков В. Д. Вторая Государственная дума. СПб., 1907. С. 21.

¹⁷ Селунская Н. Б., Тоштендаль Р. Зарождение демократической культуры. Россия в начале XX в. М., 2005. С. 246.

¹⁸ ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 69. Л. 136.

¹⁹ Записка [П. Х.] Шванебаха // Голос минувшего. 1923. № 2. С. 39–41.

²⁰ Там же. С. 40.

²¹ Булгаков С. Н. Дела и дни: Статьи, 1903–1944. М., 2008. С. 389.

²² Там же. С. 390.

А.Н. Наумов вспоминал, что после того, как определились депутаты II Думы от Самарской губернии, он как предводитель дворянства должен был опросить народных избранников на предмет их места жительства, возраста, профессии, партийной принадлежности. Особенно он был поражен, когда увидел кузнеца Абрамова – «здоровенного, лохматого, неграмотного мужика, с распухшей от пьянства и драки злобной физиономией. Вошел сей тип, исподлобья глядя осовелыми глазами, в кабинет и не знал – стоять ли ему или развалиться на кожаном кресле». Абрамову были заданы соответствующие вопросы. «Ответы получались невнятные, больше слышалось какое-то мычанье и, лишь услышав заданный... вопрос: к какой политической партии он принадлежит – косматая физиономия Абрамова сразу ожила. Послышался немедленный и внятный ответ: “Бомбист” ...»²³.

Такая «демократичность» состава II Думы неизбежно сказывалась и на характере ее заседаний. «Состав депутатов, несомненно, поражает свежего человека большим количеством неинтеллигентных лиц, большим сравнительно количеством молодых людей, почти мальчишек, довольно-таки хулиганистого типа, – записал в дневнике бывший министр народного просвещения граф И. И. Толстой 3 мая 1907 г. – Большинство во время речей ораторов занимается чтением газет и разговаривает между собой, причем отдельные личности бегают по рядам кресел и о чем[-то] совещаются»²⁴. Сами трудовики приводили сведения, что в их фракции лишь 26 депутатов (т. е. менее четверти) хоть раз выступали на пленарном заседании²⁵.

Законотворческая работа явно не спорилась. Это удручало члена фракции кадетов П. Б. Струве, который отмечал, «что на месте правительства он служил бы молебны о нераспусчении Думы, которая сама по себе мало по малу [себя] съест, и на месте оппозиции, в особенности крайней, делал бы все для роспуска, чтобы не компрометировать представительства»²⁶. По мнению Н. Н. Кутлера, депутаты и справа, и слева постоянно мешали нормальному течению законодательного процесса: «Крайне левые элементы так сильны в Думе, а требования их так несообразны, что о правильной деятельности этой Думы нельзя и мечтать... Справа от нас – поразительное отсутствие способностей, а на самом крайнем фланге – хулиганство. Слева – та же малоспособная, но разрушительная масса, коневодами которой являются интеллигенты и полуинтеллигенты, отуманенные страстью к демагогии, утратившие всякий государственный смысл (если, впрочем, имели его когда-либо) и всякую меру. Сама же эта масса состоит из людей

²³ Наумов А. Н. Указ. соч. Т. 2. С. 112.

²⁴ Толстой И. И. Дневник, 1906–1916. СПб., 1997. С. 111.

²⁵ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 2. Л. 46.

²⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 175. Л. 18.

совершенно необразованных и неразвитых, до которых культура коснулась лишь с внешней стороны и только испортила их. Эта масса, а отчасти даже руководители ее – тоже хулиганы. Если к этому прибавить, что и в составе нашей партии входит много малокультурных элементов, а польское коло преследует свои особые национальные задачи и может в каждую минуту отступить от нас по важным общегосударственным вопросам, – то тягость положения еще более определится»²⁷. Схожим образом аттестовывал депутатов и председатель Думы Ф. А. Головин: «Общая масса левых отличалась тупым самомнением опьяневшей от недавнего неожиданного успеха необразованной и озлобленной молодежи». Правые, по мнению Головина, были не лучше: «На это крыло, шумевшее, гоготавшее, кривлявшееся было противно смотреть как на уродливое явление»²⁸. В итоге блокировалось обсуждение важнейших законопроектов. Близкий к кадетам товарищ министра народного просвещения О. П. Герасимов сетовал на то, что из-за позиции думского большинства ставилось под вопрос планировавшееся строительство школьных зданий²⁹.

Характерная черта II Думы – ее непредсказуемость. Так, далеко не всегда можно было сказать, как будут голосовать правые, которые часто были готовы солидаризироваться с левыми радикалами в надежде ускорить роспуск Думы. Кроме того, представители правого крыла нижней палаты не отличались дисциплиной и их количество на пленарном заседании далеко не всегда просчитывалось. Левые фракции были очень разнородны и иногда враждебны друг другу. Польское коло одновременно вело переговоры с различными силами, и его голосование объяснялось сложной политической игрой³⁰. Оно рассчитывало на уступки как со стороны кадетов, так и со стороны правительства. Предметом «торгов» было снятие военного положения с губерний Царства Польского или же отставка варшавского генерал-губернатора Г. А. Скалона³¹.

Положение о выборах 3 июня 1907 г. привело к серьезным изменениям в депутатском корпусе. И все же общий уровень образования депутатов нижней палаты оставался сравнительно низким: у 280 было высшее образование, 134 – среднее, 86 – низшее, 35 – домашнее (относительно двух депутатов информации не было)³². Тем не менее, бо-

²⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 175. Л. 1.

²⁸ [Головин Ф. А.] Воспоминания Ф. А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 4. С. 148.

²⁹ [Кизеветтер Е. Я.] Революция 1905–1907 гг. глазами кадетов (Из дневников Е. Я. Кизеветтер) // Российский архив. М., 1994. Вып. 5. С. 402.

³⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 196. Л. 84.

³¹ Там же. Л. 96.

³² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 8–9.

лее 78 % депутатов все же имели или высшее или среднее образование (а в I Думе таких было около 55 %, во II Думе – 59 %³³).

Образование далеко не всегда может компенсировать отсутствие опыта. В России опыт законотворчества был лишь у немногих и его можно было приобрести, лишь работая в правительственных и представительных учреждениях. В силу этого важнейшая характеристика Думы – высокая степень изменчивости ее состава от созыва к созыву. Так, в IV Думе был чрезвычайно невелик процент депутатов прошлой легислатуры. 12 декабря 1912 г. император принимал депутатов Думы. Он подходил к народным избранникам от разных губерний, в т. ч. и к самарцам. От Самарской губернии было 13 депутатов. 4 из них были в III Думе. Николай II отметил, что это большой процент. Среди рязанских депутатов не было ни одного³⁴. Из 33 членов переселенческой комиссии III Думы в IV попали лишь 8³⁵.

Сразу после выборов, в октябре 1912 г., в Министерстве внутренних дел констатировали, что, не считая 19 депутатов от городов с прямыми выборами, из 436 депутатов III Думы выборщиками вновь стали (а, следовательно, могли быть избраны и депутатами) 192 (т. е. 46 %). Из 46 правых прошло 20 (т. е. 43,5 %). Из 74 националистов – 36 (49 %). Из 17 независимых – 8 (47 %). Из 11 правых октябристов – 4 (36,3 %). Из 120 октябристов – 63 (52,1 %). Из 7 членов польско-литовско-белорусской группы – 5 (71,1 %). Из 11 членов польского коло – 7 (63,3 %). Из 36 прогрессистов – 10 (28 %). Из 9 членов мусульманской фракции – 3 (33,3 %). Из 52 кадетов – 24 (46,1 %). Из 14 трудовиков – 6 (42,8 %). Из 14 социал-демократов – 2 (15 %). Из 26 беспартийных – 4 (15,4 %)³⁶.

Это явно сказывалось на работоспособности нижней палаты, которая утрачивала многих опытных законодателей. А. В. Кривошеин задумался об этом в январе 1912 г., когда еще не истек срок полномочий III Думы. 5 января он писал В. Н. Коковцову: «Наличные члены III Думы теперь, после пятилетнего опыта их в стенах Таврического дворца, – в сущности, единственные русские люди и неслужилого, а, пожалуй, и служилого класса, подготовленные для дальнейшей законодательной работы в Думе. Полагаться на то, что они же будут избраны и в IV Думу было бы неосторожно. Для многих думских групп, например депутатов-крестьян, можно скорее ожидать, что их вторично не выберут»³⁷. В этой связи Кривошеин предлагал перейти от одно-

³³ Каминка А. И., Набоков В. Д. Указ. соч. С. 21.

³⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 12. Л. 62об.

³⁵ Муганский В. Вопросы колонизации в IV Государственной думе // Вопросы колонизации. СПб., 1913. № 13. С. 6.

³⁶ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 8.

³⁷ Там же. Д. 34. Л. 298об. Прогноз Кривошеина относительно неизбрания крестьян – членов III Думы в нижнюю палату четвертого созыва вполне оправдался. Аналогичным образом дело обстояло и со священнослужителями. (Там же. Д. 35. Л. 28).

временного к частичному, постепенному обновлению состава нижней палаты, как это происходило в случае с Государственным советом³⁸. Такая система имела место во многих странах: в Бельгии, немецких княжествах (Саксонии, Бадене, Гессене, Гамбурге и др.). В пользу такого решения высказывались и во французском парламенте³⁹. По мнению Кривошеина, оптимальным вариантом для России было бы обновление Думы каждые два года на 1/3⁴⁰.

Конечно, важно было сохранить не весь состав нижней палаты, а ее работоспособное меньшинство, которое несло на себе основное бремя законотворческой деятельности при абсолютном безразличии и инертности значительной части депутатов. Так, за годы работы III Думы 1 депутат из фракции правых 374 раза выступал на пленарных заседаниях, 1 член прогрессивной группы – 324 раза, от 251 до 300 раз выступали 2 депутата, от 201 до 250 – 3, от 151 до 200 – 7, от 101 – 150 – 11, от 51 до 100 – 48, от 26 до 50 – 54, от 11 до 25 – 78, от 4 до 10 – 92, 3 раза – 22 депутата, 1 – 48 народных избранников. 93 депутата ни разу не выступали на пленарном заседании (среди них 8 правых, 22 националиста, 5 независимых националистов, 42 октябриста, 1 член мусульманской фракции, 1 представитель польско-литовско-белорусской группы и польского кола, 6 прогрессистов, 4 кадет, 1 трудовик, 3 беспартийных)⁴¹. За первую сессию III Думы было произнесено 507 речей. Больше всех говорил П. Н. Крупенский: 27 раз. В. А. Бобринский – 26 раз, М. В. Родзянко – 19, Н. Е. Марков – 18, В. М. Пуришкевич – 17, А. А. Уваров – 14, А. А. Бобринский – 13, П. Н. Милюков – 10⁴².

Аналогичным образом дело обстояло и в каждой отдельной фракции. Чрезвычайная активность немногих лидеров «компенсировала» пассивность молчаливого большинства. Так, к февралю 1909 г. из 51 члена фракции кадетов 21 вовсе не выступали, 12 сделали те или иные незначительные ремарки в ходе думских обсуждений и лишь 11 активно участвовали в дискуссиях. Из 25 прогрессистов 15 не выступали, 4 сделали случайные замечания и лишь двое (Н.Н. Львов и И. В. Титов) произнесли значимые речи⁴³.

³⁸ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 298.

³⁹ Там же. Л. 299.

⁴⁰ Там же. Л. 300.

⁴¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 12.

⁴² Русь. 18 декабря 1907. № 339.

⁴³ Пиленко А. А. Работа оппозиционных депутатов // Московский еженедельник. 6 февраля 1909. № 6. Стб. 17–18. Конечно, далеко не все депутаты были подготовлены к публичным выступлениям. 21 марта 1907 г. Ф. А. Головин писал А. В. Скурдиной: «Выступления левых... [Ф. А.] Щербины и [М. Г.] Зайцева, были просто жалки. Стыдно левым, что они выпускают таких ораторов. Это не ораторы, а какие-то свинопасы. Политически неграмотные, не обладающие даром слова, вернее: даже не умеющие двух слов толком сказать, – просто какие-то убогие!» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 183. Л. 49). Впрочем, и не-

Еще более показательна информация о докладчиках среди депутатов Думы. Один октябрист выступал с докладом 171 раз. От 81 до 120 раз выступали 4 депутата, от 41 до 80 – 10, от 21 до 40 – 25, от 11 до 20 – 28, от 6 до 10 – 33, от 3 до 5 – 53, 2 раза – 33 депутата, 1 раз – 39. 261 депутат ни разу не выступали с докладами (из них 36 правых, 49 националистов, 5 независимых националистов, 2 правых октябриста, 47 октябристов, 14 представителей польско-литовско-белорусской группы и польского кола, 6 членов мусульманской фракции, 25 прогрессистов, 32 кадет, 11 трудовиков, 15 социал-демократов, 19 беспартийных). За время работы III Государственной думы члены фракции октябристов сделали 1882 доклада, националисты – 341 доклад, кадеты – 150, правые – 141, члены польско-литовско-белорусской группы и польского кола – 85, правые октябристы – 60, прогрессисты – 55, представители мусульманской фракции – 10, трудовики – 9, беспартийные – 12. Члены социал-демократической фракции не выступали с докладами на пленарных заседаниях Думы⁴⁴. Этот фракционный перекокс объясняется тем, что оппозиция не была допущена к руководству комиссиями, а, следовательно, не участвовала в распределении докладов.

Следуя официальным данным, было бы явным преувеличением утверждать, что депутаты Думы отличались особой недисциплинированностью. Так, во II сессию III Думы в среднем депутат пропускал около 13,2 % всех пленарных заседаний. Меньше всего заседаний пропускали социал-демократы (3,55 %). Больше всех – беспартийные (33,33 %). Часто отсутствовали прогрессисты (18,38 %). Однако, в целом, число пропусков колебалось около средних показателей: 8,57 % у трудовиков, 9,12 % у мусульманской группы, 10,38 % у «Союза 17 октября», 12,03 % у националистов и умеренно-правых, 12,29 % у кадетов, 12,36 % у польско-литовской-белорусской группы, 13,26 % у правых, 13,7 % у польского кола. При этом злостных нарушителей дисциплины более всего было среди националистов и октябристов. 24 члена фракции националистов и умеренно-правых, 23 представителя «Союза 17 октября», 12 прогрессистов (из 36 входивших во фракцию), 10 правых (из 49), 9 кадетов (из 53) пропустили более 25 заседаний. Всего таких депутатов было 83 депутата. В свою очередь 8 депутатов не пропустили ни одного заседания⁴⁵.

которые левые весьма критически оценивали ораторские таланты своих однопартийцев. Так, член фракции социал-демократов писал 19 марта 1907 г.: «Истинное удовольствие испытал, слушая речи Маклакова, Тесленко и Кузьмина-Караваева. Они лучше нас, и мы гордимся им в ученики... Нельзя скрывать, что крайняя левая Думы представляет из себя "изнанку": ни одного человека науки, ни одного талантливого оратора» (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 183. Л. 36).

⁴⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 12.

⁴⁵ Там же. С. 20.

Аналогичным образом обстояла ситуация и в третью сессию. В среднем депутаты пропускали 13,8 % всех пленарных заседаний. Самыми дисциплинированными были трудовики: их процент составлял 8,83 %. Более всех пропускали прогрессисты (20,74 %), чуть меньше – правые и октябристы – 18,18 %. При этом депутатов, пропустивших более 25 заседаний, больше всего было среди октябристов (35) и националистов (33). Всего таких народных избранников было 131 человек. Не пропустивших ни одного заседания – 27: опять же больше всего среди октябристов (9) и националистов (5)⁴⁶. Соответственно, наибольшую сумму штрафов за пропущенные заседания без уважительной причины, заплатили националисты (2975 руб.), прогрессисты (2375 руб.), октябристы (2075 руб.). Общая сумма штрафов составила 9125 руб.⁴⁷.

В четвертую сессию количество заседаний, пропущенных депутатами, несколько сократилось. Теперь в среднем член Государственной думы пропускал 12,8 % заседаний. Меньше всех пропускали социал-демократы (3,41 %), трудовики (7,02 %), представители мусульманской фракции (9,14 %), правые октябристы (9,29 %). Больше всех пропускали прогрессисты (30,25 %), беспартийные (17,23 %). Депутатов пропустивших более 25 заседаний было 68 человек: больше всего среди октябристов (22), националистов (13), правых (10). Не пропустивших ни одного заседания было 17: в т. ч. 4 социал-демократа, 4 националиста, 3 октябриста, 3 кадета⁴⁸. В соответствии с этим наибольшую сумму штрафов заплатили прогрессисты (2125 руб.), националисты (1475 руб.), октябристы (1400 руб.). Общая сумма штрафов составила 6375 руб.⁴⁹.

В пятую сессию количество пропущенных заседаний заметно выросло. В конце легислатуры в среднем депутат пропускал 16,2 % всех пленарных заседаний. Меньше всех пропускали члены мусульманской группы (9,8 %), трудовики (10,08 %), представители польского кола (10,7 %). Напротив, больше всех – прогрессисты (24,5 %), беспартийные (24,5 %), члены польско-литовско-белорусской группы (21,4 %), октябристы (18,9 %), правые (18,4 %). Депутатов, пропустивших более 25 заседаний, было 207 человек: среди них 66 октябристов (из 123), 41 националист (из 93), 27 правых (из 52), 23 прогрессиста (из 39), 22 кадета (из 53). Вместе с тем 8 депутатов не пропустили ни одного заседания⁵⁰. Общая сумма штрафов составила 13 150 руб. Причем более половины всей суммы (7000 руб.) заплатили прогрессисты. 2425 руб. приходилось на октябристов, и 1575 руб. – на правых⁵¹.

⁴⁶ Обзор деятельности Государственной думы... С. 22.

⁴⁷ Там же. С. 23.

⁴⁸ Там же. С. 24.

⁴⁹ Там же. С. 25.

⁵⁰ Там же. С. 26.

⁵¹ Там же. С. 27.

Однако цифры, как часто это бывает, многое скрывают. Количество зарегистрировавшихся народных избранников отнюдь не обязательно должно было равняться числу участников пленарных заседаний Думы. Депутат мог и не появиться в зале общих собраний или покинуть его после часа работы. Многие члены Думы подъезжали на извозчике к Таврическому дворцу, оставляли его у входа, расписывались в регистрационной книге и уезжали домой. Иногда они даже расписывались на другой день. Для этого нужно было лишь найти соответствующий список в канцелярии. В случае же поименного голосования их приходилось обзванивать по телефону и призывать явиться на заседание Думы⁵². Поэтому в обычном голосовании «вставанием» участвовало 100–180 присутствовавших депутатов (при том, что для кворума требовалось 140). Редко когда число голосовавших достигало 280. В период работы III Думы максимальное число участвовавших в общем собрании было зафиксировано при выборах А. И. Гучкова председателем нижней палаты: тогда голосовало 340 депутатов⁵³.

Особенно часто народные избранники пропускали вечерние заседания. Иногда это приводило к конфузам. Например, уже в поздние часы 25 апреля 1912 г. практически не было представителей думского центра и было очень мало правых. Тон задавала оппозиция. В результате председательствовавший М. В. Родзянко, не чувствуя за собой большинства, не решился пресечь резкие высказывания социал-демократа И. П. Покровского. В довершении всего под конец заседания в зал явился совершенно пьяный Г. В. Скоропадский, непременно желавший выступать с трибуны. Его едва удалось отговорить. Немногочисленные товарищи по фракции (октябристы) предложили ему «плюнуть на Думу и уйти лучше в буфет опохмелиться»⁵⁴.

Депутаты не любили ходить на обсуждение специальных вопросов, требовавших особых знаний. Например, не вызывала у них интереса проблема чиншевого права. 22 января 1908 г. Е. Я. Кизеветтер, присутствовавшая на заседании Думы, отметила в своем дневнике, что «многие из депутатов поразошлись по кулуарам, а кто остался, сидит – разговаривает»⁵⁵.

Чем ближе были каникулы – рождественские, пасхальные или летние – тем меньше было депутатов. Серьезные проблемы с обеспечением кворума возникали уже к середине декабря⁵⁶ или же в конце

⁵² Шидловский С. И. Указ. соч. Т. 1. С. 121.

⁵³ Неманов Л. Итоги сессии // Речь. 15 мая 1911. № 131.

⁵⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 9.

⁵⁵ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 199.

⁵⁶ Около Думы // Русские ведомости. 19 декабря 1908. № 294. Член фракции кадетов Л. А. Велихов писал брату 23 января 1914 г.: «В Государственной думе – кабак. 85 депутатов взяли отпуск. В комиссиях нет кворума, в общем собрании болтают вздор...» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 981. Л. 88).

мая. Так, по сведениям служащего думской канцелярии Г. А. Алексеева, к концу мая 1914 г., т. е. приблизительно за месяц до конца сессии, отпуск взяли уже 100 депутатов (если быть более точным, 102⁵⁷). Алексеев предсказывал, что при сохранении такой динамики вскоре в Таврическом дворце осталась бы одна канцелярия. В ответ на это председатель Думы М. В. Родзянко приказал не выдавать отпуска. Это вызвало всеобщее возмущение среди депутатов, так что Родзянко пришлось срочно отменить свое распоряжение. В итоге уже через несколько дней, к 30 мая, среди разъехавшихся по домам было 124 народных избранника. По этой причине пленарные заседания проводились при явном отсутствии кворума, и они открывались с опозданием в полчаса и более⁵⁸. По сведениям на 30 мая 1914 г., во фракции правых отсутствовало 22 депутата, т. е. 37 % членов фракции; у националистов отсутствовало 28 человек (27 %); в Партии центра – 21 (56,5 %); в группе земцев-октябристов – 13 (23 %); у левых октябристов – 9 депутатов (45 %); в мусульманской группе – 1 человек (17 %), в польском коло – 3 (или 33 %), во фракции прогрессистов – 15 (или 36 %); у кадетов – 14 (25,5 %); во фракции социал-демократов – 2 (16,5 %), в группе независимых – 2 (15 %); среди беспартийных – 6 (35 %). Самыми дисциплинированными оказались трудовики: среди них отсутствовавших не было⁵⁹. Работники канцелярии убеждали по телефону Н. А. Хомякова приехать на заседание Думы, где каждый депутат ценился «на вес золота». На это бывший председатель нижней палаты отвечал: «Ну их к черту»⁶⁰.

Отсутствию депутатов было множество причин. Так, значение каникул объяснялось тем, что значительная часть депутатов была так или иначе связана с работами на земле. По этой причине октябристы в феврале 1912 г. доказывали необходимость продлить даже пасхальные каникулы в силу того, что сельским хозяевам надо быть на местах во время весенних полевых работ⁶¹.

По мнению депутата от Риги С. П. Мансырева, его коллеги в большинстве своем были слишком озабочены своими частными или региональными интересами, чтобы регулярно присутствовать на пленарных заседаниях: «Большинство ограничивало свою деятельность хлопотами и ходатайствами о разнообразных, большей частью мелких нуждах своего района: какая-нибудь церковь, школа, железнодорожная ветка, а то и просьба по частному делу. Поэтому в общих собраниях и комиссионных заседаниях их почти не было видно: они являлись

⁵⁷ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 23.

⁵⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 988. Л. 767.

⁵⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 23–24.

⁶⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 989. Л. 823.

⁶¹ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 162. Л. 49об.

только тогда, когда их лидеры считали нужным мобилизовать все силы, и послушно голосовали по указке своих софракционеров. Прочее время они проводили в бесконечных посещениях разных канцелярий и министерств. А ведь таких было более четвертой части членов Думы»⁶².

Кроме того, депутаты «интеллигентных профессий» часто испытывали острую нехватку средств и были вынуждены искать дополнительные заработки, что требовало и времени, и усилий. Депутат II Думы Н. И. Иорданский вспоминал, как сразу по окончании работ нижней палаты, в 7 часов вечера, он надиктовывал свои статьи редакции «Русских ведомостей» (которые писал во время пленарных заседаний). Общение с Москвой продолжалось и после 12 ночи, когда обычно заканчивались фракционные совещания⁶³. Средств не хватало и впоследствии, когда депутатам было назначено фиксированное жалование в 4800 руб. Некоторым пришлось сложить с себя депутатские полномочия. Другие не теряли надежду найти «благодетеля»: «За членами Думы не мелкого калибра была большая погоня на должности всяких директоров, членов правления в финансовых предприятиях, очень охотно принимали их в состав сотрудников редакций всяких газет»⁶⁴.

Думский абсентеизм нередко предreshал исход голосования. Весной 1912 г. поляки заметили отсутствие в Думе националистов, которые заседали в своем клубе, отмечая прибытие однопартийцев из провинции. В польском коло решили этим воспользоваться и отклонить законопроект о выделении Холмского края из Царства Польского. Членам Русской национальной фракции пришлось мчаться на извозчиках, дабы помешать осуществлению этого коварного замысла⁶⁵.

В мае 1912 г. левый октябрист И. С. Ключев был вынужден по многим вопросам голосовать вместе с правыми. Столь странное поведение объяснялось тем, что к концу сессии именно правые были в большинстве: октябристы и кадеты перестали посещать заседания. Ключев же нуждался в поддержке большинства присутствовавших при скором обсуждении своего доклада. Именно поэтому он, вопреки предложению товарища по фракции И. В. Годнева и настроению октябристов, не покинул зал заседания, когда рассматривался вопрос об ассигновании средств духовному ведомству⁶⁶.

В июне 1913 г. при обсуждении повестки дня депутаты правого и левого крыла заняли непримиримые позиции. М. В. Родзянко изу-

⁶² Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. II. С. 12.

⁶³ РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 846. Л. 111об. – 112.

⁶⁴ Шидловский С. И. Указ. соч. Т. 1. С. 129.

⁶⁵ Евлогий (Георгиевский) митрополит. Путь моей жизни: Воспоминания. М., 1994. С. 208.

⁶⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 24.

чил список наличных народных избранников и пришел к выводу, что уход разъехавшихся правых не сорвет работы нижней палаты и отказался им идти на уступки⁶⁷.

Впрочем, не всегда депутатские кресла пустовали, иногда их «не хватало» и народные избранники были готовы за них сражаться. Именно из-за этого поссорились А. М. Масленников и Н. Н. Щепкин в январе 1910 г. Масленников вышел из фракции кадетов и по решению бывших соратников был лишен привычного места в зале пленарных заседаний, которое было передано Щепкину. Последний уже привык к этому креслу, когда к нему подошел Масленников и попросил сойти с «незаконно» занятого места. Щепкин возмутился: «Не надо было уходить из кадетской фракции». Масленников – в ответ: «Это московское хулиганство» (Н. Н. Щепкин был депутатом от Москвы – К. С.). Щепкин не был намерен сдаваться: «Садитесь рядом с [В. М.] Пуришкевичем». Масленников этому совету не последовал, а позвал думского пристава, однако тот отказался вмешиваться в конфликт. В итоге после перерыва заседания Масленников воспользовался задержкой Щепкина, поспешил на свое прежнее место, занял его и вместо карточки Щепкина укрепил на нем свою собственную⁶⁸.

* * *

Отсутствие устойчивого большинства, недисциплинированность депутатов и, главное, недостаток опыта законотворчества у большинства народных избранников ставили под вопрос надежность традиционных парламентских процедур. Дума очень часто оказывалась непредсказуемой. Это могло компенсировать лишь «ручное управление», которое и было призвано осуществлять руководство палаты.

§ 2. Руководство Государственной думы

В Думе многое решал председатель. Нередко именно он трактовал Наказ, во многом определяя направления законотворческой деятельности⁶⁹. В ноябре 1912 г. Я. В. Глинка даже разрабатывал вопрос о придании особого значения председательской должности. В частности, предлагалось установить торжественный выход председателя в зал заседаний, а также удалить с трибуны кресла товарищей председателей, «которые будто бы мешают председателю своими неуместными советами». На это Родзянко глубокомысленно и в то же время

⁶⁷ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 14. Л. 78.

⁶⁸ Около Думы // Русские ведомости. 26 января 1910. № 20.

⁶⁹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 105–106.

тайнственно заметил: «В IV Государственной думе не будет товарища председателя, будет только председатель Родзянко»⁷⁰.

От личности председателя зависело значение самой должности. Про председателя I Думы С. А. Муромцева один депутат-крестьянин говорил В. А. Маклакову: «Он председательствует, как обедню служит»⁷¹. Депутаты вспоминали, что Муромцев буквально преображался на председательском кресле⁷². По словам князя В. А. Оболенского, «нигде, ни при каких условиях он не забывал своего высокого положения. Выработал себе манеры, жесты такие, какие, согласно его артистической интуиции, должна была иметь его председательская особа. Мне казалось, что он даже ел и спал не так, как все, а “по-председательски”. И, несмотря на то, что во всем этом искусственно созданном им облике было много наигранного и напускного, всем казалось, что такой он и есть – торжественный, величавый и властный. Члены Думы не только уважали его, но и боялись»⁷³. Муромцев никого не пускал к себе на трибуну со словами: «Здесь председательское место». Он запрещал депутатам читать по бумаге свои выступления. Когда он разговаривал со служащими канцелярии и к нему по той или иной надобности подходил высокопоставленный чиновник, Муромцев, будто его не замечая, продолжал незаконченную беседу⁷⁴.

Он не видел в этом игры. Это было формирование парламентской процедуры, которая вся складывалась из прецедентов. По словам П. Н. Милокова, «своей не только главной, но исключительной задачей на председательской трибуне Сергей Андреевич считал творчество обычного парламентского права, которое явилось бы непроницаемой броней парламентской свободы»⁷⁵. Об этом Муромцев задумался еще до выборов в нижнюю палату. В январе 1906 г., когда не было ясно, каков будет состав первого народного представительства, он вместе с М. Я. Острогорским составлял Наказ Государственной думы⁷⁶.

Муромцев с чрезвычайным трепетом относился к председательским обязанностям. Вечером 27 апреля 1906 г. лидеры партии кадетов – 10–15 человек – собрались на квартире М. М. Винавера обсудить дальнейшие шаги Думы. Они уже побывали дома, пообедали, отдохнули, оделись по-летнему – день был очень жаркий. Все были возбуждены, ничего де-

⁷⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 583. Л. 2720.

⁷¹ Маклаков В. А. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 90. А. В. Тыркова предлагала другое сравнение: «Точно перед нами был шейх, читающий строфы из Корана» (Тыркова-Вильямс А. В. Воспоминания: То, чего больше не будет. М., 1998. С. 398).

⁷² Бондарев С. И. Воспоминания депутата-трудовика // Сергей Андреевич Муромцев: Сб. ст. М., 1911. С. 277.

⁷³ Оболенский В. А. Указ. соч. С. 52.

⁷⁴ [Кизеветтер Е. Я.] Указ. соч. С. 377.

⁷⁵ Милоков П. Н. Сергей Андреевич Муромцев. Биографический очерк // Сергей Андреевич Муромцев: Сб. ст. М., 1911. С. 45.

⁷⁶ Набоков В. Д. Первый председатель Государственной думы // Там же. С. 286.

лать не хотелось, за работу сели лишь в 10 часов вечера. И тут является Муромцев во фраке с белым галстуком. Кадеты озадачены. Оказывается, новоизбранный председатель – только что из канцелярии Думы, где все надо было подготовить к предстоявшей работе. «Только накормите ради Бога, – просит Муромцев, – с утра ничего не ел»⁷⁷. И так почти каждый день: в 10 часов утра он приходил в Думу, а в 3 часа ночи уходил отсюда⁷⁸. По словам Н. А. Огородникова, председатель работал по 18 часов в сутки⁷⁹. Он пользовался безусловным авторитетом даже за пределами Таврического дворца. Уже после подписания Выборгского воззвания костромские крестьяне упорно твердили: «Муромцева не посмеют посадить в тюрьму»⁸⁰.

О председателе II Думы Ф. А. Головине депутаты отзывались иначе: «Закрученные кверху усы, высокий крахмальный воротник, картавый голос производили при первом знакомстве немного комическое впечатление. Предубеждение из-за внешности, конечно, разлетается при более близком общении, как оно разлеталось у тех, кто, например, имел дело с Кокошкиным, который по внешнему виду на Головина походил. Но у Головина не было ни умственного блеска Кокошкина, ни его дара слова и мысли. Он никому не импонировал, и с ним не стеснялись»⁸¹. Г. А. Алексеев, служивший в канцелярии Думы, уже 25 февраля 1907 г. так оценивал нового председателя: «С грустью в сердце приходится констатировать, что во главе Государственной думы стоит очень и очень плохой председатель». По мнению Алексеева, у Головина не было ни опыта, ни каких-либо теоретических знаний. Он слабо представлял обязанности председательствующего. «Вместо того, чтобы руководить прениями и по выяснении вопроса ставить его в ясной форме на баллотировку, он то и дело вносит свои собственные предложения и, не слыша на них возражений, без всякой баллотировки объявляет их принятыми»⁸². Канцелярия жаловалась на легкомысленное поведение Ф. А. Головина, который «улетучивался» сразу по окончании пленарных заседаний и все свободное время проводил со своей знакомой А. В. Скурдиной⁸³. Это чрезвычайно смущало кадетов, которые опасались, что правые в этой связи могут устроить скандал⁸⁴. Головин «ушел с головой» в личную жизнь

⁷⁷ Винавер М. М. Муромцев – адвокат и председатель Думы // Там же. С. 271.

⁷⁸ Там же. С. 270.

⁷⁹ Огородников Н. А. Первый день (27 апреля 1906 г. в воспоминаниях депутата) // Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи: Воспоминания современников. Материалы и документы. М., 2008. С. 136.

⁸⁰ Там же. С. 136.

⁸¹ Маклаков В. А. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 91.

⁸² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 174. Л. 94.

⁸³ Там же. Д. 182. Л. 18.

⁸⁴ Там же. Д. 177. Л. 66.

и к своим обязанностям относился весьма легкомысленно. Он даже не Думал писать ответы на важные письма П. А. Столыпина, предоставляя их составлять Н. Н. Щепкину: «Да вы напишите там что-нибудь, а я подпишу»⁸⁵. Неслучайно Наказ II Думы разрабатывался с учетом «беспомощности» председателя и в нем предусматривалось то, что обычно оставлялось на усмотрение ведущего заседания⁸⁶. По этой же причине прямо за креслом Головина сидел фактический руководитель думской канцелярии Я. В. Глинка, который в случае необходимости должен был консультировать председательствующего⁸⁷. И все же при всех недостатках Головина его товарищи (т. е. заместители), по мнению В. А. Маклакова, были еще хуже⁸⁸.

Первый председатель III Думы Н. А. Хомяков также слабо разбирался в Наказе. Однако, в отличие от Головина, он не стеснялся этого факта, открыто консультируясь с Глинкой по тому или иному вопросу. Это вызывало насмешки в правой прессе, которые больше волновали Глинку, чем Хомякова. Председательствующий же успокаивал своего сотрудника: «Плюйте на это. Ведь ясно, для чего вы сидите. Не для того же, чтобы мне чесать затылок»⁸⁹. В таких же подсказках Глинки нуждался и сменивший Хомякова А. И. Гучков⁹⁰.

Долгий период в жизни нижней палаты был связан с именем М. В. Родзянко. По мнению чинов думской канцелярии, он был преисполнен чувством огромной значимости собственной персоны⁹¹. Родзянко требовал, чтобы городские отдавали ему честь⁹² и депутаты при встрече отмечали его высокое звание⁹³. Про себя же он любил повторять: «Я вторая особа в империи»⁹⁴. 15 ноября 1913 г., в день своего переизбрания, он заявлял в думской канцелярии: «Ведь сегодня хоры будут ломиться от публики. Всем, кому будут мною даны карточки, оказать содействие в получении мест. Ведь на меня идут, как на Шаляпина»⁹⁵. Родзянко был возмущен, что правительственные телефонистки не сразу отвечали на его звонки. По этой причине в 12 часов ночи он позвонил премьер-министру В. Н. Коковцову: «Владимир Николаевич, сделайте распоряжение, чтобы ваши телефонные барышни немедленно отвечали на звонок председателя Государственной думы». Коковцов был удивлен: «Михаил Владимирович, Вы в здра-

⁸⁵ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 207. Л. 21.

⁸⁶ Маклаков В. А. Указ. соч. С. 154.

⁸⁷ Глинка Я. В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 50.

⁸⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 174. Л. 90.

⁸⁹ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 50.

⁹⁰ Там же. С. 60.

⁹¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 989. Л. 849.

⁹² Глинка Я. В. Указ. соч. С. 90.

⁹³ Там же. С. 93.

⁹⁴ Там же. С. 93.

⁹⁵ Там же. С. 123.

вом уме и в твердой памяти»? Родзянко ничего не оставалось, как перевести разговор в шутку⁹⁶. Как подлинный государственный деятель председатель Думы задумывался и о будущем. 19 февраля 1917 г. он обсуждал с Глинкой будущие похороны председателя бюджетной комиссии М. М. Алексеенко. Родзянко волновал один вопрос: чем эта траурная церемония будет отличаться от той, что будет организована в память самого председателя Думы⁹⁷.

Родзянко часто говорил: «Я председатель, я имею право»⁹⁸. Он нередко был бестактен, смущая министров, депутатов, сотрудников канцелярии Думы. «Я... крайне недоволен непочтительным ко мне отношением многих ваших чиновников, — отчитывал он руководителей канцелярии 11 мая 1912 г. — Так, я заметил, что они при встрече на улице мне не кланяются и не уступают дороги. Это крайне невежливо с их стороны и непочтительно к председателю Думы». Это заявление было тем более странным, что Родзянко не был знаком с сотрудниками думского аппарата (в отличие от С. А. Муромцева, который познакомился со всеми чиновниками нижней палаты)⁹⁹. И все же с канцелярией его связывали далеко не формальные отношения. Я. В. Глинка как-то застал Родзянко за диктовкой своего доклада. Он сидел в центре зала общих собраний Думы. Рядом — две любимые стенографистки и переписчица, которую он называл Дусей. Каждые три минуты Родзянко прерывался, рассказывая анекдоты, угощая сладостями, рассматривая туалеты, прически девушек. Наконец, он потребовал доказательства, что сотрудницы Думы не ходят в париках и по этой причине поочередно дергал их за волосы, те же в свою очередь весело взвизгивали¹⁰⁰.

При этом Родзянко, как и его предшественники, чрезвычайно зависел от думской канцелярии. Буквально в первый день своего председательствования он говорил Глинке: «Вы, пожалуйста, устройте так, чтобы в заседаниях я не сел в лужу, подскажите вовремя, но делайте это незаметно»¹⁰¹. По мнению Глинки, эти опасения были не напрасны: Родзянко был «неумен и необразован», а в юридических вопросах он вовсе не разбирался¹⁰². В итоге, когда на пленарных заседаниях конца ноября 1912 г. правые намеренно создавали трудности председателю, а Глинка вместо того, чтобы помочь Родзянко, в самую критическую минуту куда-то исчезал, «председатель беспомощно озибался, нигде не видя себе поддержку»¹⁰³.

⁹⁶ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 105–106.

⁹⁷ Там же. С. 179.

⁹⁸ Там же. С. 85.

⁹⁹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 33.

¹⁰⁰ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 134.

¹⁰¹ Там же. С. 82.

¹⁰² Там же. С. 85.

¹⁰³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 584. Л. 2822.

По общему мнению, наиболее успешным на столь высоком кресле был товарищ председателя князь В. М. Волконский. Он пользовался безусловным авторитетом даже среди левых Думы¹⁰⁴. Волконского отличало чувство такта. Это отчасти компенсировало его слабое знакомство с Наказом Думы (что, впрочем, было характерно и для его коллег по президиуму). Удивительно, что сильной стороной Волконского считалось полное безразличие к большинству обсуждавшихся вопросов. Когда его спрашивали, что баллотируется, он чаще всего отвечал: «А черт его знает». Такая позиция позволяла ему сохранять нейтралитет и дружелюбие большинства фракций¹⁰⁵.

Способность председательствующего вести заседания палаты во многом определяла ее стиль и ритм работы. Князь В. М. Волконский относил к числу своих неоспоримых достоинств опыт службы вахмистром. По этой причине ему не составляло большого труда перекричать 400 человек¹⁰⁶. Согласно дневникам Я. В. Глинка, и Гучков вел «заседание очень хорошо, точно дирижирует большим оркестром, его “молодцы” Лерхе, Крупенский и другие все время бегают к нему с донесения о настроении фракций, о принятых решениях. Чувствуется сила. Зал спокоен». Гучков умело вел прения, выделяя главное, отсекая все лишнее и не позволяя ораторам говорить не по существу. «При докладе он очень ловко дает понять, что обстоятельства дела уже ясны и не требуют дальнейших пояснений, и заставляет вас, таким образом, переходить или к следующим доказательствам или предметам подлежащим обсуждению». Председатель мог исподволь влиять на решение того или иного вопроса. В марте 1910 г. Гучков задержал обсуждение законопроекта о Финляндии, распорядившись не раздавать его депутатам до обсуждения в Общем собрании¹⁰⁷. Правда, впоследствии столь благоприятное впечатление от председательствования Гучкова померкло. Он с явным трудом сдерживал наиболее пылких из думских ораторов. Громкие разговоры и беспрепятственный шум продолжались, несмотря на его бесконечные замечания¹⁰⁸. Все это имело свои печальные последствия: «Разнузданность нравов и языка в Государственной думе с трибуны и с мест в настоящее время не знает пределов. Систематически проявляется неуважение как самому учреждению, так и по отношению друг к другу. Государственная дума входит в поговорку, когда поднимается беспорядок или шум начинают, в обществе и на улице говорят: здесь не Государственная дума, я вам не член Думы»¹⁰⁹.

¹⁰⁴ Мельников Н. А. 19 лет на земской службе // Российский архив. М., 2008. Вып. 17. С. 296–297; Глинка Я. В. Указ. соч. С. 89.

¹⁰⁵ Там же. С. 71.

¹⁰⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 401. Л. 92.

¹⁰⁷ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 62.

¹⁰⁸ Там же. С. 70.

¹⁰⁹ Там же. С. 73.

Председательствующий должен был не только кричать, но и «считать». По словам барона Е. Е. Тизенгаузена, князь В. М. Волконский замечательно справлялся с этой обязанностью: «Знаете, князь такой милый, с ним проведешь, что угодно, великолепно считает голоса. Положим, 103 [голоса] за, тогда он говорит: мой голос 106-й, барона Тизенгаузена – 112-й и т. д. – принято и готово. Математику знает в превосходстве»¹¹⁰. Такое владение арифметикой было полезным при решении вопроса о кворуме. В конце легислатуры III Думы, в мае 1912 г., кворума не было практически ни на одном заседании. Тем не менее М. В. Родзянко и В. М. Волконский умело маскировали этот факт. Это не удавалось другому товарищу председателя Думы М. Я. Капустину, которому приходилось время от времени прекращать заседания из-за малочисленности собравшихся¹¹¹. Я. В. Глинка так аттестовывал Капустина: «Милый старичок, жаль мне его, но председательствовать, по моему мнению, он не может, слишком теряется»¹¹².

Многое можно было решить, предпочитая тот или иной способ голосования. Так, 22 марта 1910 г. в Думе обсуждался вопрос о недопущении евреев в Военно-медицинскую академию. Большинство октябристов предпочло не голосовать, предоставив левым «провалить» законопроект. В итоге 115 голосов было подано «против», а 87 – «за». Правые были возмущены, они подняли невероятный шум, обвиняли счетчиков в недобросовестности. Было принято решение голосовать «через двери». Теперь октябристы были вынуждены солидаризироваться с националистами – своими постоянными партнерами. Исход голосования был иной: 142 – «за», 116 – «против»¹¹³.

Необходимость лавировать между «подводными течениями» думской политики ставила председателя в весьма затруднительное положение. Он зависел как от большинства, так и от меньшинства. Согласно воспоминаниям С. Е. Крыжановского, в кадетской среде, видимо, не слишком доверяли даже такому авторитетному председателю как С. А. Муромцеву. Когда его однопартийцы заметили, что к председателю Думы стал регулярно наведываться Крыжановский, у них это вызвало подозрения. Очевидно в этой связи секретарь нижней палаты князь Д. И. Шаховской стал часто и без какой-либо видимой причины посещать Муромцева, когда у него в кабинете был товарищ министра внутренних дел. И председателю приходилось срочно менять тему только начатого разговора¹¹⁴.

¹¹⁰ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 89.

¹¹¹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 28.

¹¹² Глинка Я. В. Указ. соч. С. 69, 122.

¹¹³ Там же. С. 65.

¹¹⁴ [Крыжановский С. Е.] Указ. соч. С. 95–96.



МУРОМЦЕВ

Сергей Андреевич

Председатель

I Государственной думы

(апрель – июль 1906 г.)



ГОЛОВИН

Федор Александрович

Председатель

II Государственной думы

(февраль – июнь 1907 г.)



ХОМЯКОВ

Николай Алексеевич

Председатель

III Государственной думы

(ноябрь 1907 г. – март 1910 г.)



ГУЧКОВ

Александр Иванович

Председатель

III Государственной думы

(март 1910 г. – март 1911 г.)



РОДЗЯНКО

Михаил Владимирович

Председатель

III Государственной думы

(март 1911 г. – август 1912 г.)

и IV Государственной думы

(ноябрь 1912 г. – октябрь 1917 г.)

В ноябре 1907 г. Н. А. Хомяков долго колебался – баллотироваться ему в председатели или нет. У него были небеспопеченные опасения, что фракция не станет для него устойчивой опорой¹¹⁵. Балансировать между правыми и левыми Хомякову пришлось в первом же своем выступлении, опасаясь упоминать как о самодержавии, так и о конституции¹¹⁶. И, действительно, по словам Я. В. Глинки, октябристы беспощадно «топили» Хомякова. Н. П. Шубинский, стоя у председательской трибуны и указывая на Хомякова, публично заявлял: «Давно пора переменить». Товарищ секретаря Думы Н. И. Антонов стучал по пюпитру, таким образом выражая свое неудовольствие решениями председателя¹¹⁷. По мнению самого Н. А. Хомякова, лидеры партии намеренно вели дело к его отставке, желая видеть на председательском кресле А. И. Гучкова¹¹⁸.

И Родзянко не имел устойчивой поддержки среди октябристов¹¹⁹. 24 марта 1911 г. в «Союзе 17 октября» было принято решение обязать председателя Думы действовать исключительно в соответствии с постановлениями бюро фракции¹²⁰. Родзянко далеко не всегда подчинялся его решениям и периодически угрожал бюро своей отставкой¹²¹. В ноябре 1913 г. он поставил условием своего переизбрания на пост председателя гарантированную поддержку фракции при исполнении возложенных на него обязанностей¹²².

Товарищ председателя Думы князь В. М. Волконский искусно маневрировал между правыми и левыми. Сначала он договаривался с П. Н. Балашевым и А. И. Гучковым, проводил необходимое им решение, а потом шел к оппозиции со словами: «Это безобразие, что они (т. е. Гучков и Балашев – К. С.) делают, кажется, что мне придется скоро сесть на эти...». Имелись в виду левые скамьи Общего собрания. В итоге вся Дума оставалась довольной Волконским¹²³.

Немалым влиянием пользовался секретарь. 13 ноября 1912 г. С. И. Шидловский убеждал октябристов требовать себе исключительно должность секретаря, что обеспечило бы им существенный вес в законодательном собрании: «Секретарь... избирается на все пять лет, он руководит всей думской канцелярией, придает тот или иной характер ее работам и потому является самым желательным для нас членом

¹¹⁵ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 49.

¹¹⁶ Богданович А. В. Указ. соч. С. 448.

¹¹⁷ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 55.

¹¹⁸ Там же. С. 64.

¹¹⁹ Там же. С. 84.

¹²⁰ Из кулуаров Государственной думы: Информационные листки «Осведомительного бюро» за 1911 г. // Нестор. № 7. Технология власти. СПб., 2005. С. 136.

¹²¹ Там же. С. 92.

¹²² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 9. С. 23.

¹²³ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 89–90.

президиума. Секретарь-октябрист, член нашей фракции, всегда и везде будет направлять свою деятельность в нашем направлении, а не вправо, как Созонович, и ни влево, если бы то место занимал кадет»¹²⁴.

Конечно, многое зависело от личности секретаря. Первый думский секретарь князь Д. И. Шаховской сам формировал штат канцелярии Думы, отбирая даже кандидатуры стенографисток¹²⁵. Почти каждый день он покидал Думу около пяти утра, чтобы быть на месте в девять. «Ночью, сидя за своим столом и прочитывая накопившиеся за день корректуры, составляя проекты штатов канцелярии, просматривая или составляя записки и доклады, инструкции отделам, проектируя новые отделы, словом, организуя и ведя дело разраставшегося служебного аппарата Государственной думы, иногда, когда небо уже светлело и свет электрических ламп мутнел в посеревшей комнате, я взглядывал на сидящего у своего стола Дм. И. Шаховского, – вспоминал Н. И. Астров. – Неподвижно склоненный над грудой бумаг, с резко очерченным профилем, большим лбом.., он всей своей изможденной фигурой напоминал иконописного угодника, силою духа превосмогающего и усталость, и, может быть, сомнения»¹²⁶. Секретарь II Думы М. В. Челноков буквально жил в Таврическом дворце, работая там до поздней ночи. «Сейчас я сижу в моем кабинете, громадной комнате с Вашу “бальную” залу с одной маленькой электрической лампой, свет которой не может достигнуть всех углов комнаты, – писал он Е. А. Уваровой 12 марта 1907 г. – Вокруг полная тишина, я один в целом крыльце дворца, и во всей анфиладе огромных зал нет ни одного человека. Меня спрашивают, не боюсь ли я теней Потемкина и Екатерины, но я ничего не боюсь, хотя странно и непривычно видеть ночью такие огромные пустые залы»¹²⁷. Секретарь III Думы И. П. Созонович поражал сотрудников канцелярии своим незнанием законодательства и, в частности, Наказа Думы по прошествии нескольких лет со дня вступления в должность. Так, 20 марта 1910 г. он с возмущением спрашивал Я. В. Глинку, почему в комиссию, рассматривавшую вопрос о введении земства в Западном крае, попал четвертый поляк, хотя по закону, лишь ему ведомому, полагалось только три. «Секретарь и политический деятель, член двух Государственных дум ничего еще не знает и не имеет ни о чем ясного представления»¹²⁸.

Вопросы организационного порядка решало Соповещание (президиум) Думы, в которой входили председатель, его товарищи (заме-

¹²⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 11. Л. 140б.

¹²⁵ Тыркова-Вильямс А. В. Указ. соч. С. 400.

¹²⁶ Астров Н. И. Воспоминания. М., 2000. С. 163.

¹²⁷ «У нас беда – страшная привычка к словам...»: Письма депутата Государственной думы М. В. Челнокова к графине Е. А. Уваровой, 1903–1912 гг. // Исторический архив. 2004. № 1. С. 162.

¹²⁸ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 63.

стителю), секретарь нижней палаты и его старший товарищ (заместитель)¹²⁹. Как это часто случалось в нижней палате, стиль работы этого учреждения во многом зависел от председателя. Так, Н. А. Хомяков многие свои полномочия передоверил товарищам. Его товарищ князь В. М. Волконский сам решал, какие заседания будет вести он, а какие – Хомяков. Причем, себе он оставлял те дни, когда принимались наиболее существенные решения. Хомякову приходилось председательствовать только тогда, когда возникала большая опасность скандала. Как-то Волконский и С. И. Шидловский распределяли дни заседаний на будущую неделю. Для Хомякова дня не осталось. «А когда же я буду председательствовать?» – возмутился председатель. Обидевшись, он в тот же вечер уехал к себе в деревню¹³⁰. При Гучкове поведение товарищей председателя изменилось. Волконский стал сдержаннее, а Шидловский – определеннее в суждениях¹³¹.

Даже столь незначительное по численности совещание страдало от недисциплинированности своих членов. В марте 1907 г. Президиум дал задание думской канцелярии выяснить схему движения законов и запросов, так как председательствовавший Ф. А. Головин очень часто давал неверное направление делам. «Доложить результаты нашей работы нам не удалось, так как президиум в данной Думе засиживаться... не любит, и когда мы в 6 часов спустились вниз, то мы застали одного Челнокова, который заявил, что ему страшно хочется есть и что он переговорит с нами в другой раз», – писал Г. А. Алексеев¹³². Впоследствии Алексеев описывал одно из заседаний Президиума, состоявшееся в конце марта 1913 г., на котором присутствовали лишь Родзянко и Волконский. «Все остальные члены президиума оказались по комиссиям, и как мы их к себе не звали, они являлись только для того, чтобы сказать, что никак не могут принять участия в совещании. Родзянко ругался и кричал, что надо ему дать единоличную власть...»¹³³.

В президиуме часто возникали неразрешимые противоречия. Н. А. Хомяков вспоминал, что в бытность его председателем нижней палаты точка зрения октябристов (т. е. самого Хомякова и его товарища А. Ф. Мейендорфа) часто игнорировалась правым большинством, которое составляли князья В. М. Волконский, Г. Г. Замысловский, И. П. Созонович¹³⁴. Выходом из положения казался коалиционный президиум с участием ведущих фракций. Он был сформирован в начале работы IV Думы. Однако, по мнению Родзянко, эта практика себя не оправдывала. Такой орган не пользовался общим признанием,

¹²⁹ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия... С. 566–567.

¹³⁰ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 56.

¹³¹ Там же. С. 62.

¹³² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 180. Л. 1–2.

¹³³ Там же. Д. 921. Л. 599.

¹³⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 11. Л. 23.

а, соответственно, не обладал должным авторитетом для руководства работами нижней палаты¹³⁵.

По словам В. А. Маклакова, еще II Дума столкнулась с проблемой отсутствия плана законотворческой деятельности. К началу сессии в нижней палате скопилось множество правительственных законопроектов (более 300). Причем постоянно приходили новые инициативы от министерств и депутатских групп. В итоге Дума приступала к обсуждению того или иного проекта, принимая в расчет лишь случайные обстоятельства¹³⁶. Стремясь упорядочить свои работы, нижняя палата обратилась к опыту германского Рейхстага, в котором функционировало совещание представителей фракции – *Senioren-Convent*¹³⁷. Он работал под председательством президента Рейхстага и включал в себя лидеров депутатских групп и объединений. Задачей этого учреждения было определение общего направления занятий законодательного собрания¹³⁸. Аналогичным образом был организован и Совет старейшин в России. Он устанавливал план занятий Думы, распределял вопросы по комиссиям, определял порядок обсуждения вопросов¹³⁹, решал кадровые вопросы (в т. ч. и о председательстве в комиссиях)¹⁴⁰, обсуждал проблемы регламента¹⁴¹. Во II Думе это учреждение оказалось весьма эффективным. Несмотря на имевшиеся непримиримые противоречия, его заседания проходили слаженно и часто находился компромисс относительно плана предстоявших законодательных работ¹⁴². Совет старейшин был воссоздан и в III Думе. Его первое заседание прошло уже 9 ноября 1907 года¹⁴³. По мнению Н. А. Хомякова, Совет старейшин, помимо своей основной задачи, должен был способствовать установлению прочных контактов между различными фракциями, снимать возникавшие между ними разногласия¹⁴⁴. В период работы III Думы *Senioren-Convent* регулярно

¹³⁵ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 16.

¹³⁶ Маклаков В. А. Думский наказ // Московский еженедельник. 23 июня 1907. № 20–21. Стб. 22.

¹³⁷ Идея образовать совещание лидеров думских фракций возникла еще в I Думе. Так, этот вопрос обсуждался на заседании ЦК партии кадетов 2 июля 1906 г. Причем, по словам секретаря Думы Д. И. Шаховского, такого рода учреждение было полезно как с технической точки зрения, так и в возможных переговорах с «высшими сферами» о формировании ответственного правительства (Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии: В 6-ти т. М., 1994. Т. 1. 1905–1911. С. 85).

¹³⁸ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 70–71.

¹³⁹ Там же. С. 71.

¹⁴⁰ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 171. Л. 31.

¹⁴¹ Там же. Л. 76–77.

¹⁴² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 206. Л. 79.

¹⁴³ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 71.

¹⁴⁴ Там же. С. 71–72.

собирался председателем, особенно в первые три сессии. Так, в первую, вторую и третью сессии Совет старейшин собирался 13 раз, в четвертую сессию – 5 раз, в пятую сессию – 4 раза¹⁴⁵.

Сам факт существования *Senioren-Convent*'а вызывал резкое неприятие правых. В 1909 г. они поставили вопрос о неправомерности действий Хомякова, благодаря которому это несанкционированное законом совещание оказывало существенное и пагубное влияние на законотворческую работу. Во многом из-за этого нижняя палата выслушивала бесконечные речи оппозиции вместо того, чтобы приступить к обсуждению жизненно важных законов¹⁴⁶. Президиум же нижней палаты поддержал своего председателя, и все возражения против Совета старейшин были отклонены¹⁴⁷. Не желая дальнейших столкновений с правыми, новый председатель Думы А. И. Гучков с весны 1910 г. созывал Совет старейшин в соответствии с 222-й статьей. Наказа, которая позволяла приглашать на заседания президиума «рядовых» членов Думы с правом совещательного голоса. Конечно, эти «рядовые» думцы и были лидерами фракций¹⁴⁸. А. И. Гучков приглашал на такие заседания и председателей и секретарей комиссий, а также секретарей отделов¹⁴⁹.

В некоторых случаях созывалось заседание *Senioren-Convent*'а в расширенном составе. Так, в еще первую сессию было созвано совещание, на которое были приглашены члены президиума Думы, представители фракций, председатели комиссий, а также председатель Совета министров, председатель Государственного совета, министр финансов, государственный контролер и государственный секретарь. Собравшиеся должны были решить вопрос о порядке обсуждения государственной сметы, чтобы ускорить процесс ее принятия¹⁵⁰.

И вновь характер работ Совета старейшин во многом определялся фигурой председателя Думы. Г. А. Алексеев писал отцу, что на заседание *Senioren-Convent*'а 13 октября 1908 г. Н. А. Хомяков приехал «несколько навеселе», предварительно к нему не подготовившись – т. е. не изучив

¹⁴⁵ Обзор деятельности Государственной думы... С. 76.

¹⁴⁶ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 166. Л. 33об. – 34.

¹⁴⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 403. Л. 71.

¹⁴⁸ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 171. Л. 1.

¹⁴⁹ Там же. Д. 174. Л. 1.

¹⁵⁰ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 73–74. Вплоть до утверждения Наказа III Думы в мае 1909 г. Совет старейшин действовал на неформальных основаниях. Это даже позволило правой фракции в третью сессию поднять вопрос о легитимности этого учреждения, которое, не будучи установленным законом, принимало решения, имевшие принципиальное значение для всего законодательного процесса в России. Однако Совещание Думы не поддержало правых, не найдя ничего в противозаконном в существовании *Senioren-Convent*'а. Его деятельность получила официальный статус вместе со статьей 222-й Наказа, в соответствии с которой председатель получил право приглашать на Совещание Думы тех депутатов, которые он сочтет нужным (правда, только с совещательным голосом). (Там же. С. 74–75).

необходимые материалы и не разобравшись в справках, составленных канцелярией. По этой причине он не вполне представлял, о чем говорили ораторы. Согласно впечатлениям Алексеева, Хомяков вел заседание с одной лишь мыслью не допустить в ближайшее время рассмотрения какого-либо значительного законопроекта. Он решительно пресек обсуждение предложения социал-демократов о составлении общего плана работы Думы. Однако пришлось уступить в том, что два из трех заседаний нижней палаты в неделю должны были быть посвящены т. н. крупным законопроектам. Тем не менее, намеренно не оговаривалось, какие именно законодательные инициативы подлежали рассмотрению¹⁵¹.

* * *

В 1906–1914 гг. «представительный строй» лишь складывался. За ним еще не было традиции. Не было прецедентов из прошлого, на которые можно было сослаться в спорных ситуациях. И должность в думском президиуме – это пока не устоявшийся институт, а, прежде всего, человек, который ее занимал – со своими привычками, слабостями и пороками. Как и у большинства депутатов, у него чаще всего не было необходимого опыта и нужных сведений. Думское руководство плохо знало Наказ нижней палаты, в юридических и технических вопросах полностью зависело от своей канцелярии и, наконец, не всегда ответственно подходило к своим обязанностям. В итоге имея возможность существенно влиять на ход законотворческих работ, оно зачастую не могло этим воспользоваться.

§ 3. Фракции

По словам правоведа К. Н. Соколова, особенности партийной жизни страны предопределяли и характерные черты всей политической системы. Роль представительных учреждений напрямую зависела от влияния партий в обществе, от их способности мобилизовывать своего избирателя¹⁵². Ф. Ф. Кокошкин считал, что именно благодаря партиям депутаты представляли интересы нации, а не корпорации или же свои собственные. Фракционная дисциплина обеспечивала предсказуемость и «прозрачность» законотворческого процесса. «Без партий и, в частности, без партийной дисциплины депутаты сделались бы фактически безответственными перед населением и создавалась бы в высшей степени благоприятная почва для развития всех темных сторон парламентаризма, до коррупции включительно»¹⁵³.

¹⁵¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 331. Л. 29.

¹⁵² Соколов К. Н. Новейшая эволюция парламентаризма // Право. 19 июля 1909. № 29. Стб. 1624.

¹⁵³ Кокошкин Ф. Ф. О беспартийности // Русские ведомости. 22 июня 1912. № 143. С. 2.

Казалось бы, в этом отношении Государственная дума не сильно отличалась от аналогичных учреждений Западной Европы. Фракционная борьба – основной сюжет газетных репортажей и воспоминаний. И современный исследователь невольно обращает на нее самое пристальное внимание. В особенности его «подкупает» непримиримость сторон и драматизм их противостояния. В Думе всякий раз устанавливалась «диктатура» большинства. Это касалось даже таких вопросов как распределение мест в зале общих заседаний или же комнат для фракционных работ¹⁵⁴. В I Думе кадеты тщательно отбирали членов в наиболее важные комиссии, отказываясь включать в них неудобных для них лиц¹⁵⁵. Во II Думе большинство отказалось проводить октябриста даже на должность товарища секретаря нижней палаты¹⁵⁶. Лишь немногие ставили вопрос о политической нецелесообразности такого решения. Одним из них был С. Н. Булгаков. 25 февраля 1907 г. он писал жене: «Вообще такое загонянье в угол правых вынудит их прибегнуть к обструкции и провокации. После вчерашней баллотировки у меня вера в будущее Государственной думы еще более уменьшилась...»¹⁵⁷. Октябрист М. Я. Капустин вспоминал о работе во II Думе, где его фракции пришлось быть в меньшинстве: «Заявлениям, поданным группой членов («Союза 17 октября». – К. С.), большинство, увидев подписи под ними, не давало движения; сокращение срока для речей ораторов и даже прекращение прений делались тогда, когда ораторы большинства высказывались»¹⁵⁸.

Схожая ситуация имела место и в III Думе. Правда, здесь тон задавали уже октябристы. Они рассчитывали занять большую часть кресел председателей комиссий в Думе и не были намерены идти на уступки «соседям» слева и справа¹⁵⁹. В ноябре 1907 г. многие октябристы даже предлагали не включать социал-демократов в состав земельной комиссии, так как они могли играть там деструктивную роль¹⁶⁰. В декабре 1907 г. правые октябристы выступали против избрания мирнообновленцев в бюджетную комиссию¹⁶¹. Члены «Союза 17 октября», пользуясь своим особым положением в нижней палате, определяли порядок рассмотрения законопроектов в комиссиях¹⁶². Показательно, что к осени 1909 г. кадеты выступали докладчиками

¹⁵⁴ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907–1915 гг.: В 2-х т. М., 2000. Т. 2. С. 12.

¹⁵⁵ В частности, это имело место при формировании комиссии по закону о равноправии (ГА РФ. Ф. 887. Оп. 1. Д. 103. Л. 28).

¹⁵⁶ Маклаков В. А. Вторая Государственная дума... С. 104.

¹⁵⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 174. Л. 98; См.: Маклаков В. А. Указ. соч. С. 103.

¹⁵⁸ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 12.

¹⁵⁹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 110б.

¹⁶⁰ Там же. Л. 12.

¹⁶¹ Там же. Л. 37.

¹⁶² ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 19. Л. 191–192; Д. 20. Л. 38.

лишь по 8 законопроектам (из обсуждавшихся 700)¹⁶³. Более того, демонстрируя свою силу, в январе 1909 г. при обсуждении думского Наказа октябристы отказались голосовать за пропорциональное представительство фракций в комиссиях. Это решение было тем более странным, что пропорциональное представительство и так существовало на практике. В силу этого октябристы, ничего не приобретая, лишний раз становились объектом критики оппозиционной печати. Эта позиция вызвала резкое неприятие даже со стороны председателя Думы и одного из основателей «Союза 17 октября» Н. А. Хомякова. Он вызвал к себе в кабинет однопартийцев – В. К. Анрепа и Н. П. Шубинского – и отчитал их за столь легкомысленное поведение¹⁶⁴.

И в IV Думе октябристы хотели играть ключевую роль при формировании президиума. Однако ситуация была уже в корне иной, даже намек на устойчивое большинство в Думе не было. В то же время противоречия в самой фракции октябристов вынуждали искать договоренностей и с правым крылом нижней палаты, и с левым. В ноябре 1912 г. удалось договориться с кадетами и прогрессистами о формировании президиума, в который должны были войти два октябриста, один кадет и один прогрессист. При этом правое большинство фракции «Союза 17 октября» желало видеть в числе товарищей председателя члена фракции националистов князя В. М. Волконского. На этом же настаивал и Родзянко. Однако это противоречило видам самих националистов, желавших на равных участвовать в формировании думского руководства. В итоге, несмотря на многочисленные просьбы, Волконский отказался баллотироваться: «На красных шахах я не могу проходить»¹⁶⁵ (в итоге все-таки удалось переубедить его изменить свое решение).

При этом фракции и депутатские группы не знали ни идеологической, ни организационной устойчивости¹⁶⁶. Их численность и состав динамично менялись¹⁶⁷. В III Думе комиссия по Наказу докладывала

¹⁶³ Партия «Союз 17 октября».... Т. 2. С. 71.

¹⁶⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 366. Л. 55.

¹⁶⁵ Там же. Д. 583. Л. 2769.

¹⁶⁶ В частности, об этом писал А. Левин применительно к деятельности III Государственной думы (Levin A. The Third Duma: Election and profile. Hamden, 1973. P. 149).

¹⁶⁷ Распределение депутатов по фракциям, зачастую лишенных ясных программных установок и тактических задач, порой становилось предметом иронии и сатиры. В качестве примера можно привести стихотворение депутата от фракции кадетов Л. А. Велихова «Здравый смысл»:

*«Куда же смысл девался здравый?
Всегда не прав бывает правый.
Враг наций всех – националист.
Живет июнем октябрист.
Центр поселился на окраине.
Кадет стал генералом в тайне.*

общему собранию, что имевшиеся сведения о численности фракций не являлись достоверными. Это объяснялось тем, что в депутатские объединения входили т. н. «примыкающие». Иногда они даже числились сразу в нескольких объединениях¹⁶⁸.

Внутренние противоречия раздирали думских правых. 23 ноября 1911 г. один из их лидеров А. С. Вязигин писал жене: «Вообще я чувствую, как растет у меня отчуждение от грубого и насильственного направления, которое мне было всегда не по душе». В качестве примера он приводил недавнюю драку двух правых депутатов М. А. Сушкова и Г. А. Шечкова¹⁶⁹. 27 ноября 1911 г. Вязигин делился с женой своими впечатлениями о Н. Е. Маркове, далеких от симпатии к «единомышленнику»: «Он делается типичным “парламентарием”, для которого жизнь невозможна вне Государственной думы»¹⁷⁰. Вязигин считал, что Г. Г. Замысловский и Н. Е. Марков завидовали ему и постоянно строили против него козни¹⁷¹. Уже в IV Думе, в конце октября 1912 г., в скором будущем председатель бюро фракции правых А. Н. Хвостов признавался, что ему ближе позиция националистов и лично графа В. А. Бобринского, нежели «соратников» по депутатскому объединению. Но «пока он считает более полезным сесть к крайним правым, дабы повлиять на них умиротворяюще. Если же ему это не удастся, то он перейдет к националистам»¹⁷².

Входившие во фракцию крестьяне и священники далеко не всегда поддерживали своих лидеров. Так, в начале 1913 г. они выступили против тактики руководства, нацеленной на скорейший роспуск Думы. Г. Г. Замысловский, А. Н. Хвостов были вынуждены отказаться от прежних планов¹⁷³. Правые крестьяне отстаивали необходимость сохранения Думы и в марте 1913 года¹⁷⁴. В июне 1913 г. 25–30 священников и крестьян, раздраженные позицией фракционного руковод-

К обидам гордый лях привык.

Трудов не любит трудовик.

А пролетарии всех стран

Слетелись в один кавказский стан.

Лишь прогрессист не знает критик.

Он прогрессивный... паралистик».

(Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. II. С. 20).

¹⁶⁸ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия I. СПб., 1908. Т. I. Стб. 561.

¹⁶⁹ Противоречия возникли при обсуждении в ноябре 1911 г. Городового положения в Царстве Польском (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 514. Л. 14).

¹⁷⁰ Там же. Д. 514. Л. 65.

¹⁷¹ Там же. Д. 558. Л. 297.

¹⁷² Там же. Д. 580. Л. 2442.

¹⁷³ Там же. Д. 920. Л. 465.

¹⁷⁴ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 5.

ства, были уже готовы покинуть объединение и присоединиться к националистам. 20 т. н. «интеллигентных членов» группы были склонны поддержать эту инициативу¹⁷⁵. Такая угроза, подобно дамоклову мечу, постоянно висела над фракцией. По словам члена Государственного совета С. С. Бехтеева, правым приходилось регулярно «ухаживать» за депутатами-крестьянами, чтобы те не перешли к левым¹⁷⁶. Надо было идти на уступки. В октябре 1913 г. крестьяне и священники настояли на извинении Н. Е. Маркова перед В. Н. Коковцовым¹⁷⁷. Прежде надменный, не терпевший никаких возражений Марков теперь любезно беседовал с «рядовыми» коллегами по фракции¹⁷⁸.

Националисты переживали те же трудности. По словам А. И. Савенко, «одни из нас прямо лезут в октябристы (Сувчинский, Трегубов, Населенко), другие перетягивают группу вправо (к ним относится отец Митроцкий). Приходится много тратить сил и нервов, чтоб держать фракцию в русле разумной середины»¹⁷⁹. В начале декабря 1912 г. возникла угроза раскола фракции. С. М. Богданов и отец М. В. Митроцкий, вопреки мнению многих националистов, настаивали на тесном союзе с правыми и грозили выйти из состава фракции¹⁸⁰. К. Е. Сувчинский, напротив, всякий раз пользовался случаем, чтобы подчеркнуть свою близость к октябристам¹⁸¹. Как и среди правых, крестьяне и священники из фракции националистов порой занимали собственную позицию. Так, в ноябре 1913 г., вопреки мнению руководства, они выступали за скорейшее переизбрание М. В. Родзянко на пост председателя Думы¹⁸².

Отсутствие фракционной дисциплины было вполне характерно для националистов. По словам А. И. Савенко, депутатское объединение существовало «как стадо без пастырей»: некому было следить за голосованием и даже собирать фракционные совещания¹⁸³. Мнения лидеров объединения не были авторитетными для националистов.

¹⁷⁵ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 7. С. 23.

¹⁷⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 310. Л. 26.

¹⁷⁷ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 9. С. 3.

¹⁷⁸ Там же // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 22.

¹⁷⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 585. Л. 2927.

¹⁸⁰ Там же. Л. 2924. А. И. Савенко не скрывал своего презрения к правым: «Правые – ужасная дрянь, изуверы и дурачье», – писал Савенко жене 14 марта 1913 г. (Там же. Д. 921. Л. 521). Зато он высоко оценивал многих октябристов – например, М. М. Алексеенко, с которым сблизился за время бюджетных работ: «Вот глубоко почтенный деятель, заслуживающий величайшего уважения. Он левый октябрист, но националист, и я по множеству вопросов иду с ним. Он часто поддерживает меня. А крайне правые – это все Разумихины и Храпали... Очень вредные люди». (Там же. Д. 922. Л. 621).

¹⁸¹ Например, после избрания М. В. Родзянко председателем IV Думы в ноябре 1912 г. все правые и националисты покинули зал пленарных заседаний. Исключение составил только К. Е. Сувчинский. (Там же. Д. 584. Л. 2870).

¹⁸² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 9. С. 23.

¹⁸³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 925. Л. 935.

Так, по словам Б. А. Энгельгардта, П. Н. Балашев «за время своего председательствования не выразил не только толковой, а попросту никакой мысли»¹⁸⁴. Кроме того, руководители фракции часто не являлись на заседания Думы. Так, голосование 6 февраля 1913 г. пропустили практически все «видные националисты»: П. Н. Балашев, Ф. Н. Безак, В. А. Бобринский, В. Г. Ветчинин, Л. В. Половцев, В. В. Шульгин и многие другие. Это предопределило исход голосования не в пользу объединения. Фракция была возмущена, и лишь граф В. А. Бобринский признал неправоту, назвав свой поступок «свинством». А. И. Савенко выражал недовольство коллегами: «Лидеры страшно манкируют, постоянно оставляют фракцию без руководства и подают фракционерам отвратительный пример»¹⁸⁵. Руководители националистов раньше «рядовых» депутатов разъезжались «по домам» на летние каникулы. К началу июня 1913 г. в Петербурге уже давно не было Ф. Н. Безака, С. М. Богданова и В. Я. Демченко. Первого июня из столицы выехал С. Э. Штейгер¹⁸⁶. В октябре 1913 г. националисты не могли найти того, кто бы председательствовал на заседании фракции, так как практически все лидеры по тем или иным причинам отсутствовали¹⁸⁷.

При этом столь мало дисциплинированные лидеры едва терпели друг друга. 5 декабря 1912 г., в самом начале работы IV Думы, Савенко писал жене: «Зависть – первое дело. На этой почве я нашел немало врагов, ибо сразу выдвинулся во фракции. Против меня шипит даже часть киевлян особенно после того, как я вошел во все главные комиссии. Борьба из-за комиссий страшная, и лица, забаллотированные в бюджетную комиссию и комиссию по обороне (я попал в обе), устроили ряд бурных скандалов»¹⁸⁸. Действительно, по словам одного из членов фракции, националист С. М. Богданов активно агитировал против Савенко¹⁸⁹.

Объединение на всех парах спешило к своей политической кончине. В октябре 1913 г. левое крыло фракции националистов вело переговоры с Партией центра о возможности создания единой депутатской группы¹⁹⁰. В апреле 1914 г. Савенко констатировал «полный раскол» во фракции. 20 депутатов, принадлежавших к крайне правому крылу объединения, оказались в непримиримом противоречии с большинством думских националистов. Их конфликт стал достоянием гласности, когда во время пленарного заседания А. А. Мотовилов обрушился

¹⁸⁴ ОР РГБ. Ф. 218. К. 305. Д. 3. Л. 329.

¹⁸⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 918. Л. 287.

¹⁸⁶ Там же. Д. 925. Л. 958.

¹⁸⁷ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 26.

¹⁸⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 585. Л. 2964.

¹⁸⁹ Там же. Д. 584. Л. 2870.

¹⁹⁰ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 27.

с критикой на одного из лидеров фракции В. Я. Демченко¹⁹¹. В августе 1915 г. объединение перестало существовать. 14 августа 1915 г. Савенко писал жене: «Ты уже знаешь из газет, что из национальной фракции вышел весь цвет фракции. Сегодня состоялось первое заседание нашей новой фракции. Радовались мы, как дети, что, наконец, вырвались из душной балашовской тюрьмы, где все мы задыхались от трупного запаха»¹⁹².

Думская фракция Партии Центра не имела ясно выраженной политической «физиономии». С. П. Мансырев связывал это с корыстными устремлениями большинства ее членов, лишенных какого-либо стратегического видения ситуации¹⁹³. Для партии открытым оставался вопрос: какой центр она предпочитает – правый или левый. И председатель фракции в IV Думе В. Н. Львов не мог дать на него ясного ответа: «Немыслимо ставить Думу в такое положение, чтобы 30 правых горланов вертели всей Думой по своему произволу. Партия Центра может идти вместе с правительством, но лишь постольку, поскольку она солидарна с правительством, а когда идешь вместе с правыми, никогда не знаешь, что они станут делать: или разведут такое угодничество и искательство, что за человека стыдно, или вдруг заупрямятся, или заскандалят до потери человеческого облика. Партия Центра, конечно, сторонница правого центра, но если правые заупрямятся, то придется обойтись без них при помощи поляков и прогрессистов, это и культурнее, и спокойнее, и надежнее»¹⁹⁴.

Вопрос о расколе в «Союзе 17 октября» стоял с момента основания партии¹⁹⁵. Характерно, что еще в июне 1906 г., в период работы I Думы, в рамках «Союза 17 октября», сформировалась Партия мирного обновления¹⁹⁶. М. Я. Капустин признавал, что уже во II Думе октябристы с трудом поддерживали свое единство: «На многие вопросы глядели мы различно. Это лишало нас силы сплоченности»¹⁹⁷. В итоге за сравнительно короткое время работы нижней палаты от объедине-

¹⁹¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 987. Л. 608.

¹⁹² Там же. Д. 1031. Л. 676.

¹⁹³ Мансырев С. П. Указ. соч. С. 14.

¹⁹⁴ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 10.

¹⁹⁵ По мнению прогрессиста С. П. Мансырева, само признание «Союза 17 октября» партией свидетельствовало об отсутствии сложившейся партийной системы в России: «В общем октябристы лишь в силу русской политической незрелости могли считаться партией; это была только обывательская группа, по преимуществу земских и городских деятелей, связанных между собой чисто деловыми интересами. С этой точки зрения и следует оценивать их участие в голосовании по общим вопросам. Не колебания справа налево, как это всегда утверждалось, имели здесь место, а совершенно безразличное отношение ко всем вопросам, выходящим из сферы деловой работы. Что им было, например, до вопроса об общем избирательном праве, о свободе печати и т. д. И по принципиально-политическим вопросам они голосовали с правым крылом» (Мансырев С. П. Указ. соч. С. 13).

¹⁹⁶ ГАРФ. Ф. 887. Оп. 1. Д. 103. Л. 41–44.

¹⁹⁷ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 11.

ния откололась группа крестьян, недовольных умеренностью октябристов в аграрном вопросе¹⁹⁸.

При формировании фракции в III Думе ее будущие члены буквально метались между двумя депутатскими клубами, располагавшимися на Моховой улице Петербурга: Клубом правых и умеренных и Клубом общественных деятелей¹⁹⁹. Как раз тогда среди октябристов возникли противоречия относительно формирования президиума Думы. В то время, как новоизбранный председатель нижней палаты Н. А. Хомяков вел переговоры с кадетами о возможном прохождении кандидатуры В. А. Маклакова на должность его товарища, А. И. Гучков, М. В. Родзянко и граф А. А. Уваров делили места в руководстве Думы с правыми депутатами²⁰⁰.

По мнению Н. В. Савича, эти проблемы были неизбежны. Большинство членов фракции принадлежало к правому крылу «Союза 17 октября». Однако они были слабо организованы и малоактивны. Напротив, левое меньшинство составляло самую деятельную часть объединения²⁰¹. Показательно, что как раз его представители доминировали в бюро фракции. Однако именно они чаще всего настаивали на «свободе голосования», не желая солидаризироваться со своими правыми товарищами²⁰². Раскол среди октябристов казался неминуемым²⁰³. 13 июня 1908 г. Савич писал: «Дума превратилась в земское собрание; партийная дисциплина рушилась, всяк сам за себя»²⁰⁴. В интервью периодическим изданиям в августе 1908 г. Н. А. Хомяков даже отказывал «Союзу 17 октября» в праве называться партией. По его мнению, «Союз...» должен был в самом скором «расслоиться». Значительная часть октябристов должна была перейти к умеренно-правым,

¹⁹⁸ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 12.

¹⁹⁹ Савич Н. В. Воспоминания. СПб. – Дюссельдорф, 1993. С. 30.

²⁰⁰ Ефремов И. Н. Прогрессивная группа в Третьей Думе // Московский еженедельник. 15 янв. 1908 № 3. С. 12–13.

²⁰¹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 79. Сам же Савич относил себя к крайне правому крылу «Союза 17 октября». Именно поэтому в IV Думе он отказывался взять на себя лидерство во фракции (ОР РГБ. Ф. 218. К. 305. Д. 3. Л. 320). Депутат А. В. Еропкин так описывал расстановку среди октябристов в апреле 1910 г.: «М. В. Родзянко представляет собой лишь одно течение фракции октябристов, одно ее крыло и представляет его ярко и резко, а именно правое крыло. Между прочим, во фракции очень большое значение и силу имеет и другое течение – левое, которое давно уже провело точную границу направо и ни на какие уступки здесь не пойдёт. А. И. Гучков своим личным обаянием и своей железной волей умел и примирить и сковать оба эти крыла. И как только члены фракции почувствовали, что руководство ослабло, так оба крыла осели и готовы дать трещину» (Еропкин А. В. Октябристы // Голос Москвы. 15 апр. 1910. № 86. С. 1).

²⁰² Вязигин А. С. Гололобовский инцидент. Харьков, 1909. С. 8. Националист А. И. Савенко так «аттестовал» фракцию «Союза 17 октября» в письме от 20 ноября 1912 г.: «Октябристы – это стадо без пастыря. Это дети, с которыми Шидловский и Алексеев (т. е. левые октябристы. – К. С.) делают, что хотят...» (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 583. Л. 2760).

²⁰³ Около Думы // Русские ведомости. 4 нояб. 1907. № 253.

²⁰⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 306. Л. 24.

а некоторые (в т. ч. и Я. Г. Гололобов) – к крайним правым, которыми они, по сути дела, и являлись. В итоге в партии остались бы единомышленники, а сам бы «Союз 17 октября» обрел бы определенную политическую физиономию²⁰⁵.

Напрасным было взывать октябристов к дисциплине. Так, М. В. Родзянко редко голосовал вместе с фракцией²⁰⁶, то же касалось И. В. Тищенко, который в большинстве случаев поддерживал правых²⁰⁷. Вместе с тем многие члены объединения (например, А. И. Звегинцев) были категорически против альянса даже с националистами²⁰⁸. Разногласия во фракции касались наиболее существенных вопросов думской повестки дня. На заседании фракции в мае 1910 г. 25 октябристов высказались в пользу комиссионной редакции законопроекта о введении земства в Западном крае, а 19 – за правительственную²⁰⁹.

Периодически бюро октябристов ставило вопрос об обязательном голосовании. В 1911 г. оно выработало правила, согласно которым обязательность баллотировки устанавливалась в том случае, если на заседании фракции присутствовало не менее 50 ее членов и за обязательность высказалось по меньшей мере 2/3 собравшихся. При этом если депутат не хотел голосовать вместе с фракцией даже в случае такого постановления, он был вправе воздержаться²¹⁰.

В действительности собрать 50 октябристов на одном заседании было практически невозможным. Когда в феврале 1911 г. на фракционное совещание пришло более 50 депутатов – это казалось чем-то из ряда вон выходящим²¹¹. 6 мая 1911 г. состоялось специальное совещание октябристов, посвященное проблемам дисциплины. «Это полное неуважение к нашей работе, – возмущался Н. А. Хомяков, – полнейшее невнимание к самой фракции, а через нее и к Думе. Нехорошо вообще, когда члены не посещают фракционные собрания, но еще хуже, когда они проводят это время за картами тут же, в следующей комнате, чуть не рядом»²¹².

Серьезные противоречия обнаруживались и на значимых партийных форумах²¹³. В октябре 1909 г. на III съезде «Союза 17 октября» на

²⁰⁵ Речь. 23 августа 1908. № 201.

²⁰⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 58.

²⁰⁷ Там же. Д. 8. Л. 17об.

²⁰⁸ Там же. Д. 10. Л. 15об.

²⁰⁹ Около Думы // Русские ведомости. 12 мая 1910. № 107. Причем среди противников правительственной редакции были и весьма умеренные октябристы, что было неожиданно для лидеров фракции. (Там же // Русские ведомости. 14 мая 1910. № 109).

²¹⁰ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 5. Л. 50об. Несколько месяцев спустя, в мае 1911 г., условия для проведения обязательных постановлений были изменены. Теперь требовалось присутствие 60 депутатов, ¼ которых должны были высказаться в пользу того или иного решения. (Там же. Д. 8. Л. 32об.).

²¹¹ Там же. Д. 7. Л. 21.

²¹² Там же. Д. 8. Л. 25.

²¹³ Конечно, настроения октябристов на партийных форумах и во фракции заметно отличались друг от друга. Депутатам постоянно приходилось иметь в виду возможность распу-

вопрос Д. Скрынченко об отношении октябристов к Основным законам и к самодержавию П. В. Каменский позволил себе весьма резкое суждение: «Думская фракция октябристов считается (!) с Основными государственными законами, самодержавия не признает, так как этого не признают и Основные государственные законы...». Большинство собравшихся встретило эту фразу аплодисментами. Однако правое крыло «Союза» было возмущено. Г. Г. Лерхе подбежал к Скрынченко и попросил согласовывать такого рода вопросы с партийным руководством. Скрынченко же, в свою очередь, предложил наиболее консервативным участникам съезда выйти из партии и образовать новое объединение²¹⁴.

А. И. Гучков тратил немало сил ради сохранения единства столь неустойчивого объединения. По словам Вязигина, «члены Думы многократно могли наблюдать, как в течение одного и того же заседания менялось настроение центра – могущественной фракции “Союза 17 октября”, что влекло за собой порой весьма неожиданный и неприятный для А. И. Гучкова исход голосования»²¹⁵. По этой причине Гучков редко мог отлучиться из Думы, где следовало быть постоянно «на стороже»²¹⁶. Ради упрочения фракции ему зачастую приходилось отказываться от своих взглядов, скрывать эмоции, личные пристрастия. 27 мая 1908 г. близкий к октябристам журналист И. А. Гофштеттер писал Ф. И. Гучкову: «Лидерство Ал[ександра] Ив[ановича] (Гучкова. – К. С.) – это нравственная каторга, это отречение от личной совести, подчинение своей мысли стадной равнодействующей. Он сам говорил мне, что завидует идиоту Пуришкевичу, который может молотить всякий вздор, все, что взбредет ему в голову, а Ал[ександр] Ив[анович] и на трибуне, и в партийных совещаниях чувствует себя точно в наморднике: говорит, да оглядывается, как бы не уклониться от партийной линии поведения, не внести раскола в свою партию, не вызвать протеста единомышленников»²¹⁷.

Тем опаснее для фракции был его переход на должность председателя Думы. Еще в октябре 1907 г. октябристы отказались от этой идеи,

ска Думы. Один из работников канцелярии Думы Г. А. Алексеев писал отцу 22 октября 1909 г.: «Московский пыл октябристов значительно остыл. Слухи о возможном роспуске Думы становятся все настойчивее. Эти слухи действуют на октябристов отрезвляющим образом. Они не сомневаются, что за роспуском последует опять “улучшение” избирательного закона, а, может быть, и Положение о Думе. Очутиться в IV Думе в том положении, в каком кадеты были в Третьей, октябристам, по-видимому, не улыбается» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 398. Л. 86).

²¹⁴ Д. Скрынченко настаивал на оппозиции партийному руководству, несмотря на все аргументы Г. Г. Лерхе. «Во время перерыва Лерхе увлек меня в буфет, где докладывал, что царь у нас не самодержавен, что избирательный закон 3 июня – акт незаконный и что, если бы теперь царь позволил что-либо подобное и заявил свое самодержавие, то я в бюджетной комиссии откажу ему в ассигновке». (Там же. Д. 396. Л. 51).

²¹⁵ Вязигин А. С. Глоболовский инцидент. Харьков, 1909. С. 8.

²¹⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 303. Л. 89.

²¹⁷ Там же. Д. 384. Л. 3.

признавая, что Гучков им нужен во фракции и в комиссиях²¹⁸. И все же Гучков не преодолел искушения сесть на председательское кресло. По словам А. И. Звегинцева, это была едва ли не главная его ошибка за время работы III Думы: «Ему не следовало идти в председатели..., так как этим переходом он, оставляя свою партию без руководителя и тем ослабляя ее, ничего не выигрывал в смысле общегосударственной пользы – в высших сферах ему не доверяли и там он не имел никакого влияния»²¹⁹. Об этом же впоследствии писал и Савич: «Мы разом теряли руководителя думской работы, искусного председателя фракции, единственного из нас, кому по плечу было сглаживать острые углы внутрипартийных трений. Словом, кандидатура Гучкова нас резала насмерть»²²⁰.

В период председательства Гучкова его ближайшее окружение играло все большую роль во фракции, вызывая раздражение среди октябристов. А. И. Звегинцев с возмущением говорил И. С. Ключеву в мае 1912 г.: «Он (Гучков. – К. С.) окружил себя такими узкими и ничтожными в политическом отношении людьми, как Лерхе, Савич, Антонов, и этим оттолкнул от себя таких помощников, которые могли быть действительно полезными и ему, и партии, и общему делу»²²¹.

С переходом Гучкова на председательскую должность встал вопрос и о руководителе фракции. Левые октябристы категорически отказывались голосовать в пользу М. В. Родзянко, настаивая на кандидатуре М. М. Алексеенко. Однако последний отказывался, да и, по словам Гучкова, не подходил для этой работы: «При своем уме знаниях и способностях, он тем не менее не может стоять во главе фракции, так как слишком горяч, впечатлителен и, если так можно выразиться, непокладист». Не хотел принимать новых обязанностей и В. К. Анреп, справедливо полагая, что у него не сложились отношения со многими депутатами. П. В. Каменский соглашался быть лишь товарищем лидера фракции. По мнению Гучкова, фракции ничего не оставалось, кроме голосования в пользу Родзянко²²². Некоторые видные октябристы (например, М. Я. Капустин) продолжали возражать, и все же большинство согласилось с аргументами Гучкова²²³, который оставался фактическим лидером объединения. И всякий раз, когда наступал момент решающего голосования, он покидал председательскую трибуну и спускался к своим однопартийцам, дабы процесс баллотировки оставался управляемым²²⁴.

²¹⁸ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 2. Л. 2об.

²¹⁹ Там же. Д. 10. Л. 15.

²²⁰ Савич Н. В. Указ. соч. С. 80.

²²¹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 15.

²²² Там же. Д. 3. Л. 63.

²²³ Там же. Л. 65.

²²⁴ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 65.

Раскол во фракции был усугублен событиями 1911 г., когда законопроект о введении земства в Западном крае был проведен в порядке чрезвычайно-указного права. А. И. Гучков, ушедший в отставку с поста председателя Думы в знак протеста против принятия этого решения, считал, что октябристы должны были в данном случае занять принципиальную позицию. Однако безусловный лидер «Союза 17 октября» оказался в одиночестве. Абсолютное большинство его однопартийцев желало голосовать в пользу правительственной инициативы, которая, впрочем, изначально исходила именно от октябристов. Возмущенный Гучков вышел из состава бюро фракции и вскоре поехал на Дальний Восток²²⁵.

Фракции теперь пришлось определяться уже с кандидатом на пост председателя Думы. Большинство высказывалось в пользу М. М. Алексеенко. Однако тот вновь категорически отказывался. С неизбежностью возникало имя М. В. Родзянко, вызывавшее серьезные возражения у многих членов «Союза 17 октября»²²⁶. Когда нижняя палата в итоге проголосовала за него, А. И. Гучков, сидевший рядом с И. С. Ключевым, заметил последнему: «Ну теперь Дума себя похоронила»²²⁷. А буквально на следующий день после его избрания левые октябристы начали активно обсуждать возможность выхода из фракции и образования собственной партии²²⁸. В этой связи 25 апреля 1911 г. Н. А. Хомяков неожиданно резко выступил на заседании октябристов: «Пора уже нам перестать хромать на обе ноги. Надо принять... то или другое решение. Нужно точно определить, во что мы веруем. Если мы конституционалисты, то должны стоять твердо под знаменем своим, “Союза 17 октября”, а если кто-либо из нас отступает от его принципов, то он должен выйти совсем из нашей фракции. Надо уже, наконец, поставить эту точку над *i* и баста»²²⁹.

Фракция оказалась полностью дезорганизованной: не было лидера, способного руководить ее работой. Когда 10 мая 1911 г. обсуждался вопрос о введении земства в Астраханской губернии, октябристы не знали, как голосовать: за предложение Министерства внутренних дел отложить рассмотрение проекта или же за немедленное его обсуждение. Ю. Н. Глебов подошел к М. М. Алексеенко за советом, од-

²²⁵ Савич Н. В. Указ. соч. С. 55–56.

²²⁶ На заседании фракции 21 марта 1911 г. М. С. Алексеенко получил 58 записок, М. В. Родзянко – 37. Даже после отказа Алексеенко баллотироваться на пост председателя, количество голосовавших за Родзянко не увеличилось, а снизилось (с 37 до 22). Лишь на следующий день, 22 марта, вопрос был решен в пользу Родзянко: он получил 51 голос, а его основной конкурент С. И. Шидловский – 26 (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 7. Л. 48–49).

²²⁷ Там же. Л. 61. По словам А. А. Поливанова, Гучков поддерживал кандидатуру националиста В. М. Волконского (Поливанов А. А. Указ. соч. С. 104).

²²⁸ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 7. Л. 55об.

²²⁹ Там же. Л. 87об.

нако последний сделал вид, что не услышал вопроса. Минуту спустя с аналогичной просьбой обратился к Алексеенко и П. В. Каменский. «Я не знаю, – сердито и отрывисто ответил ему Михаил Мартынович [Алексеенко]. – Поступайте, как хотите». В итоге было принято решение голосовать каждому депутату в соответствии с его собственными убеждениями, что многих ставило в затруднительное положение – а именно тех, кто не был в курсе дела²³⁰.

Уже осенью 1911 г. единой фракции фактически не существовало. 8 ноября 1911 г. один из лидеров правых Г. Г. Замысловский с удовлетворением отмечал, что «октябри правеют». Благодаря этому, удалось заранее договориться с ними о совместном внесении запроса по делу Бейлиса²³¹. Однако это касалось далеко не всех членов «Союза 17 октября». Левых октябристов правое большинство сторонилось и не приглашало на многие фракционные собрания²³². Все это навивало на пессимистические настроения. «Несмотря на хорошие слова, доверия у многих к премьеру нет. Хотелось бы, чтобы они ошиблись. И лично у меня нет ни веры, ни охоты работать», – писал А. И. Гучков брату 9 ноября 1911 года²³³.

В IV Думе октябристы фактически остались без лидера: А. И. Гучков не прошел в Думу, М. В. Родзянко предпочел остаться ее председателем, а популярный во фракции М. М. Алексеенко не отличался крепким здоровьем, да и не хотел отвлекаться от работы в бюджетной комиссии²³⁴. Противоречия во фракции проявились в первые дни работы IV Думы. Октябристы оказались на развилке: некоторые настаивали на необходимости блокироваться с кадетами, другие – с националистами²³⁵. Достигнутый компромисс с националистами вызвал резкое неприятие у многих членов «Союза 17 октября» (например, И. В. Годнева, И. С. Ключева, Н. Н. Опочинина, Н. А. Хомякова), которые отказались баллотировать вместе с фракцией за кандидатов вроде бы формировавшегося правоцентристского большинства²³⁶. Этими разногласиями пытались воспользоваться прогрессисты, ставшие «переманить» к себе левых октябристов²³⁷.

По словам октябриста Г. В. Скоропадского, во фракции началась «страшная грызня»²³⁸. С ноября 1912 г. Н. А. Хомяков проводил сове-

²³⁰ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 35об.

²³¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 512. Л. 35.

²³² Там же. Л. 48.

²³³ Там же. Л. 61.

²³⁴ Савич Н. В. Указ. соч. С. 95.

²³⁵ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 11. Л. 20, 25об. – 26.

²³⁶ Там же. Д. 12. Л. 11об.

²³⁷ Там же. Л. 16об.

²³⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 584. Л. 2801. Епископ Евлогий в письме А. С. Будиловичу от 18 ноября 1912 г. доказывал, что октябристы не могли пойти на альянс с оппозицией, так как в этом случае они были бы «поглощены» кадетами и прогрессистами. Соответствен-

шания, на которые приглашались левые октябристы и прогрессисты. Там обсуждалась возможность формирования левоцентристского большинства²³⁹. В декабре 1912 г. Хомяков объяснял журналистам: «Уже три года, как я твердил одно – надо уходить. Разве могут сговориться люди с различной психологией, с различными взглядами на вещи. Во фракции создалось положение, что там занимались не политикой, а взаимонадувательством. Правые стремились проводить свою линию в отсутствии левых. Вместо того, чтобы заниматься примирением непримиримого, гораздо лучше работать»²⁴⁰. 19 февраля 1913 г. октябрист князь С. С. Волконский писал сыну, что от фракции собирались отколоться 20–25 представителей ее левого крыла. «Но по значению это все генералы партии, а солдаты останутся с правыми октябристами»²⁴¹.

В преддверии предстоявшей в ноябре 1913 г. партийной конференции о расколе говорили все чаще. В сентябре 1913 г. левый октябрист И. С. Ключев заявлял прессе, что «в высшей степени желательно очистить фракцию. Пусть фракция будет меньше, но единодушнее»²⁴². 16 октября 1913 г. правый октябрист Н. П. Шубинский заявлял, что он вовсе и не считает себя октябристом, так как лишь примыкает к «Союзу 17 октября», сохраняя за собой полную свободу голосования²⁴³. Во фракции настроения постепенно радикализировались. 17 октября прошло конспиративное собрание депутатов-октябристов, где присутствовавшие отказывались слушать представителей правого крыла партии²⁴⁴. Несколько дней спустя правые октябристы провели консультации с Партией Центра, в ходе которых они пришли к мнению о необходимости вернуться к тактике «бережения Думы» от радикализма А. И. Гучкова и его сторонников²⁴⁵. 24 октября Н. И. Антонов, окончательно утратив всякую возможность контролировать ситуацию, сложил с себя обязанности председателя фракции²⁴⁶.

но, «Союз 17 октября» стоял перед необходимостью договариваться с националистами. (Там же. Д. 583. Л. 2722).

²³⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 1. С. 15.

²⁴⁰ Раскол среди октябристов // Речь. 7 декабря 1912. № 332.

²⁴¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 919. Л. 381. Расколу во фракции способствовало также и то, что большинство депутатов-октябристов IV Думы в III Думу не входили, а, следовательно, оно было далеко от внутрифракционной борьбы. Левые октябристы хотели привлечь его на свою сторону. По этой причине, по мнению С. И. Шидловского, следовало открыто выступить со своей позицией на одном из партийных форумов. В случае успешного исхода дела это могло привести к «смещению» октябристов влево. (Там же. Д. 581. Л. 2546).

²⁴² Парламентский дневник // Речь. 22 сентября 1913. № 259.

²⁴³ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 18.

²⁴⁴ Там же. С. 19–20.

²⁴⁵ Там же. С. 22.

²⁴⁶ Там же. С. 23.

Резолюции ноябрьской конференции партии должны были означать крутой поворот фракции влево²⁴⁷. Однако, для большинства депутатов-октябристов это было неприемлемо. Они категорически отказались подчиняться решению партийных структур. Конфликт между партийными лидерами и большинством фракции принял открытую форму. В декабре 1913 г. Н. П. Шубинский писал, что он понимал «роль депутата как выразителя собственных мыслей, взглядов и убеждений, а вовсе не как проводника чужой воли, чужих желаний и директив»²⁴⁸.

В свою очередь, левые октябристы – С. И. Шидловский, Н. А. Хомяков, И. В. Годнев, Н. Н. Опочинин – настаивали, что «нет больше сил терпеть иго правого октябризма, пора перестать идти на поводу политики господ Шубинских и Скоропадских, пора снять чехлы и распустить октябристские знамена. Пора образовать самостоятельную политическую группу, не запятнанную политикой уступок и компромиссов, пора выступить с открытым забралом, чтобы не потерпеть нового постыдного поражения на будущих выборах»²⁴⁹. Все попытки октябристского центра найти компромисс заканчивались неудачей²⁵⁰. Некоторые члены «Союза 17 октября» (преимущественно правого направления) не присоединились ни к одной из образовавшихся групп, не желая противостоять партийному руководству и считаться представителями консервативного крыла объединения²⁵¹. Они как раз вошли в группу независимых²⁵². Фракции земцев-октябристов (правые октябристы) и «Союз 17 октября» (левые октябристы) окончательно конституировались в январе 1914 года²⁵³.

Отношения между бывшими членами одной фракции были весьма напряженными. В феврале 1914 г. левый октябрист И. С. Ключев, представляя с думской трибуны свое объединение, случайно его назвал группой «чистых» (вместо «истых») октябристов. Правые захохотали, а земцы-октябристы обиделись. М. М. Алексеенко при встрече с Ключевым отказался подать ему руку: «Не хочу пожать Вас своей нечистой рукой». Е. П. Ковалевский ограничился ироничным замечанием: «Здравствуйте, чистый октябрист». В думских кулуарах земец-октябрист М. И. Арефьев укорял Ключева за эти обидные слова. Мимо случайно проходил Н. А. Хомяков. Он, полушутя, заметил: «Так что же? Иван Семенович [Ключев]

²⁴⁷ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 10. С. 26.

²⁴⁸ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 37. Л. 72.

²⁴⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 10. С. 13.

²⁵⁰ Там же. С. 16–18.

²⁵¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 981. Л. 4.

²⁵² Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 403.

²⁵³ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 11–12. С. 6, 10.

совершенно прав. Вам действительно не мешало бы немного помыться»²⁵⁴.

Крушение «Союза 17 октября» открывало перспективы для перегруппировки всех политических сил страны. В декабре 1913 г. А. В. Бобрищев-Пушкин писал А. И. Гучкову о необходимости создания новой партии, в которую могли войти, помимо левых октябристов, прогрессисты и правые кадеты (например, В. А. Маклаков)²⁵⁵. Это было тем более необходимо, что невооруженным взглядом было заметно постепенное исчезновение октябристской партии как таковой. 15 марта 1914 г. один из руководителей московской организации «Союза 17 октября» К. Э. Линдеман констатировал, что местные комитеты октябристов по разным причинам игнорировали циркуляры партийного руководства. На 250 разосланных циркуляров пришло 25 ответов. Причем два отдела партии отвечали, что они уже не существуют. Даже в Москве на общее собрание Замоскворецкого отдела октябристов вместо 150 приглашенных явилось 6, в Мещанском отделе вместо 75 – 3, в Пречистенском вместо 40 – 2²⁵⁶.

Неустойчив был и либеральный центр. Причем это было характерно даже для малочисленной фракции Партии демократических реформ в Первой Думе. 30 мая 1906 г. ее лидер М. М. Ковалевский, беседуя с П. А. Гейденом, отметил, что его сторонники никак не могут присоединиться к октябристам в силу коренного противоречия по аграрному вопросу. Партия демократических реформ выступала за национализацию земли, а «Союз 17 октября» – за незаблемость института частной собственности. Гейден возразил, что этот вопрос следовало разрешать в зависимости от региональной специфики. В ответ Ковалевский рассмеялся, отметив, что лично он как малоросс – за частную собственность. «Вот тебе и программа его партии, состоящей пока из 5–6 лиц, и он, глава ее, с нею расходится», – писал жене Гейден²⁵⁷.

Впоследствии прогрессисты организовали сравнительно многочисленную фракцию, правда, весьма далекую от идейной и организационной монолитности. Сочувствовавший им С. П. Мансырев писал: «У них не было ни дисциплины, ни пропаганды, ни каких бы то ни было местных организаций, с которыми существовала бы связь и на которые можно было бы опереться. Это была простая группа случайно сошедшихся в общем настроении милых обывателей-интеллигентов, которые между завтраком и обедом, благодушно кейфуя с хорошей сигарой, не прочь говорить об умных вещах, пофрондировать, а иногда и заняться

²⁵⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 135об.

²⁵⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 969. Л. 3.

²⁵⁶ Там же. Д. 984. Л. 385.

²⁵⁷ ГА РФ. Ф. 887. Оп. 1. Д. 103. Л. 27об.

случайно подвернувшимся делом, причем выполнять его весьма недурно. О незабвенный русский интеллигент, доктор Астров, сын Обломова, внук Рудина...»²⁵⁸. Это не было секретом и для лидера фракции И. Н. Ефремова. Уже в эмиграции, он вспоминал: «Не опираясь на партийную организацию и программу, не связанные партийной дисциплиной мы, прогрессисты, были, в сущности, свободны в наших индивидуальных думских выступлениях и голосованиях». Желая хоть как-то согласовывать свои действия, они ежедневно собирались на фракционные совещания, продолжавшиеся с 9 до 12 часов вечера²⁵⁹.

Согласно сообщениям Департамента полиции, даже в Москве в период выборов в IV Думу у прогрессистов не было жизнеспособной организации. Среди более или менее активных членов этого объединения назывались князя Г. Е. Львов, Поплавский, братья Рябушинские, С. Н. Четвериков и Д. Н. Шипов. Многие же числились среди прогрессистов лишь номинально: например, князь Е. Н. Трубецкой, который подписывал программные документы лишь «для фирмы». Точно также и А. И. Коновалов в силу болезней отстранился от работы на выборах. Числившийся же среди лидеров прогрессистов Н. В. Давыдов не скрывал своей близости к кадетам²⁶⁰.

Схожую репутацию имела в IV Думе независимая группа М. А. Караулова, которую в кулуарах называли «дикой». После того, как С. П. Мансырев вышел из фракции кадетов, М. А. Караулов предлагал ему присоединиться к «независимым». Мансырев решил ознакомиться с программой фракции и обнаружил логические несоответствия буквально в ее первых строках. «Ну так что же, – ответил М. А. Караулов, – это мы сейчас исправим; как вы хотите это изложить?» «Да, позвольте, – удивился С. П. Мансырев, – ведь программа же утверждена партией, как вы будете ее единолично изменять?» «Вот еще стоит стесняться», – отвечал Караулов. На этом их беседа закончилась²⁶¹.

Внешнему наблюдателю могло показаться, что кадеты не знали подобных проблем. Однако это не вполне соответствовало действительности²⁶². Еще в I Думе С. А. Муромцев ставил под сомнение всю партийную программу, заявляя, что она – лишь «боевое оружие», не имевшее реального значения. Прежде всего, это относилось к идее

²⁵⁸ Мансырев С. П. Указ. соч. С. 14.

²⁵⁹ ГА РФ. Ф. 5881. Оп. 1. Д. 24. Л. 16.

²⁶⁰ ГА РФ. Ф. 102. IV д-во. 1912. Д. 130. Ч. 42. Л. 17.

²⁶¹ Мансырев С. П. Указ. соч. С. 15.

²⁶² Такого рода противоречия были обусловлены разнородностью самой партии, в которой периодически происходили столкновения составляющих ее элементов. В конце 1912 г. И. И. Петрункевич настаивал на необходимости «отсечь» от партии В. А. Маклакова, П. Б. Струве, М. В. Челнокова, которые, по его мнению, лишь противодействовали курсу кадетов (ГА РФ. Ф. 5102. Оп. 1. Д. 357. Л. 2).

принудительного отчуждения земли²⁶³. Во II Думе разногласия во фракции начались буквально в первые минуты работы нижней палаты. После вступительных слов товарища председателя Государственного совета И. Я. Голубева кто-то из правых прокричал: «За государя императора – ура!» «Ура», – раздалось с правых скамей Думы. П. Б. Струве и С. Н. Булгаков уже встали, чтобы подхватить клич, однако заметив, что все кадеты сидят и молчат, опешили и сели на место²⁶⁴. По словам М. В. Челнокова, фракция кадетов во II Думе была слабо организована по причине отсутствия признанного лидера²⁶⁵. Зачастую в ней состояли люди, не выносившие друг друга. Так, 20 мая 1907 г. С. Н. Булгаков писал А. С. Соборовой: «Знаешь, вот уже три дня прошло после посещения мною Думы, а я никак не могу освободиться от чувства омерзения, возбужденного гг. [И. В.] Гессеном, [В. А.] Маклаковым и [Н. В.] Тесленко. Ох, какая это... Особенно же первые двое. Вообще депутаты от столиц – товар подмоченный и с душком. А Гессен – лучше уж не вспоминать»²⁶⁶. По сведениям А. С. Петрункевич, И. В. Гессен, А. А. Кизеветтер, Н. В. Тесленко составляли особую группу во фракции и они действовали более или менее консолидировано. В то же время С. Н. Булгаков, В. А. Маклаков и в особенности П. Б. Струве не поддавались никакой партийной дисциплине и всякий раз принимали решения под влиянием собственных сиюминутных ощущений²⁶⁷. Во фракции были и лица, очень далекие от идеалов либерализма. К ним относился отец Г. С. Петров. Сам про себя он так говорил: «Я собственно анархист. Но к анархизму нужно идти через социализм, так как однако в настоящее время все практические требования неосуществимы, то я поддерживаю кадетов»²⁶⁸.

За 103 дня существования II Думы разногласия во фракции возникали по ключевым вопросам. Так, кадетские лидеры были настроены категорически против столыпинского аграрного законодательства. Левое крыло фракции настаивало на его однозначной отмене. По сведениям А. С. Петрункевич, кадеты, принадлежавшие к крестьянскому сословию, занимали принципиально иную позицию. Они сами желали выйти из общины и всецело поддерживали правительственные инициативы²⁶⁹.

²⁶³ Крыжановский С. Е. Заметки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 3. С. 124–125.

²⁶⁴ [Кизеветтер Е. Я.] Указ. соч. С. 374.

²⁶⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 206. Л. 74.

²⁶⁶ Там же. Д. 258. Л. 24.

²⁶⁷ Там же. Д. 204. Л. 97. По мнению И. В. Гессена, особую группу во фракции составляли москвичи, объединявшиеся вокруг Н. В. Тесленко (Гессен И. В. Указ. соч. С. 251).

²⁶⁸ В. В. Водовозов «продолжал» эту мысль Г. С. Петрова: «А так как требования кадетов при нынешнем все еще очень сильном правительстве являются утопическими, то я готов быть сторонником октябристов. Но и октябристы...» (ГА РФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3197. Л. 186).

²⁶⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 206. Л. 75.

В первый же день работы III Думы сказались «стилистические разночтения» во фракции. Многие кадеты приехали в Таврический дворец в смокингах и во фраках и очень смутились, увидев своих коллег в демократичных сюртуках. Одетый в смокинг П. Н. Милоков дал швейцару 25 руб., чтобы тот немедленно привез ему сюртук²⁷⁰.

Несмотря на славу членов наиболее дисциплинированной группы в Думе, кадеты, подобно остальным депутатам, плохо посещали фракционные совещания. По словам А. И. Шингарева, в 1909 г. на них собиралось не более 20 народных избранников²⁷¹. На заседании фракции 23 октября 1908 г. присутствовало 7–8 человек²⁷². В кадетской среде порой это связывалось с неэффективностью партийного руководства. 2 декабря 1908 г. Павел Д. Долгоруков жаловался А. А. Кизеветтеру на П. Н. Милокова, что он «не ум[еет] сплотить фракц[ию] и не скрыв[ает] св[оего] к ней отношения свысока»²⁷³. В дальнейшем положение Милокова в Думе упрочилось, однако его авторитет не был безусловным. В апреле 1909 г. на вопрос Е. Я. Кизеветтер, имел ли Милоков влияние на фракцию, А. И. Шингарев отвечал: «Полное влияние, фракция – в его руках. Да, он молодец, выручает, когда надо что-нибудь решить, скомбинировать. Но это только теперь, пока наша деятельность ограничивается критическими речами, когда нет практической деятельности»²⁷⁴.

Некоторые видные члены фракции едва ли не нарочито демонстрировали свои разногласия с партией. Еще в марте 1908 г. В. А. Маклаков не считал нужным скрывать свою неприязнь к П. Н. Милокову²⁷⁵. В феврале 1913 г. в разговоре с женой М. В. Челнокова Маклаков говорил о своем желании выйти из конституционно-демократической партии. Это было невозможно лишь в силу его обязательств перед избирателями второй курии в Москве, которые голосовали за него как за кадета²⁷⁶. Однажды на вечере у В. И. Гурко Маклаков так опреде-

²⁷⁰ Богданович А. В. Указ. соч. С. 448.

²⁷¹ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 274об.

²⁷² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 332. Л. 71.

²⁷³ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 144.

²⁷⁴ Там же. Л. 274об.

²⁷⁵ РГИА. Ф. 1102. Оп. 3. Д. 976. Л. 40об.

²⁷⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 919. Л. 328. Позиция В. А. Маклакова во многих случаях коренным образом отличалась от официальной кадетской. В частности, в письме от 30 октября 1912 г. октябристу А. В. Бобринцеву-Пушкину, комментируя поражение А. И. Гучкова, он писал: «Близоруко радоваться забаллотировке Гучкова и крушению октябристов; несомненно они не погибли и еще на сцене появятся. Все это верно. Я могу это признать тем свободнее, что всегда Думал и тогда печатно высказывал, что октябризм как “либерализм” в отличие от кадетского радикализма и демократизма, не только необходим, но и является обязательным условием успешного развития конституции. Гучков как оппозиция внушительнее и сильнее Милокова, и здраво понятые интересы политического освобождения требовали не подрубали его ноги в этот момент. Я так и Думал и старался, насколько мог, направить нашу избирательную кампанию в этом направлении, и если это оказалось невозможным, то не только по сопротивлению влиятельных руководителей

лил свое «кредо»: «Да, я кадет..., но я не признаю двух пунктов кадетской программы – прямых выборов и ответственного министерства». Присутствовавшие кадеты, в т. ч. и Милюков, опешили. Маклакову пришлось пояснить, что он считал эти программные положения партии в принципе неосуществимыми в современных условиях²⁷⁷.

В ноябре 1912 г. Н. Н. Щепкин предсказывал раскол среди кадетов. Обособиться должна была правая группа конституционных демократов во главе с В. А. Маклаковым и М. В. Челноковым. С этим прогнозом соглашался и П. Н. Милюков. По его мнению, подобное развитие событий могло быть связано с упрочением положения прогрессистов и, прежде всего, «группы А. И. Коновалова»²⁷⁸. В 1913 г. вновь встал вопрос о скором расколе. Причиной тому был конфликт М. В. Челнокова с руководством фракции. Лидеры кадетов (прежде всего, Милюков) настаивали, чтобы Челноков вышел из состава комиссии по военным и морским делам, куда он, в отличие от всех остальных членов фракции, был избран думским большинством. Челноков не исключал возможности покинуть фракцию и даже присоединиться к прогрессистам²⁷⁹. Московский отдел ЦК партии, в целом, поддержал Челнокова, считая, что ему должна была быть предоставлена возможность работать в интересовавшей его комиссии²⁸⁰. В феврале Д. Н. Шипов говорил о размежевании среди кадетов как о деле решенном. 22 февраля 1913 г. он писал М. В. Челнокову: «Твой выход из партии кадетов знаменует коренной раскол партии, и я надеюсь, что за тобой последуют многие кадеты типа Львова, Хмелева, Котляревского, Струве, Маклакова и т. п.». По мнению Шипова, в итоге это стало бы причиной перегруппировки всех политических сил и, соответственно, разрушению партийной системы, сложившейся после 1905 г. и имевшей в значительной мере случайный характер. «В то время мы все распределялись по партиям преимущественно в зависимости от темперамента и интенсивности отрицательного отношения к старому строю, а не на почве основ нашего общего жизнепонимания»²⁸¹. «Оптимизм» Шипова не оправдался. Челноков остался среди кадетов, благодаря решению фракции, которая значительным большинством голосов поддержала его в конфликте с Милюковым²⁸².

партии, а еще гораздо более по полному к этому несочувствию избирательной массы. Мне достаточно было сказать несколько слов, не говорю – сочувствия, но справедливости об октябристах, как на всех избирательных собраниях на меня за это обрушились как на защитника октябристов». (Там же. Д. 580. Л. 2473).

²⁷⁷ ОР РГБ. Ф. 218. К. 305. Д. 3. Л. 325–326.

²⁷⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 582. Л. 2683.

²⁷⁹ Там же. Д. 919. Л. 348.

²⁸⁰ Там же. Л. 392.

²⁸¹ Там же. Л. 396.

²⁸² Реакцией П. Н. Милюкова на это решение фракции стало его заявление о сложении полномочий ее председателя. М. В. Челноков, желая снять остроту конфликта, отказался от

Тем не менее, угроза для фракции оставалась: слишком разные силы составляли ее. 14 октября 1913 г. Ф. Ф. Кокошкин писал И. И. Петрункевичу, что он с тревогой следил за заседаниями ЦК, чрезвычайно сожалел, что не мог на них присутствовать и всячески противодействовать вероятному складыванию большинства «чресчур склонного к “блокам” и “соглашениям” в духе В. А. Маклакова, который в своих великодушных стараниях вытянуть увязших в болоте октябристов, готов вымазать в болотной тине и нашу партию»²⁸³.

Кадеты пришли в I Думу, имея за спиной партийную организацию. У беспартийных социалистов такого преимущества не было. О возможности создания т. н. «левого блока» в созываемой I Думе, который бы объединил депутатов, недовольных умеренным курсом кадетов, говорили еще в начале апреля 1906 г. в Социально-политическом клубе в Петербурге. Там тон задавали представители левого крыла недавно «почившего» «Союза освобождения»: В. Я. Богучарский, Е. Д. Кускова, Г. А. Ландау, Л. И. Лутугин, С. Н. Прокопович, В. В. Хижняков, В. И. Чернолусский и другие²⁸⁴. Тем не менее, Трудовая группа возникла во многом случайно. Ее будущие лидеры – А. Ф. Аладьин, С. В. Аникин, И. В. Жилкин – оказались в одном поезде по пути в Петербург. «Тут же, на ходу, под стук колес, набросали они программу и план организации»²⁸⁵.

По словам депутата, члена партии кадетов А. А. Токарского, фракция трудовиков была чрезвычайно разнородна по своему составу: «Тут мирно уживаются большевики и меньшевики, социал-демократы, эсеры, более или менее партийные крестьяне, ерогинцы и совсем беспартийные, которые сами говорят, что нельзя нам уйти – группа названа “крестьянской”. Есть и такие, как саратовский Як[ов] Дитц, заявивший в газетах, что он левее Трудовой группы, хотя и записался в нее». Лидеры трудовиков предпринимали попытки упрочить дисциплину в объединении. Однако давление с их стороны на крестьян часто приводило к противоположному эффекту, вызывая глухое недовольство и даже подталкивая к решительным действиям. В итоге многие крестьяне (по разным сведениям, от 11 до 40 человек) решили присоединиться к группе П. А. Гейдена. «Почему именно к нему?» – спрашивали бывших трудовиков. «А потому, – говорят крестьяне, –

места в комиссии по военным и морским делам, в результате чего проблема была решена. (Там же. Д. 921. Л. 537). Поведение Челнокова вызвало среди кадетов неоднозначную оценку. Один из членов партии писал князю Д. И. Шаховскому 25 марта 1913 г.: «Мне кажется, что у него (М. В. Челнокова. – К. С.) как у чисто делового человека принципам отводятся столько же места, сколько в нашем туалете – фрак: его надевают в парадных случаях. В Челнокове я ценю его практический ум и знание среды, но все же Думаю, что нельзя же ради удобства раздеваться в обществе догола». (Там же. Д. 922. Л. 614).

²⁸³ Bakhmeteff archive (BAR). Panina coll. Вох. 3. Письмо Ф. Ф. Кокошкина И. И. Петрункевичу. 14.10.1913.

²⁸⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 70. Л. 38.

²⁸⁵ Тыркова-Вильямс А. В. Указ. соч. С. 401.

что свободу народную (т. е. кадетов. – К. С.) ругают все газеты, а у нас в группе (трудовиков. – К. С.) говорили: “Уж лучше Гейден, чем Партия народной свободы, где одни жулики”. Ну, а Гейден – славный старичок...”²⁸⁶. Н. А. Бородин, член фракции кадетов, основываясь на анкетах, поданных трудовиками, выделил целых десять «течений» в рамках одной группы: эсеры, социал-демократы, члены Крестьянского союза, внепартийные социалисты, радикалы, «свободомыслящие», «левее кадетов», «ближе к кадетам», автономисты, беспартийные и «прочие»²⁸⁷, т. е. трудовая группа представляла собой конгломерат различных сил. И как признавались сами трудовики, между ними существовали серьезные противоречия, в том числе и в руководстве фракции²⁸⁸.

Депутат И. Е. Лаврентьев писал 30 мая 1906 г.: «В трудовой группе нас числится до 100 человек, но дружных наберется не более 30–40, а другие, как кадеты, всего опасаются»²⁸⁹. Схожим образом оценивал фракцию и кадет Н. А. Гредескул. По его мнению, трудовая группа состояла из двух неравных частей: это 30–40 представителей леворадикальной интеллигенции и 60 примкнувших к ним крестьян, многие из которых стали трудовиками из сословной солидарности, а некоторые – в силу популярности лидеров фракции²⁹⁰. В. В. Водовозов, принимавший активное участие в образовании трудовой группы, описывал крестьян так: «...И вот собралась крестьянская депутатская масса. В общем она была довольно серая... Было два совершенно безграмотных в буквальном смысле слова. Много было полуграмотных, и сравнительно немного было людей, писавших без грамматических ошибок. Политическое развитие сводилось к пониманию того, что мужику живется скверно, что мужику нужна земля и воля, что с настоящим правительством сварить кашу нельзя и что кадеты точно также непригодны для разрешения аграрного и других вопросов. Это чувствовалось инстинктивно всей массой наших депутатов...»²⁹¹.

Трудовики организовали свой клуб. Для этого они сняли помещение на Невском проспекте, недалеко от Знаменской церкви. Туда регулярно приглашались лекторы: В. М. Чернов, А. В. Пешехонов,

²⁸⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 140. Л. 48. Кадеты чрезвычайно низко оценивали работоспособность трудовиков. По словам М. Я. Герценштейна, «Трудовая группа в Думе слабовата, несмотря на великий шум. Там совершенно нет людей, способных к усидчивой работе, к серьезному, спокойному отношению к делу. Большинство трудовиков – митинговые ораторы, привычные к дешевым эффектам и в Думе их значение не велико». (Там же. Д. 140. Л. 73).

²⁸⁷ Бородин Н. А. Личный состав Государственной думы: Ее организация и статистические сведения о членах // Первая Государственная дума: В 3-х вып. СПб., 1907. Вып. 1. С. 23.

²⁸⁸ Брамсон Л. М. К истории трудовой партии. Пг., 1917. С. 20, 66.

²⁸⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 140. Л. 49.

²⁹⁰ Там же. Д. 105. Л. 89.

²⁹¹ ГА РФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 1707. Л. 4; Архив РАН. Ф. 518. Оп. 2. Д. 37. Л. 81.

В. П. Воронцов, П. Н. Люблинский. Был у фракции свой секретарь, работа которого специально оплачивалась: И. А. Бонч-Осмоловский²⁹².

Однако перевоспитать крестьянина не удалось. Он регулярно ходил на заседания Думы и трудовой группы лишь тогда, когда в повестке дня был аграрный вопрос. Остальное его мало волновало, и поэтому в последние недели перед роспуском Думы он далеко не часто посещал Таврический дворец²⁹³. Кроме того, его обычно не устраивала чрезмерная резкость выступлений лидеров трудовиков²⁹⁴, отпугивали их диктаторские наклонности²⁹⁵. В конце июня ходили упорные слухи, что фракцию хотели покинуть около 40 депутатов, желавших организовать собственную крестьянскую группу²⁹⁶. Причем, эту информацию подтверждали и сами трудовики²⁹⁷.

Для того, чтобы организовать фракцию трудовиков во II Думе потребовалось вмешательство «перводумцев» – Л. М. Брамсона²⁹⁸ и, прежде всего, С. В. Аникина. «Когда среди трудовиков пошел сумбур, то о нем вспомнили и выписали его на приличное жалованье. Он моментально сплотил партию, сейчас же ввел обязательство подчиняться решению большинства и вот теперь трудовики стали как один человек». Также по его инициативе во фракцию, как и в прошлом году, стали приглашаться лекторы, которые освещали специальные вопросы текущего законодательства. Перед каждым заседанием Думы депутатам разъяснялись обсуждавшиеся проблемы²⁹⁹.

Трудовая группа объединяла разнородные элементы, в силу этого она не могла быть столь же требовательной к своим депутатам, как, скажем, кадеты. С правом решающего голоса на фракционные собрания были допущены не только депутаты, записавшиеся членами трудовой группы, но и просто ей сочувствующие. На первых порах от них ничего не требовалось. Свободно допускались на собрания группы и члены других фракций, причем они почти всегда пользовались правом совещательного голоса. Ничем не стеснялась и свобода трудовиков посещать собрания прочих депутатских объединений. В итоге трудовой группе в течение месяца удалось привлечь значительное число крестьянских депутатов, «которые не вошли, да и не могли войти во фракции крайне левых партий»³⁰⁰.

²⁹² ГА РФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3197. Л. 143–144.

²⁹³ Локоть Т. В. Первая Дума. М., 1907. С. 275; См. также: Езерский Н. Ф. Государственная дума первого созыва. Пенза, 1907. С. 118.

²⁹⁴ Локоть Т. В. Указ. соч. С. 119.

²⁹⁵ Там же. С. 120.

²⁹⁶ Бородин Н. А. Указ. соч. С. 27.

²⁹⁷ Брамсон Л. М. Указ. соч. С. 18; Локоть Т. В. Указ. соч. С. 275–276, 280.

²⁹⁸ ГА РФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3197. Л. 197.

²⁹⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 207. Л. 51.

³⁰⁰ Там же. Л. 20–21.

Как и в I Думе, диктат лидеров смущал многих рядовых трудовиков. По словам А. С. Петрункевич, в частных беседах они говорили одно, а с трибуны Таврического дворца – совсем другое. «На самом-то деле вне Думы они не сочувствуют теориям левых и стоят за Думу и ее законодательную деятельность, но в Думе они беспрекословно, как бессмысленное стадо, подчиняются всем велениям своих деспотов, часто даже не понимая их и не зная, конечно, всех их последствий»³⁰¹. Крестьянские депутаты признавались П. Б. Струве, что они – безусловно за кадетский законопроект аграрной реформы. Зачем же вы поддерживаете инициативу трудовиков? – спрашивали кадеты. «Надо все-таки, чтобы свой [законопроект] был»³⁰².

Лидеры трудовой группы не могли удержать депутатов. Так, в мае 1907 г. из фракции вышли 19 украинских крестьян, решивших образовывать собственную группу³⁰³. 26 мая 1907 г., совсем незадолго до роспуска II Думы, к кадету М. В. Челнокову обратилась группа трудовиков, которые изъявили желание присоединиться к кадетам. По их словам, они представляли более 30 членов нижней палаты³⁰⁴.

После 3 июня 1907 г. трудовиков в Думе стало значительно меньше. Тем не менее, положение во фракции осталось прежним. По словам депутата Н. С. Розанова, группа, как и прежде, объединяла очень непохожих друг на друга лиц³⁰⁵. Один из трудовиков замечал: «Особое затруднение нашей фракции заключается в том, что мы до выборов в Думу не были людьми одной партии и потому у нас нет общих положений, принципов, подразумевающихся само собой, с точки зрения которых мы оценивали подлежащие нашему рассмотрению вопросы»³⁰⁶.

Социал-демократы жаловались на другое: их не устраивал состав собственной фракции. 18 марта 1907 г. один из ее членов писал: «Работа фракции идет из рук вон плохо: депутаты нигде не показываются, сидят у себя на квартирах и обсуждают – осуждают тактику Думы. Это, конечно, не способствует жизни организации»³⁰⁷. В конце марта 1907 г. депутат И. П. Марев констатировал дезорганизацию и анархию во фракции. Об этом задумались и в ЦК партии. Однако его попытка стимулировать депутатов к активной работе привела к неожиданному результату. Фракция дружно обвинила партийное руководство в том, что оно не подготовило необходимый материал для законотворческой

³⁰¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 204. Л. 97об. По мнению социал-демократов, трудовики во II Думе часто оказывались более правыми, чем кадеты. (Там же. Д. 178. Л. 20).

³⁰² [Кизеветтер Е. Я.] Указ. соч. С. 397.

³⁰³ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 2. Л. 35.

³⁰⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 209. Л. 33.

³⁰⁵ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 14. Л. 26.

³⁰⁶ Там же. Л. 43.

³⁰⁷ Там же. Ф. 102. Оп. 265. Д. 183. Л. 94.

деятельности³⁰⁸. Группу раздирали и идейные разногласия. По словам большевика Г. А. Алексинского, фракция была «пропитана духом» оппортунизма³⁰⁹. Самого Алексинского коллеги по фракции обвиняли в демагогии³¹⁰. Весьма суровую характеристику дал своим однопартийцам депутат И. Р. Романов в письме от 11 мая 1907 г.: «Наша фракция... сама по себе влачит жалкое существование: чуть ли не половина членов отсутствует, в том числе и лучшие силы... Делами заправляют личности бесцветные, и деятельность получается такая же бесцветная»³¹¹. Фракционные собрания социал-демократы предпочитали не посещать. Из 55 членов объединения на них нередко присутствовало 20: долгие выступления представителей ЦК партии чрезвычайно утомляли депутатов³¹².

Даже наиболее активные члены фракции не были готовы к рутинной думской работе. Один из ее лидеров так определял круг вопросов, в которых он был компетентен: об общей политической ситуации он был готов говорить час, о программе – 20 минут, а о бюджете, правовых вопросах и т. д. – ни одной секунды³¹³. Социал-демократов утешало лишь то, что группа эсеров во II Думе и вовсе была «равна нулю». Составлявшие ее крестьяне все более смещались вправо, явственно демонстрируя свою умеренность, если не консерватизм³¹⁴. Фактическое отсутствие фракции констатировал и В. М. Чернов³¹⁵.

Не было единства внутри фракций. Тем труднее было говорить о межфракционных объединениях. В марте 1907 г. было организовано Осведомительное бюро, координировавшее деятельность «народнических» фракций³¹⁶. Но это не могло отменить существовавшие разногласия. Сторонники Трудовой народно-социалистической партии в ходе избирательной кампании во II Думу мучительно приходили к мысли о сотрудничестве с трудовиками, к которым изначально относились весьма пренебрежительно. Эсеры, в свою очередь, рассчитывали подчинить трудовиков своей воле³¹⁷. На практике это было невозможно по причине коренных противоречий между ними. Разногласия между эсерами и трудовиками возникали даже по вопросу о смертной казни. Трудовики были за замену смертной казни каторж-

³⁰⁸ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 186. Л. 17.

³⁰⁹ Пятый съезд РСДРП, май–июнь 1907 г. М., 1935. С. 318.

³¹⁰ Там же. С. 330.

³¹¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 204. Л. 90.

³¹² Пятый съезд РСДРП, май–июнь 1907 г. М., 1935. С. 255.

³¹³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 186. Л. 70.

³¹⁴ Там же. Д. 186. Л. 70об.

³¹⁵ Партия социалистов-революционеров: Документы и материалы: В 3-х т. М., 2001. Т. 2. С. 129.

³¹⁶ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 17. Л. 181.

³¹⁷ Там же. Д. 7. Л. 11.

ными работами. Эсеры считали необходимым пересмотреть все законодательство постатейно³¹⁸.

Социал-демократы и вовсе сторонились неонародников³¹⁹. С эсерами, например, они смертельно разругались по поводу того, кто займет крайне левые скамьи в зале общих собраний Думы³²⁰. Кроме того, в отличие от трудовиков социал-демократы отказывались от какого-либо диалога с кадетами³²¹. Трудовики в свою очередь не доверяли левым³²², с опаской относились к любому альянсу с октябристами³²³. Фракции отнюдь не стремились к диалогу с оппонентами, даже близких политических убеждений. Впоследствии, в IV Думе, правые считали националистов чересчур радикальными и отказывались голосовать за их представителей³²⁴. Националисты же называли правых «изуверами и дурачем»³²⁵.

Переговоры с представителем другой депутатской группы было разумнее скрывать от своих коллег. Характерно, что во II Думе правый граф В. А. Бобринский был вынужден вести переговоры с кадетом В. А. Маклаковым в уборной: «Там на свободе, в полной безопасности он рассказывает ему о заговоре [социал-демократов], о переговорах со Столыпиным и показывает свою формулу перехода к очередным делам»³²⁶. В условиях тотальной нетерпимости депутатам приходилось искать формы межличностного взаимодействия, помимо фракций. В сущности, этой цели служили масонские ложи, в которых левые кадеты, прогрессисты, социалисты могли совещаться, достигать компромиссов, не опасаясь партийного гнева³²⁷.

Периодически делались попытки на регулярной основе организовывать неформальные встречи, которые бы позволяли координировать усилия представителей различных политических сил. 15 ноября 1911 г. граф А. А. Бобринский писал Ф. Д. Самарину: «Вам, может быть, попались под глаза газетные заметки об устраиваемых мною вечерах (раутах)? Мое намерение – свести между собой за чашкой чая лиц, придерживающегося правого направления мыслей разных оттенков, независимо от принадлежности их к Государственной думе,

³¹⁸ ГА РФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3197. Л. 202.

³¹⁹ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 2. Л. 32.

³²⁰ [Кизеветтер Е. Я.] Указ. соч. С. 374.

³²¹ ГА РФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3197. Л. 186, 191.

³²² ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 204. Л. 97.

³²³ ГА РФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4654. Л. 39.

³²⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 583. Л. 2773.

³²⁵ Там же. Д. 921. Л. 521.

³²⁶ [Кизеветтер Е. Я.] Указ. соч. С. 411. В итоге проект этой формулы принимается кадетами и выносится от их имени на обсуждение Думы. (Там же. С. 411–412).

³²⁷ См.: Розенталь И. С. Масоны и попытки объединения политической оппозиции в России начала XX в. // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 55–64; Старцев В. И. Тайны русских масонов. СПб., 2004. С. 46–111.

Государственному совету или иным общественным кругам. Задуманное сначала в скромных размерах предприятие мое осуществилось довольно удачно и благодаря, главным образом, нападкам левых газет собрания у меня сразу приняли другой оборот и стали многолюдными. Собираю я у себя раз в месяц (кроме января месяца). Два вечера у нас состоялось. На последнем по желанию некоторых членов Государственного совета сделал сообщение о вероисповедном законе профессор Кузнецов и вызвал оживленный обмен взглядов, в котором приняли участие П. Н. Дурново, П. П. Кобылинский и другие мудрые государственные мужи, тоже и епископы». Бобринский просил Самарина приехать на одно из таких собраний и прочитать доклад о волостной организации, которая в это время обсуждалась в комиссии верхней палаты³²⁸. В ноябре 1912 г. в Петербурге образовалось особое совещание, в которое вошли правые депутаты Думы и члены Государственного совета, гласные столичной Думы, представители монархических организаций и консервативного купечества. На этих собраниях предполагалось обсуждать вопросы текущего законотворчества³²⁹.

В сентябре 1906 г. член Группы центра Государственного совета И. А. Островский поставил вопрос о необходимости приглашать представителей «Союза 17 октября» и Партии мирного обновления на заседания объединения. Не исключал он и участия кадетов в совместных дискуссиях³³⁰. В февраля 1908 г. было принято решение привлекать депутатов – членов земельной комиссии к работе аграрной комиссии Группы центра³³¹, что в итоге и было реализовано³³². Тогда же по инициативе князя П. Н. Трубецкого центристы Думы и Государственного совета совместно обсуждали проект строительства Амурской железной дороги³³³. В 1910 г. князь П. Н. Трубецкой настаивал на еще более тесном взаимодействии членов двух палат, ссылаясь на положительный опыт совместного обсуждения аграрного законодательства³³⁴. Такого рода совещания были не бесполезны. Так, в марте 1912 г. члены думской фракции октябристов и Группы центра пришли к общему мнению относительно законодательных инициатив, касавшихся проблем высшего образования³³⁵. В мае 1913 г. они договорились о прохождении законопроекта о преобразовании местного суда³³⁶.

³²⁸ ОР РГБ. Ф. 265. К. 183. Д. 3. Л. 1.

³²⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 583. Л. 2767.

³³⁰ ГА РФ. Ф. 1178. Оп. 1. Д. 41. Л. 106. – 2.

³³¹ Там же. Д. 54. Л. 2, 5, 16–17.

³³² Беседа с князем П. Н. Трубецким // Речь. 23 октября 1908. № 255.

³³³ Утро России. 6 октября 1911. № 229.

³³⁴ Утро России. 25 ноября 1910. № 309. См. также: Голос Москвы. 2 дек. 1907. № 279.

³³⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 506. Л. 53.

³³⁶ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 23–24.

* * *

И все же такого рода взаимодействие – скорее исключение из правила. Не всегда удавалось достичь солидарности депутатов и во фракциях нижней палаты. И думских левых, и правых раздирали внутренние противоречия. Нередко депутатским объединениям грозил распад с самого момента их образования. Не было секретом также и то, что членство того или иного народного избранника во фракции могло иметь исключительно формальное значение. Отсутствие же солидарности среди членов депутатских объединений подрывало значение фракций как участников политического процесса.

§ 4. Группы интересов

В юридической литературе начала XX в. предпочитали не замечать группы интересов в законодательном собрании. Казалось, что парламент должен был говорить от имени нации, а не сословия или корпорации³³⁷. Однако всякого депутата избирали в конкретном регионе на определенных условиях, которые он не мог нарушить, если планировал заседать в парламенте более одного срока. Причем любые подлинные интересы, внушавшиеся будущему законодателю, предельно конкретны и нередко конфликтны по отношению к интересам соседа. По мнению американского экономиста М. Олсона, лишь они могут побудить человека к решительным поступкам. В свою очередь аморфные «общие интересы» ведут лишь к коллективному бездействию. И депутатам приходилось защищать интересы своих избирателей, которые не всегда находили отражение в программных документах фракций, чаще всего беспокоившихся как раз об общем благе³³⁸. Тем более это было характерно для России, где партии не обладали большим политическим весом.

Организационная слабость фракций³³⁹ часто позволяла выдвигаться вперед сословным, хозяйственным, корпоративным интересам тех слоев общества, которые представляли депутаты. Одна из таких

³³⁷ Вильсон В. Государство: Прошлое и настоящее конституционных учреждений. М., 1905. С. 502; Рейснер М. А. Основные черты представительства // Конституционное государство. СПб., 1906. С. 136–137; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908. Т. 1. Конституционное право. С. 332–333.

³³⁸ Новый общественно-политический словарь. М., 2008. С. 89.

³³⁹ По подсчетам И. К. Кирьянова, в III Думе во фракции правых солидарность при поименных голосованиях составляла 56,9 %, доля неучаствовавших в голосовании – 36,5 %. Среди националистов изначально солидарность была высокой (71,2 %), потом она пошла на убыль (60,1 %). Солидарность голосования октябристов была чрезвычайно низкая (55,6 %). Схожий процент показывали и октябристы (59,5 %). При этом среди них была существенная доля неучаствовавших (37,6 %). Кадеты были весьма дисциплинированы. Их солидарность при поименном голосовании достигала 72,9 %. Еще большую сплоченность демонстрировали трудовики (74,2 %) и социал-демократы (74 %) (Кирьянов И. К.

групп была столь многочисленна, что ее интересы можно было вполне отождествлять и с общенациональными.

Для многих крестьян Дума только и существовала для того, чтобы разрешить аграрный вопрос. По словам самарского земца Н. А. Шишкова, крестьяне ехали в Петербург «с головами, набитыми одной землей»³⁴⁰. «Сами представители народа, являясь в Думу без образования и ясного понимания даже своих интересов, дальше требования – “а вот нам землицы” – не шли. Откуда взять эту землю, они не понимали и охотно примыкали к тем, что предлагали отобрать землю бесплатно и раздать», – вспоминал М. Я. Капустин о работе во II Думе³⁴¹. Согласно воспоминаниям митрополита Евлогия, крестьяне, заседавшие во II Думе, с удовольствием слушали кадета Н. Н. Кутлера и возмущались П. А. Столыпиным: «Так было хорошо – Кутлер всем дал землю, а пришел Столыпин на кафедру и всю землю отнял»³⁴². Положение о выборах 3 июня 1907 г. в данном случае немного изменило. И в III Думе, как писал октябрист князь С. С. Волконский, «вся беда в том, что попы и крестьяне не в состоянии подняться над классовой точкой зрения и в таких случаях вотируют, как один человек»³⁴³. По сведениям А. Б. Нейгардта, крестьяне по ключевому для них вопросу – о земле – голосовали бы в пользу ее принудительного отчуждения вне зависимости от своей фракционной принадлежности. В этом отношении их поддерживали бы и священнослужители. Таким образом, даже в III Думе за радикальное решение аграрного вопроса проголосовало 170 депутатов, а против – 250³⁴⁴.

По сравнению с аграрной проблемой все прочие вопросы не казались крестьянам существенными. В силу этого и фракционная принадлежность не считалась ими очень важной. В самом начале работы III Думы Н. Е. Марков выговаривал депутату-крестьянину Юркевичу, что на словах он принадлежит к правым, числится в списках умеренных, а голосует зачастую с левыми. Юркевич же отвечал: «Я не знал, что значит правая и что значит левая. Я теперь не принадлежу ни к какой фракции». Схожую позицию занимал и депутат Д. П. Гулькин, причислявший себя к «здравомыслящим крестьянам»³⁴⁵. Он требовал перераспределения земли, приводя пример помещицы с 15 имени-

Российские парламентарии начала XX в.: новые политики в новом политическом пространстве. Пермь, 2006. С. 139–142).

³⁴⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 61. Л. 80.

³⁴¹ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 13. Показательно, что, согласно воспоминаниям С. П. Мансырева, кадеты, в целом, были равнодушны к земельному вопросу. Мало интересовала их и проблема волостного земства (Мансырев С. П. Указ. соч. С. 42–43).

³⁴² Богданович А. В. Указ. соч. С. 436.

³⁴³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 303 Л. 74.

³⁴⁴ ГА РФ. Ф. 1178. Оп. 1. Д. 54. Л. 5.

³⁴⁵ Герасимов П. Крестьяне и Дума // Русская мысль. 1908. № 12. С. 85.

ями и одной дочерью и своего соседа с 1 одной десятиной и 9 детьми³⁴⁶. В ноябре 1909 г. Гулькин был исключен из фракции националистов³⁴⁷. Другой крестьянин, принадлежавший к умеренно-правым, В. Г. Амосенок говорил: «Мы не грабить хотим, не разбойничать. Мы хотим только, чтобы крестьянам было предоставлено право покупать по справедливой оценке землю, а помещики были заставлены Думой продавать ее»³⁴⁸.

В III Думе лидеры правых стремились установить тотальный контроль над своими коллегами из крестьянского сословия. Многих из них поселили в общежитии на Захарьевской улице в Петербурге. Учреждением заведовала В. Н. Степанова-Дезобри. Здесь депутатов ждал весьма скромный обед, комнаты по 6–8 кроватей и суровый, почти тюремный режим. Они должны были рано вставать, присутствовать на утренних и вечерних молитвах, не могли принимать гостей, отлучаться надолго куда-либо³⁴⁹. Крестьянам из этого общежития запрещалось входить в крестьянскую группу, читать многие газеты («Речь», «Слово» и т. д.), принимать корреспондентов каких бы то ни было изданий. 16 января 1908 г. депутаты подняли бунт против своих «благодетелей». Представители правых – отец С. И. Соловьевич, отец Н. Е. Гепецкий – открыто угрожали расправой³⁵⁰. На следующий день в каждой комнате общежития крестьяне группами по 6–7 человек обсуждали сложившееся положение. Единодушия не было. Кто-то предлагал срочно выехать с Захарьевской улицы, кто-то – молчать, но не подчиняться. Некоторые же были готовы временно смириться с выставляемыми требованиями. В самом скором времени один из постояльцев все-таки пошел на заседание крестьянской группы. Степанова-Дезобри решила устроить над ним судилище. Однако оно привело к совершенно неожиданным последствиям. Большинство собравшихся крестьян отказалось следовать «правилам» общежития³⁵¹. «Живопырня» начала пустеть. Ее покинуло 16 депутатов, потом еще 6. Причем и среди оставшихся шло большое брожение. Правые искали способ повлиять на взбунтовавшихся крестьян. Из Почаевской лавры прислали 100 руб. на бытовые расходы. Однако никто ими не хотел воспользоваться. Степанова-Дезобри угрожала отступникам. Те же отвечали: «Мы приехали законодательствовать, а не к бабе в школу». Степанова от переутомления заболела и слегла в постель. На квартиру специально пригласили царицынского иеромонаха Илиодора, дабы «исцелить порченных». Но и его слова не имели решающего зна-

³⁴⁶ Среди крестьян-депутатов // Старая почта. 8 февраля 1908. № 232.

³⁴⁷ Новая Русь. 16 ноября 1909. № 315.

³⁴⁸ Среди крестьян-депутатов // Старая почта. 8 февраля 1908. № 232.

³⁴⁹ Там же // Старая почта. 20 января 1908. № 216.

³⁵⁰ Там же // Старая почта. 18 января 1908. № 214.

³⁵¹ Там же // Старая почта. 20 января 1908. № 216.

чения. В «живопырье» оставалось лишь 17 депутатов³⁵², через месяц, в конце февраля, их будет 15³⁵³.

Крестьяне с недоверием относились к лидерам депутатских объединений, часто принадлежавших к поместному дворянству. 6 марта 1913 г. член фракции националистов М. Г. Воробьев писал своему коллеге из группы правых Г. П. Цыганову: «Лучше подальше быть от таких господ. Никогда они не согласятся от своих дворянских привилегий и улучшить правовое положение крестьян. Не следует нам, мужикам, идти по их указке»³⁵⁴. Крестьяне чувствовали себя обиженными и требовали соблюдения своих прав. В декабре 1912 г. те из них, что числились во фракции октябристов, настаивали, чтобы хотя бы одного из их представителей делегировали в бюджетную комиссию³⁵⁵. Однако большинство членов фракции высказалось против. М. М. Алексеенко признал возможным включить в список одного из крестьян, если какое-нибудь объединение вдруг откажется от своего места в комиссии. П. А. Неклюдов прочитал отповедь «взбунтовавшимся» однопартийцам: «В Государственной думе мы все равны, что между нами не должно быть ни дворян, ни крестьян, а есть только совершенно равноправные члены Думы, которые во имя взятых на себя гражданских обязанностей должны работать там, где они могут быть полезны. В силу этого я и не понимаю, причем тут член от крестьян»³⁵⁶.

В III Думе крестьяне зачастую голосовали солидарно, иногда даже вопреки своей фракционной принадлежности. В ноябре 1908 г. крестьяне, принадлежавшие к правой группе, вопреки мнению фракции выступали против финансирования церковно-приходских школ, считая, что в них было заинтересовано лишь духовенство³⁵⁷. 30 октября 1909 г. октябрист М. Д. Чельшев в отличие от однопартийцев отказался поддержать законопроект судебной реформы. Более того, он озвучил коллективное обращение депутатов-крестьян, в котором высказывалось резкое неприятие правительственной инициативы, которая не учитывала интересов большинства населения страны и, напротив, очевидно ущемляла их. Чельшеву аплодировали и справа, и слева, и при этом «шикали» в центре – с октябристских скамей. Схожим образом на том же заседании выступал и националист Г. А. Андрийчук: «В настоящее время мы, крестьяне, желающие защищать права своих избирателей, начинаем погружаться в траур. Правительство и большинство Государственной думы заставляют нас отказаться от на-

³⁵² Русь. 29 января 1908. № 28.

³⁵³ Старая почта. 28 февраля 1908. № 249.

³⁵⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 920. Л. 465.

³⁵⁵ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 12. Л. 90б.

³⁵⁶ Там же. Л. 10.

³⁵⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 337. Л. 59.

ших прав, дарованных нам в Бозе почившим государем императором Александром II., который нам даровал право иметь волостной суд»³⁵⁸. «Вы хотите нас, крестьян закабалить и взять под свою опеку, в цепкие руки не только в каких-нибудь экономических интересах, но даже под судейскую власть хотите взять крестьян», – говорил депутат от фракции правых Я. Г. Данилюк³⁵⁹. У крестьян были свои побудительные мотивы к голосованию. Так, весной 1912 г., поддерживая кредиты на строительство флота, они, прежде всего, рассчитывали получить нагрудный знак члена Думы. Правда, несмотря на положительный исход голосования, крестьяне остались без знака³⁶⁰.

К концу октября 1909 г. была образована крестьянская беспартийная группа. Ее председателем стал М. Д. Чельшев. Целью объединения была координация действий крестьянских депутатов при разрешении вопросов, непосредственно относившихся к интересам их сословия. Во всех остальных случаях члены группы сохраняли полную свободу голосования. Возникновение нового депутатского объединения вызвало раздражение не только правых. Председатель Думы Н. А. Хомяков отмечал, что создание крестьянской группы провоцировало сословную рознь в нижней палате. Схожую точку зрения защищала и сама фракция октябристов. Ее лидеры встретились с депутатами, принадлежавшими «Союзу 17 октября», и пытались убедить их выйти из состава крестьянской группы, одно существование которой расшатывало думский центр, а, следовательно, ставило под вопрос дальнейшую работу III Думы. Однако повлиять на настроения крестьян в большинстве случаев не удалось³⁶¹.

И в IV Думе, в ноябре 1912 г., образовалась крестьянская группа. Она объединила 25–28 депутатов. Во главе группы встал казак М. А. Караулов³⁶². Объединение играло немалую роль в думской жизни. В марте 1913 г. крестьянская группа выступила с порицанием своих правых сочленов за поддержку политики их фракции, направленной на скорейший роспуск Думы. Крестьяне категорически отвергли это обвинение. Напротив, они бесповоротно решили выйти из состава правой группы, вознамерившейся идти «походом против народного представительства»³⁶³. 30 октября 1913 г. состоялось совещание правых крестьян, крестьян-националистов и крестьян-октябристов, которые в большинстве своем возмущались поведением своих «господ», интриговавших против правительства В. Н. Коковцова. Кроме того, собравшиеся вы-

³⁵⁸ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. СПб., 1910. Т. 1. Стб. 1074.

³⁵⁹ Там же. Стб. 1087.

³⁶⁰ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 94.

³⁶¹ Около Думы // Русские ведомости. 22 окт. 1909. № 242. С. 3.

³⁶² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 2. С. 5–6.

³⁶³ Там же // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 7.

ражали недовольство, что лидеры фракций практически не обращают внимание на самые насущные экономические нужды деревни³⁶⁴.

В марте 1914 г. на пленарном заседании обсуждалось предложение 32 депутатов-крестьян об увеличении на 10 человек численности комиссии по замене сервитутов в Варшавском генерал-губернаторстве и в Холмской губернии. Это давало бы крестьянам подавляющее преимущество над их оппонентами. В числе противников предложения выступил лидер прогрессистов И. Н. Ефремов. При голосовании вставанием данная инициатива была отвергнута 113 голосами против 98. Однако при повторной баллотировке результаты оказались противоположными: за предложение крестьян высказалось 130, против – 106. Причем к этому предложению присоединился поддавшийся давлению И. Н. Ефремов и многие члены фракции прогрессистов³⁶⁵. Крестьянская группа оказывала влияние и на левые скамьи Думы. 10 февраля 1916 г. член фракции земцев-октябристов, а впоследствии и министр внутренних дел А. Д. Протопопов писал жене, что незадолго до Высочайшего посещения Думы к нему подошел депутат, принадлежавший к одной из социалистических фракций, с таинственными словами: «Раз нам делают сюрприз, мы сделаем тоже сюрприз». Протопопов обратился к крестьянской группе, которая пресекла любые возможные неожиданности со стороны левого крыла нижней палаты³⁶⁶.

Крестьянская группа страдала недостатками всех прочих депутатских объединений. Она была слабо организована и далеко не всегда могла координировать действия депутатов. 8 июня 1913 г. один из ее членов писал: «Наша группа предоставлена сама себе и без руля и без ветрил не движется мерно и плавно, а тычется по сторонам. [М. А.] Караулов как-то все уклоняется от всякого руководства, а других способных на это нет»³⁶⁷. Группе приходилось бороться за «думских крестьян», которых многие хотели повести за собой. Например, в январе 1913 г. в нижней палате обсуждалась возможность образования альтернативного крестьянского объединения, которое могло возникнуть по инициативе думского духовенства³⁶⁸. Любая попытка принять какой-либо программный документ был чревата риском. В январе 1914 г. в крестьянской группе решили утвердить проект общей платформы. Депутаты споткнулись на первом существенном вопросе: нужно ли в платформе упоминать Манифест 17 октября, утверждая его фундаментальное значение в политической жизни Рос-

³⁶⁴ Донесения Л. К. Куманина... /// Вопросы истории. 1999. № 8. С. 25–26.

³⁶⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 985. Л. 401об.

³⁶⁶ Там же. Д. 1050. Л. 366.

³⁶⁷ Там же. Д. 925. Л. 993.

³⁶⁸ Там же. Д. 916. Л. 89.

сии. 27 крестьян проголосовали за, а 10 – против. В итоге 29 крестьян из 37 подписали разработанный документ³⁶⁹.

«Слабость» думского крестьянства заключалась еще и в том, что оно больше, чем другие, опасалось роспуска нижней палаты, так как было чрезвычайно заинтересовано в получении депутатского жалования. Именно поэтому в мае 1908 г. при рассмотрении ассигнования на флот крестьяне были склонны поддержать правительство, а не лидеров думского центра. В этой связи А. И. Гучков замечал: «Посмотрите на крестьян. Достаточно было легкого сквозняка, как у них все изменилось»³⁷⁰.

О своем думском объединении задумывалось и духовенство. В III Думе образование такой группы, казалось бы, облегчалось тем фактом, что многие священнослужители компактно проживали в столице в Митрофановском подворье³⁷¹. 17 ноября 1907 г. состоялось совещание представителей думского духовенства, на котором епископ Евлогий отметил, что полемические выпады священников друг против друга на пленарных заседаниях абсолютно неприемлемы. Представители духовенства, занимавшие места на левом фланге Думы, возражали епископу. Они напомнили, что им приходится лишь защищаться от неоправданной критики своих правых коллег. В тот день между священниками согласия не было³⁷². Позиция многих архиереев, требовавших безусловного подчинения, лишь отпугивала депутатов. Так, епископ Митрофан строго наставлял представителей духовенства, что «священнослужители должны быть исполнителями предписаний Святейшего Синода, этой достойнейшей главы церкви»³⁷³.

В октябре 1909 г. была вновь предпринята попытка образовать группу духовенства. Помимо священников, в нее должны были войти независимые депутаты, не примыкавшие ни к какой фракции, которые бы признавали Манифест 17 октября и отстаивали идеалы православия и самодержавия. К только что образуемому объединению примкнули непопулярные в Думе правые октябристы во главе с Я. Г. Гололобовым. Это смутило многих священников. В итоге депутатская группа и на этот раз не образовалась³⁷⁴.

И все же объединение было создано. 12 февраля 1910 г. на его собрание явилось около 40 священников. Некоторые из них принадлежали к оппозиции. Первый вопрос, который им пришлось обсудить совместно, – это смета Святейшего Синода³⁷⁵.

³⁶⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 11–12. С. 15.

³⁷⁰ В парламентских кругах. Впечатления // Речь. 24 мая 1908. № 124.

³⁷¹ Васильев Т. Думское духовенство // Русские ведомости. 14 июня 1912. № 136.

³⁷² Около Думы // Русские ведомости. 20 ноября 1907. № 266.

³⁷³ Беседа с епископом Митрофаном // Голос Москвы. 9 дек. 1907. № 285.

³⁷⁴ Около Думы // Русские ведомости. 14 окт. 1909. № 235.

³⁷⁵ Около Думы // Русские ведомости. 13 февраля 1910. № 35.

Управлять духовенством было сложнее, чем сформировать депутатскую группу с его участием. Некоторые священники не оправдывали надежд своих правых избирателей. В ряде случаев их взгляды заметно радикализировались в ходе думских занятий. Например, депутат III Думы от Подольской губернии отец М. И. Сендерко, входивший во фракцию умеренно-правых, после первой сессии перешел к прогрессистам³⁷⁶. 24 ноября 1909 г. он писал священнику Л. Марцешевскому: «Я сам уважал Союз русского народа – он спас: 1) самодержавие, 2) православие и 3) народность. Но оказалось, что самодержавие есть самоуправство бюрократии, православие – синодалов, а не православная церковь, а народность есть травля народностей. И слепым бросается в глаза, что за эти три начала стоит бюрократия, князья церкви и все, у кого рыльце в пушку»³⁷⁷. Такое поведение депутата возмутило духовенство Подольской епархии. Зимой 1910–1911 гг. оно инициировало вопрос об исключении Сендерко из состава Думы, сославшись на то, последний ко времени выборов не обладал установленным цензом³⁷⁸. В ноябре 1908 г. фракция умеренно-правых приняла решение исключить отца Н. Ф. Лебедева из своих рядов за то, что он голосовал вместе с левыми и даже аплодировал им³⁷⁹. Примечательно, что изгнанный депутат вступил во фракцию правых³⁸⁰.

У правительства были свои аргументы в разговоре с духовенством. В мае 1907 г. Святейший Синод угрожал расстричь 5 священников-трудовиков, если они не переменят своих убеждений и не перейдут к крайним правым³⁸¹. Митрополит Антоний вызвал к себе этих депутатов и потребовал, чтобы они через четыре дня покинули трудовую группу³⁸². Отец Ф. В. Тихвинский в недоумении говорил: «Я всю жизнь составлял свои убеждения. Как же их вдруг переменить? Да еще до пятницы». В итоге сомневающийся священнослужитель был лишен сана³⁸³. В III Думе т. н. «благонравные» священники получали особое казенное содержание в своих епархиях, государственные награды, должности в столице. Их обеспечивали дешевыми квартирами с отменным питанием. Иная судьба ждала представителей, солидаризировавшихся с оппозицией. Так, против отца А. А. Попова было возбуждено судебное дело с малообоснованным обвинением. Священники П. И. Исполатов и И. В. Титов были лишены права

³⁷⁶ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 554.

³⁷⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 402. Л. 9.

³⁷⁸ Из кулуаров Государственной думы... С. 77–78.

³⁷⁹ Слово. 15 ноября 1908. № 621.

³⁸⁰ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 322.

³⁸¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 205. Л. 56.

³⁸² Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. II. Сессия II. СПб., 1907. Ч. 2. Стб. 595.

³⁸³ ГА РФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3197. Л. 205, 207.

к священнослужению³⁸⁴. Выступая перед общим собранием Государственной думы 8 марта 1912 г. граф А. А. Уваров обратил внимание присутствовавших на «красивого черного брюнета» в министерской ложе. По сведениям Уварова, он был сотрудником Святейшего Синода, и в его задачу входила слежка за деятельностью священнослужителей – членов нижней палаты³⁸⁵.

Синод порой прибегал к репрессивным мерам и в отношении высокопоставленных архиереев. Осенью 1912 г. обер-прокурор Святейшего Синода В. К. Саблер предложил архиепископу Евлогию возглавить в будущей IV Думе группу священнослужителей, в которую, по его расчетам, могли войти 60–70 депутатов. Евлогий категорически отказался, считая, что образование подобного объединения противоречило самой природе православия в России. За этим заявлением последовали санкции. Синод запретил Евлогию выставлять свою кандидатуру в депутаты Думы³⁸⁶. Осенью 1913 г. депутату епископу Никону Святейший Синод не предоставлял отпуска для работы в нижней палате. По словам епископа Анатолия, это было связано с недовольством «синодалов» политическими взглядами архиерея³⁸⁷.

Несмотря на возражения Евлогия, в ноябре 1912 г., в самом начале работ IV Думы, в очередной раз была предпринята попытка организовать группу духовенства. 14 ноября состоялось совещание всех думских священников. Председательствовал епископ Никон. Многие представители духовенства выступили открыто против создания «церковно-народной группы», которая бы неизбежно подчинялась епископату. Позиция Никона, убеждавшего собравшихся, что членство в какой-либо партии противоречит совести пастыря, не нашла понимания³⁸⁸. Совещание 21 ноября затянулось до поздней ночи. Большинство священников вновь высказалось против учреждения такого объединения³⁸⁹. Кроме того, созданию группы препятствовали фракции, не желавшие конкурировать с архиереями за голоса депутатов-священников. В первую очередь речь шла о думских правых. 29 ноября 1912 г. отец И. К. Карпинский писал архимандриту Виталию: «Образование церковно-народной группы, которую мы Дума-ли составить, уезжая из дома, отложено до более удобного времени.

³⁸⁴ Васильев Т. Думское духовенство // Русские ведомости. 14 июня 1912. № 136. С. 2.

³⁸⁵ Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. III. Сессия V. СПб., 1912. Т. 3. Стб. 1074. Эти слова вызвали возмущение в кругах, близких к Св. Синоду. Так, бывший обер-прокурор Святейшего Синода писал жене: «Заметила ли ты, как скверно граф Уваров в Государственной думе оскорбил бедного Терновцева, сказав в своей речи, что всем в Думе известен “красивый брюнет”, который будто бы шпионит за батюшками – членами Думы? Прямо гнусно!» (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 563. Л. 778).

³⁸⁶ Евлогий (Георгиевский) митрополит. Указ. соч. С. 213–214.

³⁸⁷ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 18.

³⁸⁸ Крушение церковной группы // Голос Москвы. 15 ноября 1912. № 264.

³⁸⁹ Утро России. 23 ноября 1912. № 270.

Мысль [об] образовании такой группы правые встречают с нахмуренным челом»³⁹⁰.

Тем не менее, 23 ноября 1912 г. было принято решение о создании особого кружка депутатов-священников. Там предполагалось зачитывать доклады, посвященные современному положению церкви. К работе кружка планировалось привлечь как светских депутатов – знатоков религиозного вопроса, так и экспертное сообщество, не представленное в Думе³⁹¹.

Объединяя депутатов разных взглядов и убеждений, лавируя между правым крылом Думы и правительством (и в особенности Святейшим Синодом), группа зачастую оказывалась в ложном положении. Так, например, случилось при обсуждении ассигнований Морскому министерству. Большинство священнослужителей приняло решение голосовать против кредитов на судостроение. Однако, под давлением Столыпина лидеры объединения изменили свою точку зрения. Они сообщили об этом руководству фракции националистов, которое, вместо ожидавшихся похвал, подвергло духовенство сокрушительной критике. Священнослужителям вновь пришлось согласиться, но об этом знало меньшинство членов группы: оповестить всех уже не удалось. В итоге духовенство – «в замешательстве: во время голосования то вставало, то садилось при дружном смехе посвященных в дело»³⁹².

Сугубо региональные интересы представляло польское коло. В I Думе в него ходило от 63 до 70 депутатов (т. е. около 12–13 % всего депутатского корпуса), во II Думе – 47³⁹³. По словам октябриста М. Я. Капустина, поляки «явились чужими в Государственной думе и пришли сюда только ради Польши. Они – прежде всего, польские патриоты... Они видят, что Дума может помочь Польше, и потому пришли сюда. Они культурны, образованы, но узкопатриотичны». Во II Думе любое голосование по общероссийским проблемам члены кола связывали с решением польских вопросов. В частности, они были готовы пойти на осуждение террористических актов, если бы правительство постаралось бы удовлетворить их национальные интересы³⁹⁴. Впрочем, существовали и другие национальные, региональные, конфессиональные объединения, в которые входила значительная

³⁹⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 584. Л. 2871.

³⁹¹ Утро России. 23 ноября 1912. № 270.

³⁹² Васильев Т. Думское духовенство // Русские ведомости. 14 июня 1912. № 136. По преимуществу в Думе был принят следующий порядок открытого голосования: выступавшие против законопроекта вставали, поддерживавшие его – продолжали сидеть (Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 136).

³⁹³ Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006. С. 708.

³⁹⁴ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 13.

часть депутатского корпуса. В I Думе группа автономистов объединяла от 80 до 155 депутатов³⁹⁵. Во II Думе 30 голосов было у мусульман, 17 – у казаков³⁹⁶, 47 – у Украинской громады³⁹⁷, 12 – у группы Западных окраин³⁹⁸. Эти объединения, подобно всем прочим депутатским союзам, в организационном отношении не были слишком устойчивы. В них входили народные избранники, принадлежавшие к различным фракциям³⁹⁹. Так, лидер автономистов I Думы А. Р. Ледницкий принадлежал фракции кадетов и группе Западных окраин⁴⁰⁰. Лишь 6 членов объединения не числились среди конституционных демократов или трудовиков⁴⁰¹. Причем депутаты-автономисты во многих случаях придерживались очень далеких друг от друга взглядов. Характерно, что среди членов группы были как сторонники радикального решения аграрного вопроса, так и крупные землевладельцы, справедливо опасавшиеся за свою собственность⁴⁰².

В III и IV Думе национальные группы утратили свое влияние. Так, в IV Думе совокупная численность национальных объединений составляла 25 народных избранников (т. е. около 5 % всего депутатского корпуса)⁴⁰³. И все же с депутатскими землячествами приходилось считаться: члены нижней палаты из одной губернии часто координировали свои действия⁴⁰⁴.

Во II Думе, в конце марта 1907 г., была образована Сибирская группа, объединявшая свыше 20 депутатов. Преимущественно в нее входили представители левых фракций. Одну треть составляли кадеты. Многие члены объединения одновременно входили во фракцию мусульман. Сибирская группа образовала несколько комиссий для обсуждения проблем, касавшихся азиатской части России. Депутаты-сибиряки объединились и в III Думе, составив группу в 14 человек. 6 из них входили во фракцию кадетов, трое – трудовиков, столько же числилось среди социал-демократов. Кроме того, к группе присое-

³⁹⁵ Усманова Д. М. Мусульманские представители в российском парламенте. Казань, 2005. С. 246–247.

³⁹⁶ Демин В. А. Государственная дума России (1906–1917): Механизм функционирования. М., 1996. С. 39.

³⁹⁷ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 636.

³⁹⁸ Там же. С. 203.

³⁹⁹ Там же. С. 385.

⁴⁰⁰ Усманова Д. М. Указ. соч. С. 247.

⁴⁰¹ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 448.

⁴⁰² Там же. С. 6–7.

⁴⁰³ Усманова Д. М. Указ. соч. С. 254.

⁴⁰⁴ По мнению Р. Эдельмана, и фракция националистов на практике защищала региональные интересы, а именно православных помещиков западных окраин Российской империи (Edelman R. The Election to the Third Duma: roots of the nationalist party // The politics of rural Russia, 1905–1914. Bloomington – L., 1979. P. 103–107).

динился один октябрист и один прогрессист. В IV Думе численность объединения осталась неизменной: 14 кадетов. В нее вошли 7 кадетов, 5 трудовиков, один социал-демократ и один беспартийный⁴⁰⁵.

Депутаты от Волынской губернии находились в фактической зависимости от настоятеля Почаевской лавры архимандрита Виталия, который им приказывал, давал советы, требовал докладов. В конце ноября 1908 г. он дал им указание прибыть через месяц в Почаев, чтобы встретиться с местными крестьянами, отчитаться за прошлую работу и выслушать наставления на будущее⁴⁰⁶. В начале работы IV Думы Виталий решал проблему распределения волыньских депутатов по фракциям. В частности, он ставил вопрос о возможности их вхождения в крестьянскую группу, которую организовывал примыкавший к прогрессистам М. А. Караулов. Архимандрит не возражал. По мнению Виталия, это могло повернуть вправо только лишь образующееся объединение. И. К. Карпинскому пришлось его разубеждать: «По-моему, ввести в эту группу наших волыньских крестьян, хотя бы на условиях известного компромисса, рискованно; завести их в объятия левых мы можем очень легко, но вырвать их оттуда мы не умеем»⁴⁰⁷.

Самарские депутаты III Думы часто собирались в гостиничном номере губернского предводителя дворянства А. Н. Наумова, с которым их связывали товарищеские отношения⁴⁰⁸. Первое такое совещание состоялось 31 октября 1907 года⁴⁰⁹. 19 ноября 1907 г. прошло учредительное собрание группы депутатов казачьих областей, которую возглавил кадет К. Л. Бардиж. По предложению В. А. Харламова, объединение не стало вырабатывать общую программу, признавая, что она объединяет людей самых разных политических убеждений. И. Н. Ефремов указал депутатам ближайшие цели новой группы: выработать общую позицию относительно правительственных законопроектов, касавшихся казачьих интересов, добиться участия своего представителя в работе комиссии по государственной обороне⁴¹⁰. Аналогичное объединение образовалось и в IV Думе – 18 ноября 1912 г. В него вошли 10 кадетов, 2 прогрессиста, 1 правый и 1 беспартийный⁴¹¹. В IV Думе также периодически происходили совещания депутатов от Области Войска Донского⁴¹².

⁴⁰⁵ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 556–557.

⁴⁰⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 340. Л. 86.

⁴⁰⁷ Там же. Д. 584. Л. 2871.

⁴⁰⁸ Наумов А. Н. Указ. соч. Т. 2. С. 139

⁴⁰⁹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 2. Л. 8.

⁴¹⁰ Около Думы // Русские ведомости. 20 ноября 1907. № 266.

⁴¹¹ Донесения Л. К. Куманина.... // Вопросы истории. 1999. № 1. С. 21.

⁴¹² Там же. С. 10–11.

Депутаты стремились организованно защищать и корпоративные интересы – прежде всего, органов местного самоуправления. В III и IV Думах существовала особая беспартийная земская группа. Объект ее особого внимания – законодательство, регулировавшее деятельность земств. По вопросам его реформирования она самостоятельно вступала в контакт с правительственными чиновниками (например, весной 1913 г. с министром внутренних дел Н. А. Маклаковым)⁴¹³. В земскую группу входили многие депутаты, даже не имевшие прямого отношения к органам местного самоуправления. Руководство объединения решило пресечь эту практику постановлением от 16 марта 1913 г., оставив в группе настоящих и бывших членов земских управ, земских гласных и служащих. Тем не менее, она оставалась многочисленной. В нее входило 96 депутатов разных фракций, не считая земцев Государственного совета, которые с ней активно сотрудничали⁴¹⁴. 31 марта 1913 г. группа даже провела совместное совещание с представителями верхней палаты и членами Совета по делам местного хозяйства⁴¹⁵. 25 февраля 1913 г. образовалась и городская группа⁴¹⁶, которая надеялась в скором времени подготовить проект Городового положения. С этой целью в июне 1913 г. она провела анкетирование всех городских управлений для сбора материалов о составе избирателей по роду ценза, об общем числе квартиронанимателей и так далее⁴¹⁷.

Фракции категорически возражали против образования такого рода объединений. В апреле 1910 г. октябрист А. В. Еропкин писал: «И если мыслима особая земская партия, то почему не быть тогда и партии городской, мещанской, ремесленной, духовенства, чиновничьей, купеческой и проч.? Политическую партию нельзя смешивать с классом или сословием, а тем менее с какими-либо учреждениями, ибо политическая партия должна иметь политическую программу и физиономию. Иначе кто же будет голосовать за нее на выборах»⁴¹⁸.

* * *

Дума – своего рода сколок русского общества, в котором архаика соседствовала с проявлениями стремительной модернизации. И в нижней палате заседали депутаты, принадлежавшие к разным «мирам». Были «радетели» за нужды своей местности или сословия,

⁴¹³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 549.

⁴¹⁴ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 18.

⁴¹⁵ Там же // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 13.

⁴¹⁶ Там же // Вопросы истории. 1999. № 3. С. 26.

⁴¹⁷ Там же // Вопросы истории. 1999. № 7. С. 18.

⁴¹⁸ Еропкин А. В. Октябристы // Голос Москвы. 15 апр. 1910. № 86.

более характерные для сословно-представительных учреждений⁴¹⁹. Были же народные избранники, говорившие языком партийных программ. По крайней мере, по этой причине нельзя свести группировку депутатов к фракционному делению. Возникали альтернативные формы объединения народных избранников: группы крестьян, священников, земцев, городских деятелей и т. д. Кроме того, недавно образованные, не слишком авторитетные в обществе партии не могли организовать устойчивые фракции. Чаще всего последним грозил распад с момента их основания. Проблема усугублялась низкой дисциплиной депутатов, нередко голосовавших вразрез с решением фракционного руководства и регулярно пропускавших думские заседания. В этих условиях большую роль должно было играть руководство нижней палаты, которое лучше других представляло все «подводные течения» и могло подыскивать необходимую комбинацию для разрешения того или иного вопроса. Таким образом, в Государственной думе не было единого центра принятия решений. Существовало множество разноуровневых участников диалога с правительством: это руководство Думы и ее комиссий, организационно рыхлые и неустойчивые фракции, региональные, сословные, корпоративные объединения народных избранников и, наконец, отдельные депутаты.

⁴¹⁹ Рейснер М. А. Избирательное право // Политический строй современных государств: В 2-х т. СПб., 1905. Т. 1. С. 84.

ГЛАВА 3. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

§ 1. Ритм законотворческого процесса

Большую часть правительственных законопроектов составляла т. н. «вермишель», «закончики»¹. Ф. А. Головин называл их «хозяковской вермишелью» по имени председателя III Думы. При этом председатель Думы второго созыва восклицал: «Признайтесь, господа, едва ли вы считаете возможным кормить народ одной вермишелью, приготовленной на кухне Столыпина»². Такая структура корпуса обсуждавшихся законопроектов в значительной мере объяснялась архаичной традицией дореформенного законодательства, не знавшего различия между указом и законом, когда даже малозначимые подзаконные акты нуждались в санкции императора. Дабы государственная машина работала эффективно, существовали различные процедуры проведения законов. Ситуация качественно изменилась при возникновении законодательного представительства. 17 января 1908 г. на заседании Государственной думы барон А. Ф. Мейендорф объяснял депутатам: «При прежнем строе существовал один нормальный законодательный порядок и наряду с этим приблизительно столько же законодательных путей, сколько проходов между сидениями в этом зале. Некоторые из этих путей были подлиннее, другие покороче, и я скажу, что некоторые были так коротки, что они для своего прохождения не требовали срока, превышающего период горения хорошей сигары. И вот жизнь заставляла идти различными законодательными путями, если включить всеподданнейшие доклады министров, достигавшие количества, по крайней мере, 20... Этими 20 путями удовлетворялись жизненные потребности на всевозможных поприщах – и временные, и постоянные изменения штатов, всевозможные финансовые меры». В новых условиях большинство из этих путей сводились к одному, предполагавшему прохождение законопроектов через представительные учреждения. «Теперь одну Думу заставляют делать все то, что в прежнее время делали 20 путями» – и это, по мнению Мейендорфа, заметно затрудняло работу депутатов³.

Такое положение вещей определяло ритм работы законодателей. С этой проблемой в полной мере столкнулась уже II Дума. По словам В. А. Маклакова, она, «очевидно, не могла поспеть за министерской

¹ Граф А. А. Бобринский писал: «Это т. н. “законодательная вермишель”, отличительная черта коей та, что 9/10 членов Государственной думы ни одного из законов, мелькающими перед ними с неимоверной быстротой не читали и, о чем будет речь, абсолютно не знают» (РГАДА. Ф. 1412. Оп. 2. Д. 233. Л. 10).

² РГИА. Ф. 1625. Оп. 1. Д. 8. Л. 24.

³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия I. СПб., 1908. Ч. 1. Стб. 1312.

плодovitостью. В нее ежедневно поступали и мелкие, и крупные законопроекты, подготовленные канцеляриями на досуге междумского отдыха, и число внесенных таким образом законов в первые недели Думы превысило цифру 300»⁴. 12 мая 1907 г. на совещании президиума Думы и представителей фракций было решено обсуждать «мелкие» законопроекты два раза в неделю от 7 до 10 часов вечера после окончания пленарного заседания⁵. По подсчетам Л. Неманова, обсуждение «вермишели» заняло 27 % времени пленарных заседаний III Думы в первую сессию ее работы⁶.

Эта проблема и в дальнейшем не теряла своей злободневности. Так, от первой сессии III Думы остались 209 нерассмотренных «закончиков», в течение осени 1908 г. поступило еще 292 законопроекта. Помимо этого, с 15 октября по 15 ноября правительство внесло на обсуждение депутатов 579 условных кредитов на сумму 154 млн. руб.⁷. 15 марта 1909 г. депутат от фракции октябристов Г. Г. Лерхе докладывал своим избирателям: «Временных законов у нас масса. Наступили сроки окончания их действия, и приходилось решать, как быть. Из временных финансовых законов после созыва 3-ей Думы окончились сроки законов о промысловом обложении, об оброчных податях, и Министерство финансов требовало немедленного их продления, ибо иначе оно лишено было бы права взимать эти налоги. Истекли сроки земских раскладок, истек срок закона о беспошлинном ввозе судов, кончились сроки субсидий пароходных срочных сообщений по Черному морю, по морям Дальнего Востока, по рекам Лене, Амуру, Зее, Печоре. И если бы немедленно не рассмотреть этих законов, то все эти пароходные линии приостановились бы. Вы, может быть, думаете, господа, что все такие, не терпящие отлагательства законопроекты были сразу представлены к началу сессии, чтобы дать возможность их распределить и планомерно работать. Я также думал, что это так будет, но в действительности случилось наоборот, законопроекты эти вносились в Государственную думу часто за месяц, за два до истечения срока закона, и приходилось прерывать начатую работу и браться за законопроект». Проблему составляло также и то, что эти правительственные проекты вносились вразнобой. Это не позволяло рассматривать в комплексе однотипные законодательные инициативы. «К ведению финансовой комиссии, например, относится вопрос об установлении сборов с приезжих в разных курортах. Нам (в Думу. – К. С.) внесли семь законопроектов об установлении сборов с приезжих в разных

⁴ Маклаков В. А. Думский Наказ // Московский еженедельник. 23 июня 1907. № 20–21. С. 22.

⁵ В думских комиссиях и фракциях // Русские ведомости. 15 мая 1907. № 109.

⁶ Неманов Л. Итоги первой сессии // Речь. 6 июля 1908. № 160.

⁷ Около Думы // Русские ведомости. 15 ноября 1908. № 266.

курортах. Одни внесли в начале сессии, другие – в середине, третьи – недавно. И каждый пришлось рассматривать отдельно вместо того, чтобы сразу рассмотреть один общий закон»⁸. Эта ситуация объяснялась и отсутствием опыта у депутатов, которые поначалу не умели рационально организовать собственную работу. Так, в первую сессию III Думы в нижнюю палату были внесены однотипные законопроекты об учреждении стипендий в различных учительских институтах. В итоге «в совершенно одинаковых случаях рассматривались и докладывались [законопроекты] по одиночке, разными лицами с повторением тех же соображений, сомнений и т. д.»⁹.

Порой именно депутаты, а именно их недоверие к правительству, способствовали большому числу «закончиков». Дума отпускала кредиты ведомствам лишь на определенный срок (не более, чем на три года). Следовательно, задолго до его истечения министерства должны были просить депутатов о дальнейших ассигнованиях. Согласно воспоминаниям бывшего министра торговли и промышленности С. И. Тимашева, «таких временных законов постепенно накопилось очень много и главная забота ведомства была направлена к тому, чтобы обеспечить их продление. Несомненно, что указанным приемом Дума чрезвычайно осложняла собственную работу»¹⁰.

Депутаты предлагали различные пути оптимизации законотворческой деятельности. Во II Думе октябристы предложили создать особую комиссию, которая бы рассматривала бы «закончики». Против этой меры высказались кадеты, которые считали, что работа такой комиссии отвлечет немногочисленных специалистов от подготовки наиболее важных законопроектов¹¹. Октябрист С. Т. Варун-Секрет в письме от 18 мая 1909 г. задавался вопросом: «Почему Думе, не отказываясь от своих законодательных прав, не передать временно массу мелких вопросов правительству на его разрешение». Вместо этого, нижняя палата «загромождает себя дребеденью вроде увеличения штата городских в Царевококшайске»¹². В поисках решения депутаты обращались к западноевропейскому, преимущественно британскому опыту. Октябрист С. И. Шидловский в своих воспоминаниях с восхищением описывал английскую парламентскую процедуру обсуждения «законодательной вермишели»: раз в неделю в 7 часов утра заместитель спикера открывал заседания парламента в присутствии хотя бы одного депутата и без ка-

⁸ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК, 1907–1915: В 2-х т. М., 2000. Т. 2. С. 37.

⁹ В. А. Маклаков о думской работе // Новое время. 17 янв. 1908. № 11440.

¹⁰ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 88.

¹¹ [Кизеветтер Е. Я.] Революция 1905–1907 гг. глазами кадетов (Из дневников Е. Я. Кизеветтера) // Российский архив. М., 1994. Вып. 5. С. 402–403; [Головин Ф. А.] Воспоминания Ф. А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 5. С. 142–143.

¹² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 381. Л. 60.

кой-либо дискуссии пропускал многочисленные «закончики» сразу во всех чтениях¹³. В действительности в Государственной думе поступали схожим образом. Например, в соответствии с планом работ депутатов на 1909 г. около 200 условных кредитов должны были быть проголосованы за 1–2 заседания¹⁴. Особенно интенсивная работа падала на конец легислатуры. Так, в мае 1911 г. на повестку дня ставилось по 100 законов в день. Три закона проходили в полторы минуты. «Ни докладчики, ни сам председательствующий князь Волконский не знали, что они голосуют, и когда возбуждался кем-либо какой вопрос, они отвечали: «Там разберутся», то есть Канцелярия [разберется]»¹⁵. Уже в феврале 1912 г., незадолго до завершения работы III Думы, Я. В. Глинка замечал: «Все (депутаты. – *Ред.*) нервничают, хотят побольше пропустить до конца полномочий законов, времени не хватает, кидаются от одного закона к другому, получается, по меткому выражению одного из членов Думы, законодательная чехарда»¹⁶. В этом законодательном «калейдоскопе» порой терялись и важные проекты. Граф А. А. Бобринский писал: «В этой вермишели мелких нет-нет промелькнут законы более серьезного значения. Но и они не прочитаны и не обсуждены. Разобраться в бесчисленном количестве получаемого ежедневно из канцелярии Таврического дворца печатного материала и докладов свыше человеческих сил»¹⁷. Так, это касалось законопроектов, определявших строительство железнодорожных линий – например, ветки Гришино–Ровно. 11 июня 1914 г. эта инициатива проходила в Думе в числе прочих 69 законопроектов и, естественно, не могла быть предметом особого разбирательства. Проекты докладывались «с кинематографической быстротой, когда слово “принято” оглашаемое председателем, уподоблялось тиканью часового маятника»¹⁸.

В некоторых случаях сами депутаты стремились к тому, чтобы их законопроекты прошли в числе «вермишели». Это давало надежду то, что депутатская инициатива прошла бы незамеченной для «завсегдатаев» Таврического дворца, а, следовательно, не вызвала бы общественной дискуссии. Как раз в силу этого В. К. Анреп надеялся, что подготовленный им законопроект об объединении школ различных категорий и ведомств будет проголосован в числе прочих закончиков¹⁹.

¹³ Шидловский С. И. Воспоминания: В 2-х т. Берлин, 1923. Т. 1. С. 124.

¹⁴ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 20. Л. 38.

¹⁵ Глинка Я. В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 84.

¹⁶ Там же. С. 90. Согласно письму сотрудника канцелярии Думы Г. А. Алексеева от 18 июня 1913 г., «в Думе настроение очень легкомысленное, и депутаты спешат пропускать мелкие дела с молниеносной быстротой, чтобы предаваться развлечениям вроде поездок в шхеры, посещений разных автомобильных и авиационных парков» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 926. Л. 1018).

¹⁷ РГАДА. Ф. 1412. Оп. 2. Д. 233. Л. 11.

¹⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 989. Л. 827.

¹⁹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 6. Л. 20.

Однако существовала проблема не только «мелких», но и «крупных» законопроектов. Они предполагали долгое обсуждение. Следовательно, насущным становился вопрос о порядке очередности их рассмотрения. Во II Думе 12 мая 1907 г. на совместном совещании президиума и представителей фракций было решено ставить их в повестку дня по мере их важности. Эта, казалось бы, вполне разумная точка зрения критиковалась кадетами – И. В. Гессеном и князем П. Д. Долгоруковым. По их мнению, установленный порядок не учитывал «графика» работы комиссий, которые тратили большую часть своего времени как раз на обсуждение наиболее важных законов, и было бы неразумно их подгонять к определенному сроку²⁰.

В III Думе ситуация в корне изменилась. Теперь наиболее значимые законопроекты часто пугали самих депутатов. Совет старейшин Думы (Senioren-Convent) намеренно отсрочивал их обсуждение. Так, на его заседании в ноябре 1908 г. было принято решение ставить в повестку дня, прежде всего, те вопросы, которые не вызывали серьезных разногласий в Думе. Это должно было обеспечить нижней палате необходимый ритм законотворческой деятельности. В итоге все проекты, внесенные в Думу, распределялись на две группы: предполагавшие долгие прения (их было на тот момент 17) и не вызывавшие значительных разногласий (таких было 25). Причем первая группа законодательных инициатив также должна была обсуждаться, но в особом порядке. В соответствии с решением Совета старейшин должны были «ставиться на повестку и такие законодательные проекты, которые вызовут продолжительные прения, но по предварительному соглашению фракций о количестве имеющих принять участие в их обсуждении ораторов»²¹. Необходимость соразмерять желаемое с возможным неизбежно подталкивала депутатов к тактике «малых дел». В июне 1913 г. сотрудник канцелярии Думы Г. А. Алексеев убеждал Н. Н. Львова не вносить законопроект нового Земского положения, который в силу своей «громоздкости» был обречен на «медленное угасание в комиссии». Вместо этого следовало инициировать обсуждение реформы земского избирательного права, что могло найти отклик и в Думе, и в Государственном совете²².

Законодательные работы осложнялись бесконечными прениями по бюджету. Они занимали большую часть пленарных заседаний.

²⁰ В думских комиссиях и фракциях // Русские ведомости. 15 мая 1907. № 109.

²¹ Русские ведомости. 9 ноября 1908. № 261. С. 4. 22 августа 1908 г. один из основателей партии октябристов П. Л. Корф писал А. И. Гучкову о необходимости выработать программу законодательной деятельности на III съезде «Союза 17 октября». «Не следует увлекаться количеством реформ, – советовал Корф. – Хорошая выработка требует много времени и даже опытности. Конечно, лучше дарить стране ежегодно две, три реформы, хорошо обработанные, чем захватывать только верхушки двадцати реформ, мало подготовленных и недостаточно продуманных» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 317. Л. 48).

²² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 925. Л. 992.

19 марта 1912 г., незадолго до конца работ III Думы, бюро фракции октябристов приняло решение посвящать обсуждению государственной росписи пленарные заседания в понедельник, вторник, пятницу, субботу, отводить среду – крупным законопроектам, а четверг – «вермишели»²³.

В результате многие важные вопросы не проходили горнило думского обсуждения. Например, вопрос о введении подоходного налога вызывал общее опасение депутатов III Думы. Неслучайно один из руководителей думской канцелярии, присутствовавший тогда при выработке годового плана работы, сравнил нижнюю палату с «бабой, просеивающую муку через сито и стремящийся просеять лишь мелочь и очень боящейся, как бы что-нибудь не проскочило крупное»²⁴.

§ 2. Правительственные законопроекты

Депутаты в свою очередь жаловались на правительство, которое, по их мнению, недостаточно помогало нижней палате в ее законотворческой деятельности. 18 февраля 1913 г. М. В. Родзянко на приеме у императора заявил, что Совет министров «искусственно бледнит» думскую работу: он вносит в нижнюю палату исключительно второстепенные законы. Наиболее важные из них – проекты налоговых реформ, принятие которых не могло способствовать популярности депутатов. Кроме того, по словам Родзянко, правительство прямо препятствовало законотворческой деятельности, не предоставляя необходимый материал в думские комиссии²⁵.

Такого рода обвинения были отчасти оправданы. Порой министры даже препятствовали прохождению законопроектов, инициированных самой же исполнительной властью. Во-первых, между главами ведомств регулярно возникали противоречия, которые становились достоянием гласности и фактически выносились на суд представительных учреждений. Так, в 1908 г. финансовое ведомство и Министерство торговли и промышленности занимали принципиально отличные точки зрения в вопросе об отмене патентного сбора²⁶. В мае 1912 г. стали очевидными разногласия между военным ведомством и Главным управлением землеустройства и земледелия при обсуждении законопроекта об общем уставе рыболовства²⁷.

Вторая причина крылась в самом институте Совета министров, который силою обстоятельств оказывался в двойственном положе-

²³ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 20. Л. 42.

²⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 337. Л. 89.

²⁵ Донесения Л. К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 // Вопросы истории. 1999. № 3. С. 17–19.

²⁶ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 12об.

²⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1204.

нии. Смена его председателя вовсе не предполагала создание нового правительства с принципиально иным политическим курсом. Напротив, российское законодательство не знало политически солидарного кабинета. С формальной точки зрения, в деятельности Совета министров не могло быть каких-либо кардинальных поворотов. Это был очередной пробел права, который выводил принятие принципиальных решений из сферы публичной политики. Показательна логика бывшего председателя Государственной думы Н. А. Хомякова. В письме от 4 октября 1911 г., рассуждая о перспективах премьерства В. Н. Коковцова, он заметил, что новый председатель Совета министров поневоле вынужден считаться с наследием столыпинского правительства. Например, Коковцов должен был учитывать, что некоторые важные законопроекты (в частности, касавшиеся холмского или финляндского вопросов) уже прошли обсуждения в думских комиссиях. Однако, если бы премьер желал изменить политический курс, он мог бы, не бросая громких фраз, свести к нулю многие труды прежнего кабинета: «Взять эти законопроекты обратно Коковцов не может, а запутать может, если его поддержат в этом направлении в Думе»²⁸.

И все же, прежде всего, правительство было заинтересовано в успешном прохождении собственных инициатив. Поэтому, разрабатывая те или иные проекты, министры были вынуждены учитывать возможность их проведения в Думе и Государственном совете. Например, Министерство финансов отказалось от идеи передачи оценки недвижимого имущества государственным учреждениям, понимая, что эта инициатива не найдет поддержки у депутатов, многие из которых начинали свою общественную деятельность в органах местного самоуправления. В итоге был внесен лишь проект об улучшении оценочного дела и установлении крайнего срока его окончания. Однако и он не был рассмотрен Думой²⁹.

²⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 508. Л. 3. Тем не менее, 28 октября 1911 г. В. Н. Коковцов выступил в поддержку законопроектов о Финляндии, что не соответствовало ожиданиям националистов. Н. П. Шубинский в перерыве заседания подошел к их лидеру П. Н. Балашеву и заметил: «Что же Вы нам рассказывали о ренегатстве Коковцова, ведь и Вы не могли удержаться от горячих аплодисментов и, вероятно, согласитесь со мной, что лучше и благороднее по отношению к Столыпину нельзя было сказать». Балашев и не Думал возражать, «скромно» оценив свою роль в этом деле: «Вы не знаете, чего это мне стоило, ведь я дошел в моих разговорах с ним до “бронированного кулака”». Уже после заседания думская депутация (в т. ч. и Балашев) пришла в министерский павильон поздравить Коковцова с чрезвычайно успешным выступлением. В ответ на приветствие Балашева премьер сказал: «Сердечно благодарю Вас за приветствия; я счастлив тем, что не разочаровал Вас и не дал Вам повода применить ко мне Ваш бронированный кулак». Балашев смутился и поспешил удалиться. Этот случай способствовал еще большему ухудшению отношений между Коковцовым и лидером националистов (Коковцов В. Н. Из моего прошлого: Воспоминания, 1903–1919 гг.: В 2-х кн. М., 1992. Кн. 2. С. 13–14).

²⁹ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 10об.

В некоторых случаях подлинными инициаторами внесения правительственных законопроектов были депутаты. В частности, это относилось к проекту введения земства в Западном крае. До члена фракции октябристов Н. В. Савича дошли сведения о приеме императором фракции националистов. Последние просили царя содействовать изменению системы выборов в Государственный совет от Западного края, который делегировал в верхнюю палату лишь представителей польского землевладения. Николай II благосклонно отнесся к желанию депутатов и обещал, что следующие выборы пройдут иначе. По мнению Савича, эта аудиенция не могла иметь место без ведома Столыпина, который таким образом готовил почву для будущих преобразований. В подтверждение этого вскоре в Думу было внесено предложение продлить полномочия членов Государственного совета от западных губерний, что давало бы правительству время для коррекции избирательного законодательства³⁰. Действительно, некоторое время спустя член верхней палаты Д. И. Пихно внес законодательное предположение об изменении порядка выборов в Государственный совет от Юго-Западных и Северо-Западных губерний³¹. Желая перехватить инициативу, октябристы в значительной мере усилиями председателя комиссии по законодательным предположениям Н. И. Антонова провалили этот проект на самом раннем этапе его обсуждения. «Столыпин волновался и сердился: он понимал, что без помощи бюро (октябристов. – К. С.) законопроект будет провален в общем собрании Государственной думы, а тогда автоматически наступит срок выборов в Государственный совет, причем обещание государя останется неисполненным». Он безуспешно убеждал октябристов пойти на уступки. Те, в свою очередь, напоминали Столыпину, что самый логичный путь по изменению избирательного законодательства в этом регионе предполагал учреждение земства. Столыпин против этого категорически возражал, считая, что в органах местного самоуправления Западного края будут неизбежно доминировать поляки, а сами земства станут орудием полонизации местного населения. В ответ на это бюро «Союза 17 октября» предложило организовать земские избирательные курии по национальному признаку, что исключило бы польскую гегемонию. Столыпин долгое время отказывался признавать эту идею, так как Россия до того момента не знала национальных курий. Однако прежде не были известны и сословные курии – парировали октябристы. В итоге премьера удалось убедить пойти на столь решительные преобразования, сыгравшие драматическую роль и в судьбе самого П. А. Столыпина³².

³⁰ Савич Н. В. Указ. соч. С. 64–66.

³¹ Из архива С. Ю. Витте: Воспоминания: В 2-х т. СПб., 2003. Т. 1. Кн. 2. С. 878–879.

³² Савич Н. В. Указ. соч. С. 64–66.

И все же именно правительство определяло «повестку дня» представительных учреждений. В этой связи весьма характерно распределение законопроектов по ведомствам, их вносившим.

Таблица 1

Правительственные законопроекты, внесенные в III Думу
(распределение по ведомствам)

Сессии	1907– 1908	1908– 1909	1909– 1910	1910– 1911	1911– 1912	Итого
Военное министерство	38	60	84	81	131	394
ГУЗИЗ	48	36	30	34	44	192
Ведомство имп. Марии	1	1	1		1	4
Государственный контроль	2			1	1	4
Государственный секретарь	1					1
Наместник на Кавказе	8	7	3	7	6	31
МВД	114	104	71	41	71	401
МИД	4	3	12	6	15	40
Министерство народного просвещения	193	82	40	34	74	423
МПС	28	48	41	39	49	205
	48	41	55	65	88	297
	54	33	45	49	62	243
	51	32	34	29	37	183
Министерство торговли и промышленности	6	9	13	18	26	72
Министерство финансов	8	8	12	17	14	59
Министерство юстиции	1					1
Председатель Государственного совета		1				1
Председатель совета министров	1	1	3	2		7
Управление государственного коннозаводства		2	2		2	6
Совещание Гос. думы	1			1	2	4
Министерство императорского двора	3					3
Итого	610	468	446	424	623	2571

Составлено по: Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 170–171.

Таким образом, наибольшее число законопроектов было внесено Министерством внутренних дел, Министерством народного просвещения, военным ведомством. В совокупности они предоставили депутатам на рассмотрение 1218 законопроектов, т. е. чуть менее половины всех правительственных законодательных инициатив. В особенности бросается в глаза динамично нарастающая законотворческая активность Военного министерства. Она оттеняется показателями морского ведомства, подготовившего в 5,5 раз меньше законопроектов.

И все же учитывая значительное число «закончиков» и пересечение интересов министерств, следует обратиться к иным показателям. Прежде всего, необходимо исключить из расчетов законопроекты, утверждавшие сметы, штаты государственных учреждений и продлевавшие действия той или иной правовой нормы. В большинстве случаев они как раз и составляли «законодательную вермишель». Оставшиеся законопроекты должны быть распределены по направлениям правительственной политики.

Таблица 2

**Правительственные законопроекты, получившие силу закона
в период деятельности III Думы
(по направлениям государственной политики)**

Центральное управление	9
Местное управление и самоуправление	47
Право и суд	95
Полиция	10
Налоги и финансы	152
Социальная политика	29
Аграрная политика	23
Переселение	5
Экономическая политика	45
Воинская повинность	25
Образование	41
Культура	8
Инфраструктура (дорожные коммуникации)	96
Конфессиональная политика	11
Всего	596

Составлено по: Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Приложение 5-е. С. 133–338.

Итак, из 2197 правительственных законопроектов³³, получивших силу закона, 1601 (т. е. около 73 %) – это «законодательная вермишель». Не принимая ее в расчет, можно существенно скорректировать представления о приоритетах политики правительства. Так, вызывают сомнения сравнительно скромные показатели Министерств финансов, путей сообщения и юстиции по числу внесенных в Думу законопроектов. Как раз правительственные инициативы реформирования налоговой, правовой политики, системы судопроизводства, развития коммуникаций – это 343 документа (т. е. около 60 % всех учтенных в данном случае законопроектов). Немалое внимание министры уделяли проблемам местной администрации и самоуправления, торговли и промышленности, образования. По этим вопросам в Думу было внесено 133 законопроекта (т. е. около 22 %). Примечательно, что именно эти сюжеты имели принципиальное значение для многочисленных в нижней палате земцев и «городских деятелей». Все остальные правительственные инициативы – это лишь около 18 % от всех рассматривавшихся депутатами наиболее значимых законопроектов. Между тем, среди них были акты, регулировавшие поземельные отношения, переселенческую политику, функционирование центральных органов власти и полиции, призыв на военную службу.

§ 3. Законопроекты депутатов

То, что право законодательной инициативы было обставлено многочисленными условиями и формальностями, во многом определяло и тактику депутатских фракций. 1 июня 1908 г. на совещании фракции кадетов и представителей местных групп партии П. Н. Милюков так объяснял позицию конституционных демократов: «Что лучше – вносить ли свой законопроект, всецело отвечающим требованиям программы, но обреченный на провал, или путем поправок приближать к совершенному идеалу законопроект правительственный. Я должен сказать, что у нас по этому поводу были серьезные колебания. Положение создавалось затруднительное и неприятное. Ведь внося свой законопроект, мы тем самым как бы отказывались от поправок, от компромисса, отрезывали себе путь к улучшению уже существующего. И, быть может, кроме того, внося явно неосуществимый при современных условиях законопроект, мы в известных слоях общества вызвали бы небезосновательные упреки: вы не серьезные законодатели, вы действуете для демонстрации, а не для дела». По мнению П. Н. Милюкова, внесение в Думу собственных проектов не могло быть самоцелью для фракции. «Законопроекты следует вносить, но

³³ Демин В. А. Государственная дума России (1906–1917): Механизмы функционирования. М., 1996. С. 51.

не для демонстрации, а в таком виде, чтобы они не были обречены на провал и на несочувствие большинства, по крайней мере, могли бы служить материалом для согласительных поправок, не противоречащих принципам нашей партии. Есть, впрочем, и третья категория законопроектов, вносить которые следует. Это законопроекты, быть может, и не обещающие быть принятыми Думой, но отвечающие назревшим интересам наших избирателей, удовлетворяющие определенным, наиболее остро сознаваемым нуждам»³⁴.

Часто депутаты вносили законопроекты, предварительно договорившись об этом с правительством. Так, 15 июня 1913 г. члены фракции октябристов Н. И. Антонов и С. Т. Варун-Секрет сообщили председателю Совета министров В. Н. Коковцову о подготовке законопроекта земской реформы. В соответствии с этой депутатской инициативой органы местного самоуправления должны быть реорганизованы на основе принципа бессловности, а их полномочия следовало заметно расширить. Коковцов одобрил это намерение, при этом обозначив цель столь важного преобразования: «Он считает безусловно необходимой реформу земского положения с возвратом к принципам земского положения 1864 года. Безусловно необходимо построить реформу земского самоуправления на основах бессловности, понижения образовательного ценза, расширения компетенции земств и допущения областных земских съездов и совещаний... Если группа внесет законодательное предположение о реформе земства, то... правительство возьмет на себя разработку проекта земской реформы и разработает ее быстрым темпом»³⁵.

Депутаты вносили законопроекты и по согласованию с членами Государственного совета. Так, в феврале 1911 г. член верхней палаты, в прошлом министр народного просвещения П. М. Кауфман предложил депутату-октябристу И. С. Ключеву внести в Думу законопроект о реформе среднего образования, воспользовавшись материалами, собранными самим Кауфманом в бытность его главой ведомства. В противном случае на какие-либо подвижки в этом вопросе рассчитывать не приходилось. Не было надежды, что сотрудники министерства подготовят соответствующую инициативу³⁶. Ключев с Кауфманом регулярно созванивались по этому вопросу. Последний, хорошо зная настроения в верхней палате, давал советы депутатам. Он предлагал включить в список подписавших законопроект как можно больше представителей правого крыла Думы, так как подписи оппозиционеров, вроде П. Н. Милюкова и А. А. Булата, лишь отпугивали «благонравных» членов Государственного совета³⁷.

³⁴ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В 3-х т. М., 2000. Т. 2. С. 25.

³⁵ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 7. С. 22.

³⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 7. Л. 21–22.

³⁷ Там же. Л. 68.

Фракциям приходилось вносить в Думу собственные законодательные инициативы в том случае, если правительство слишком запаздывало с подготовкой обещанных законопроектов, парализуя тем самым комиссионную деятельность. В марте 1913 г. председатель Комиссии по разработке законопроекта о печати В. В. Шульгин намеренно на две недели отсрочил начало комиссионных работ, ожидая правительственный законопроект о печати, «ибо совершенно очевидно, что если в основание работ комиссии будет положен правительственный проект, то гораздо больше будет шансов провести его отдельные постановления, если, наоборот, комиссия начнет разработку устава о печати на основании партийных проектов, то запоздалый правительственный проект будет служить не основанием, а лишь пособием при разработке проекта устава о печати»³⁸. Правительство не воспользовалось предоставленной возможностью. В итоге и кадеты, и правые, и националисты внесли собственные проекты закона о печати, так как правительственного законопроекта не было и комиссия о печати была оставлена без работы³⁹.

Внесенный в Думу законопроект – важное свидетельство продуктивности работы фракций⁴⁰. Это накладывало свой отпечаток на их законотворческую деятельность. Именно поэтому в августе 1909 г. депутат И. В. Никаноров настаивал, чтобы октябристы форсировали подготовку собственного проекта приходской реформы. В столь принципиальном вопросе они не могли уступить первенство правым⁴¹. По этой же причине различные фракции почти синхронно вносили однотипные предложения. Так, законопроект о финансировании земства был внесен октябристами и националистами⁴² в один и тот же день – 19 января 1911 года⁴³. Причем в данном случае депутаты стремились

³⁸ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 12–13.

³⁹ Там же // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 10–14.

⁴⁰ Характерно в этом отношении письмо П. П. Мигулина А. И. Гучкову от 18 июня 1907, в котором он советовал лидеру октябристов выйти на выборы не с широкой программой преобразованием, а с инициативой внести в Думу конкретные законопроекты, жизненно необходимые для страны. Перечень этих законодательных предположений был предварительно оговорен П. П. Мигулиным с Ю. Н. Милютиним и Н. А. Хомяковым: «Например, по аграрному вопросу: 1) закон о homestead'ax (земельных наделах. – К. С.), 2) сельскохозяйственный банк, 3) страхование посевов от неурожая, 4) преобразование Крестьянского и Дворянского банков. По рабочему вопросу: 1) страхование рабочих, 2) нормальный рабочий день. По части подъема производительных сил страны: 1) оросительный канал из Амударьи в Закаспийскую область, 2) Сибирский речной путь, 3) вторая колея Сибирской дороги, 4) Амурская железная дорога, 5) Южно-Сибирская железная дорога, 6) Томско-Ташкентская железная дорога, 7) общественные работы по сооружению не менее 5000 верст ежегодно шоссейных путей в Европейской России. И только. В области финансов: 1) преобразование Государственного банка сберегательных касс, 2) подоходный налог, 3) реформа реального обложения, 4) отмена сахарной нормировки. Вот и все» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 257. Л. 71).

⁴¹ Там же. Д. 406. Л. 105.

⁴² Там же. Д. 505. Л. 1.

⁴³ Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг. С. 733, 739.

во чтобы то ни стало опередить правительство, зная, что Министерство финансов обещало в скором времени подготовить аналогичный законопроект. По воспоминания Н. Н. Покровского, председатель финансовой комиссии октябрист Г. Г. Лерхе «ознакомился с предположением Министерства и с необыкновенной быстротой внес их от себя, напутав при этом так, что все стали в тупик»⁴⁴.

Кроме того, подготовка собственного законопроекта – это способ воздействия на общественное мнение. 27 января 1908 г. Ф. И. Гучков убеждал брата, А. И. Гучкова, учитывать настроения, бытующие в обществе, при разработке законопроектов. По его мнению, толпа «видит только то, что выкрашено грубыми и яркими красками. Но “толпу” эту можно презирать, с мнением ее общественному деятелю все-таки пренебрегать невозможно. Пора, крайне необходимо Государственной думе сделать что-нибудь для толпы, что-нибудь, режущее глаза, бьющее в нос – проведение какого-нибудь закона, лучше всего для крестьян»⁴⁵. В сентябре 1908 г. лидер прогрессистов И. Н. Ефремов доказывал необходимость внесения собственного проекта Университетского устава, который стал бы ответом Думы на политику Министерства народного просвещения. Это надо было сделать как можно скорее, к началу сессии, т. е. к 15 октября. За месяц нельзя было подготовить полноценный проект. По этой причине Ефремов предлагал внести лишь общие положения, само наличие которых стало бы фактом общественного мнения⁴⁶.

Неслучайно, думское законотворчество преображалось в преддверии выборов. «Дума слишком рано начинает предвкушать выборную нервность, – писал В. Н. Коковцов 18 ноября 1911 г., – Прения получают ежедневно все более и более острый характер, резолюции выносятся одна глупее другой. Например, по вопросу о борьбе с пьянством. И чувствуется до очевидности, что о деле никто не думает и все стремятся только использовать думскую трибуну в агитационных целях, и чем дальше, тем будет хуже и хуже. Приходится вооружиться большой дозой терпения, так как распустить Думу все равно нельзя, ибо немыслимо начинать выборную кампанию без утверждения бюджета, а его мы, по-видимому, не получим раньше мая месяца»⁴⁷.

Тактика думских фракций менялась с течением времени. Следовательно, менялся и характер их законотворческой деятельности. Так, если в III Думе кадеты стремились вносить проекты, имевшие шанс получить поддержку большинства, то с начала работы IV Думы

⁴⁴ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 28об.

⁴⁵ ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 687. Л. 2об.

⁴⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 323. Л. 79об.

⁴⁷ АВП РИ. Ф. 340. Оп. 835. Д. 53. Л. 14.

их позиция была совершенно иной. П. Н. Милюков поставил вопрос о подготовке законопроектов, принципиальных для кадетов с программной точки зрения – например, о введении всеобщего избирательного права. «Это не только демонстрации, но и серьезное дело. Когда ораторы на предвыборных собраниях говорили, что в IV Думе они будут делать то же, что и в 3-ей, то они разумели не вермишель, а проекты, направленные к защите прав народа»⁴⁸. Такое решение вытекало из нового понимания целей фракции: «Задачей времени является разрушение IV Думы такой, какая она есть»⁴⁹. В соответствии с этим 3 декабря 1912 г. кадеты внесли следующие законопроекты: «Положение о выборах в Государственную думу»⁵⁰, «О неприкосновенности личности»⁵¹, «О собраниях»⁵², «О союзах»⁵³, «О печати»⁵⁴. К февралю 1913 г. был подготовлен законопроект «Об изменении порядка рассмотрения государственной росписи доходов и расходов»⁵⁵. Схожую тактику предложили и прогрессисты, которым в соответствии с резолюциями партийного съезда 11–13 ноября 1912 г. не следовало «ограничиваться критикой правительственных законопроектов, но сами[м] использовать законодательную инициативу внесением основных положений необходимых реформ... Такой законодательной инициативой прогрессисты создадут политическую платформу, с которой необходимо знакомить в самых широких размерах избирателей и которая поможет единению прогрессистов в стране»⁵⁶.

Прибегая к этой тактике и «сражаясь» за право считаться более радикальными, фракции неизбежно сталкивались между собой. Например, внося законопроект о введении всеобщего избирательного права, кадеты рассчитывали таким образом отмежеваться от прогрессистов, которые, казалось бы, не могли решиться на эту инициативу. Однако прогрессисты верно оценили подлинные мотивы кадетского предложения и, вопреки всем ожиданиям, поддержали его⁵⁷.

Эволюция депутатского законотворчества отражалась в распределении законодательных предположений по фракциям, которое существенно менялось от одной легислатуры к другой.

⁴⁸ Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии: В 6-ти т. М., 1997. Т. 2. С. 116.

⁴⁹ Там же. С. 115.

⁵⁰ Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг. С. 517–518.

⁵¹ Там же. С. 461–464.

⁵² Там же. С. 473.

⁵³ Там же. С. 476.

⁵⁴ Там же. С. 481.

⁵⁵ Там же. С. 486–487.

⁵⁶ Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов: Документы и материалы, 1906–1916 гг. М., 2002. С. 298.

⁵⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 922. Л. 607.

Таблица 3

Динамика депутатского законотворчества
(законодательные предположения депутатов Думы)

	Правые	Октябристы	Либеральный центр (преимущественно, прогрессисты)	Кадеты	Левые	Национальные и региональные группы	Итог
I Дума	0	0	0	11	5	0	16
II Дума	1	0	1	18	14	10	44
III Дума	53	91	7	29	19	7	206
IV Дума	43	56	57	44	8	8	217
Итог	97	147	65	102	46	25	483

Составлено по: Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006. С. 732–755.

Согласно этой таблице, депутатское законотворчество в III и IV Думах имело свои характерные особенности. В III Думе авторами законодательных инициатив чаще всего были представители думского центра (т. е. октябристы). Они подготовили около 46 % всех законопроектов. В IV Думе «центр тяжести» сместился влево. Теперь те же 46 % всех депутатских законопроектов подготовили кадеты вместе с прогрессистами.

При этом у каждой фракции были свои приоритеты законотворческой деятельности.

Таблица 4

Направления депутатского законотворчества
(законодательные предположения депутатов Думы)

	Правые	Октябристы	Либеральный центр	Кадеты	Левые	Национальные и региональные группы	Итог
Центральное управление	1	4	9	14	3	1	32
Правовые вопросы	18	35	17	43	12	4	129
Местное управление	11	22	17	18	6	3	67
Финансовые вопросы	9	11	1	2	0	3	26
Земельный вопрос	11	6	6	7	11	3	44
Социальная политика	14	16	7	7	7	1	52
Народное просвещение	14	33	2	8	4	4	65
Торговля и промышленность	4	6	1	0	0	1	12
Железнодорожное и водное сообщение	2	1	2	2	0	1	8

Окончание табл. 4

	Правые	Октябристы	Либераль- ный центр	Кадеты	Левые	Националь- ные и реги- ональные группы	Итог
Конфессиональная политика	6	4	3	0	1	4	18
Культура	7	9	0	1	2	0	19
Итог	97	147	65	102	46	25	483

Составлено по: Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006. С. 732–755.

В целом, наибольший интерес депутатов вызывали правовые вопросы, проблемы местного управления и самоуправления, народного образования, социальной политики, аграрных отношений. Причем, для кадетов приоритетными были проблемы права и судопроизводства. Этому было посвящено более 40 % подготовленных ими законопроектов. Октябристы уделяли значительное внимание вопросам образованию. Около 22 % разработанных ими законодательных инициатив касались положения народного просвещения. В 22 % законопроектов леворадикальных фракций затрагивался аграрный вопрос. Около 13 % законопроектов кадетов и прогрессистов были посвящены проблемам общеимперского управления. В то же время среди октябристских законопроектов их доля составляла менее 3 %; среди законодательных инициатив правых фракций – чуть более 1 %. Примечательно, что проблемы торговли и промышленности не слишком волновали народных избранников всех фракций. Левые радикалы и кадеты не подготовили ни одной инициативы, касающейся этих вопросов. Правые разработали 4 законопроекта, т. е. чуть более 4 % от общего числа внесенных ими предположений. Октябристы внесли 6 подобных инициатив (т. е. около 3,5 %).

Очевидно, цели внесения депутатских законопроектов были различными. В этой связи выделяются четыре типа законопроектов: политические, профессиональные, региональные и лоббистские.

К сугубо **политическому** типу следует отнести радикальные законопроекты, которые лишь подчеркивали принципиальность их авторов в борьбе за народные интересы. Зачастую они напоминали декларации о намерениях. Предполагалось, что если Дума признает разработку законопроекта желательной, то она передаст его в комиссию, которая и сочинит текст. Среди подписантов таких законопроектов едва ли были возможны политические разногласия.

Пример: законодательное предположение «Об улучшении сельскохозяйственного положения крестьянского населения в России»⁵⁸. Было внесено в Думу за подписью 31 депутата; первые подписавшиеся – правые К. А. Тарасов и Н. В. Жилин. Перечисляя способы повышения агрономической грамотности крестьянства, авторы отмечали, что «на все эти нужды необходимы средства, которыми народ в большинстве не обладает». Констатировалось, что «эти средства должны быть даны от государства» с уточнением, что «кредиты желательны без процентов или с самым малым процентом».

Профессиональные законопроекты реально могли быть встроены в существовавшую систему права, обычно отраслевого. Как правило, они были детально прописаны и готовы к принятию без особой доработки. Их могли инициировать депутаты с различными политическими взглядами.

Ярким примером могут служить законопроекты в области народного просвещения, вносимые октябристами. Такие высокочлассные специалисты как В. К. фон Анреп, Е. П. Ковалевский, И. С. Ключев имели хорошую репутацию в профессиональном сообществе и инициировали качественно подготовленные законопроекты. В частности, «Об учебно-воспитательных заведениях для детей дошкольного возраста («детских садах»), «О реформе средней школы», «О реформе учительских институтов» и другие.

Законопроекты, условно названные **региональными**, были направлены на обеспечение интересов отдельных губерний и подписывались их представителями независимо от политической принадлежности.

Пример: законопроект «Об упразднении в Белоруссии последних остатков чиншевого владения и чиншевого права и выродившегося из него городского и местечкового домового арендного владения»⁵⁹. Его подписали октябрист А. Л. Сапунов, умеренно-правый епископ Евлогий и белорусские депутаты из других фракций. Речь шла об упразднении специфически белорусского рудимента средневековья. Чиншевая земля – это земельные участки, арендованные крестьянами у помещиков на вечные времена с правом отчуждения и почти всегда без письменных арендных договоров. После упразднения крепостного права такие договоры стали заключаться на краткосрочной основе. Арендная плата постоянно росла, что стало настоящим бедствием для белорусских землепользователей.

Также надо иметь в виду, что некоторые депутаты могли инициировать **законопроекты в видах коммерческого интереса**, своего или

⁵⁸ Государственная дума. Созыв IV. Сессия I. Приложение к стенографическим отчетам. СПб., 1913. Т. 6. № 629.

⁵⁹ Государственная дума. Созыв III. Сессия I. Приложение к стенографическим отчетам. СПб., 1908. Т. 1. Стб. 112–113.

третьих лиц. Иногда этот интерес был очевидным, иногда скрытым, иногда его разоблачали коллеги.

К примеру, видный борец с пьянством депутат Чельшев неоднократно вносил законопроекты, направленные на борьбу с этим социальным злом. Одно из его предложений предусматривало резкое сокращение мест продажи спиртного в городах. При обсуждении проекта был выявлен корыстный интерес Чельшева: владея большими банями в Самаре, он предлагал сохранить в банях продажу водки и пива.

Разумеется, такая классификация не является исчерпывающей и инвариантной, однако она позволяет точнее представить законотворческую деятельность депутатов Государственной думы. Осознавая, что законопроекты вносились в различных целях, можно продуктивнее анализировать их содержание.

§ 4. Экспертиза законопроектов

Естественная необходимость экспертной оценки законопроектов существовала и до 1906 г. В условиях же представительного строя процесс экспертизы стал значительно более сложным. Каждая его стадия имела собственные задачи, обусловленные спецификой учреждения, участвовавшего в подготовке решения. Причем это относилось и к правительственным инстанциям. Так, уже после 1906 г. в министерствах проводились неофициальные совещания чиновников, которые «вычитывали» законопроекты перед внесением в Думу, чтобы обезопасить себя от обоснованной критики оппозиции. Например, это относилось к Университетскому уставу, который в октябре 1908 г. обсуждался на частных квартирах сотрудниками Министерства народного просвещения, чтобы «не дать возможности прохвостам Таврического балагана, придираясь к частностям, гадить существенно»⁶⁰.

В думской комиссии депутат должен был показать себя всеведущим экспертом, способным вынести авторитетное суждение об обсуждаемом вопросе. Это в свою очередь требовало от него не только политической позиции, но и систематизированной информации, которую он мог бы противопоставить комментариям правительственных чиновников. В силу этого фракции были вынуждены использовать стоявшие за ними структуры для сбора сведений. Именно по этой причине в октябре 1907 г. депутат Л. В. Половцев пытался организовать справочное бюро при «Союзе 17 октября»⁶¹. Стремились мобилизовывать однопартийцев и кадеты. 21 октября 1908 г. А. И. Шингарев так ставил задачу перед представителями местных отделений партии ввиду скорого обсуждения земской реформы: «Материал потребует-

⁶⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 331. Л. 56.

⁶¹ ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 1050. Л. 1–2.

ся очень скоро, когда Дума приступит к обсуждению законопроектов о местном самоуправлении. Октябристы выдвинут цензовое земство, отстоять бесцензовые выборы оппозиции не удастся, и на очередь станет вопрос об установлении характера ценза и скорейшей демократизации земства. Могут понадобиться данные и при разработке целого ряда других технических вопросов местного самоуправления. Необходимы фракции и материалы по землеустройству»⁶². Тогда же, в октябре 1908 г., А. И. Шингарев просил Н. Н. Щепкина собрать материал о торговом обороте крупных московских фирм. При этом он обратился и в Совет съездов торговли и промышленности для получения необходимой информации⁶³. В феврале 1911 г. октябристы провели анкетирование земств об отношении к законопроекту об освобождении органов местного самоуправления от обязательного обложения. В итоге в пользу этой инициативы высказалось 13 губернских земских собраний и 79 уездных⁶⁴. При обсуждении комиссией IV Думы проекта нового Городового положения депутаты пользовались материалами гласных Московской городской Думы⁶⁵.

В ряде случаев и разработка фракционных законопроектов доверялась партийным структурам или же близким к ним общественным объединениям⁶⁶. Еще до начала работы I Думы, 8 апреля 1906 г., кадеты сформировали особую законодательную комиссию для подготовки наиболее важных законопроектов: об отмене смертной казни, положений об усиленной и чрезвычайной охране, о про-

⁶² Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В 3-х т. М., 2000. Т. 2. С. 81. При подготовке законопроектов сотрудничали лица самых разных взглядов и убеждений. Так, в ноябре 1909 г. член левой группы Государственного совета М. М. Ковалевский благодарил своего правого коллегу за присылку материалов об Указе 9 ноября 1906 г. (ОР РГБ. Ф. 265. К. 191. Д. 2. Л. 1).

⁶³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 333. Л. 13.

⁶⁴ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 32. Л. 64–128. Такого рода работу проделывали и отдельные депутаты. Например, И. С. Ключев во время его работы над докладом об учительских семинариях. Согласно дневниковой записи жены, он «читает разного рода материалы, полученные им от специалистов по этому вопросу со всех концов света, делает поправки, пишет, переделывает, редактирует, изменяет таблицы и т. д. Письмами по поводу этого законопроекта его бомбардируют отовсюду. Думаю, что их более 200. Одни дают советы, другие критикуют, третьи задают те или иные вопросы, четвертые укоряют» (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 129).

⁶⁵ Новиков М. М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. М., 2009. С. 149. Примечательно, что, по сведениям А. А. Пиленко, общественная поддержка думской деятельности кадетов и октябристов была организовано значительно хуже по сравнению с правыми фракциями, которые привлекали к законодательной экспертизе широкие круги общественных деятелей (Пиленко А. Работа оппозиционных депутатов // Московский еженедельник. 6 февр. 1909. № 6. С. 24).

⁶⁶ На законотворческую деятельность фракции пытались оказывать влияния и местные отделения партии. Так, в марте 1907 г. Рогожский комитет партии кадетов обратил внимание ЦК на противоречие фракционного законопроекта о продолжительности рабочего времени программе конституционных демократов (ОПИ ГИМ. Ф. 31. Оп. 1. Д. 3. Л. 4–5).

ведении в жизнь принципа гражданского равноправия и т. д. В нее вошли С. А. Муромцев, В. Д. Набоков, М. М. Винавер, И. В. Гессен, В. М. Гессен и А. И. Каминка. Также была создана комиссия для разработки решений об амнистии и о предании суду должностных лиц, виновных в злоупотреблении властью⁶⁷. С осени 1906 г. комиссия при ЦК партии кадетов приступила к обсуждению рабочего законодательства⁶⁸. Зимой 1906/1907 гг. кадетами была образована группа для изучения государственного бюджета. В нее вошли И. И. Петрункевич, П. Б. Струве, Н. Н. Кутлер, А. С. Изгоев, А. Н. фон Рутцен, М. П. Федоров, М. И. Фридман⁶⁹. Тогда же при ЦК партии кадетов работали комиссии – аграрная, рабочая, церковная⁷⁰, о местном суде, о военно-полевых судах, о смертной казни и амнистии, о свободе совести, о свободе собраний и другие⁷¹. В период работы II Думы при обсуждении вопроса о безработных социал-демократы пригласили на заседание фракции представителей Совета безработных Петербурга⁷².

В декабре 1907 г. Московский городской совет октябристов принял решение создать специальные комиссии для обсуждения наиболее актуальных вопросов общественно-политической жизни: аграрного, рабочего, о народном образовании, о положении торгово-промышленных служащих, об изменении городского положения, о ремесленном и кустарном труде, о народной трезвости, об организации мелкого кредита и т. д. В эти комиссии должны были приглашаться наиболее квалифицированные специалисты по данным проблемам. Их экспертные мнения непременно следовало сообщать во фракцию⁷³. Осенью 1908 г. по инициативе прогрессистов была создана комиссия, состоявшая из представителей московской профессуры, целью которой была подготовка основных положений Университетского устава⁷⁴. В 1909 г. кадетский проект реформы начальной школы был составлен Лигой образования⁷⁵. В январе 1912 г. законопроект о реформе финансирования земств и городов изначально рассматривался в ЦК «Союза 17 октября» в присутствии 30 глав городов, приле-

⁶⁷ В эту комиссию вошли В. Д. Набоков, И. В. Гессен и Л. И. Петражицкий (Съезды и конференции конституционно-демократической партии: В 3-х т. М., 1997. Т. 1. 1905–1907. С. 535).

⁶⁸ Съезды и конференции конституционно-демократической партии: В 3-х т. М., 1997. Т. 1. 1905–1907. С. 544–545.

⁶⁹ Там же. С. 545.

⁷⁰ Там же. С. 546.

⁷¹ Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии: В 6-ти т. М., 1994. Т. 1. 1905–1911. С. 178.

⁷² Пятый съезд РСДРП, май–июнь 1907 г. М., 1935. С. 210.

⁷³ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 21.

⁷⁴ Там же. Д. 323. Л. 79об. – 80.

⁷⁵ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 136.

гавших в Москве⁷⁶. Весной 1913 г. при ЦК октябристов была создана комиссия для обсуждения законопроекта о возврате пошлин при вывозе изделий. К работе этого совещания были привлечены представители московских промышленных кругов⁷⁷. Периодически местные отделы «Союза 17 октября» высылали материалы своих собраний во фракцию, ожидая, что депутаты учтут их мнение при решении того или иного вопроса. Так, в ноябре 1914 г. московские октябристы выставили свои требования к будущей реформе налогообложения торговых предприятий. Соответствующий доклад был выслан депутатам в Петроград⁷⁸.

Не только партии, но и депутатские объединения создавали комиссии. Так, еще в I Думе при фракции кадетов была создана особая комиссия для подготовки законодательства, в которую вошли не числившиеся депутатами правоведы: В. М. Гессен, И. В. Гессен, Д. Д. Grimm, Э. Д. Grimm, А. И. Каминка, Н. И. Лазаревский, В. М. Нечаев⁷⁹. Во II Думе октябристы сформировали собственную вероисповедную комиссию, в которую вошли и депутаты, и члены Государственного совета, и партийные деятели, и специалисты по этому вопросу⁸⁰. Трудовики в свою очередь создали аграрную⁸¹, по народному образованию, о свободе совести⁸², бюджетную, по самоуправлению, юридическую и другие комиссии. В их заседаниях принимали участие не только депутаты, но и «партийные работники»⁸³, а также члены I Думы⁸⁴.

В III Думе во фракции октябристов существовали уже три комиссии для подготовки вероисповедных законопроектов: по делам православной церкви, по вероисповедным делам и по старообрядческим вопросам⁸⁵. В октябре 1907 г. кадеты учредили комиссию для разработки законов о введении органов местного самоуправления в неземских губерниях⁸⁶. Причем, одним из ее наиболее деятельных ее членов был князь Д. И. Шаховской, не входивший в состав III Думы⁸⁷. Осенью 1908 г. прогрессисты составили комиссию для

⁷⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 557. Л. 171.

⁷⁷ Там же. Д. 921. Л. 508.

⁷⁸ Там же. Д. 999. Л. 1833.

⁷⁹ Новгородцев П. И. Законодательная деятельность Государственной думы // Первая Государственная дума. Вып. 2. СПб., 1907. С. 14.

⁸⁰ Каменский П. В. Вероисповедные и церковные вопросы в Государственной думе III созыва и отношение к ним «Союза 17 октября». М., 1909. С. 14.

⁸¹ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 3. Л. 14.

⁸² Там же. Д. 2. Л. 22.

⁸³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 184. Л. 100б.

⁸⁴ Там же. Д. 205. Л. 83.

⁸⁵ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 102.

⁸⁶ ГА РФ. Ф. 5102. Оп. 1. Д. 283. Л. 2–4.

⁸⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 313. Л. 61.

разработки Положения о Новочеркасском политехникуме, в которую, помимо депутатов, были включены М. М. Ковалевский, А. С. Посников, князь Е. Н. Трубецкий и другие⁸⁸. С начала работы IV Думы октябристы создали три фракционные комиссии: финансовую, по местному самоуправлению, о реформе Сената и административной юстиции⁸⁹. В 1912–1913 гг. во фракции прогрессистов работали две особые комиссии: об отмене исключительных положений и о свободе депутатского слова⁹⁰. Весной 1913 г. прогрессисты учредили комиссию по подготовке продовольственного устава, который долгое время не вносился правительством в нижнюю палату. В качестве эксперта был привлечен не входивший в состав Думы князь Г. Е. Львов⁹¹. Осенью 1913 г. прогрессисты создали комиссию по разработке земской реформы⁹².

Фракции и отдельные депутаты часто советовались с экспертами, способными вынести авторитетное суждение. Так, в 1907 г. председатель комиссии по Наказу во II Думе В. А. Маклаков обсуждал с С. А. Муромцевым процедурные вопросы законотворчества⁹³. В октябре 1909 г. октябрист П. В. Каменский приглашал члена верхней палаты А. Ф. Кони для обсуждения законопроекта о религиозных обществах и союзах⁹⁴. В декабре 1909 г. С. А. Котляревский делал доклад во фракции кадетов по Холмскому вопросу⁹⁵. В 1910 г. консультантом конституционных демократов по финскому законодательству был Ф. Ф. Кокошкин, который даже советовал однопартийцам, как отвечать на возможные возражения оппонентов в ходе публичных прений, во многом предвосхищая их контраргументы⁹⁶. Весной 1912 г. бывший чиновник Министерства народного просвещения, сенатор А. Р. Завадский, консультировал октябристов относительно штатов учительских семинарий⁹⁷. В 1912–1913 гг. фракция «Союза 17 октября» советовалась с московским городским головой Н. И. Гучковым о реформе налогообложения на городскую недвижимость⁹⁸. В марте 1913 г. думская комиссия по делам печати привлекла представителей столичных изданий к разработке соответствующих законопроектов⁹⁹. В мае 1913 г. И. С. Ключев консультировался с представителями

⁸⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 336. Л. 22.

⁸⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 3. С. 3.

⁹⁰ Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов... С. 315.

⁹¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 920. Л. 453.

⁹² ОПИ ГИМ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 72. Л. 48.

⁹³ ОПИ ГИМ. Ф. 31. Оп. 1. Д. 36. Л. 102.

⁹⁴ ГА РФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 2003. Л. 5.

⁹⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 404. Л. 1.

⁹⁶ ГА РФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4654. Л. Л. 33–38.

⁹⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1249.

⁹⁸ Там же. Д. 586. Л. 3102.

⁹⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 12–13.

науки – А. С. Лаппо-Данилевским и Д. Н. Овсянниковым-Куликовским – при разработке положений об учительских институтах и семинариях¹⁰⁰.

* * *

И все же громче всех звучало экспертное мнение различных групп интересов, представленных и конкурировавших в Думе. Еще Д. Риккардо писал о непреодолимых противоречиях между предпринимателями и «хищными» землевладельцами, жаждущими лишь повышения ренты¹⁰¹. В III и IV Думы последних было как раз большинство. В III Думе 360 депутатов жило за счет ренты, а в IV Думе – 354¹⁰². В большинстве случаев это были крупные землевладельцы, что обуславливало и значение Постоянного совета Объединенного дворянства в представительных учреждениях. Его руководители обычно не скрывали своих взглядов, тесно связанных с интересами сословия. Так, Н. Е. Марков откровенно признавался, что он отстаивает дворянскую точку зрения¹⁰³.

Постоянный совет Объединенного дворянства не забывал разъяснять свою позицию народным избранникам¹⁰⁴. Он информировал членов верхней палаты о своих работах, распространял среди них статьи, доклады¹⁰⁵, приглашал депутатов Думы участвовать в работах комиссий дворянских съездов¹⁰⁶.

Характерно, что интересы землевладения имели приоритетное значение даже в группе центра Государственного совета, где непривычно громко звучал голос купечества, чаще всего недовольного могуществом поместного дворянства. Так, бюро объединения настаивало, что «группа будет стремиться к подъему благосостояния всех слоев населения, в особенности земледельческого и рабочего при условии обеспечения свободы личной и общественной деятельности в области хозяйственных интересов, ставя на первую очередь коренное улучшение условий землевладения и земледельцев»¹⁰⁷.

¹⁰⁰ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 1.

¹⁰¹ Хайлбронер Р. Л. Философы от мира сего. Великие экономические мыслители: Их жизнь, эпоха и идеи. М., 2008. С. 120–123.

¹⁰² РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 435.

¹⁰³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 1. Стб. 1716.

¹⁰⁴ См.: Hosking G. A., Manning R. T. What was the United Nobility // The politics of rural Russia, 1905–1914. Bloomington – L., 1979. P. 162–173.

¹⁰⁵ РГАДА. Ф. 1412. Оп. 2. Д. 463. Л. 17, 75.

¹⁰⁶ Там же. Л. 42.

¹⁰⁷ РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 141. Л. 3. В некоторых случаях представительные учреждения могли отводить угрозу прямого давления на правительство со стороны Постоянного совета Объединенного дворянства. Например, в начале 1911 г., вопреки его требованиям,

К представительному строю приходилось принаравливаться и предпринимательским кругам, которые также пытались оказывать влияние на законотворческий процесс. Крупнейшие банки принимали активное участие в избирательных кампаниях, начиная с самой первой. Так, избирательную кампанию кадетов в I Думу финансировал Учетно-ссудный банк (по сведениям Министерства внутренних дел, кадеты на нее потратили 700 тыс. руб.)¹⁰⁸. Впоследствии кадетов поддерживал Азовско-Донской банк¹⁰⁹. На его счетах хранились средства ЦК и газеты «Речь». Банк финансировал предвыборную агитацию кадетов, их столичные и местные издания. Кроме того, существенную поддержку конституционным демократам оказывали Сибирский торговый банк, Петербургский международный коммерческий банк и Петербургский частный коммерческий банк¹¹⁰. Кадеты получали финансирование и от нефтепромышленников (общества «Мазут»). Эта помощь была не бескорыстной. В ответ Партия народной свободы отстаивала интересы своих благодетелей в Думе, органах местного самоуправления, газетах¹¹¹. Биржевые общества, в целом, поддерживали «Союз 17 октября»¹¹². Октябрьстам помогало и семейство Нобелей¹¹³.

Промышленники и банкиры, стоявшие перед необходимостью организовать лоббирование своих интересов в законодательных учреждениях, оказывались в зависимости от политических партий. 20 декабря 1911 г. Ф. И. Гучков писал брату Александру о лидерах Московского биржевого комитета: «Без опоры какой-нибудь политической партии им не обойтись: прошли те времена, когда вопросы обложения, концессий, субсидий могли решаться путем шушуканья министра финансов с председателем Московского биржевого комитета»¹¹⁴. Новые времена чаще всего не радовали купечество, так как и с партиями и с думскими фракциями у многих предпринимателей складывались непростые отношения. Например, со стороны Г. А. Крестовникова и близких ему лиц, занимавших ведущее положение в деловых кругах Москвы, поддержка октябристов была во многом вынужденная: предприниматели «старого склада»

министр финансов В. Н. Коковцов выступал за проведение вопроса о сложении аграрных ссуд землевладельцев через Думу и Государственный совет, а не в виде монаршей милости, как это было прежде. В Совете министров В. Н. Коковцов заявлял своим оппонентам: «Внесите таковой законопроект [в представительные] учреждения, встаньте грудью в защиту его, и я вам попутчик» (ГА РФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 81. Л. 31об. – 32).

¹⁰⁸ РГИА. Ф. 1327. Оп. 2. 1906. Д. 40. Л. 37об.

¹⁰⁹ Колышко И. И. Великий распад: Воспоминания. СПб., 2009. С. 191.

¹¹⁰ Селезнев Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001. С. 74.

¹¹¹ Там же. С. 77–80.

¹¹² Он же. Конституционные демократы и буржуазия. Нижний Новгород, 2006. С. 73.

¹¹³ Он же. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001. С. 76.

¹¹⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 517. Л. 3.

не видели альтернативы «Союзу 17 октября»¹¹⁵. Им приходилось финансировать не устраивавший их октябристский «Голос Москвы». Любая попытка же уклониться от взносов вынуждала Ф. И. Гучкова напомнить руководству Биржевого комитета, что они не меньше зависели от «Союза 17 октября», чем октябристы зависели от них¹¹⁶.

Купечество искало и другие способы давления как на правительство, так и на представительные учреждения. В 1908 г. был созван съезд торговли и промышленности, который выступил категорически против задуманной в Министерстве финансов отмены патентного сбора. Ключевую роль в противодействии правительственным начинаниям играли как раз лидеры Московского биржевого комитета и, прежде всего, Крестовников¹¹⁷. Чиновникам финансового ведомства пришлось убеждать отдельных участников этого совещания, чтобы в итоге склонить большинство в свою пользу. Однако добиться желаемого результата не удалось. Проект отмены патентного сбора был разослан местным биржевым комитетам и региональным съездам промышленников для экспертной оценки, и, вопреки надеждам «биржевиков», около половины из них поддержали Министерство финансов. Характерно, что противники этой правительственной меры (преимущественно представители «гигантов» индустрии) согласовывали свои действия с Министерством торговли и промышленности. И здесь сказывалась межведомственная борьба, активными участниками которой становились и представители общественности. В правительстве было создано особое совещание под председательством П. А. Харитонova, которое в конце концов поддержало финансовое ведомство¹¹⁸. В итоге 28 сентября 1909 г. Министерство финансов внесло в Думу проект Положения о государственном промысловом налоге, одно из ключевых положений которого фактически прошло этап общественной экспертизы¹¹⁹. Ее «отзвуки» были слышны и на заседаниях нижней палаты. 5 марта 1908 г. А. А. Бобринский, выступая против существовавшего промыслового налогообложения, ссылаясь на мнение съезда горнопромышленников Юга России¹²⁰. Тем не менее, внесенный законопроект был «похоронен» в думской комиссии¹²¹.

¹¹⁵ Еще 20 ноября 1908 г. Ф. И. Гучков писал А. И. Гучкову, что московские предприниматели «роптали» на «Союз 17 октября», обвиняя последний в том, что мало заботится об их интересах. Вследствие этого они говорили о возможности поддержки какой-либо другой партии (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 339. Л. 25).

¹¹⁶ Там же. Д. 517. Л. 3. Сложные отношения между октябристами и промышленными кругами были достоянием широкой гласности (Пиленко А. А. Один из итогов сессии // Московский еженедельник. 19 декабря 1908. № 50. Стб. 11–13).

¹¹⁷ ОР РГБ. Ф. 260. К. 2. Д. 28. Л. 1–4.

¹¹⁸ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 12–13.

¹¹⁹ П. А. Столыпин: Программа реформ: В 2-х т. М., 2003. Т. 2. С. 745.

¹²⁰ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия I. СПб., 1908. Ч. 1. Стб. 1674.

¹²¹ П. А. Столыпин: Программа реформ... С. 745.

«Молодое поколение» московского купечества вовлекало в свою орбиту депутатов различных думских объединений. С 1909 г. члены фракции кадетов (М. В. Челноков¹²², А. И. Шингарев) участвовали в совещаниях московских промышленников во главе с А. И. Коноваловым. Это происходило, несмотря на категорические возражения П. Н. Милокова, который считал, что такой альянс подразумевает подчинение кадетов буржуазным кругам¹²³. В этих «экономических беседах» участвовали и прогрессисты (например, Н. Н. Львов), и представители Польского кола (В. В. Жуковский¹²⁴). По словам М. А. Штротмберга, в сентябре 1909 г. сочувствие московских промышленников и финансистов как раз было скорее на стороне кадетов, а не октябристов, что в итоге и предопределило поражение последних на выборах¹²⁵. На этих совещаниях нередко ставились вопросы программного значения. В октябре 1910 г. в ходе одной из «экономических бесед» на квартире П. П. Рябушинского в качестве приоритетных тем будущих дискуссий были обозначены такие сюжеты как рабочее законодательство, размеры земского обложения, формы государственного вмешательства в экономическую жизнь, организация мелкого кредита¹²⁶. По сведениям Г. Н. Трубецкого, «резюмации» этих собраний были чрезвычайно авторитетны даже в Министерстве иностранных дел¹²⁷.

В самой Думе интересы предпринимателей нередко игнорировались¹²⁸. Например, они были чрезвычайно недовольны 6-процентным налогом на городское недвижимое имущество. 5 ноября 1911 г. октябристы за подписью 65 депутатов внесли законодательное предложение о его снижении до 4 %¹²⁹. При этом в «Союзе 17 октября» рассчитывали получить необходимые аналитические материалы от домовладельцев, что позволило бы отстаивать этот проект в комиссии¹³⁰. Однако октябристы потерпели в этом вопросе неудачу: налог

¹²² ГАРФ. Ф. 810. Оп. 1. Д. 324. Л. 2.

¹²³ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 274.

¹²⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 515. Л. 16.

¹²⁵ 28 сентября 1909 г. М. А. Штротмберг писал Е. С. Каратыгину: «Многие, не сочувствуя даже личности [Н.Н.] Щепкина и кадетской партии вообще, голосовали за него, чтобы выразить сочувствие оппозиции и ярко подчеркнуть свое отрицательное отношение к экономической политике кабинета Столыпина. Это мое личное впечатление от сегодняшней биржи» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 395. Л. 30).

¹²⁶ Московские экономические беседы // Утро России. 13 окт. 1910. № 272.

¹²⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 514. Л. 70.

¹²⁸ См.: Шепелев Л. Е. В. В. Жуковский и С. И. Тимашев о законодательных учреждениях России (1907–1914 гг.) // Россия в XIX–XX вв.: Сб. ст. к 70-летию со дня рождения Р. Ш. Ганелина. СПб., 1998. С. 233–238.

¹²⁹ Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006. С. 740.

¹³⁰ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907–1915 гг.: В 2-х т. М., 2000. Т. 2. С. 346–347.

так и не был понижен. Это совпало с выступлением А. И. Гучкова в Думе об отмене договора о торговле и мореплавании с США, которое вызвало резкое неприятие среди московских предпринимателей, в особенности связанных с хлопчатобумажной промышленностью. В итоге один из лидеров московской организации «Союза 17 октября» К. Э. Линдеман предупреждал руководство партии, что в предстоящую избирательную кампанию в IV Думу разочарованное купечество может отказать октябристам в поддержке¹³¹.

И все же диалог «Союза 17 октября» и предпринимательских кругов не прерывался. В декабре 1911 г. члены Московского биржевого комитета в частных беседах настаивали, чтобы инициированный октябристами вопрос об орошении Туркестанского края обсуждался совместно с «оросительной комиссией», созданной московским купечеством¹³². Тогда же, в декабре 1911 г., А. И. Гучков по инициативе Г. Г. Лерхе рассчитывал встретиться с А. В. Кривошеиным и убедить его в необходимости заказывать машины для переселенческого склада в России, а не в Америке, намекнув при этом на нечистоплотность лиц, решавших этот вопрос в обратном смысле¹³³. В феврале 1912 г. близкий к октябристам промышленник И. В. Ковригин, выступая от имени московского и нижегородского купечества, убеждал руководство партии отказаться от законопроекта о торгово-промышленных палатах, утверждение которого могло нанести сокрушительный удар по интересам предпринимателей, а, следовательно, и по «Союзу 17 октября»¹³⁴. Наконец, представители промышленных и финансовых кругов искали личных контактов с наиболее влиятельными депутатами думского центра. Гучков признавался в письме к брату, что именно по этой причине осенью 1911 г. он был введен в состав правления Санкт-Петербургского Учетного и ссудного банка¹³⁵.

Некоторые депутаты предпочитали узкую «специализацию». Так, в IV Думе сформировалась особая группа народных избранников, отстаивавшая интересы нефтяной промышленности. Ее неформальным лидером был А. С. Салазкин¹³⁶. Запросы «воротил» железнодорожного строительства были хорошо известны депутату III и IV Думы Н. Л. Маркову, председателю правления Юго-Восточных железных

¹³¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 516. Л. 48. А. И. Гучков выступил за денонсацию договора с США о торговле и навигации от 1832 г. в ответ на отмену привилегий российским компаниям американским правительством. Это было реакцией Вашингтона на запрет американским евреям въезжать на территорию России (Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг. М., 2006. С. 181–182).

¹³² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 509. Л. 139.

¹³³ Там же. Д. 516. Л. 57.

¹³⁴ Там же. Д. 506. Л. 38.

¹³⁵ Там же. Д. 517. Л. 100.

¹³⁶ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 5.

дорог, ближайшему сотруднику С. И. Мамонтова¹³⁷. При подготовке соответствующих законопроектов он всегда оказывался в центре внимания. Именно Марков привлекал к экспертизе законодательных инициатив Институт инженеров путей сообщения¹³⁸, консультировался с независимыми специалистами¹³⁹, получал прошения от органов местного самоуправления¹⁴⁰.

Впрочем, промышленность – это не только предприниматели, но и их работники, о которых было бы напрасно забывать с учетом предстоявших выборов. В особенности это касалось «городских» партий, не рассчитывавших на поддержку крупного землевладения. Так, в IV Думе кадеты согласовывали политику в области социального законодательства с Петербургским обществом торгово-промышленных служащих¹⁴¹. В сентябре 1915 г. во фракции конституционных демократов обсуждался вопрос о необходимости установления контактов с петроградскими рабочими при посредничестве близких к партии инженеров. Тогда же князь Д. И. Шаховской призывал однопартийцев укреплять связи с нараставшим кооперативным движением, которое становилось значимой общественной силой¹⁴².

В Думе было немало лиц, преподававших в университетах. На них и рассчитывали студенты и профессора, искавшие поддержки в нижней палате. Осенью 1908 г. образовалась «внепартийная» группа профессоров Московского университета, надеявшаяся установить прочные отношения с думским центром. Согласно дневниковой записи Л. А. Камаровского, «Гучков отнесся к этой идее сочувственно, согласился приехать для этого в Москву и выразил желание, чтобы позвали также Анрепа, которому он вполне доверяет в вопросах народного образования»¹⁴³. Действительно осенью 1908 г. в связи с возможностью внесения в Думу Университетского устава Гучков специально ездил в Москву для консультаций со столичной профессурой¹⁴⁴. В сентябре 1908 г. бастовавшие студенты обратились к нему с просьбой убедить Столыпина повременить с планировавшимися карательными мерами

¹³⁷ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 359.

¹³⁸ РГИА. Ф. 990. Оп. 1. Д. 29. Л. 50.

¹³⁹ Там же. Л. 31–32.

¹⁴⁰ Там же. Л. 16–17.

¹⁴¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 919. Л. 366.

¹⁴² Там же. Д. 1008. Л. 33.

¹⁴³ РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 95. Л. 97об. – 98. Академическое сообщество пыталось организовать кампании, которые могли бы формировать общественное мнение. Для этого нужно было соблюсти синхронность выступления. Именно по этой причине князь Е. Н. Трубецкой считал необходимым приурочить свою речь по университетскому вопросу в Клубе общественных деятелей к моменту его обсуждения в законодательных учреждениях. В противном случае высказывания были бы забыты и не оказали бы существенного влияния на принятие политических решений (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 334. Л. 53).

¹⁴⁴ Там же. Д. 331. Л. 6.

в отношении университетов¹⁴⁵. В октябре–ноябре 1908 г., октябристы от имени группы вольнослушательниц вели переговоры с правительством о дозволении женщинам посещать лекции в высших учебных заведениях¹⁴⁶.

Некоторые корпорации не просили Думу о покровительстве, зная, что в нижней палате их представители и так играют «первую скрипку». Прежде всего, это относилось к земству. Значительное внимание к проблемам местного самоуправления и образования как раз и объяснялось «земским прошлым» (да и настоящим) многих депутатов¹⁴⁷. 11 февраля 1911 г. Н. Н. Опочинин на заседании фракции октябристов при обсуждении вопроса о финансировании школьного дела доказывал своим однопартийцам: «Большинство из нас – земцы, только что возвратившиеся из земских собраний, и все мы знаем, насколько сочувственно относятся эти собрания к нашим заботам в области образования. Теперь представьте удивление всего земского люда, когда он прочтет в газетах отчет о том, что правые и левые баллотировали в Государственной думе за ассигнование 10 млн. в пользу образования, а мы, октябристы, по указанию правительства – только за 8 млн. и при том по своей собственной инициативе»¹⁴⁸. Среди октябристов были и противники этой точки зрения. Они также апеллировали к земской среде. В частности, Ю. Н. Глебов говорил: «По отношению к мнению земств... я должен сказать, что и там преобладает взгляд о необходимости уступок правительству, по крайней мере, с нашей стороны. Я только что вернулся с земского собрания, где уже был известен возникший спор по поводу 10 млн., и там мне советовали не идти напролом, а брать, что можно и сколько можно»¹⁴⁹.

Земцы надеялись, что задуманная кабинетом П. А. Столыпина реформа местного самоуправления укрепит их положение в общественной и политической жизни страны, связав с широкими слоями населения. Опосредованно это должно было изменить и статус Думы, где «Земская Россия» была широко представлена. «Из

¹⁴⁵ РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 326. Л. 84.

¹⁴⁶ Там же. Д. 333. Л. 10.

¹⁴⁷ Октябрист Е. П. Ковалевский писал: «Недаром враги III Думы усердно повторяли: “Это не законодательное, а просто большое земское собрание”. В это много правды, но я не вижу, чем такая правда может быть оскорбительна. Если Государственная дума является вместе с тем «земской» Думой, то это лишь естественное развитие от частного к общему, переход от местного хозяйства к государственному. Расширение масштаба несравненно легче и удобнее, чем составлять план без совсем без масштаба или применительно к чужой у нас не употребимой мерке» (Ковалевский Е. П. Народное образование и церковное достояние. СПб., 1912. Ч. I. С. 55–56). Примечательно, что в крестьянской среде земцев часто недолюбливали. Прежде всего. Это было связано с постоянно растущими земскими сборами (Селезнев Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001. С. 45–46).

¹⁴⁸ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 5. Л. 14.

¹⁴⁹ Там же. Л. 18.

всех стоящих ныне на очереди реформ самой важной и неотложной я считаю реформу земского положения, – писал Н. В. Савич К. Э. Линдеману 5 июня 1913 г. – Только проведя в жизнь основы земской реформы, можно надеяться, что Государственная дума получит, наконец, силу и авторитет для осуществления необходимых стране реформ и правовых гарантий. Сейчас у Государственной думы нет прочных корней на местах в виде общественных учреждений и организаций, которые бы отражали бы собой истинные устремления и интересы тех классов населения, которые выдвигают и избирают депутатов»¹⁵⁰.

Этот проект не всем казался бесспорным. Уже в феврале 1907 г., вскоре после внесения правительственных законопроектов о реформе местного самоуправления, они стали предметом обсуждения в консервативных кругах. 22 февраля 1907 г. на заседании Постоянного совета Объединенного дворянства большинство присутствовавших высказалось за дискуссию по этому вопросу на земских и дворянских собраниях¹⁵¹. 27 февраля делегация Постоянного совета ходатайствовала об этом на встрече с премьер-министром, однако не нашла его поддержки¹⁵². 2 марта 1907 г. в Клубе правых прошло даже специальное заседание, на котором было постановлено инициировать в земских и дворянских собраниях обсуждение этого вопроса с вынесением соответствующей (т. е. порицающей законопроект) резолюции¹⁵³. Вскоре и Бюро земского съезда вступило в переговоры с П. А. Столыпиным о необходимости общественной экспертизы законопроекта¹⁵⁴. По словам А. А. Нарышкина, как раз на земском съезде следовало дать решительный отпор правительству¹⁵⁵.

Образование Совета по делам местного хозяйства стало своего рода ответом правительства на попытки давления со стороны право-консервативных кругов¹⁵⁶. Министерские инициативы, поддержанные «сведущими людьми» (прежде всего, деятелями местного самоуправления), должны были обрести больший вес в глазах народных избранников и верховной власти. «Создан Совет (местного хозяйства. – К. С.) для того, чтобы прежде внесения министерских законо-

¹⁵⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 925. Л. 977.

¹⁵¹ ГА РФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 76. Л. 87об. – 88.

¹⁵² Там же. Л. 90; См.: Корелин А. П. Объединенное дворянство как политическая организация (1906–1917) // Политические партии в российских революциях в начале XX века. М., 2005. С. 50–51.

¹⁵³ ГА РФ. Ф. 990. Оп. 2. Д. 571. Л. 1–2.

¹⁵⁴ ГА РФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 77. Л. 3.

¹⁵⁵ ОР РГБ. Ф. 265. К. 195. Д. 5. Л. 1–2.

¹⁵⁶ Могилевский К. И. Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008. С. 298; Korros A. S. The landed nobility, the State Council and P. A. Stolypin (1907–1911) // The politics of rural Russia, 1905–1914. Bloomington – L., 1979. P. 132.

проектов в Государственную думу, их подвергнуть разбору, критике, исправлению со стороны местных людей, дабы проекту не были созданием одних чиновников, а получили жизненность... В обществе и печати Совет прозвали “Преддумье”», – писал П. А. Столыпин императору 20 ноября 1910 г.¹⁵⁷

Казалось бы, исключительно консультативное учреждение обрело очевидное политическое значение. Характерно, с каким вниманием правительство следило за голосованием в Совете по тому или иному вопросу. Например, в сессию 1908–1909 гг. при утверждении законопроекта о реформе губернской администрации, предусматривавшей отмену института предводителей дворянства, по телефону вызывались чиновники департаментов Министерства внутренних дел для участия в баллотировке. Тем не менее, законопроект был провален. А. Н. Наумов впоследствии вспоминал: «Раздосадованный и гневный Петр Аркадьевич [Столыпин] поспешил покинуть залу заседания, ни с кем не простившись и сделав угрожающий жест по нашему адресу (т. е. в адрес противников законопроекта. – К. С.)»¹⁵⁸.

Интересы «земской и городской» России в полной мере сказались при обсуждении проектов податных преобразований. По словам бывшего на тот момент товарищем министра финансов Н. Н. Покровского, правительство встречало яростное сопротивление едва ли не всех фракций повышению налогов на городскую недвижимость¹⁵⁹. Земцы препятствовали реформам и поземельного налогообложения¹⁶⁰. Зная их настроения, Министерство финансов даже отказывалось вносить в Думу вопрос о передаче оценочного дела от земства правительству¹⁶¹. Как раз по этому поводу в феврале 1912 г. в Москву съехались представители 11 городов – головы и гласные дум. Инициатором этого собрания выступили октябристы. Участвовавший в его работе К. Э. Линдеман предлагал А. И. Гучкову созвать аналогичные совещания в Петербурге и Екатеринославе, которые имели бы характер областных съездов и способствовали бы консолидации местных сил вокруг партии¹⁶².

При этом «земская» Россия нередко оказывалась в непримиримом противоречии с «городской». 19 ноября 1913 г. Л. А. Велихов, выступая с трибуны Думы, сослался на разговоры в кулуарах нижней палаты о предполагавшемся повышении налогов на городскую недвижимость. По его словам, в депутатской среде были убеждены, что «земское» большинство забаллотировует все инициативы представителей городско-

¹⁵⁷ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 64–65.

¹⁵⁸ Наумов А. Н. Указ. соч. Т. 2. С. 137–138.

¹⁵⁹ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 80б.

¹⁶⁰ Там же. Л. 100б. – 11.

¹⁶¹ Там же. Л. 10.

¹⁶² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 506. Л. 28.

го самоуправления¹⁶³. «Горожане» сетовали на правительство, которое (как им казалось) покровительствовало земцам и игнорировало их интересы. По сведениям Министерства внутренних дел на осень 1912 г., именно по этой причине в городских Думах, банках, обществах взаимного страхования тон задавала оппозиция – кадеты и прогрессисты¹⁶⁴.

Значимый ресурс влияния на законотворческий процесс был в распоряжении отставленных правительственных чиновников, у которых были собственные политические интересы и большой опыт бюрократической работы, позволявший выступать в качестве авторитетных экспертов. Так, по сведениям В. И. Тимирязева, С. Ю. Витте обладал немалым весом и в Думе, и в Государственном совете, членом которого он состоял. Экс-премьер поддерживал отношения со многими бывшими сотрудниками. Они сообщали ему секретную информацию о действиях и намерениях правительства¹⁶⁵. Многих народных представителей Тимирязев относил к агентам Витте. Бывший председатель Совета министров пользовался большим влиянием и среди журналистов. По словам Тимирязева, ведущие периодические издания – «Новое время» и «Русское слово» – фактически обслуживали его интересы¹⁶⁶.

Чиновники, участвовавшие на том или ином этапе в подготовке законопроектов, нередко оставались равнодушными к своей работе. Так, сенатор М. Р. Завадский крайне болезненно реагировал на поправки думской комиссии к законопроектам об образовании. По его мнению, они качественно ухудшали прежде им разработанные документы. В частности, это относилось к правилам об испытаниях лиц женского пола в знании курса наук высших учебных заведений. Весной 1912 г. сенатор обратился в Думу и лично к М. Я. Капустину, активно участвовавшему в обсуждении законопроекта. Однако это не принесло какого-либо ощутимого результата. Завадский адресовал вопросы к докладчику в Государственном совете – М. М. Ковалевскому. Побеседовав с ним, он пришел к неутешительному выводу, что Ковалевский не вполне понимает суть законопроекта. Небесполезным оказалось лишь обращение к члену верхней палаты, бывшему министру народного просвещения А. Н. Шварцу. Тот послушно внес в комиссию Государственного совета все необходимые поправки. Чтобы добиться их принятия, Завадский параллельно вел переговоры с Департаментом государственного казначейства Министерства фи-

¹⁶³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. IV. Сессия II. СПб., 1914. Ч. 1. Стб. 1154.

¹⁶⁴ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 27об.

¹⁶⁵ [Ковалевский М. М.] «Никогда еще он не говорил так откровенно со мною»: Воспоминания М. М. Ковалевского о встречах с С. Ю. Витте накануне роспуска II Государственной думы. 1907 г. // Исторический архив. 2010. № 5. С. 133–134.

¹⁶⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1293.

нансов. В итоге все поправки прошли. Однако на этом работа Завадского не закончилось: ему пришлось убеждать членов согласительной комиссии, когда дело дошло и до нее. Завадского невозможно было не заметить и при обсуждении законопроекта о введении всеобщего образования. Уже во время работы согласительной комиссии он вел переговоры с депутатами В. К. Анрепом, М. С. Воронковым, Е. П. Ковалевским и другими, продолжал активно сотрудничать с А. Н. Шварцем, так что даже «извел» его. Все необходимые материалы сенатор получал в соответствующем департаменте Министерства народного просвещения. При обсуждении же проекта Положения о высших начальных училищах поправки Завадского опять же прошли при помощи Шварца. Впрочем, точка зрения сенатора принималась в расчет и в Думе. Как раз по его инициативе депутаты внесли законопроект о порядке получения звания учительницы средних учебных заведений¹⁶⁷.

Помимо имущественных, профессиональных, корпоративных интересов, в Думе отчетливо заявляли о себе региональные, национальные, конфессиональные, которые приходилось учитывать фракциям, намеревавшимся оказаться в нижней палате следующего созыва. Зимой 1909 г. кадеты консультировались с московской еврейской группой относительно перспектив решения еврейского вопроса в России¹⁶⁸. Весной 1911 г. октябристы вели переговоры с представителями немецкой диаспоры в связи с правительственным законопроектом об ограничении прав немцев в Волынской, Киевской и Подольской губерниях¹⁶⁹. В феврале 1912 г. прогрессисты обсуждали с немецкой общиной С.-Петербурга возможность поддержки партии на предстоявших выборах в Думу¹⁷⁰. 23 января 1913 г. состоялось заседание Московской немецкой группы «Союза 17 октября», на котором присутствовали представители колонистов. Собравшиеся просили Думу и, прежде всего, фракцию октябристов отклонить непосредственно их касавшийся законопроект¹⁷¹. Немецкие колонисты посылали свою депутацию и в ЦК партии. Эти усилия не были напрасными: страшившая их правительственная инициатива в итоге была отвергнута¹⁷². В ноябре 1913 г. кадеты и прогрессисты организовывали совещания

¹⁶⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1249.

¹⁶⁸ Bakhmeteff archive (BAR). Miliukov coll. Box. 2. Письмо Н. Н. Щепкина П. Н. Милюкову. 17.01.1909. Контакты кадетов с еврейской общиной были тем более важны, что она обычно обеспечивала стопроцентную явку своих избирателей (Селезнев Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001. С. 105).

¹⁶⁹ ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 873. Л. 406. – 5.

¹⁷⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 560. Л. 456.

¹⁷¹ Там же. Д. 917. Л. 166.

¹⁷² Там же. Д. 918. Л. 295.

с представителями армянской общественности с целью обсудить отношение России к геноциду армян в Турции¹⁷³. В 1913 г. при обсуждении холмского вопроса фракция националистов поддерживала контакты с Советом братства местной епархии, которую возглавлял депутат III Думы епископ Евлогий. Последний пытался оказывать влияние на ход дискуссии. Недовольный позицией члена нижней палаты отца А. С. Будиловича он планировал организовать общее собрание Братства с участием выборщиков и представителей приходов. Оно должно было принудить Будиловича отказаться от депутатского мандата¹⁷⁴.

В некоторых случаях думские фракции обращались за помощью даже к западноевропейским коллегам. Так, в мае 1907 г. кадеты обсуждали аграрное законодательство с английскими парламентариями¹⁷⁵.

«Экспертами» могли выступать и члены семьи депутатов. Так, жена товарища председателя комиссии по народному образованию в III Думе Е. П. Ковалевского занималась составлением докладов своего супруга. По словам И. С. Ключева, «она очень много работает и без ее помощи едва ли Евграф Петрович [Ковалевский] справился со всеми своими докладами, которые являются действительно очень серьезными, существенными и важными»¹⁷⁶.

Фракции вели конкурентную борьбу за источники информации. Например, в мае 1913 г. член фракции прогрессистов В. А. Ржевский, выступавший по смете Министерства внутренних дел, поручил В. А. Левицкому обратиться к редактору «Русских ведомостей» В. А. Розенбергу за необходимым ему материалом. Ржевский объяснял, что если с такой просьбой обратился бы лично он, об этом стало бы известным кадетам. В итоге они получили бы всю нужную информацию, а прогрессистам досталась бы лишь «труха»¹⁷⁷.

¹⁷³ ГА РФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4262. Л. 5.

¹⁷⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 919. Л. 336.

¹⁷⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 207. Л. 19.

¹⁷⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 158. Причем Ковалевская любила подчеркивать свою участие. Так, в марте 1912 г. она рассказывала И. С. Ключеву о своих законотворческих работах. «Смету Святейшего Синода проводим», – говорила Ковалевская с особым ударением на слове «проводим». (Там же. Л. 158об.).

¹⁷⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 924. Л. 818.

ГЛАВА 4. ЭТАПЫ ДУМСКОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

§ 1. Комиссионное обсуждение законопроектов

Комиссии нижней палаты – традиционная законодательная кузница, где стиль общения министров и народных избранников наиболее показателен¹. В 1906–1914 гг. он эволюционировал вместе с обновлением самой Думы, изменением ее состава. Комиссионная работа в нижней палате первого созыва отличалась от всего того, что будет в дальнейшем. Желая «перекрыть» политико-правовую систему Российской империи в самое ближайшее время, депутаты чрезвычайно спешили с подготовкой законопроектов и отнюдь не стремились соотносить их с имевшейся нормативной базой. Один из народных избранников писал уже 29 апреля 1906 г.: «В Питере сразу попал в вихрь думской деятельности, довольно беспорядочной по новизне и самого дела и горячности новых деятелей, достаточно самонадеянных, чтобы считать себя способными в несколько вечеров построить проект автономии для разных областей России, кои для себя пожелали сию штуку – автономию завести: Литву, Польшу, Белоруссию, Малороссию, всякие Ляндии, Кавказ, Поволжье, Сибирь и т. д. Я лично того мнения, что надо бы хоть для образца познакомиться с каким-нибудь существующим основным законом, ибо кропать прямо из головы автономные конституции – как раз угодишь под перо Щедрина...»². Тон выступлений в комиссиях был чрезвычайно резкий. Согласно воспоминаниям В. Н. Коковцова, депутаты буквально ставили перед собой цель – «покуражиться» над министрами³.

Во II Думе комиссионная работа не успела наладиться. «В комиссиях, по словам наших чинов, не умеют взяться за работу ввиду неподготовленности и неумения работать вообще», – писал царю П. А. Столыпин 9 апреля 1907 года⁴. Товарищ министра народного просвещения О. П. Герасимов рассказывал, что в бюджетной комиссии депутаты не имели представления о самых элементарных вещах. Как раз по этой причине секретарь Думы М. В. Челноков просил Герасимова приехать в Таврический дворец, дабы помочь народным избранникам разобраться в обсуждавшихся вопросах⁵. В большинстве комиссий лишь немногие депутаты обладали необходимой квалификацией для занятия законотворческой деятельностью. По словам Челнокова, всю работу продовольственной комиссии вел князь Г. Е. Львов: «без него воза не свезти». Подобное положение многим депутатам казалось удручающим: «Может случиться опасная вещь: если наши комиссии окажутся

¹ См.: Вебер М. Политические работы, 1895–1919. М., 2003. С. 173.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 75. Л. 8.

³ Коковцов В. Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 170.

⁴ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 29.

⁵ [Кизеветтер Е. Я.] Революция 1905–1907 гг. глазами кадетов... С. 402.

в таком бессилии, то Дума умрет собственной смертью, подавленная громадным количеством министерских законов, которых она не сумет разбить критикой, чтобы поставить на их место свои законы»⁶.

Ситуация усугублялась отсутствием большого интереса леворадикальных фракций к комиссионной работе. Составляя значительную часть всего депутатского корпуса, они в большинстве своем являлись на заседания комиссий лишь к моменту голосования, фактически не принимая участие в их работе⁷. Более того, даже с формальной точки зрения, кадеты вместе с польским колом, мусульманами и казаками обладали большинством в комиссиях, не имея возможности претендовать на это в общем собрании: у т. н. левого центра в Думе было 36,6 % голосов, а в комиссиях – 44,2 %. Напротив, леворадикальные фракции располагали 43 % кресел в нижней палате и лишь 39,7 % голосов в комиссиях. Из 45 председателей комиссий 34 были кадеты, из 44 секретарей – 15 кадетов (т. е. более 30 %)⁸.

Может быть, именно поэтому во II Думе характер комиссионных заседаний разительно отличался от пленарных. Там доминировал деловой тон. А. А. Кизеветтер поразился, когда, случайно оказавшись в комиссии о неприкосновенности личности, услышал, как член партии демократических реформ В. Д. Кузьмин-Караваев читал лекцию социал-демократу А. Л. Джапаридзе по юридическому вопросу. Тут же «тихо-смирно» сидел правый граф В. А. Бобринский⁹.

В III Думе характер комиссионной работы существенно изменился. Современники подмечали даже внешние признаки такой метаморфозы. Когда 13 декабря 1907 г. министр финансов В. Н. Коковцов пришел на заседание бюджетной комиссии, все присутствовавшие, независимо от их фракционной принадлежности, вежливо встали со своих мест в ответ на поклон главы ведомства. По словам И. С. Ключева, в I и II Думе это было немыслимо¹⁰.

Пожалуй, главное отличие заключалось в том, что депутаты III Думы за пять лет ее существования накопили опыт прежде незнакомой деятельности, сопряженной с естественным дефицитом профессиональных навыков, отсутствием продуманной организации работы, с техническими трудностями. Проблемы возникали уже при распределении народных избранников по комиссиям. Большинство депутатов участвовало в работе сразу нескольких комиссий¹¹. По под-

⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 184. Л. 97.

⁷ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 13.

⁸ Неманов Л. Состав и работа думских комиссий // Право. 24 июня 1907. № 25. Стб. 1795, 1797.

⁹ [Кизеветтер Е. Я.] Указ. соч. С. 403.

¹⁰ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 32.

¹¹ Так, в I сессию III Государственной думы членами сразу 8 комиссий были три депутата, 7 комиссий – 2, 6 комиссий – 7, 5 комиссий – 18, 4 комиссий – 52, 3 комиссий – 81,

счетах А. В. Еропкина, в III Думе совокупная численность депутатов, работавших в комиссиях, составляла 997 человек. Иными словами, в среднем один депутат работал в двух комиссиях¹². Впрочем, так дело обстояло и раньше. В июне 1906 г. П. А. Гейден объяснял жене: «Ты спрашиваешь, как можно сидеть в трех комиссиях? Собственно говоря, нельзя. Поневоле приходится идти, чтобы в главнейшие моменты разрешения дела, туда идти»¹³. Этот вопрос стал предметом особого рассмотрения в III Думе во фракции октябристов. На ее заседании 17 ноября 1907 г. обсуждалось, во сколько комиссий может записаться депутат. Одни предлагали установить максимум в 5 комиссий, другие – в 4 или 3, большинство же склонялось в пользу того, что народный избранник мог быть одновременно членом одной или двух. Г. Г. Лерхе сообщил, что 59 октябристов пока не попали ни в одну комиссию, 54 состояли в одной, 32 – в двух, 14 – в трех, 2 – в четырех, 1 – в пяти. В итоге бюро фракции высказалось за участие депутата в двух «главных» комиссиях и в одной «второстепенной» (редакционной, библиотечной или по запросам)¹⁴. «Страшное дело, – писал октябрист И. С. Ключев, – всем хочется попасть в ту или другую комиссию, а как попадут сейчас же манкируют своими обязанностями»¹⁵.

Несмотря на фракционные резолюции, эта проблема имела место и в IV Думе. В письме от 27 апреля 1913 г. князь С. С. Волконский признавался, что жалеет, что числится лишь в одной комиссии в то время, как многие депутаты входили сразу в 10, не посещая ни одну из них¹⁶. По словам Н. А. Хомякова, в III Думе 1/3 членов бюджетной комиссии вовсе не являлась на ее заседания, а 1/3 приходила от случая к случаю¹⁷. Это касалось даже самых деятельных депутатов. Так, к февралю 1908 г. из 8 заседаний комиссии о неприкосновенности личности В. А. Маклаков посетил 3, М. С. Аджемов и Ш. Ш. Сыртланов – 2, О. Я. Пергамент – 1. Из 17 заседаний финансовой комиссии октябристы в среднем посетили 11,5, правые – 8,5, оппозиция – 6¹⁸. Это во многом определяло своеобразие работы этих учреждений. Обычно

2 комиссии – 139, 1 комиссии – 107. 33 депутата не участвовали в работе комиссий. Во вторую сессию 1 депутат был членом 9 комиссий, 3 депутата – 8, 2 народных избранника – 7, 13 членов нижней палаты – 6 комиссий, 27 депутатов – 5 комиссий, 80 депутатов – 4 комиссий, 110 – 3 комиссий, 111 – 2 комиссий, 78 – 1 комиссии. 20 депутатов не участвовали в коммиссионной работе (Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 12–13).

¹² Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 67; РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 174. Л. 8.

¹³ ГА РФ. Ф. 887. Оп. 1. Д. 103. Л. 46.

¹⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 11.

¹⁵ Там же. Л. 19.

¹⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 923. Л. 776.

¹⁷ Киреев А. А. Дневник, 1905–1910 гг. М., 2010. С. 264.

¹⁸ Старая почта. 20 февраля 1908. № 242.

комиссии начинали работать в одни и те же часы. Депутаты, входившие в сразу несколько комиссий, были вынуждены пропускать то или иное заседание. В итоге оно могло не состояться из-за отсутствия кворума¹⁹. Дабы этого не случилось, присутствовавшими считались все расписавшиеся в явочном листе. Однако к моменту голосования кворума обычно уже не было. Депутатам приходилось бегать по соседним помещениям, «забирая» своих коллег с заседаний других комиссий²⁰. Некоторые комиссии, чья работа отличалась особой интенсивностью (бюджетная, по местному самоуправлению и др.), порой назначали свои заседания на время общих собраний Думы. Депутаты были вынуждены выбирать, куда идти и что пропускать. Специально для того, чтобы позволить народным избранникам проголосовать на пленарном заседании, такие комиссии назначали перерыв, когда в общем собрании происходила баллотировка²¹. Многие в Думе протестовали против такой практики. В ответ А. И. Гучков, А. И. Шингарев доказывали коллегам, что такое положение хоть и нежелательно, но совершенно неизбежно²².

Порой явочный лист не спасал положение. По сведениям И. С. Ключева, заседания комиссии по народному образованию периодически срывались из-за отсутствия кворума²³. Иногда на то были весьма «уважительные причины». В 1908 г. заседания земельной комиссии отменялись в связи с днем ангела председательствовавшего²⁴. 24 ноября 1911 г. многие депутаты проигнорировали комиссионную работу. Это был Екатеринин день, и «далеко не все готовы променять именины на думские дела», – констатировала жена И. С. Ключева. Большинство отсутствовавших принадлежало к либеральным фракциям, правые же все были налицо, что в итоге предопределило исход голосования (например, о судьбе школ духовного ведомства)²⁵. Несклонных утруждать себя депутатов приходилось уговаривать. В марте 1908 г. А. И. Гучков обратился к членам фракции октябристов с настоятельной просьбой приходить в бюджетную комиссию, так как несколько заседаний подряд было сорвано из-за отсутствия кворума²⁶. 8 мая 1912 г. И. С. Ключев упрасивал явиться на вечернее заседание комиссии по народному образованию. У всех находился повод там не присутствовать. Епископ Митрофан ссылался на церков-

¹⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 599.

²⁰ Шидловский С. И. Воспоминания: В 2-х т. Берлин, 1923. Т. 1. С. 112–113; РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 134.

²¹ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 167. Л. 103.

²² Там же. Д. 162. Л. 15.

²³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 151об.

²⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 336. Л. 16.

²⁵ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 70 об.

²⁶ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 2. Д. 40. Л. 9.

ную службу. Татарин Г. Х. Еникеев говорил о том, что обсуждавшийся проект ущемлял права национальных меньшинств. Той же позиции придерживались и поляки. А. М. Масленников обещал прийти. Однако его знакомые твердо заявили Ключеву, что Масленникова не будет: «Он не сдержит своего обещания по присущей ему лени». Октябрист Д. А. Леонов ссылаясь на усталость, кадет М. С. Воронков – на неприятие проекта, а И. В. Годнев категорически отказался приходить из-за недостатка времени: ему надо было укладывать багаж²⁷. Ключев не уставал возмущаться: «Одни, как Годнев, укладываются, другие проводят вечера в клубе за карточной игрой и многие, как говорят, очень проигрались, третьи уехали в отпуск, четвертые улаживают свои делишки. Все, кто не рассчитывают попасть в следующую Думу, запасаются себе протекцией для получения тепленького местечка. Да и те, кто думает пройти, на предстоящих выборах, все-таки на всякий случай заботятся об этом же»²⁸.

В июне 1913 г. депутаты «прогрессивного направления» не пришли на заседание бюджетной комиссии, где обсуждалась смета Министерства путей сообщения. Этим воспользовался националист Демченко который за полчаса провел те решения, которые ранее наметил. «Благодаря этому, ведомство получило в комиссии без возражений то, что совсем не ожидало при общем настоящем настроении Думы». Когда пришли депутаты от оппозиции, было уже поздно. Они были в гневе и начали «срывать свое сердце» на другом – в результате затянули коммиссионное обсуждение. Из планировавшихся 20 вопросов рассмотрели лишь 8²⁹. Подобное случалось нередко. В IV Думе даже в самой дисциплинированной бюджетной комиссии часто не хватало депутатов. В итоге исход голосования был случаен, непредсказуем. Это во многом лишало смысла коммиссионную работу. На пленарное заседание сторонники и противники законопроектов, не смирившиеся с состоявшимся решением, приходили во всеоружии защищать свою точку зрения³⁰.

Иногда депутаты намеренно не приходили на заседание комиссии в надежде его сорвать. Так случилось в середине мая 1912 г., когда в работе бюджетной комиссии приняли лишь правые депутаты, желавшие провести кредиты на военное ведомство, противником которых был А. И. Гучков. Однако практически все октябристы и кадеты на заседание не пришли, и оно было признано несостоявшимся³¹.

В подкомиссиях депутаты еще менее были склонны к дисциплине. Так, по сведениям октябриста В. А. Карякина, в III Думе на заседаниях

²⁷ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 26об.

²⁸ Там же. Л. 28об.

²⁹ Там же. Д. 14. Л. 64об.

³⁰ Донесения Л. К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 гг. // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 17.

³¹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 27об.

подкомиссии, разрабатывавшей подоходное налогообложение, регулярно присутствовало 3–5 человек (вместо 20). Отсутствовал на них и председатель Финансовой комиссии Г. Г. Лерхе³².

Низкая посещаемость заседаний комиссий влияла на сам текст законопроектов. Докладчику, договаривавшемуся с каждым конкретным депутатом о его участии в заседании, приходилось учитывать самые разнообразные требования. Так, в мае 1912 г. И. С. Ключев убеждал Г. Х. Еникеева прийти на обсуждение проекта об учительских семинариях, обещая исключить из текста те положения, которые не устраивали депутатов-мусульман³³.

Эффективность работы комиссий была разной. Так, Бюджетная за время работы III Думы внесла 514 докладов на обсуждение общего собрания Государственной думы и не успела рассмотреть лишь 11 законопроектов (т. е. около 2 %). Она дала заключение по 1222 законопроектам; лишь 23 остались не рассмотренными (меньше 2 %)³⁴. Сельскохозяйственная комиссия представила 48 докладов и не рассмотрела 2 законопроекта (4 %)³⁵. Примерно столь же плодотворно работала комиссия по государственной обороне. В ходе легислатуры Думы третьего созыва она сделала 422 доклада и не успела сделать 18 (т. е. более 4 %)³⁶. Комиссия по народному образованию за пять лет подготовила 313 докладов и не успела рассмотреть 16 законопроектов (более 4,6 %)³⁷. В то же время Финансовая комиссия внесла 307 докладов. 47 законопроектов (около 14 %) так и не дождались своей очереди³⁸. Комиссия по судебным реформам утвердила 116 докладов, а 20 законопроектов (более 14 %) не успела обсудить³⁹. Комиссия о путях сообщения представила 149 докладов, не справившись с 23 законопроектами (т. е. более 13 %)⁴⁰. Комиссия по местному самоуправлению подготовила 20 докладов, при этом не рассмотрела 7 законопроектов (около 26 %)⁴¹. Земельная комиссия сделала 21 доклад, оставив нерассмотренными 13 законопроектов (более 38 %)⁴². За тот же период Комиссия по исполнению государственной росписи до-

³² Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Т. 1. № 127. Стб. 10.

³³ Там же. Л. 38.

³⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 114.

³⁵ Там же. С. 123.

³⁶ Там же. С. 116–117.

³⁷ Там же. С. 117.

³⁸ Там же. С. 114.

³⁹ Там же. С. 120.

⁴⁰ Там же. С. 121.

⁴¹ Там же. С. 122.

⁴² Там же. С. 118.

ходов и расходов сделала 13 докладов, 18 законопроектов (более 58 %) так и не были ею рассмотрены⁴³.

Многое в работе комиссии определялось личностью ее председателя. В III Думе в комиссии по судебным реформам «диктаторствовал» Н. П. Шубинский⁴⁴. Он волевым образом пресекал прения и мог в форсированном темпе проводить весьма спорные законопроекты⁴⁵. В 1907–1912 гг. работа комиссии по народному образованию в огромной степени зависела от личных предпочтений ее председателя – В. К. Анрепа. Он с упорством мешал прохождению законопроектов, которые вносились не по его инициативе. В частности, это относилось к законопроекту об учительских семинариях, который был подготовлен И. С. Ключевым⁴⁶. Анреп всячески препятствовал его обсуждению. В ноябре 1910 г. Ключеву пришлось обратиться за помощью к Гучкову и министру народного просвещения Л. А. Кассо. Анреп уступил. Законопроект начали рассматривать и, естественно, подвергать коренным изменениям⁴⁷. Правда, далеко не всегда Гучкову удавалось разрешать конфликты. Анреп был не слишком склонен к компромиссам⁴⁸. 29 ноября 1911 г. Ключев подошел к нему с вопросом, когда будет рассмотрен его доклад по законопроекту об учительских семинариях. В ответ он услышал: «Никогда». По словам председателя комиссии, законопроект в силу недостатка времени не мог пройти в общем собрании Думы, а, следовательно, не стоило его рассматривать и в комиссии. Схожую позицию занимал и товарищ председателя Е. П. Ковалевский⁴⁹. Ключев вновь обратился к Гучкову: «Александр Иванович, Вы, конечно, знаете, что Анреп никогда не сочувствовал моей идеи подготовке начального учителя, но знаете ли Вы о том, что несмотря на то, что совещание по этому вопросу

⁴³ Обзор деятельности Государственной думы... С. 115.

⁴⁴ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. II. С. 26.

⁴⁵ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 19.

⁴⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 57. Сама фигура Ключева вызывала раздражение у многих октябристов, считавших себя специалистами в вопросах народного образования. Про него говорили: «Ключев, не окончивший даже гимназии, берется писать о ее недостатках». (Там же. Д. 8. Л. 155).

⁴⁷ Жена И. С. Ключева на этот счет писала: «Он так поступает везде, где инициатива исходит не от него. О самом деле и его пользе ему так же мало заботы, как о каком-либо государстве на островах Новой Зеландии». (Там же. Д. 3. Л. 54).

⁴⁸ Там же. Д. 4. Л. 2.

⁴⁹ Товарищ председателя комиссии по народному образованию Е. П. Ковалевский, по мнению И. С. Ключева, всегда «играл в руку правительству». (Там же. Д. 3. Л. 59об.). В думской канцелярии его не любили: «Да ведь это настоящая вертушка. Придет, наговорит кучу разных проектов и предположений, и, так как самому работать, конечно, не хочется, то и взвалит весь труд по составлению своих проектов на нас же. Ну и потом не преминет выдать такую работу за свою. Гонору же у него не меньше, чем у Бобринского». (Там же. Д. 13. Л. 48об.).

[внесло] в комиссию [по народному образованию] составленный им законопроект еще в мае прошлого года, он [Анреп] тем не менее все откладывал этот законопроект, а в настоящее время совсем отказывается в его рассмотрении. Если такое отклонение законопроекта, на составление которого потрачено три года времени при участии многих авторитетных и вообще сведущих в той области лиц, исходило с правой стороны, то с этим еще возможно было бы помириться. Но раз оно идет от нас – октябристов, то это едва ли может служить хорошей рекомендацией перед выбором». Гучков обещал переговорить с Анрепом, однако в своем успехе не ручался⁵⁰. Впоследствии Анреп закрывал заседания комиссии раньше времени, таким образом препятствуя обсуждению того или иного вопроса⁵¹, или же убеждал октябристов не приходить на заседание комиссии и тем самым срывал его⁵². Он мог поступать и обратным образом: просить некоторых депутатов не расходиться слишком рано и под конец заседания, при минимальном числе его участников, принимать решения, прохождение которых не было гарантировано⁵³. Иногда Анреп позволял себе менять редакцию законопроекта, не ставя в известность членов комиссии и даже докладчика⁵⁴.

При этом сменивший Анрепа в должности председателя комиссии граф В. А. Бобринский сотрудниками думской канцелярии оценивался куда ниже предшественника. Согласно их впечатлениям, он мало интересовался проблемами просвещения и к своим обязанностям относился чрезвычайно легкомысленно, регулярно пропуская комиссионные заседания⁵⁵.

Возможно, ключевое значение для судьбы законопроекта имела фигура докладчика. Он вел переговоры с представителями министерств, согласовывал с ними проект, договаривался об их присутствии на заседании комиссии, убеждал ее членов вовремя прийти, дабы заседание не сорвалось из-за отсутствия кворума⁵⁶. Знание дела, сопряженное с тактической гибкостью, могло обеспечить прохождение правительственной или думской инициативы. 14 марта 1916 г. прогрессист В. А. Ржевский писал своей жене, как легко и приятно было работать с В. А. Маклаковым как с докладчиком по законопроекту об уравнивании крестьян в правах с прочими сословиями. Маклаков обратился к А. С. Посникову как к эксперту по аграрному вопросу и Ржевскому – знатоку организации местного самоуправления.

⁵⁰ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 86.

⁵¹ Там же. Л. 134об.

⁵² Там же. Л. 151.

⁵³ Там же. Д. 10. Л. 23об.

⁵⁴ Там же. Л. 55.

⁵⁵ Там же. Д. 13. Л. 48.

⁵⁶ Там же. Д. 10. Л. 26об. – 27.

По словам последнего, Маклаков «быстро схватывает, не останавливается на мелочах и не упрямится непременно на своем»⁵⁷.

Личные качества депутатов играли существенную роль при выборе докладчика. Так, весной 1914 г. бюджетная комиссия отвергла кандидатуру В. Я. Демченко как докладчика по смете Управления внутренних водных путей и шоссейных дорог, так как он, обуреваемый честолюбием, стремился к «расширению» любого своего начинания и непременно бы настаивал на увеличении расходов ведомства, чем бы невольно оказывал существенную поддержку правительству. Г. Г. Замысловского сохранили как докладчика по смете тюремного ведомства. Однако при этом провели его относительным большинством голосов, дабы он осознал всю условность его поддержки и не вносил бы излишней политической страстности в обсуждение вопроса. Замысловский на это обиделся и отказался от возлагаемых обязанностей⁵⁸.

Партийные пристрастия докладчика могла предрешить исход голосования и на пленарном заседании⁵⁹. В августе 1909 г. П. В. Каменский писал Л. К. Дымше, что с законодательной инициативой о положении Холмской Руси мог выступить любой октябрист, но только не сам Каменский, имевший репутацию политически «неблагонадежного»⁶⁰. В мае 1913 г. депутат М. Х. Бомаш предсказывал, что националисты будут голосовать за введение городского самоуправления в Царстве Польском, так как докладчиком по этому вопросу был член их фракции П. В. Синадино⁶¹. В ноябре 1913 г. Л. К. Куманин констатировал, что избрание «более левого» А. Ф. Мейендорфа в качестве докладчика по законопроекту о преобразовании полиции обещало провал этой инициативы. Напротив, законопроект мог пройти в том случае, если был бы избран более правый Д. П. Капнист⁶².

Количество докладов у депутатов – своего рода показатель его веса в думской жизни. Неслучайно председатель комиссии по исполнению государственной росписи доходов и расходов октябрист И. В. Годнев самодовольно заявлял: «Ни у одного члена [Думы] нет такого огромного количества докладов, как у меня». Это происходило потому, что Годнев, будучи председателем, все доклады, проходившие через его комиссию,

⁵⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 1054. Л. 17.

⁵⁸ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 29.

⁵⁹ Впрочем, имели место и обратные случаи. Так, к февралю 1912 г. законопроект об учительских семинариях, разработанный октябристом И. С. Кложевым, не имел поддержки среди членов комиссии, входивших в «Союз 17 октября». Для прохождения законопроекта Кложеву пришлось уговаривать (и безуспешно) националистов (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 135об.).

⁶⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 406. Л. 92.

⁶¹ Там же. Д. 925. Л. 913.

⁶² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 9. С. 6.

записывал за собой. Так как абсолютное их большинство касалось законодательной «вермишели», они составлялись в думской канцелярии и Годнев к работе над ними прямого отношения не имел. «Роль же докладчика по ним сводилась лишь к тому, чтобы выйти на кафедру и прочесть уже печатный доклад. Следовательно, правильно говоря, нужно сказать не “доклад”, а “выход на кафедру”»⁶³. Депутаты боролись за доклады, отстаивая таким образом свой высокий статус в Думе. Например, Е. П. Ковалевский категорически отказывался «делить» доклад с Годневым по смете Министерства народного просвещения⁶⁴.

Характер работы комиссии во многом определялся ее «ядром», которые несло основные тяготы законотворческой деятельности. Так, в III Думе в комиссии по государственной обороне ключевые решения принимались пятью лицами (из 33): А. И. Гучковым, А. И. Звегинцевым, Н. В. Савичем, И. В. Барятинским и П. Н. Крупенским⁶⁵. Рабочий день у таких депутатов был весьма напряженным. 21 марта 1907 г. А. И. Шингарев писал: «Живем мы совершенно угорелые от работы: ни читать, ни заниматься чем-либо основательно, ни даже спать некогда. Я попал в продовольственную комиссию и занят теперь буквально полусуток. Еле утром пробегаю газету, и с трудом успеешь ответить на обильную корреспонденцию, а ее много, очень много»⁶⁶.

Законодательные инициативы проходили в комиссиях с различной скоростью. Так, законопроект о волостном управлении обсуждался в особой подкомиссии 60 заседаний и в самой комиссии по местному самоуправлению – 19 (всего их было 79). Законопроект об образовании Холмской губернии прошел в комиссии за 16 заседаний, а о введении земства в шести западных губерниях – за 12⁶⁷. Целую сессию потратила земельная комиссия на обсуждение законопроекта, подтверждавшего Указ 9 ноября 1906 года⁶⁸. Проект судебной реформы потребовал 45 заседаний комиссии. Н. П. Шубинский вспоминал, что депутаты «работали с 11 часов утра и до... не знаю, до какого часа, потому что часов в руках у нас не было, а расходились, когда уже отказывалась работать голова»⁶⁹. В то же время некоторые инициативы проходили комиссию чрезвычайно быстро. Например, законопроект о порядке издания касающихся Финляндии законов был внесен

⁶³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 157об. – 158.

⁶⁴ Там же. Д. 12. Л. 23об. При этом следует иметь в виду, что активное участие в подготовке докладов и законопроектов принимал секретариат комиссии – т. е. чиновники думской канцелярии. Причем, их роль к формальной отнюдь не сводилась (Новиков М. М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. М., 2009. С. 150).

⁶⁵ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 92.

⁶⁶ Хрущов А. Г. Андрей Иванович Шингарев: Его жизнь и деятельность. М., 1918. С. 41.

⁶⁷ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 131.

⁶⁸ Там же. С. 131–132.

⁶⁹ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 103.

в комиссию 22 марта 1910 г., а доклад по нему со всем необходимым справочным аппаратом поступил в Общее собрание Государственной думы уже 8 мая того же года⁷⁰.

Некоторые законопроекты обсуждались сразу в нескольких комиссиях, что заметно задерживало их вынесение на пленарное заседание. С. И. Тимашев впоследствии вспоминал о правительственных инициативах, которые последовательно обсуждались в комиссиях финансовой, по делам торговли, бюджетной и законодательных предположений⁷¹.

Практически на всех заседаниях комиссий присутствовали представители правительства. Исключение составляли их организационные собрания, обычно проводившиеся в начале легислатуры⁷². Порой случалось, что министры и их товарищи напрасно приезжали в Таврический дворец: за отсутствием кворума заседание комиссии могло быть перенесено на другой день⁷³. Главы же ведомств были весьма дисциплинированы и даже порой проявляли самоотверженность. Так, В. Н. Коковцов не пропускал заседания бюджетной комиссии даже в радикально настроенной II Думе⁷⁴. По свидетельствам депутатов, в мае 1914 г. обер-прокурор Святейшего Синода В. К. Саблер явился на заседание думской комиссии вскоре после тяжелой болезни и еще до начала ее работы провел консультации относительно перспектив прохождения важных для него законопроектов в текущую сессию⁷⁵. 8 декабря 1915 г. министр земледелия А. Н. Наумов, тяжело больной гриппом, вопреки настоянию врачей, приехал на заседание бюджетной комиссии. Депутаты были ему очень признательны⁷⁶.

В период работы III Думы инциденты, когда представители ведомств, вопреки обращению депутатов, не являлись на такие заседания, были сравнительно редкими. Так, в конце второй сессии Министерство внутренних дел дважды проигнорировало обращения первой земельной подкомиссии, настаивавшей на необходимости присутствия правительственного чиновника на обсуждении проекта положения о крестьянском землевладении. Вскоре этот законопроект был взят Министерством обратно на дальнейшую разработку⁷⁷.

⁷⁰ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 131.

⁷¹ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 84.

⁷² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 135.

⁷³ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 84.

⁷⁴ [Головин Ф. А.] Воспоминания Ф. А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 5. С. 131.

⁷⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 988. Л. 787.

⁷⁶ Наумов А. Н. Указ. соч. Т. 2. С. 478–479.

⁷⁷ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 135.

Глава ведомства, игнорировавший комиссионную работу, неизбежно подрывал свой кредит доверия у депутатов. Военный министр В. А. Сухомлинов, придя к выводу, что Дума не пользуется особым доверием монарха, предпочитал не посещать ни пленарные, ни тем более комиссионные заседания нижней палаты, посылая туда своего помощника – А. А. Поливанова⁷⁸. Это не прибавило популярности главе военного ведомства⁷⁹. Не любили в Думе и Н. А. Маклакова. Будучи назначенным министром внутренних дел, он спрашивал коллег по правительству, нужно ли ездить на заседания бюджетной комиссии. Те ему отвечали: как хотите, можете послать и товарища. В итоге Маклаков первое время так и делал. В Думе же говорили: «Вот все ездят, а Маклаков плюет»⁸⁰.

Обычно министры заблаговременно сообщали секретарю Думы о чиновниках, делегированных на заседания комиссий. Изредка это правило не соблюдалось, что лишь один раз имело серьезные последствия: председательствовавший в земельной комиссии отказал в слове представителю ведомства, который был ему неизвестен⁸¹. Часто комиссия через секретаря Думы сообщала в правительство имена чиновников, которых бы она хотела заслушать на своих заседаниях. В этом случае министерства редко отказывали депутатам⁸². В определенном смысле исключение составляли чиновники Министерства иностранных дел. Они являлись на заседания комиссий с личного разрешения императора, что обуславливалось особым порядком рассмотрения внешнеполитических вопросов⁸³. Иногда в работе комиссий принимали участие сразу несколько министров. Так, 9 февраля 1908 г. на заседании комиссии по государственной обороне присутствовали премьер-министр П. А. Столыпин (выступавший 4 раза), министр иностранных дел А. П. Извольский и министр финансов В. Н. Коковцов (выступавший один раз, но говоривший при этом целых 50 минут)⁸⁴.

В редких случаях представители ведомств не приглашались на заседания комиссии, что вызывало их резкое неприятие. Так, 10 февраля 1909 г. министр народного просвещения жаловался П. А. Столыпину, что его сотрудники не были приглашены в бюджетную комиссию, где обсуждался вопрос, непосредственно касавшийся ведомства⁸⁵. В письме от 13 марта 1909 г. председатель Думы Н. А. Хомяков объяснял премьер-министру, что в ряде случаев такое приглашение прак-

⁷⁸ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 58–59.

⁷⁹ Там же. С. 59–60.

⁸⁰ Падение царского режима... М. –Л., 1926. Т. 5. С. 293.

⁸¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 135.

⁸² Там же. С. 135–136.

⁸³ АВП РИ. Ф. 133. Оп. 470. 1911. Д. 44. Л. 48.

⁸⁴ Русские ведомости. 12 февраля 1908. № 35. С. 2.

⁸⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 240, 241, 245.

тически невозможно. Бюджетная комиссия обсуждала свыше 360 ассигнований. Если бы она по каждому вопросу заслушивала хотя бы пятнадцатиминутное объяснение представителя министерства, ей понадобилось бы лишних 90 часов (или 15 заседаний). Это с очевидностью замедлило бы ход бюджетных работ⁸⁶.

Во время комиссионного обсуждения министры не ограничивались ответами на вопросы и необходимыми разъяснениями. Они вступали в прения, вносили свои поправки, комментировали различные точки зрения, высказанные на заседании. Иными словами, они были полноправными участниками дискуссии. Иногда они приглашались на заседания президиума комиссии, когда определялась окончательная редакция вносимого в общее собрание Думы законопроекта⁸⁷. Предмет обсуждения комиссионного заседания мог выходить за рамки компетенции нижней палаты. Так, в период работы III Думы министр иностранных дел А. П. Извольский по собственной инициативе подробно разъяснял членам комиссии по государственной обороне стратегию внешнеполитического курса Российской империи⁸⁸. Порой министры сообщали депутатам секретные сведения. Тогда заседания комиссий не стенографировались⁸⁹.

Законопроект в большинстве случаев был прочитан докладчиком и еще 2–3 депутатами. Все остальные члены комиссии, знакомясь с делом по ходу обсуждения, высказывались, исходя из общих соображений⁹⁰. При этом почти каждый хотел что-нибудь сказать⁹¹. Согласно воспоминаниям Н. Н. Покровского, бывшего товарищем министра финансов в 1906–1914 гг., в финансовой комиссии Думы специалисты по обсуждавшимся вопросам практически отсутствовали: «Были дельцы, были некоторые бывшие чиновники финансового ведомства. Но в массе за незначительными исключениями это были дилетанты, только здесь знакомившиеся с теми вопросами, которые им предстояло решать». И все же Покровский считал, что ситуация имела тенденцию к улучшению. Некоторые депутаты выбирали какой-нибудь конкретный вопрос – сферу своей специализации, и со временем становились в нем вполне компетентными⁹². Тем не менее, некоторые технически сложные проблемы не поддавались разработке в комиссии. Покровский приводил в качестве примера законопроект об улучшении земских финансов, который оказался настолько труд-

⁸⁶ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 245.

⁸⁷ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 136.

⁸⁸ Савич Н. В. Указ. соч. С. 101–102.

⁸⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 1036. Л. 1817.

⁹⁰ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 85.

⁹¹ Ознобишин А. А. Воспоминания члена IV Государственной думы. Париж, 1927. С. 198–199.

⁹² РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 7.

ным, что комиссия ограничилась обсуждением лишь одного его отдела – о снятии с земств и городов некоторых категорий расходов⁹³.

Далеко не всем депутатам хватало терпения досидеть до конца заседания комиссии. Одни присутствовали в самом начале, другие подходили ближе к концу. Следовательно, те, кому приходилось голосовать, чаще всего не слышали объяснения министра, открывавшего обсуждение. В итоге результаты баллотировки зачастую становились случайными. С. И. Тимашев впоследствии писал: «Припоминаю и такие случаи, когда к моменту голосования оказывалось, что кворума не имеется, начиналось приглашение отсутствующих членов, их отыскивали на прогулке в зале или Таврическом саду, привлекали в комнату заседаний и тогда происходило голосование. Если на поиски шли сторонники законопроекта, которые приводили своих единомышленников, то дело проходило благополучно. В противном случае законопроект отклонялся или в него вводились нежелательные поправки»⁹⁴.

При слабом знакомстве депутатов с текстом законопроекта мотивы голосования могли быть самыми разными. По сведениям депутата Ф. И. Лошкейта, в IV Думе в комиссии по замене сервитутов в Вашавском генерал-губернаторстве и в Холмской губернии из 23 народных избранников лишь трое владели информацией об обсуждаемом вопросе. Остальные же члены комиссии поделились на две группы: защитников крестьянских интересов и их оппонентов. Причем первые оказались в большинстве (это 8 крестьян и 4 поддерживавших их депутата). Уверенные в своей окончательной победе они и не старались обосновывать свою точку зрения, ограничиваясь утверждением, что та или иная статья противоречит народным интересам. Их суждения были мало обоснованы хотя бы по той причине, что сами они не знали условий жизни в Царстве Польском и не могли верно интерпретировать нормы законопроекта. В силу этого руководство комиссии пыталось игнорировать заявления этих депутатов, что тех искренне возмущало. В марте 1914 г. думские крестьяне потребовали усилить состав комиссии еще 10 членами (очевидно, также из крестьян), чего в итоге им и удалось достигнуть⁹⁵.

Впрочем, и главы ведомств были далеко не всегда на высоте своего положения. Так, министр народного просвещения Л. А. Кассо не готовился к коммиссионным заседаниям, демонстрируя всем присутствовавшим свое совершенное незнание делами ведомства. 31 января 1911 г. директор Департамента народного просвещения А. В. Вильев представил министру все необходимые материалы, но

⁹³ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 28об. – 29.

⁹⁴ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 85.

⁹⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 985. Л. 401.

«при самом начале работы он [Кассо] выказал к ним полное равнодушие и нежелание вникнуть в дело, а потом вскоре и совсем отказался от какого-либо рассмотрения, взвалив все на меня (Вильева. – К. С.) и сказав, что ему, как человеку новому, простительно уклониться от каких-либо пояснений»⁹⁶. В итоге в ходе заседания комиссии Кассо не отвечал на вопросы депутатов, переадресовывая их своему сотруднику⁹⁷. По сведениям К. Д. Кафафова, и товарищ министра внутренних дел В. Ф. Джунковский демонстрировал полную беспомощность на комиссионных заседаниях, будучи не в силах дать разъяснение по обсуждавшимся вопросам⁹⁸.

В ходе комиссионной работы между депутатами и представителями ведомств устанавливались отношения, выходявшие за рамки официального протокола. Собственно с неформального общения обычно и начиналась работа. По установленному обычаю чиновники самого высшего ранга и народные избранники завтракали вместе⁹⁹. Тогда решались многие частные вопросы. Так, 23 января 1913 г. депутат от Харьковской губернии Б. И. Каразин писал жене о своих успешных переговорах с товарищем главногоуправляющего землеустройством и земледелием графом П. Н. Игнатьевым и чиновником Министерства торговли и промышленности А. Е. Лагорио, участвовавшими в работе бюджетной комиссии¹⁰⁰.

Военный министр А. Ф. Редигер периодически приглашал к себе на «чашку чая» 5–6 самых деятельных сотрудников Комиссии по государственной обороне. В ходе этих встреч глава ведомства и депутаты обменивались мнениями по самым разным вопросам, даже выстраивали общую линию поведения по отношению к правительству и, прежде всего, Министерству финансов. Члены комиссии призывали Редигера настаивать на увеличении окладов офицерам, гарантируя ему безусловную поддержку в Думе: «Вы скажите им заранее, что мы вам даем обязательство, что мы это проведем, а затем если бы вам провести не удалось, то мы в порядке инициативы внесем такой закон и получится, что Дума заботится об офицерстве, а правительство – нет». В итоге этот «министерский» законопроект прошел все инстанции чрезвычайно быстро¹⁰¹.

Кроме того, комиссия по государственной обороне (в IV Думе – по военным и морским делам) проводила особые «закрытые» совещания, на которые приглашались наиболее влиятельные ее члены и представители военного ведомства. В III Думе в этих обсуждениях

⁹⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 5. Л. 21.

⁹⁷ Там же. Л. 190б.

⁹⁸ Кафафов К. Д. Воспоминания о внутренних делах Российской империи // Вопросы истории. 2005. № 5. С. 86–87.

⁹⁹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 87.

¹⁰⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 917. Л. 156.

¹⁰¹ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 55–56.

обычно принимали участие Ф. Н. Безак, В. А. Бобринский, А. И. Гучков, А. И. Звегинцев, П. Н. Крупенский, Н. В. Савич, Е. М. Шейдеман¹⁰². Нередко такие заседания проводились на частных квартирах (например, на квартире П. Н. Крупенского). Кроме депутатов, на них регулярно присутствовал помощник военного министра А. А. Поливанов, иногда объяснения давали представители генеральского корпуса¹⁰³, офицеры Генерального штаба¹⁰⁴.

Участие ведомств в комиссионной работе не ограничивалось личным присутствием чиновников. Обычно министерства предоставляли Думе все необходимые материалы для рассмотрения законопроектов. Военное ведомство посылало в комиссию по государственной обороне даже секретные документы, которые впоследствии надо было вернуть¹⁰⁵. Иногда докладчику предоставлялась информация, составлявшая государственную тайну. В этом случае депутатам оставалось довериться своему представителю относительно оправданности той или иной меры или расхода, которые входили в планы правительства¹⁰⁶. Характерно, что в сентябре 1910 г. комиссия Государственного совета, обследовавшая военно-морское дело в России, просила Думу предоставить материалы комиссии по государственной обороне, которые могли иметь ключевое значение для окончательных выводов¹⁰⁷.

Правда, в некоторых случаях депутаты сталкивались с противодействием правительственных учреждений. Так, в марте–апреле 1907 г. государственный контролер П. Х. Шванебах проигнорировал просьбу депутатов предоставить копию всеподданнейшего отчета по своему ведомству¹⁰⁸. В ноябре 1908 г. министр путей сообщения отказался посылать в Думу журналы межведомственных сметных совещаний, так как это было запрещено Советом министров. В мае 1910 г. при обсуждении законопроекта о передаче в ведение Святейшего Синода православных сельских училищ Прибалтийских губерний министр народного просвещения не предоставил соответствующий журнал Ученого комитета, «ввиду исключительного ведомственного характера переписки по сему предмету»¹⁰⁹.

И все же наиболее значимые пререкания с правительством были связаны с тем, что оно отказывало комиссиям в праве приглашать

¹⁰² ГА РФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 737. Л. 32.

¹⁰³ Там же. Л. 23.

¹⁰⁴ Там же. Л. 32.

¹⁰⁵ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 177. Л. 35.

¹⁰⁶ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 94.

¹⁰⁷ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 177. Л. 32.

¹⁰⁸ Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв II. Сессия I. СПб., 1907. С. 60.

¹⁰⁹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 140–141.

«сведущих лиц» на их заседания. Впервые с этой проблемой столкнулись в период работы II Думы. П. А. Столыпин исходил из того, что, вызывая экспертов и, следовательно, независимо от исполнительной власти собирая необходимые сведения, депутаты подменяли собой Совет министров. 21 марта 1907 г. он писал Ф. А. Головину: «Правительство обязано посему рассматривать всякую попытку приглашения посторонних сведущих лиц в заседания Государственной думы, ее отделов и комиссий как прямое и весьма серьезное нарушение предоставленных ей пределов власти и противиться сему всеми имеющимися в его распоряжении средствами, а, следовательно, упоминание о приглашаемых сведущих лицах ни в каком случае не может иметь места в повергаемых на Высочайшее утверждение правилах»¹¹⁰. Попытка председателя Думы проигнорировать это требование встретила самую жесткую реакцию со стороны премьер-министра. В письме на имя Ф. А. Головина от 29 марта 1907 г. Столыпин заявлял о готовности решительно пресечь эту практику и не допустить посторонних лиц на заседания комиссий¹¹¹. И действительно, 31 марта охрана не пустила в Таврический дворец даже Н. И. Астрова, который участвовал в работе думской канцелярии в должности «состоящего при секретаре Государственной думы»¹¹². Стремясь обойти правительственные запреты, депутаты иногда проводили комиссионные совещания на частных квартирах. Например, 9 мая 1907 г. у доктора Горбунова прошло совещание комиссии о безработных¹¹³.

Схожим образом дело обстояло и в III Думе. Правительство настаивало, что лишь его официальные представители имели право давать разъяснения депутатам¹¹⁴. Недовольные народные избранники внесли 46 и 47 статьи в Наказ III Думы, согласно которым комиссии могли приглашать экспертов на свои заседания. Однако Сенат объявил это положение не соответствовавшим российскому законодательству¹¹⁵. И вновь депутатам приходилось прибегать к различным ухищрениям. Летом 1908 г. при обсуждении вопроса о страховании рабочих члены Думы выступили с инициативой устраивать выездные собеседования с работниками промышленных предприятий¹¹⁶.

Министерства пытались следить за деятельностью комиссий, прибегая при этом к самым разным приемам. Так, при формировании канцелярии комиссии по государственной обороне А. И. Гучков

¹¹⁰ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 149.

¹¹¹ Там же. С. 151–152.

¹¹² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 188. Л. 43.

¹¹³ Русские ведомости. 11 мая 1907. №. 106.

¹¹⁴ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 246–247.

¹¹⁵ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 94.

¹¹⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 314. Л. 77.

обратился за помощью к начальнику Главного штаба, чтобы он мог рекомендовать достойного офицера, обладавшего необходимыми техническими знаниями. В результате в Думу был определен капитан П. М. Михайлов. Впоследствии Гучков узнал, что Михайлов собирал сведения о деятельности комиссии и передавал их в Военное ведомство, что в итоге послужило причиной его увольнения¹¹⁷.

* * *

Комиссионное обсуждение задавало особый ритм думской работе. Во-первых, оно предполагало от депутатов предельно конкретные суждения и, соответственно, доскональное знание тех или иных реалий. Во-вторых, оно ставило перед законодателем задачи не столько политического, сколько технического порядка, при решении которых партийная точка зрения часто не могла считаться конструктивной. В 1911 г. В. А. Маклаков, обобщая опыт работы III Думы, напомнил о критике кадетами законопроекта о неприкосновенности личности. По инициативе правого депутата Г. Г. Замысловского в него была внесена поправка, согласно которой жандармы имели право задерживать подозреваемых и осуществлять их дознание. По мнению оппозиции, это свидетельствовало о неизбывной реакционности правого крыла Думы, столь трогательно заботившегося о неприкосновенности прав жандармерии. Однако такая интерпретация грешила против истины. Маклаков объяснял, что, внося эту поправку, Замысловский руководствовался не партийными соображениями. В ходе комиссионного заседания он спросил представителя Министерства внутренних дел, почему отсутствует упоминание о жандармах, значит ли это, что они устраняются от производства арестов и дознания. На это последовал отрицательный ответ: в ведомстве рассчитывали, что в этой области останется все, как было прежде. В силу этого единственный верный в правовом смысле путь – внести в законопроект положение о жандармском дознании, отмена которого требовала существенных изменений в нормативной базе Российской империи¹¹⁸.

В ходе комиссионной работы многие политические разногласия между фракциями часто сходили на нет. Согласно воспоминаниям князя А. Д. Голицына, в переселенческой комиссии III Думы даже трудовики, представлявшие крайне левый фланг нижней палаты, демонстрировали способность к конструктивной работе, к диалогу с, казалось бы, непримиримыми противниками¹¹⁹. На первое место выходила общность интересов – корпоративных, местных, сословных

¹¹⁷ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 80–81.

¹¹⁸ Маклаков В. А. III сессия Государственной думы: Отчет депутата // Русская мысль. 1911. № 2. С. 99.

¹¹⁹ Голицын А. Д. Воспоминания. М., 2008. С. 293.

и т. д. С наибольшей очевидностью это сказывалось при обсуждении налоговых преобразований, когда фракционная солидарность отступала перед единством хозяйственных интересов. Так, в 1911 г. в финансовой комиссии, где тон задавали землевладельцы, была заметно снижена правительственная ставка поземельного налога. По сведениям М. И. Фридмана, лишь немногочисленные представители промышленности, имевшиеся среди депутатов-октябристов, возмущались по этому поводу, ссылаясь на недавнее повышение обложения городской недвижимости, которое в итоге нашло поддержку в Думе¹²⁰. Аналогичная ситуация имела место и при решении рабочего вопроса. По словам депутата-октябриста барона Е. Е. Тизенгаузена, «близорукие аграрии в спорах между промышленниками и рабочими всегда на стороне этих последних» и готовы пойти на самые радикальные преобразования в области трудового законодательства, даже вопреки мнению предпринимателей, входивших с ними порой в одну фракцию¹²¹.

Фракционные отличия отходили на второй план и при обсуждении вопросов местного самоуправления. Этому в значительной мере способствовало то, что и представители оппозиции (кадеты, прогрессисты), и думский центр (октябристы), и многие правые имели за своими плечами опыт совместной земской работы. Князь А. Д. Голицын вспоминал, что «работа в этой комиссии (по реформе местного самоуправления. — К. С.) шла под председательством Юрия Глебова в столь же дружном общении, как и в переселенческой. В нее вошли в подавляющем количестве земцы от правых и до трудовиков. Царивший в ней дух вполне соответствовал нашим обычным земским собраниям, где каждый отстаивал свою точку зрения в зависимости от своих взглядов, уважая в то же время чужое мнение и оспаривая его в приличной и выдержанной форме. Благодаря работе в этой комиссии у нас создался дружный кружок единомышленников, тесно сплоченный не только в пределах думских и фракционных работ, но и вне их»¹²². На партийной конференции кадетов 24 мая 1909 г. А. И. Шингарев даже удивлялся тому, как плодотворно идет коммиссионная работа: «По результатам своих работ эта комиссия является чуть ли не самой ценной из всех думских комиссий. В ней мы могли убедиться в том отрадном факте, что люди 3-го июня оказались воспитанными в земских традициях; несмотря на свою в общем политическую безграмотность, октябристы обнаруживают стремление проводить принципы самоуправления, пытаются оградить земство от бюрократической опеки»¹²³. Точно также удивлялись и октябристы способностью

¹²⁰ Фридман М. И. Народное хозяйство и финансы // Русские ведомости. 1 янв. 1912. № 1.

¹²¹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 926. Л. 927.

¹²² Голицын А. Д. Указ. соч. С. 295.

¹²³ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 98.

кадетов к диалогу. А. Д. Голицын впоследствии писал: «Я должен удостоверить, что в комиссии земского самоуправления тот же Шингарев ничем не обнаруживал своей принадлежности к оппозиции ради оппозиции и принимал участие в общих прениях, выражая свое мнение так же точно, как это обычно имело место в заседаниях наших земских учреждений»¹²⁴.

В результате столь слаженной деятельности правительственные проекты подвергались существенной правке. 24 мая 1909 г. А. И. Шингарев рассказывал своим однопартийцам: «Я принимал участие в подкомиссии по волостному управлению и могу засвидетельствовать, что правительственный проект подвергся здесь таким изменениям и улучшениям (мы старались переработать волость по типу земства), что возникло даже опасение, не возьмет ли правительство свой законопроект обратно. Правда, октябристы начали с утверждения ценового начала, против которого мы резко протестовали; но потом стал выдвигаться в качестве ценза принцип известной налоговой нормы, а налоговый ценз, как известно, представляет значительное улучшение по сравнению с имущественным»¹²⁵. Кроме того, был значительно снижен имущественный ценз, изменена предложенная правительством куриальная система, расширены полномочия волостного правления, отвергнут принцип его подчиненности полицейским властям, предложено реорганизовать податную организацию волости¹²⁶, предоставлено право голоса женщинам¹²⁷. По словам члена фракции «Союза 17 октября» Ю. Н. Глебова, «отказавшись от руководящей идеи правительственного законопроекта, мы должны были выставить другую, соответствующую нашим взглядам. Эта идея напрашивалась сама собою. Целью нашей работы было создать волостное земство, тесно связанное с уездным и в некоторых случаях им руководимое... свободное в распоряжениях своих от административной опеки»¹²⁸. Несмотря на противодействие представителей Министерств финансов и внутренних дел, эти поправки прошли голосами в т. ч. и октябристов (против голосовал лишь Д. А. Леонов)¹²⁹. Даже стилистически законопроект приобрел совсем иное звучание. На пленарном заседании Думы 14 февраля 1911 г. А. И. Шингарев так определял характер изменений, внесенных комиссией: «Когда вы подойдете к лежащим перед нами параллельным законопроектам комиссии и правительства, то вы увидите здесь

¹²⁴ Голицын А. Д. Указ. соч. С. 296.

¹²⁵ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В 3-х т. М., 2000. Т. 2. С. 98.

¹²⁶ Там же. С. 128–129.

¹²⁷ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 1979.

¹²⁸ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 208.

¹²⁹ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 128–129.

зрелище весьма интересное. Эти проекты отражают на себе необычайно характерные особенности и той, и другой группы, и чиновничества, бюрократии, и земских людей, они чрезвычайно ярко, выпукло рисуют определенные тенденции долголетней привычки и навыков, которые свойственны тем и другим. Правительственный проект говорит о волостном управлении, проект комиссии говорит о волостном земском управлении; правительственный проект берет старую терминологию и говорит о волостном старшине, а проект комиссии – о председателе волостной земской управы; правительственный проект говорит о волостном писаре, рисуя перед вами этим термином знакомую фигуру подневольных людей, попавших под начальственную указку, а проект комиссии говорит вам терминами земских учреждений»¹³⁰.

Столь же решительно был переработан проект о поселковом управлении, которое, согласно правительственному варианту, могло вводиться (а, следовательно, и не вводиться) решением участкового комиссара и уездных советов. Думская комиссия настаивала на необходимости его повсеместного учреждения. Организация же низовой ячейки местного самоуправления предлагалась аналогичной волостному правлению¹³¹. Разногласия между депутатами и правительством в вопросе о будущей земской реформе были столь значительны, что П. А. Столыпину пришлось собирать членов Думы на частные совещания, чтобы снять наиболее острые противоречия¹³².

Депутаты, имевшие опыт работы в земских учреждениях, настояли на заметной корректировке законопроекта судебной реформы. По словам председателя соответствующей комиссии Н. П. Шубинского, «работа шла огневая, и мало-помалу правительство пошло на крупнейшие уступки. Раньше была мысль создать из реформы местного суда только пристройку к окружным судам со всею неизбежной зависимостью от этого типа судов. А комиссия настояла на том, чтобы дать народу свой мировой суд, основанный на народной совести... С большой энергией отстояли и выборное начало. И была сделана только одна уступка правительству – председатель съезда назначается, а не избирается»¹³³. Причем в случае с законопроектом судебной реформы комиссия встречала серьезное противодействие со стороны самого министра юстиции И. Г. Щегловитова, который предпочел бы отказать от многих пунктов разработанного им же положения и внесенного еще во II Государственную думу. Таким образом, депутатам пришлось защищать законопроект от его же составителя¹³⁴.

¹³⁰ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 1978.

¹³¹ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 130.

¹³² Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 410.

¹³³ Там же. С. 104; ГАРФ. Ф. 102. IV д-во. 1908. Д. 119. ч. 5. Л. 3–14.

¹³⁴ Савич Н. В. Указ. соч. С. 60–61.

Комиссионная работа неизбежно подчинялась и определенным тактическим задачам думского руководства и фракций. Так, внося поправки в законопроекты, депутаты часто имели в виду прохождение законодательных инициатив в Государственном совете. Они намеренно утверждали положения, неприемлемые для верхней палаты, оставляя таким образом себе пространство для маневра. Этим депутаты объясняли и внесение поправки в первую статью закона, базировавшегося на Указе 9 ноября 1906 г. и инициировавшего аграрную реформу в России¹³⁵. Они рассчитывали уступить в этом вопросе верхней палате, вместе с тем отстояв сам закон¹³⁶. Член Государственного совета А. Н. Наумов спрашивал А. И. Гучкова относительно одного из проектов реформы местного самоуправления: «Александр Иванович., почему вы проектируете ввести столь многочисленное представительство от одной только крестьянской курии?». «Было бы о чем торговаться с вами! – отвечал, посмеиваясь, Гучков. – Государственный совет набавит, тогда и мы сбавим – иначе с вами не сладись»¹³⁷.

Комиссионная деятельность депутатов, как и всякая другая, должна была учитывать и избирательную тактику партий, к которым принадлежали народные избранники. Так, по этой причине вопросы налогообложения в первые три годы работы Думы решались принципиально иначе, чем в последние два, когда «нельзя было и надеяться провести что-нибудь подобное налоговым реформам, так был велик страх перед избирателем. И страх основательный: некоторые городские депутаты так и не были переизбраны в четвертую (Думу. – К. С.) за то, что пропустили закон о налоге с городских недвижимых имуществ»¹³⁸.

На стадии подготовки окончательного варианта законопроекта депутаты обращались в канцелярию Думы, где опытные чиновники редактировали текст, вносившийся в общее собрание нижней палаты. За ходом их работ непосредственно наблюдал докладчик по законопроекту¹³⁹. В некоторых случаях правка могла быть весьма существенной. Так, в феврале 1911 г. при редакции законопроекта об учительских семинариях слова «русского происхождения» были заменены слово-

¹³⁵ В соответствии с этой поправкой, в тех общинах, где не было земельных переделов в течение 24 лет, крестьяне автоматически становились подворными собственниками. П. А. Столыпин, недовольный этой корректировкой внесенного правительством законопроекта, пригласил к себе 2 депутатов от каждой фракции, кроме кадетов и социалистов, и уговаривал их отказаться от поправки. Тем не менее дополнение было принято большинством Государственной думы (П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 160–161).

¹³⁶ Шидловский С. И. Указ. соч. С. 179–180.

¹³⁷ Наумов А. Н. Из уцелевших воспоминаний, 1868–1917: В 2-х кн. Нью-Йорк, 1955. Кн. 2. С. 213.

¹³⁸ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 20.

¹³⁹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 6. Л. 12–13.

сочетанием «русского подданства», что возмутило некоторых членов комиссии по народному образованию¹⁴⁰. Канцелярия могла рассматривать законопроект, уже прошедший комиссионное обсуждение в течение месяца, что могло существенно затянуть его окончательное утверждение (в особенности, если это происходило в конце сессии)¹⁴¹.

§ 2. Обсуждение законопроектов на пленарных заседаниях Думы

Обычно пленарные заседания назначались 4 раза в неделю. В период работы III Думы на понедельник и пятницу приходились дневные заседания (с 11 утра до 6 вечера); а на среду и дневное, и вечернее (с 8.30 до 11.00 вечера). В конце сессии заседаний становилось существенно больше (иногда 8 заседаний в неделю)¹⁴². На общих собраниях Думы присутствовала публика, о них писали газеты. Благодаря этому, слово, сказанное с трибуны Таврического дворца, обретало общероссийскую известность, с которой приходилось считаться и правительству.

Еще в феврале 1906 г. С. Ю. Витте предлагал сделать заседания Думы и Государственного совета закрытыми. Однако поддержки на царскосельских совещаниях он не нашел¹⁴³. Вопрос же о допуске посторонних лиц в Таврический дворец даже не ставился. В итоге в период работы I Думы прежняя резиденция светлейшего князя Г. А. Потемкина была открыта для всех желающих. Там в перерывах заседаний устраивались митинги и шумные сборища, продавалась запрещенная цензурой революционная литература. Многие партийные лидеры были налицо. Так, по словам С. Е. Крыжановского, «П. Н. Милюков, не попавший в члены Думы, заседал в буфете и оттуда дирижировал кадетскими силами»¹⁴⁴.

¹⁴⁰ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 6. Л. 12.

¹⁴¹ Там же. Д. 14. Л. 23об. – 24. Ситуация осложнялась тем, что в законодательстве не был отражен вопрос о преемственности законотворческой деятельности Государственной думы разных созывов (Лазаревский Н. И. Значение закрытия сессии для судьбы законопроектов, принятых палатами // *Право*. 2 дек. 1907. № 48. Стб. 3077; Корф С. А. Влияние роспуска палаты на правовое значение принятых ею законопроектов // *Право*. 5 апр. 1909. № 14. Стб. 861–872; Ковалевский М. М. Преемственность или прерывность законодательных работ // *Юридический вестник*. 1913. № 1. С. 76; Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв IV. Сессия I. СПб., 1913. Ч. 1. Стб. 929–931). Также в российском законодательстве не разрешался вопрос, что следует считать парламентской сессией (Яшунский И. Сессии Государственной думы // *Право*. 31 мая 1909. № 22. Стб. 137).

¹⁴² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 6.

¹⁴³ Русский конституционализм: От самодержавия к конституционно-парламентской монархии. М., 2001. С. 85–87.

¹⁴⁴ [Крыжановский С. Е.] Указ. соч. С. 94–95.

Приближалось открытие II Думы. Осознав прежние ошибки, правительство не хотело допускать их вновь. Как раз по этой причине окончательное решение о вручении входных билетов тому или иному лицу полностью передавалось заведующему охраной Таврического дворца, который, в свою очередь, был подотчетен министру внутренних дел¹⁴⁵. 23 февраля 1907 г. Ф. А. Головин пытался по телефону убедить Столыпина разрешить депутатам I Думы проходить в кулуары нижней палаты¹⁴⁶. Но председатель Совета министров был непреклонен. В письме от 21 марта 1907 г. премьер отвечал категорическим отказом¹⁴⁷. Также Столыпин считал необходимым оградить членов нижней палаты от общения с приглашенной публикой: «Опыт первой Думы показал все неудобство подобного порядка для интересов спокойствия и правильности ее занятий. У самых дверей залы заседания образовывались шумные митинги, на которых самозванные советчики из посторонней публики и представители политических партий пытались диктовать членам Думы их поведение в последней, чего нередко и достигали. Случалось при этом, что посторонние лица проникали в самый зал заседания, а однажды приставом Думы были замечены и удалены два посторонних лица, сидевшие в зале на местах, предназначенных для членов Думы, и принимавшие участие в голосовании...»¹⁴⁸. В связи с этим к началу работы II Думы зал пленарных заседаний был существенно переоборудован. Места для публики были отгорожены металлическими барьерами. Были закрыты и совершенно заделаны двери, которые вели в зал заседаний из гостевых лож¹⁴⁹.

В период существования I и II Думы, когда работа комиссий еще не обрела будущего значения, а депутаты пока верили в силу слова и могущество общественного мнения, пленарное заседание – наиболее значимая форма парламентской деятельности. Бросающийся в глаза признак того – многоречивость народных избранников. В письме императору от 16 апреля 1907 г. П. А. Столыпин отмечал, что после 5 часов вечера Думе предстояла выслушать еще 45 ораторов¹⁵⁰. Собрание нижней палаты было вынуждено ставить вопрос об ограничении числа ораторов¹⁵¹. Такой порядок обсуждения с неизбежностью влиял на характер принимаемых решений. Как впоследствии писал А. И. Гучков, депутаты II Думы «приняли темпе-

¹⁴⁵ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 150.

¹⁴⁶ Поливанов А. А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907–1916 гг. М., 1924. С. 20.

¹⁴⁷ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 147–148.

¹⁴⁸ Там же. С. 149–150.

¹⁴⁹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 64об.

¹⁵⁰ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 31.

¹⁵¹ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 162. Л. 49об.

ратуру собственного разгоряченного тела за показание окружающей атмосферы»¹⁵².

За пять лет III Думы выработался особый ритм работы пленарных заседаний. Сессия начиналась в конце октября – в начале ноября каждого года. Депутаты не сразу съезжались в столицу, и поначалу кворум был весьма слабый. Сперва рассматривались наиболее спешные вопросы. Кроме того, депутаты под впечатлением от недавнего пребывания в провинции вносили запросы или же в меру своей фантазии устраивали иного рода политические акции. На рутинную законотворческую деятельность времени не оставалось. А с начала декабря депутаты разъезжались по домам: наступали рождественские каникулы. Народные избранники возвращались в Петербург лишь с середины января. Законотворческий процесс налаживался к концу месяца. Как раз к этому времени в общее собрание вносился бюджет, обсуждение которого занимало большую часть времени пленарных заседаний. Обычно государственная смета принималась в мае, а иногда даже в июне¹⁵³.

В итоге оставалось время лишь для «штемпелевания» заключений комиссий. Конечно, особое внимание уделялось законопроектам принципиального политического характера. «Законодательная вермишель» не вызывала большого интереса депутатского корпуса. Обсуждение проходило в полупустом зале, немногочисленные присутствовавшие переговаривались друг с другом, не обращая внимания на выступавшего с трибуны докладчика. Депутаты враждебно встречали всякого желавшего выступить и тем самым умножить их «страдания»¹⁵⁴. «Всем мерещились зеленеющие луга и нивы, всех манило на деревенский простор, всем хотелось отдохнуть после продолжительного томления в бесчисленных, подчас невыносимо скучных, заседаниях... Не успели проголосовать один законопроект, как появляется на трибуне другой докладчик, который невнятным голосом, среди общего шума и оглушительных звонков председателя старается объяснить сущность следующего проекта. После него вбегает на трибуну кто-либо из членов Думы, вносит поправку или высказывает пожелание, часто весьма неопределенное, мало идущее к делу. Докладчик, – иногда по малому знакомству с предметом (нередко докладчиком в последнюю минуту являлось случайное лицо, за неприбытием официального докладчика), иногда с целью не затягивать прения, – не возражает». Предложение ставилось на голосование. Противники вставали, согласные оставались сидеть. Так как мало кто следил за ходом этой

¹⁵² Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 375.

¹⁵³ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 85–86.

¹⁵⁴ По словам И. П. Демидова, пленарные заседания уже в конце мая проходили «вяло», а на всякого выступавшего смотрели «с ненавистью» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 925. Л. 903).

«дискуссии», немногие поднимались со своих мест и в итоге поправка считалась принятой¹⁵⁵. В июне 1908 г. Н. В. Савич сетовал на то, что в Думе «в пять минут перерешают самые сложные дела, изученные и решенные в 2–3 комиссиях»¹⁵⁶. Пленарные заседания становились практически ежедневными, захватывая и утреннее, и вечернее время. Они назначались даже на праздники. В итоге не хватало времени на работу комиссий¹⁵⁷. При этом нижней палате не удавалось провести все необходимые законопроекты за весеннюю сессию. Многие из них откладывались до следующего года¹⁵⁸.

Пленарное заседание имело свою логику и свои законы. Адресатом всего сказанного были в первую очередь журналисты, а также при их посредничестве – избиратели. Публичное обсуждение в общем собрании Думы далеко не всегда могло что-то изменить в судьбе законопроекта. По словам члена фракции октябристов А. В. Еропкина, «в Думе вопрос обсуждался лишь для печати, для страны, которая знакомится с прениями в Думе по отчетам газет. Никакими самыми горячими речами в Думе нельзя никого убедить, и как бы не старался убедить меня Чхеидзе или Пуришкевич, все равно я с ними голосовать не буду уже в силу партийной дисциплины»¹⁵⁹. Выступления с трибуны Таврического дворца, прежде всего, должны были производить максимальный эффект на публику. Это предопределяло линию поведения не только выступавшего депутата, но и фракции, его делегировавшей. Как раз по этой причине в III Думе октябристы предпочитали выставлять в качестве своего оратора А. И. Гучкова лишь в исключительных случаях. Во многом благодаря этому впечатление от его выступлений было неизменно сильным¹⁶⁰. Это подмечали думские журналисты: «Руководитель III Думы скуп на выступления. Он никогда не подымается на трибуну ради какого-нибудь текущего вопроса, как бы он ни волновал Думу. Молчаливо, с тяжелыми, угрюмыми складками около плотно сжатого рта, следит он со своего центрального места за ходом парламентской машины. Нет сомнений, что его рука

¹⁵⁵ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 87.

¹⁵⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 306. Л. 24.

¹⁵⁷ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 14. Л. 28 об.

¹⁵⁸ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 88.

¹⁵⁹ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 51. М. В. Челноков в письме к А. И. Шингареву от 13 августа 1909 г. описывал эту ситуацию следующим образом: «В сущности, по каждому вопросу, как бы важен он не был, мы ограничивались тем, что более или менее красноречиво излагали точку зрения оппозиции на данный законопроект. При этом имелась в виду “страна”. Она узнает, она поймет, она скажет, она в свое время, вероятно, сделает. Произнося свои очередные речи, даже сами ораторы, отлично знали, что результат их – 0, потому что большинство уже вопрос предредило и переубедит его, разумеется, невозможно. Ораторские упражнения наших ораторов мы слушали с удовольствием, изредка с досадой, а центр с крайней скукой, считая необходимость выслушать очередных ораторов за тяжкое наказание, мешающее “плодотворной работе”» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 394. Л. 82).

¹⁶⁰ Там же. Д. 303. Л. 81.

направляет курс тяжелого, окруженного рифами корабля. Но сам он только изредка показывается на капитанском мостике»¹⁶¹.

Иногда оратор через головы депутатов обращался к верховной власти, как, например, тот же Гучков 9 марта 1912 г., посвятивший свою речь Г. Е. Распутину. На следующий день он писал брату Ф. И. Гучкову: «Вчера я сказал в Государственной думе, чем болел все это время. Не судья я тому, как это вышло... Впечатление есть. Каков будет результат? Я ведь имел в виду одного только слушателя. Внемлет ли он? В левых кругах бешенство: я отнимаю почву из-под их ног. В правых – частью сочувствие, частью смущение»¹⁶². В этом случае политика выходила из-за кулис и становилась достоянием общест­венности. Так, случилось и 21 мая 1908 г., когда Гучков в своей речи о смете военного ведомства подверг критике великих князей как безответственных руководителей вооруженных сил России. Он не со­общил даже Хомякову о своем намерении затронуть данный вопрос. «Это произвело потрясающее впечатление, – вспоминал Гучков. – Я говорил быстро, чтобы не дать возможности председателю Государственной думы меня остановить. И он не остановил, потому что сам растерялся. Он просто закрыл заседание, когда я кончил. Сделал перерыв, потому что в голову такие вопросы не приходили. Я вышел из зала заседаний... Вижу, бежит за мной Милюков и говорит: “Александр Иванович, что вы сделали – ведь распустият Государственную думу”. Я тогда засмеялся и говорю: “Нет. Из-за чего другого распустият Думу, но по этим вопросам не распустият. Я убежден, что вся армия и народ с нами. Не решатся”». При встрече Столыпин¹⁶³ выразил недоумение, что Гучков не согласовал с ним текст выступления, которое так возмутило императора. Премьер предсказывал, что этот демарш лишь упрочит положение великих князей. Гучков «ответил, что думал об этой стороне дела, но не согласен: на первых порах вы будете правы с вашими предсказаниями, в ближайшее время меры не будут приняты. Но все-таки вокруг этих слов, которые впервые так открыто высказаны, образуется целый ком общественного мнения, и в конце концов эта мысль победит». В действительности Гучков оказался прав: в скором времени была проведена реформа военного управления, заметно ослабившая позиции членов августейшей фамилии¹⁶⁴. Схожий случай имел место и впоследствии, в марте 1909 г., когда лидер октябристов выступил в Думе с критикой командного состава армии. Присутствовавший на заседании военный министр А. Ф. Редигер не

¹⁶¹ Вергежский А. Третья Дума // Русская мысль. 1908. № 7. С. 199.

¹⁶² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 563. Л. 791.

¹⁶³ По сведениям начальника Главного управления по делам печати А. В. Бельгарда, выступление Гучкова от 27 мая 1908 г. с обвинениями в адрес великих князей было предварительно одобрено П. А. Столыпиным (Из дневника Л. Тихомирова // Красный архив. 1935. № 5. С. 152).

¹⁶⁴ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 54–55.

стал возражать Гучкову, что вызвало возмущение императора, а затем и отставку главы ведомства¹⁶⁵.

Речь в общем собрании Думы требовала больших усилий. Например, И. С. Ключев мало спал перед своим выступлением, сильно худел и выглядел состарившимся. Все свободное время он проводил в библиотеке: много читал и страшно волновался¹⁶⁶. Именно здесь, в Думе, в сущности, впервые в истории России оттачивалось искусство публичной политической речи, появлялись его первые образцы, заметно отличавшиеся друг от друга¹⁶⁷. Оратору приходилось учитывать специфику общего собрания нижней палаты. Во-первых, следовало иметь в виду плохую акустику зала заседаний. Во-вторых, обычное отсутствие интереса депутатов к выступлениям с трибуны. Причем это безразличие было свойственно и наиболее видным думцам. В январе 1908 г., после посещения Думы, Е. Я. Кизеветтер записала в дневнике: «В зале несмолкаемый гул, ораторов не слушают, уходят, од[ин] священник, кажется, спит». Она обратила внимание, что в то время, как выступал с докладом Г. Г. Лерхе, В. А. Маклаков бегал по всему залу и собирал подписи под своим запросом¹⁶⁸. Ф. И. Родичев вспоминал, что П. Н. Милюков обычно на заседании Думы писал передовицы для завтрашней «Речи»¹⁶⁹.

Однако выступления члена фракции кадетов В. А. Маклакова вызывали всеобщий интерес в зале. По словам Н. М. Кишкина, Маклаков был «любимцем» III Думы. «А вы Думаете легко быть в этой Думе любимчиком? – с трагической ноткой в голосе отвечает Василий Алексеевич [Маклаков], – большого труда стоит говорить так, чтобы тебя слушали, а не перебивали и не уходили бы»¹⁷⁰. 13 марта 1907 г. Г. А. Алексеев писал отцу А. С. Алексееву, что по общему

¹⁶⁵ Александр Иванович Гучков рассказывает... С. 58; Поливанов А. А. Указ. соч. С. 63.

¹⁶⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 14. Л. 23об.

¹⁶⁷ Многие известные думские ораторы испытывали трудности, стараясь привлечь внимание толпы. В 1908 г. Е. Я. Кизеветтер вспоминала: «На одном из первых митингов (партии кадетов. – К. С.) выступал Маклаков. Это было кажется его первое выступление... Маклаков начал робко, мягко – свист. За Маклаковым встал Тесленко – свист. Встает Мандельштам – прямо с места в карьер: “Господа, я всю жизнь... сидел в тюрьме...” Гром аплодисментов. “Вот врет-то! – раздается сбоку (кажется, Маклаков), – и не разу не сидел”» (ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 182об.). В феврале 1909 г. А. А. Пилленко констатировал: «Многие депутаты еще не освоились с условиями думской работы. Они произносят митинговые речи, делают бесцветные выступления, читают лекции – и не прибегают только к одному: к произнесению парламентских речей» (Пилленко А. А. Работа оппозиционных депутатов // Московский еженедельник. 6 февраля 1909. № 6. Стб. 20).

¹⁶⁸ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 192.

¹⁶⁹ Bakhmeteff archive (BAR). Panina coll. Box. 5. Письмо Ф. И. Родичева А. С. Петрункевич. 17.10.1931.

¹⁷⁰ Русь 29 апреля 1908. № 117; ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 51об. П. Н. Милюков не без доли иронии (а, может быть, и зависти) замечал: «Ведь он у нас примадонна – кареты, букеты...». (Там же. Л. 164).

признанию, «не только в нынешней, но и в первой Государственной думе не было такого оратора как Маклаков. О содержании его речей вы можете судить по газетным отчетам. Хотя не думаю, чтобы они могли передать хотя бы тысячную долю того впечатления, которое они произвели на слушателей. Слушая красивую, умную, захватывающую речь В[асилия] А[лексеевича], я положительно дрожал от восторга. При этом я следил за Столыпиным. Обыкновенно спокойный, бесстрастный, не меняющийся в лице, он весь покраснел и согнулся: видно было, что он страдал»¹⁷¹. «И что это за способность, – поражался октябрист И. С. Ключев. – Говорить два часа и ни разу не запнуться, ни затрудниться ни на момент в подыскании нужного выражения. Слова у него находятся сами собой и таки умело, красиво, гладко и сильно. Точно он заучивает наизусть, да и говорит по свежей памяти. А какая логика, последовательность, цельность и убедительность – право, нельзя не удивляться. Он захватывает внимание всей Думы, и его слушают так, как никого»¹⁷². Думские выступления Маклакова вспоминались и многие годы спустя. Депутат II Думы Н. И. Иорданский писал в воспоминаниях: «Маклаков умел действовать на чувства своей задушевностью и искренностью. Часто у него это было искусственным приемом. Он мог говорить очень убедительно и трогательно даже о том, в чем сам вовсе не был убежден. Он говорил совершенно свободно, видимо многое говорил экспромтом, тут же творя на трибуне. Успех его речей был громадный. Он мог действовать и держать под обаянием своей речи не только центр, но и весь правый сектор Думы». Так, при обсуждении военно-полевых судов правые отказались выступать в их защиту как раз под влиянием речи Маклакова. Граф В. А. Бобринский впоследствии даже заявлял, что таким ораторам, буквально гипнотизирующим публику, надо запрещать выступать перед законодателями¹⁷³. Маклаков любили и думские журналисты. Они буквально бегали за ним, подхватывая меткое слово или яркое сравнение¹⁷⁴. Его значение в Думе подчеркивалось хотя бы тем фактом, что в конце апреля 1908 г. бюджетные прения откладывались из-за простуды наиболее известного оратора нижней палаты¹⁷⁵. Вопреки устоявшемуся убеждению, выступления Маклакова не были импровизацией. Он к ним тщательно готовился: сначала писал, потом «начитывал» на диктофон, а затем шел к М. В. Челнокову и репетировал перед ним, выслушивая все возможные замечания¹⁷⁶.

¹⁷¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 182. Л. 18.

¹⁷² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 15об.

¹⁷³ РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 84 б. Л. 114.

¹⁷⁴ Тыркова-Вильямс А. В. Воспоминания: То, чего не будет. М., 1998. С. 485–486.

¹⁷⁵ Русь. 29 апреля 1908. № 117; ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 51об.

¹⁷⁶ Новиков М. М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. М., 2009. С. 136.

Совсем другим оратором был Ф. И. Родичев. Еще во времена I Думы П. А. Гейден поражался его выступлениями: «Странная вещь, кажется, все мы сидим в думской зале, спокойно и ничего страшного нет. А вот Родичев заговорил: “Кровавые призраки реют в этом зале и их нужно убрать”. И вот в самом деле чувствуется присутствие этих призраков». По мнению дочери Родичева, это объяснялось нервным напряжением самого выступавшего: «Иногда после речей приходилось сушить одежды отца: не только белье, рубашку и воротник, но и жилет и пиджак»¹⁷⁷. Н. И. Иорданский писал, что «это был оратор-трибун, демагог... Он чувствовал острую ненависть к деспотическому правительству и мог говорить очень сильные речи, полные гнева. Он, кажется, слова бросал, как молот. Во время речи он сам вдохновлялся и заряжался своим красноречием. Иногда он делал паузы, когда он выковал свои жгучие фразы. Он краснел и дрожал. На свежего человека, никогда его не слышавшего, он производил впечатление человека как бы в каком-то ненормальном состоянии, даже как пьяного. Недаром правые хулиганы ему кричали с мест: “Должно быть из буфета пришел”»¹⁷⁸.

Выступления, обращенные не столько к депутатам, сколько к читателем завтрашних газет, нередко провоцировали острые конфликты в самой Думе. Так, слова Ф. И. Родичева о «столыпинском галстуке», сказанные на пленарном заседании 17 ноября 1907 г., произвели ошеломляющее впечатление на присутствующих. По словам С. В. Паниной, «было ощущение от этих слов, что это удар хлыста по лицу»¹⁷⁹. «Поднялась буря, – вспоминал Родичев. – Все, что были направо, вскочили с мест и вопили. Помню Пуришкевича, который с ругательствами кинулся меня бить. Его остановил плечистый Гегечкори. Помню Крупенского, ругавшегося матерными словами... Больше всех поразил меня Плевако. С развевающимися волосами он спускался по переходу сверху вниз и неистово ругался матерными словами... Заседание в страшном шуме прервано»¹⁸⁰. Депутат III Думы, октябрист Н. А. Мельников вспоминал, что находившийся рядом с ним П. А. Неклюдов кричал: «Вон, скотина, мерзавец!» А сидевший сзади И. В. Годнев колотил кулаком по спине Мельникова и тоже что-то

¹⁷⁷ Bakhmeteff archive (BAR). Rodichev coll. Box. 25. Воспоминания дочери. Л. 689. В. В. Водозовов вспоминал: «Когда слушаешь оратора такого типа, то всегда кажется, что не он владеет словом, а слово владеет им» (ГАРФ. Ф. 539. Оп. 1. Д. 3197. Л. 133).

¹⁷⁸ РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 84 б. Л. 114об. – 115. Согласно воспоминаниям В. А. Оболенского, «говорил Родичев не гладко, бросая отрывочные, точно с трудом дававшиеся ему фразы, плохо между собой связанные. Но, по мере развития его речи, все громче и громче звучал его богатырский голос, отрывочные страсти загорались огнем страсти, били как молотом врагов, воодушевляли единомышленников» (Оболенский В. А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988. С. 361).

¹⁷⁹ Bakhmeteff archive (BAR). Rodichev coll. Box. 25. Воспоминания дочери. Л. 629об.

¹⁸⁰ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 157.

кричал¹⁸¹. Всю ночь Ф. И. Родичеву «мерещились физиономии черносотенцев, желавших его побить». Он все время повторял: «Опять эти рожи... Что они со мной сделали». Он так и не заснул, а утром шум на лестнице разбудил и весь дом. Целая вереница людей пришла выразить Родичеву свое сочувствие¹⁸².

Такого рода конфликты ожидались публикой в «большие думские дни», когда попасть на «зрительские места» в Таврическом дворце было практически невозможно¹⁸³. К скандалам специально готовились. 17 октября 1910 г., на открытии четвертой сессии III Думы, мог быть поставлен вопрос о вставании в память покойного первого председателя С. А. Муромцева. Правые были категорически против. Председательствовавший на том заседании князь В. М. Волконский по настоянию националистов не поднял этого вопроса. Вместо этого, он произнес достойную дипломата речь, которая сняла остроту ситуации. После заседания С. И. Шидловский спрашивал В. М. Пуришкевича, чтобы тот сделал, если бы все-таки было предложено почтить память Муромцева. «Даже не могу сказать», – отвечал Пуришкевич. По сведениям Я. В. Глинки, на этот случай правые заготовили 20 сирен и сырые яйца¹⁸⁴.

Пуришкевич был подлинной достопримечательностью Думы. В Таврический дворец специально приходили поглядеть на бессарабского депутата. Это был чрезвычайно подвижный человек, который «не мог буквально ни одной минуты сидеть спокойно и все перебегал с места на место»¹⁸⁵. Его выходки приобрели всероссийскую известность. Пуришкевич бросал стакан воды в голову Милюкова, порой отказывался выходить из зала заседаний, и к нему приходилось применять силу. «Когда охрана Таврического дворца являлась, он садился на плечи охранников, скрестивши руки, и в этом кортеже выезжал из зала заседаний». Я. В. Глинка рассказывал и другую историю: «1 мая обычно левый сектор украшал себя бутоньеркой в петлице, красной гвоздикой. Пуришкевич выждал момент, когда появление его мог-

¹⁸¹ Мельников Н. А. 19 лет на земской службе // Российский архив. М., 2008. Вып. 17. С. 300.

¹⁸² Bakhmeteff archive (BAR). Rodichev coll. Box. 25. Воспоминания дочери. Л. 630. «Импровизации» Ф. И. Родичева часто провоцировали конфликты на общем собрании нижней палаты. Так, 21 марта 1913 г. служивший в канцелярии Думы Г. А. Алексеев писал отцу А. С. Алексееву: «Вчера в Думе страсти разгорелись до крайних пределов. Все, однако, не вышло бы из обычных рамок, если бы Родичев, который, как говорят, был сильно выпившим, не выпалил совершенно нелепую и глупую фразу, сказав, что [Н. А.] Маклаков возмнил себя самодержцем и, вероятно, примет титул Николая III. Конечно, раздались возмущенные крики справа» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 580).

¹⁸³ Скандалом было чревато любое заседание Думы в силу нетерпимости, царившей в общественной жизни России. Так, в III Думе правые нещадно заглушали все выступления трудовиков (ОР РГБ. Ф. 218. К. 1313. Д. 1. Л. 230б.).

¹⁸⁴ Глинка Я. В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 68.

¹⁸⁵ Коковцов В. Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 215.

ло обратить всеобщее внимание: одетый в визитку, руки в карманах, с красной гвоздикой – где бы вы думали? – в прорехе брюк в непристойном месте»¹⁸⁶. Иногда Пуришкевич демонстративно закуривал сигару на пленарном заседании и дерзко отвечал председателю на все замечания по этому поводу¹⁸⁷. «Пушка без прицела», – говорил о В. М. Пуришкевиче Н. А. Хомяков¹⁸⁸. Я. В. Глинка так много рассказывал в семье об этом скандальном депутате, что его дети даже любили играть в «Пуришкевичей»¹⁸⁹.

Говорил Пуришкевич с поразительной скоростью, произнося по 90 и более слов в минуту. Это чрезвычайно затрудняло работу стенографисток¹⁹⁰. И все же публика ловила каждое слово. 23 марта 1907 г. М. В. Челноков так описывал его выступление прямо из зала заседаний: «На кафедре беснуется Пуришкевич. Он говорит очень недурно, бойко, нахально, острит, безобразничает и вызывает гомерический хохот аудитории. Советую прочесть его речь: в ней много интересного. Вообще Пуришкевич – человек опасный, вовсе не такая ничтожная величина, как принято думать»¹⁹¹.

В общественном сознании имя Пуришкевича вполне оправданно ассоциировалось с думскими скандалами. А. И. Гучков вспоминал, как председательствовал во время речи П. Н. Милюкова о «финляндском законе». Невольно обращал на себя внимание сидевший на правых скамьях Пуришкевич: он заметно волновался. Затем подошел к председательствовавшему и спросил: «Александр Иванович, я хочу обложить Милюкова. На сколько заседаний вы меня исключите?» «На максимальный срок – на 10 заседаний», – отвечал Гучков. Разочарованный Пуришкевич вынужден был спуститься, сесть на свое место и терпеливо слушать ненавистного Милюкова¹⁹².

Нередко в Думе устраивали обструкцию выступавшему оппоненту. Им часто становился П. Н. Милюков. Так, когда выяснялось, что говорить должен лидер кадетов, П. Н. Крупенский рассылал записку своим сторонникам с указанием «разговаривайте». «И начинался шум, среди которого оратора невозможно было расслышать»¹⁹³. А весной 1908 г., по-

¹⁸⁶ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 51.

¹⁸⁷ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 4–5. С. 6.

¹⁸⁸ Маклаков В. А. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 248.

¹⁸⁹ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 225. Далеко не на всех В. М. Пуришкевич производил благоприятное впечатление. А. А. Кизеветтер, столкнувшись с ним в думской комиссии в конце февраля 1907 г., описывал правого депутата так: «Впечатление довольно-таки пакостное. Холеный, руки надутые, на руках браслеты, голова облезлая» ([Кизеветтер Е. Я.] Указ. соч. С. 382).

¹⁹⁰ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 51; [Головин Ф. А.] Воспоминания Ф. А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 5. С. 136.

¹⁹¹ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 184. Л. 97.

¹⁹² Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 90.

¹⁹³ Милюков П. Н. Воспоминания: В 2-х т. М., 1990. Т. 2. С. 13.

сле возвращения Милокова из США, думское большинство бойкотировало выступление лидера кадетов, покидая зал заседания, как только он поднимался на трибуну. Это произошло дважды. В первый раз председатель объявил о перерыве заседания, а во второй раз ему пришлось и вовсе его закрыть, так что выступление Милокова не состоялось¹⁹⁴.

Далеко не все депутаты демонстрировали яркое ораторское дарование. Некоторые выступления раздражали, а некоторые даже смешили слушателей. Так, неудачно выступал во II Думе П. Б. Струве: «Он прибежал на трибуну, держа в руках охапку бумаг и бумажонок. Разложил свое добро перед собой на попире, несколько раз оправил всегда сползавшее в сторону пенсне, стал рыться в своих записях. Бумажки ерошились и громко шелестели. Слова оратора раздавались отрывисто и не очень внятно... Рыжая борода то наклонялась к попире, то дыбилась против слушателей, которые с недоумением, смущенно смотрели на выступление этого уже прославленного... политического деятеля. Фразы доносились все более беспорядочные, точно Струве потерял нить мыслей и тщетно пытается ее найти в своих летучих листках. Все лихорадочнее перебирал он свои записки и кончил тем, что рассыпал их веером вокруг трибуны. Все бросились их подбирать: приставы депутаты, сам оратор. На председательском месте Головин, крепко стиснув тонкие губы..., с трудом сдерживался, чтобы не улыбнуться. Ну а в ложе журналистов и наверху, в публике, без церемонии смеялись»¹⁹⁵. Современники прозвали октябристов В. К. Анрепа и Е. П. Ковалевского «Бобчинским и Добчинским» как раз за их публичные выступления, а М. Я. Капустина – и вовсе «болтуном, который по своей старости болтает всякую ерунду единственно лишь по одному невольному стремлению к такой пустой болтовне. И действительно Капустин прямо надоедает своими выступлениями без всякого толка»¹⁹⁶. Столь же неудачно выступал прогрессист А. А. Бубликов: «Впечатление он не производит, слушают его невнимательно. Кругом говор, шепот, многие уходят из зала. Совсем не то, что во время речи Маклакова или Мейендорфа и особенно первого. Тогда вся зала как бы замирает и пустых кресел очень мало»¹⁹⁷.

Впрочем, в некоторых случаях требовался совершенно особый «ораторский талант». Иногда депутату следовало выступить так, чтобы члены Думы не обратили внимания на его речь и, не вдаваясь в детали, проголосовали бы «за». Такова была задача И. С. Ключева, оказавшегося на кафедре Таврического дворца 7 декабря 1911 г. с докладом о реформе средней школы. Он обещал членам своей фракции (октябристам), что вопрос долгих прений не вызовет. Это было тем более важно

¹⁹⁴ Милоков П. Н. Воспоминания: В 2-х т. М., 1990. Т. 2. С. 14.

¹⁹⁵ Тыркова-Вильямс А. В. Воспоминания: То, чего больше не будет. М., 1998. С. 465.

¹⁹⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 6. Л. 13об.

¹⁹⁷ Там же. Д. 12. Л. 54.

потому, что времени до конца сессии (а, следовательно, до окончания работ III Думы) было все меньше, а нерассмотренных законопроектов оставалось много. Приходилось отказываться от законодательных инициатив, казавшихся не столь значительными или чересчур трудоемкими. Это, конечно, не входило в планы их разработчиков, например Ключева. В тот день его жена оказалась в ложе для прессы как раз тогда, когда Ключев поднялся на трибуну. Вечером она записала в дневнике: «Ваня был уже на кафедре. Взяв в руки приготовленный им заранее текст того, что предполагалась сказать, он прямо прочитал написанное и притом сделал это своим обыкновенным голосом без всякого подчеркивания важности вопроса, а потому многие едва ли успели уловить даже его основную мысль. При безобразной акустике залы и слабым голосе оратора, понять что-либо из произнесенной речи вообще очень трудно, в данное же время докладчик ничуть и не старался о том, чтобы его слушали... Докладчик кончил, зала молчит. “Возражений нет?” – спросил председатель. Молчание. “Ставлю на баллотировку, – говорит по обыкновению Волконский. – Согласных прошу сидеть, несогласных встать”. Все сидят. “Принято”, – заявляет он и переходит к следующему докладу. Ваня торжествующе идет на свое место»¹⁹⁸.

Депутаты дорожили возможностью блеснуть красноречием, когда обсуждавшийся вопрос будоражил общественное мнение. Дабы не упустить шанс найти свое имя в передовицах завтрашних газет, они прибегали к различным ухищрениям. 14 апреля 1912 г. стало известно, что министр юстиции И. Г. Щегловитов болен. Рассмотрение сметы его ведомства пришлось отложить. К обсуждению был предложен бюджет Министерства народного просвещения. Никто не был готов выступать, но никто не хотел отказываться от такой возможности. Будущие ораторы заявили в записках о своем желании высказаться по этому вопросу, но не явились на заседание, дабы перенести свое выступление на конец списка. Депутаты так слаженно это сделали, что даже возникла опасность, что смета будет принята без всякого обсуждения. До конца заседания оставалось полчаса, когда положение спас националист И. Я. Павлович, который «ухаживал» за министром Л. А. Кассо и все свое выступление посвятил апологетике его политики, начиная с борьбы со студенческим движением и кончая «мудрой постановкой дела» в провинции. На следующем заседании, 16 апреля, все выступавшие были налицо. И. С. Ключев оказался сорок пятым в списке. Он пытался с кем-нибудь поменяться, но безуспешно. Однако Ключеву повезло. Все штатные докладчики от октябристов отказались выступать. Видимо, и тогда они не были к этому готовы. И от имени фракции (т. е. в самом начале заседания) должен был говорить как раз Ключев¹⁹⁹.

¹⁹⁸ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 88–89.

¹⁹⁹ Там же. Д. 10. Л. 1.

Обычно министры присутствовали на всех заседаниях, когда обсуждались непосредственно касавшиеся их вопросы. В крайнем случае, в Думе оставались их товарищи²⁰⁰. В правительстве не были склонны недооценивать пленарные заседания. Товарищ министра финансов Н. Н. Покровский выступал в Думе с температурой 39°, «готовый, казалось, из гроба встать на призыв служебного долга»²⁰¹. Характерна позиция П. А. Столыпина. Он провел ночь в Таврическом дворце в день открытия II Думы²⁰². Премьер был и на первом заседании III Думы. Тогда, по словам В. М. Пуришкевича, он «пух от восторга»²⁰³. Десять дней спустя, уже выступив на общем собрании Думы с правительственной декларацией, Столыпин не покинул зал заседаний, внимательно слушал депутатов и без промедления реагировал на их реплики, дабы зыбкое думское большинство не отвернулось от правительства. 16 ноября 1907 г. Столыпин так описывал Николаю II заседание нижней палаты: «После правительственного выступления поляк Дмовский..., а затем кадет Маклаков произнесли сильные речи против правительства. Боясь, что Дума останется под впечатлением этих речей, я выступил с разъяснением...»²⁰⁴.

Публичные выступления требовали от министров особых навыков, традиционно не свойственных для бюрократии. С этой проблемой правительство столкнулось уже в I Думе. И. Л. Горемыкин не хотел зачитывать декларацию перед депутатами и, по сведениям Л. М. Клячко, пытался «взвалить эту ношу» на главноуправляющего землеустройством и земледелием А. С. Стишинского²⁰⁵. Тем не менее, премьеру пришлось выступить. Его опасения были не напрасными: «Читал он глухим старческим голосом, без малейшей выразительности, запинаясь и делая паузы в ненадлежащих местах, так что даже сидевшие в первых рядах депутаты в этом невнятном бормотании могли расслышать лишь отдельные фразы»²⁰⁶. 8 лет спустя, в апреле 1914 г., Горемыкину пришлось вновь выступать в Таврическом дворце. «Речь И. Л. Горемыкина – речь старого человека, давно ушедшего от жизни и не дающего себе отчета в той разнице, которая отделяет наши дни от обстановки современной ему эпохи», – замечал октябрист С. И. Шидловский. «И. Л. Горемыкин пришел в Государственную думу в сюртуке, но впечатление получилось такое, словно он явился в халате

²⁰⁰ ОР РГБ. Ф. 338. К. 1. Д. 70. Л. 11об.

²⁰¹ Лопухин В. Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 183–184.

²⁰² Богданович А. В. Три последних самодержца. М., 1990. С. 419.

²⁰³ Там же. С. 448–449.

²⁰⁴ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 39–40.

²⁰⁵ Клячко Л. М. Повести прошлого. Л., 1930. С. 20.

²⁰⁶ Оболенский В. А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988. С. 346.

и туфлях», – рассуждал кадет П. В. Герасимов²⁰⁷. Впрочем, в своих ораторских способностях сомневались многие министры. «Я не привык говорить с кафедры (Думы. – К. С.), и посему наладить отношения с Думой по весьма щекотливым вопросам Главного управления (землеустройства и земледелия. – К. С.) мне будет не под силу», – писал А. В. Кривошеин П. А. Столыпину 21 мая 1908 г., отмечая свой главный недостаток в качестве будущего главноуправляющего²⁰⁸.

Это было проблемой и для многих коллег Кривошеина. По мнению депутатов, министр народного просвещения А. Н. Шварц говорил «бестолково и скучно»²⁰⁹. Не отличался ораторским дарованием министр путей сообщения Н. К. Шауфус. «Сейчас пишу тебе во время невероятно косноязычной речи Шауфуса. Вот уж сапожники, пекущие сапоги!» – такую аттестацию дал член Государственного совета В. И. Вернадский в письме к жене от 31 мая 1908 г.²¹⁰. По словам октябриста А. В. Еропкина, именно в общем собрании Думы такие министры, как И. Л. Горемыкин, Н. А. Маклаков, В. А. Сухомлинов, В. И. Тимирязев, продемонстрировали свою полную несостоятельность как государственные деятели²¹¹.

²⁰⁷ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 11.

²⁰⁸ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 49.

²⁰⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 303. Л. 81. Схожие оценки давались выступлениям министра торговли и промышленности В. И. Тимирязева. А. А. Бобринский даже написал на эту тему стихотворение:

*«Прости, Тимирязеву.
В последний раз тебе внимаю,
О Тимирязев дорогой,
В последний раз я засыпаю
Под равномерный голос твой.
Когда другой тебя заменит
В кругу столыпинских друзей,
Верь, наша память не изменит
Блаженной памяти твоей.
И будут пусть в воспоминаниях
Ехидный блеск твоих очей
И бесконечное журчанье
Твоих парламентских речей».*

(РГАДА. Ф. 1412. Оп. 2. Д. 233. Л. 59).

²¹⁰ Архив РАН. Ф. 518. Оп. 7. Д. 53. Л. 22.

²¹¹ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 58. По словам С. И. Шидловского, военный министр В. А. Сухомлинов в общении с депутатами часто демонстрировал свою некомпетентность. Однажды при обсуждении сметы военного ведомства он настоял на своей встрече с лидерами думских фракций. «В назначенный день и час собрались в кабинете председателя Думы представители фракций и явился генерал Сухомлинов в сопровождении целой тучи генералов и полковников Генерального штаба». Министр сообщил самые общие сведения, и так известные присутствовавшим. Однако другой информацией он не владел. «У меня живо осталась в памяти общая картина последующего хода заседания, – вспоминал Шидловский. – Генералу Сухомлинову задают вопросы, он не знает, что отвечать; среди присутствующих генералов начинается некоторое движение: могу-

Для некоторых глав ведомств само присутствие в нижней палате было в тягость. Так, морской министр И. М. Диков отказывался ходить на заседания нижней палаты даже тогда, когда обсуждались вопросы, непосредственно касавшиеся судьбы его ведомства. 24 мая 1908 г. П. А. Столыпину пришлось звонить министру по телефону и просить явиться в Таврический дворец хотя бы на полчаса. Дикову пришлось подчиниться. В итоге он был вынужден выслушать речи Гучкова и Столыпина, не слишком лестные для Морского министерства²¹². Военный министр В. А. Сухомлинов и вовсе предпочитал не ходить в Думу, ссылаясь на то, что император запретил ему там выступать²¹³.

Тем не менее, некоторые министры на трибуне Таврического дворца все же обнаружили в себе ораторский талант. Самый заметный из них – П. А. Столыпин²¹⁴. Еще в 1908 г. П. Б. Струве признавал, что премьер был лучшим оратором во II Думе²¹⁵. «Надо было слышать, как он произносил заранее приготовленные для него речи. Никогда наизусть. Читал по тетради. Но так, как будто импровизировал. С нужными паузами, с ярким выделением отдельных слов и выражений. А главное – с необыкновенным подъемом и темпераментом. Со свойственным ему каким-то особым придыханием, которое производило впечатление затаенного внутреннего волнения. Речи его всегда захватывали слушателей, вызывая у одних восторг, у других злобное раздражение. Равнодушным они не оставляли никого. А его блестящие реплики, тут же импровизированные ответы, производившие еще большее впечатление, чем самые речи!» – вспоминал сотрудник канцелярии Совета министров П. П. Менделеев²¹⁶. Схожего мнения были и представители оппозиции. Председатель Думы кадет Ф. А. Головин вспоминал: «Первое выступление Столыпина убедило меня в том, что это не только хороший оратор, но это человек с темпераментом и сильной волей. Перед Думой выступил политический деятель, способный мужественно и ловко бороться с врагом, стойко отстаивать свое положение и свои взгляды, не останавливаться перед самыми решительными действиями ради достижения победы». Головин признавал, что тогда, 6 марта 1907 г., моральная победа осталась на стороне правительства²¹⁷.

щие ответить стараются телодвижениями и взорами дать это понять министру, который в конце концов это понимает и предоставляет отвечать соответствующему генералу». (Шидловский С. И. Воспоминания: В 2-х т. Берлин, 1923. Т. 1. С. 215–216).

²¹² Поливанов А. А. Указ. соч. С. 46.

²¹³ Там же. С. 67.

²¹⁴ На сей счет князь В. П. Мещерский язвил: «Государственная дума должна существовать, потому что у премьера Столыпина открылся ораторский талант» (Тхоржевский И. И. Последний Петербург: Воспоминания камергера. СПб., 1999. С. 87).

²¹⁵ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 230об.

²¹⁶ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 57.

²¹⁷ [Головин Ф. А.] Указ. соч. // Исторический архив. 1959. № 4. С. 153.

Речи премьера – результат работы многих его сотрудников. К выступлениям Столыпина готовилось все Министерство внутренних дел. «Департаменты и канцелярии досконально изучали предмет, составляли из кипы документов доклады, проверяли всевозможные данные, цитировали законодательства свои и иностранные и, наконец, представляли министру самые существенные выжимки их этого богатейшего материала. Не раз Столыпин требовал дополнительных сведений; всегда это бывало срочно, часто поздно ночью; вызывали в Департамент даже под утро», – вспоминал сотрудник Департамента общих дел Министерства внутренних дел С. Н. Палеолог²¹⁸.

Успешно выступал в Думе и В. Н. Коковцов²¹⁹. Причем, это признавали депутаты всех направлений: и крайне правые, и левые²²⁰. В мае 1913 г. националисты и правые приняли решение не аплодировать выступлению премьер-министра. Однако, 13 мая многие все же не удержались и в нарушение партийной дисциплины хлопали удачной речи Коковцова²²¹. Депутат I Думы князь В. А. Оболенский вспоминал: «Я много в своей жизни слышал ораторов. Но Коковцов был в своем роде единственным. Он обладал совершенно исключительной способностью координации мысли и слова. Казалось, что все его мысли написаны на какой-то длинной ленте, которую он без всякого усилия разворачивает перед слушателями»²²². Не писал тексты

²¹⁸ Палеолог С. Н. Около власти: Очерки пережитого. М., 2004. С. 27.

²¹⁹ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 58; РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 9. Л. 50б. Далеко не все депутаты и члены Государственного совета были поклонниками ораторского искусства В. Н. Коковцова. Так, 16 января 1908 г. Е. Я. Кизеветтер весьма критично оценивала выступления министра финансов: «Коковцов отвечает ему (А. И. Шингареву. – К. С.) длинной речью и опять, как в прошлом году, эта речь мне кажется воркотней. На меня речи Коковцова производят впечатление, будто он обиделся и наставляет обидчика и ворчит: бу, бу, бу» (ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 193об.). Столь же критично оценивал В. Н. Коковцова и В. И. Вернадский. 31 мая 1908 г. он писал жене «из Государственного совета во время тягучей, монотонной и довольно пошлой речи Коковцова. Он до такой степени местами элементарен в своих возражениях, что верно говорит Гримм: он считает нас за кретинов». (Архив РАН. Ф. 518. Оп. 7. Д. 53. Л. 21). По словам В. Б. Лопухина, с назначением В. Н. Коковцова премьер-министра «наступила для него эра никем и ничем не стесняемой и не ограничиваемой свободы болтовни, составлявшей преобладавшее его пристрастие. Пока он был только министром, поток его бессодержательных речей все же сдерживался хотя бы в Совете министров председательствовавшим, руководившим прениями. Сделавшись премьером, он стал мучить своими бесконечными речами коллег уже без всякого удержу, без всякой меры» (Лопухин В. Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 202).

²²⁰ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 28. В частности, это признавали председатель II Думы Ф. А. Головин в своих воспоминаниях ([Головин Ф. А.] Указ. соч. // Исторический архив. 1959. № 5. С. 134).

²²¹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 7. С. 3.

²²² Оболенский В. А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988. С. 346. По мнению современников, В. Н. Коковцов использовал думскую трибуну для реализации своих политических амбиций. Так, 24 апреля 1908 г. он будто бы обмолвился в Государственной думе: «У нас парламента, слава Богу, нет». По словам военного министра А. Ф. Редигера и това-

речей министр торговли и промышленности С. И. Тимашев, предпочитая пользоваться лишь конспектом будущего выступления, «так как убедился, что механическое запоминание того, что предполагается сказать, или еще хуже – чтение по рукописи, лишает изложение достоинств живого слова и ослабляет впечатление»²²³. Без «шпаргалки» выступал и министр внутренних дел А. А. Макаров²²⁴.

Яркое выступление в Думе – проверенный способ воздействия на общественное мнение. Затянутое выступление могло стать тактическим приемом для срыва заседания. Его нередко практиковали депутаты европейских стран. Впервые же использовали ирландцы в Британском парламенте в 1877 г. 28 октября 1897 г. О. Лехер выступал в австрийском рейхсрате в течение суток: с 8.45 утра до 8.45 утра следующего дня. Эта речь, направленная против признания официального статуса чешского языка, стала общественным событием. О ней писал даже М. Твен. З. Фрейд себя сравнивал со столь многоречивым депутатом. Правда, в том же году один из румынских депутатов «превзошел» Лехера: он говорил 37 часов подряд. Впрочем, существовали и иные приемы обструкции. Так, в конце XIX в. австрийские консерваторы выделяли из своей фракции депутатов, которых снаряжали колокольчиками, бубенчиками, губными гармошками, тромбонами и барабанами для создания соответствующих шумовых эффектов²²⁵. Недовольная рутинным ходом пленарных заседаний и российская оппозиция периодически задумывалась об обструкции. В августе 1909 г. М. В. Челноков предлагал кадетам ясно обозначить, «где Фермопилы, за которые мы ни на шаг не имеем право пустить врагов». Иными словами, следовало четко определить свои минимальные требования. В соответствии с ними и надо было рассматривать каждый законопроект. Если он представлялся кадетам категорически неприемлемым, фракция должна была принимать самые решительные меры, дабы блокировать его прохождение. Об этом решении должно было знать как думское большинство, так и широкая общественность. С одной стороны, такая тактика должна была вынудить Думу считаться с мнением оппозиции, готовой на самые радикальные меры – срывать

рища морского министра И. Ф. Бострема, это было сказано неслучайно. Министр финансов таким образом заявлял собственную политическую позицию, отличную от столыпинской (Поливанов А. А. Указ. соч. С. 46; Киреев А. А. Дневник, 1905–1910 гг. М., 2010. С. 259).

²²³ С. И. Тимашев. Жизнь и деятельность. Тюмень, 2006. С. 259.

²²⁴ Падение царского режима... Л. – М., 1925. Т. 2. С. 113. В «шпаргалках» нуждались и депутаты. Вероятно, поэтому в некоторых случаях министры сообщали депутатам о содержании своих предстоявших выступлений. Например, в сентябре 1909 г. правые депутаты знали о будущей речи близкого к ним И. Г. Щегловитова, в которой он предполагал подвергнуть критике институт земских начальников. Думские консерваторы были в смущении, не зная, как реагировать на этот «выпад» своего обычного «союзника» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 396. Л. 21).

²²⁵ Джонстон У. М. Австрийский Ренессанс. М., 2004. С. 65–66.

заседания комиссий (в т. ч. и бюджетной), нарушать мирный ход пленарных заседаний. Челноков ссылался на Англию, где такая практика была скорее нормой, чем исключением. Кроме того, эта линия поведения могла привлечь и общественные симпатии: «Общество день за днем будет за героическими усилиями оппозиции (а усилия должны быть героическими), и несомненно симпатии будут на нашей стороне, если только мы будем отстаивать верные позиции»²²⁶.

О возможности политической демонстрации на пленарном заседании нижней палаты размышлял и думский центр. Так, серьезный демарш готовила в III Думе Комиссия по государственной обороне. Отчаявшись достичь понимания со стороны В. А. Сухомлинова, она предполагала на одном из общих собраний нижней палаты публично отказаться от своих обязанностей. Тем самым был бы нанесен заметный урон военному ведомству в глазах общественного мнения. Однако в итоге депутаты от этого плана отказались²²⁷.

* * *

Решение комиссии отнюдь не предопределяло судьбу законопроекта. Согласно воспоминаниям товарища министра финансов Н. Н. Покровского, на пленарном заседании Думы «проекты рассматривались начерно и решение комиссии нисколько не гарантировало отношение общего собрания»²²⁸. Правительству приходилось прилагать немалые усилия для их успешного прохождения. Например, проект Положения о городских недвижимых имуществах рассматривался в финансовой комиссии Думы в течение полутора лет – с ноября 1907 по май 1909 г. Однако когда он был внесен в повестку пленарного заседания, «сразу же стало ясно, что для Государственной думы дело это совершенно не знакомо». Яркая речь октябриста А. В. Еропкина, выступившего с жесткой критикой правительственной инициативы, могла поставить крест на всех усилиях как чиновников, так и депутатов. Н. Н. Покровский был вынужден срочно явиться в Думу, чтобы оппонировать всем противникам законопроекта. Он впоследствии вспоминал: «Мне пришлось говорить долго и подробно, и это было тем более тяжело, что я в это время был совсем болен». В итоге в этом вопросе правительство одержало верх²²⁹.

²²⁶ Bakhmeteff archive (BAR). Miliukov coll. Box. 1. Письмо М. В. Челнокова А. И. Шингареву. 27.07.1909.

²²⁷ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 61.

²²⁸ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 7.

²²⁹ Там же. Л. 7об. – 8. Уже в 1911 г. октябристам пришлось выслушивать критику своих избирателей за то, что они поддерживали правительственный законопроект. Домовладельцы предсказывали подорожание квартир и общую инфляцию в городах. Депутатам пришлось оправдываться. Г. Г. Лерхе ссылался на заверения товарища министра финансов

Порой представители той или иной фракции на пленарном заседании Думы голосовали иначе, чем в комиссии. Прежде всего, это касалось депутатов от оппозиции (например, кадетов в III Думе). «Когда после этого в кулуарах Думы их спрашивали, чем объяснить такую неожиданную перемену фронта, они отвечали, что в общем собрании они выступают по поручению своей фракции, а иногда с улыбочкой, как, например, Аджемов, просто говорили: “Надо же иногда покуражиться над правительством, не все же гладить его по головке”»²³⁰.

Для успешного прохождения закона и докладчик должен был следовать определенной тактике. Так, С. И. Шидловский, бывший докладчиком по столыпинскому аграрному законодательству, в напечатанный текст своей речи не включил наиболее сильные аргументы, говорившие в пользу правительственной инициативы. Тем самым он не давал противникам законопроекта времени на подготовку. Основные доводы он привел только лишь в устном выступлении²³¹.

Собственной тактике следовали и думские фракции. Борьба за усовершенствование законопроекта часто в действительности обозначала стремление не допустить его принятие. На заседании Думы 25 апреля 1911 г. министр торговли и промышленности С. И. Тимашев в связи с обсуждением рабочего законодательства заявил депутатам: «Вы все хорошо знаете тот прием, с помощью которого можно похоронить самый неотложный, самый бесспорный проект; стоит сделать следующее: нужно признать все его достоинства и засим во имя этих достоинств рекомендовать расширить постановку дела, по возможности раздвинуть нормы проекта до беспредельности... Тогда что происходит? Проект снимается с очереди, начинается новая его разработка, начинается обследование на местах, и вот в результате цель достигнута: проходят годы, а проект не осуществляется. Недаром в последнем заседании здесь было указано на очень интересное обстоятельство, а именно что за расширение проекта страхования говорили не только друзья страхования, но и его убежденные противники»²³².

Принимая то или иное решение, Дума нередко имела в виду точку зрения большинства Государственного совета. 21 октября 1911 г. на заседании фракции октябристов Е. Е. Тизенгаузен просил своих однопартийцев голосовать не за комиссионную, а правительственную редакцию законопроекта о страховании рабочих на случай болезни, так

Н. Н. Покровского, который доказывал Думе, что общая сумма поступлений с городской недвижимости в итоге увеличится незначительно (Партия «Союз 17 октября»... В 2-х т. М., 2000. Т. 2. С. 346).

²³⁰ Голицын А. Д. Указ. соч. С. 296.

²³¹ Шидловский С. И. Указ. соч. С. 182.

²³² Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 2672.

как лишь он мог успешно пройти в верхней палате. Признавая оправданность такого подхода, октябристы в итоге отказались от своих наиболее значимых поправок²³³. Последующее рассмотрение законопроекта в Государственном совете порой позволяло депутатам не обращать внимание на его недостатки в надежде, что верхняя палата их обязательно исправит. Так, в мае 1910 г. думское большинство (преимущественно правые и националисты) было склонно принять поправки к проекту введения земства в Западном крае. В соответствии с ними число гласных в земских собраниях от разных национальных курий должно было определяться соотношением размера польского и русского землевладения без учета численности этнических групп в губернии. Недовольные таким вероятным поворотом событий лидеры «Союза 17 октября» изначально предлагали отложить обсуждение законопроекта до осени. Однако в итоге пришли к мысли о необходимости форсировать обсуждение в надежде, что Государственный совет исправит «ошибки» депутатов²³⁴.

Далеко не всегда решение думского большинства могло быть спрогнозировано. Судьба законопроекта зависела от многих случайностей. Иногда исход голосования определялся способом голосования. Например, 10 мая 1911 г. обсуждалась инициатива Министерства внутренних дел отложить принятие законопроекта о введении земства в Астраханской губернии. При тайном голосовании большинство (98 депутатов против 94) отклонило это предложение. Его сторонники потребовали поименного голосования, «через двери»: голосовавшие «за» выходили через одни двери зала общих собраний, голосовавшие «против» – через другие. Во время этой процедуры последние подвергались немилосердному давлению. «Что вы делаете, – говорили им коллеги по фракции, – Ведь этим вы мешаєте общей работе». В итоге 115 депутатов поддержали правительственную инициативу, а 103 – нет²³⁵.

§ 3. Законопроекты: из Думы в Государственный совет

Имея в виду лишь количественные показатели утвержденных законопроектов, сложно оспорить точку зрения А. Н. Наумова, согласно которой Государственный совет чаще всего был склонен соглашаться с Думой²³⁶. По подсчетам В. А. Демина, из 3350 законопроектов, получивших одобрение нижней палаты, 46 (более 1 %) были отклонены верхней, 19 (менее 1 %) Государственный совет отказался рассматривать, 153 (4 %) не успел рассмотреть. 39 проектов (около 1 %) к 1917 г.

²³³ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 19. Л. 244.

²³⁴ Около Думы // Русские ведомости. 14 мая 1910. № 109. В итоге эта поправка была отклонена большинством в 3 голоса (Русские ведомости. 18 мая 1910. № 112).

²³⁵ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 36.

²³⁶ Наумов А. Н. Указ. соч. С. 175.

не прошли согласительные процедуры. Наконец, 3291 (93 %) законопроект был утвержден Государственным советом²³⁷.

В комиссиях Государственного совета законопроекты часто задерживались надолго. А. Н. Наумов вспоминал работу земельной комиссии, обсуждавшей столыпинские аграрные преобразования в 1909 г. Наумов должен был выступать двадцатым. Очередь до него дошла лишь через полтора месяца при том, что заседания комиссии проходили два раза в неделю. Выступление одного А. С. Ермолова заняло почти два полных заседания. Чуть менее многоречивыми были А. С. Стишинский, А. А. Нарышкин, А. Ф. Кони, А. А. Мануилов, М. М. Ковалевский, И. Х. Озеров, П. П. Семенов-Тянь-Шанский²³⁸.

По подсчетам Л. Неманова на 1911 г., большинство значимых законопроектов задерживалось в Государственном совете по меньшей мере на 6–8 месяцев. Это относилось к проектам о товарных знаках, о заводской конюшне в Калмыцкой степи, о борьбе с филлоксерой. Принятие же наиболее важных законодательных инициатив усилиями верхней палаты задерживалось на год и более. Так, законопроект о преподавании польского и литовского языков в семинариях Северо-Западного края был принят в течение 15 месяцев после его внесения в Государственный совет, законопроекты об условном освобождении, об исправительно-воспитательных заведениях для малолетних преступников, о попудном сборе в пользу городов – в течение года, указ 9 ноября 1906 г. – 14 месяцев, правительственные инициативы о введении защиты в обряд предания суду, о снятии ограничений с лишенных сана священников, о старообрядческих общинах – 20 месяцев²³⁹.

Правда, это не касалось финансовых законопроектов, определявших штаты того или иного ведомства или же корректировавших принципы налогообложения. Так, увеличение содержания чинам железнодорожного ведомства потребовало в Государственном совете 2 недели; столько же времени заняло обсуждение законопроектов о штатах сыскного отделения, судебных установлений, об увеличении жалования депутатов, о реформе налога на городскую недвижимость и о повышении налога на табак. Одной недели было достаточно, чтобы принять законопроект об увеличении жалования офицерам. За 7 недель прошли обсуждение проекты об отмене порто-франко во Владивостоке, о налоге на гильзы. В этом ряду выделяются столь политически значимые законопроекты как о финансировании строительства Амурской железной дороги, принятого верхней палатой за 2 месяца, и о порядке издания касающихся Финлян-

²³⁷ Демин В. А. Верхняя палата Российской империи. М., 2006. С. 97.

²³⁸ Наумов А. Н. Из уцелевших воспоминаний, 1869–1917: В 2-х т. Нью-Йорк, 1955. Т. 2. С. 157–158.

²³⁹ Неманов Л. Государственная дума и Государственный совет // Речь. 3 февраля 1911. № 33. С. 2.

дии законов, утвержденного за 7 недель²⁴⁰. Столь скорому рассмотрению подлежало большинство законопроектов, требовавших быстрого решения или же относившихся к категории т. н. законодательной вермишели. Они обычно не рассматривались верхней палатой по существу. Председатель лишь докладывал о поступлении законопроектов и спрашивал, желает ли собрание передать их в комиссию или же считает принятыми. И в большинстве случаев Государственный совет утверждал проекты без прений²⁴¹. Достаточно было мнения докладчика и заключения комиссии²⁴². По словам члена Государственного совета Ф. Д. Самарина, «законопроекты присылались нам целыми ворохами, невозможно было даже бегло с ними ознакомиться. Словом, вся наша “работа” сведена была к простому зарегистрированию законопроектов, прошедших через Думу»²⁴³.

Однако по ключевым политическим вопросам члены Государственного совета были готовы занять принципиальную, а порой непримиримую позицию в т. ч. и по отношению к правительству. Примечательно, что в связи с законопроектом о введении земства в Западном крае правые высказывались враждебно задолго до правительственного кризиса марта 1911 г. 7 июня 1910 г. один из их лидеров А. Н. Хвостов писал А. Н. Панову, предвзято обсуждение значимой для П. А. Столыпина законодательной инициативы: «Относительно земства в Западном крае будут большие разговоры. Вероятно, потребуется восстановление правительственного проекта, сильно испорченного Думой, и дело отложится до осени. В Западном земстве наша позиция прочная: или принято по-нашему, или пусть все останется по-старому, т. е. казенное земство»²⁴⁴.

Чувство собственной силы, вера в свой государственный разум, а также нескрываемое недоверие к Думе порой создавали трудности самой верхней палате, увлеченно исправлявшей «ошибки» депутатского корпуса. Так, 30 мая 1910 г. член Государственного совета И. Н. Леонтович писал: «Разрешая закон о старообрядцах, наши крайние правые имели за собой твердое... большинство и увлеклись далее того, чего сами хотели; они не только устранили все послабления, внесенные Государственной думой, но лишили старообрядцев таких льгот, какими они на основании Высочайшего Манифеста пользуются уже 3 года. Законопроект в таком виде Думой принят не будет, и согласительная комиссия получит задачу неразрешимую. Задачу эту с нашей стороны будут исполнять правые, потому что из умеренных никто в комиссию попадать не желает»²⁴⁵.

²⁴⁰ Там же // Речь. 19 янв. 1911. № 18.

²⁴¹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 69.

²⁴² Наумов А. Н. Указ. соч. Т. 2. С. 166.

²⁴³ Именно по этой причине член Государственного совета Н. Ф. Касаткин-Ростовский назвал деятельность представительных учреждений «законодательным капканом» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 310. Л. 64об.).

²⁴⁴ Там же. Д. 455. Л. 94.

²⁴⁵ Там же. Л. 55.

В итоге большинство наиболее значимых проектов, вносившихся в верхнюю палату, в лучшем случае подлежало серьезной корректировке, а некоторые из них и вовсе отвергались. Показательно, что за одну сессию 1912–1913 гг. Государственный совет отклонил законопроекты о женской адвокатуре, о расширении доступа в университеты, внес принципиальные поправки в проект об отдыхе торговых служащих, сократив сферу применения закона и увеличив рабочий день, пересмотрел многие статьи Городового положения в Царстве Польском, вернул в Государственную думу на вторичное рассмотрение законопроекты о частных учебных заведениях, об ответственности должностных лиц, о расширении прав учредителей частных школ, о вечно-чишевом владении, о рыболовстве, об управлении портами, о расширении прав замужних женщин²⁴⁶. Например, законопроект об ответственности должностных лиц был подвергнут столь радикальному пересмотру, что в результате работы верхней палаты был фактически подготовлен принципиально новый документ. По словам члена Государственного совета Д. Д. Гримма, «наша комиссия в отличие от многих других случаев, в сущности, технических изменений в данном случае внесла очень мало, а те изменения, которые внесены, все носят, если можно так выразиться, политический характер. Сводятся они к тому, что, с одной стороны, уничтожаются все главные предположения Государственной думы, поскольку таковые расходятся с проектом Министерства, а, сверх того, в некоторых отношениях ухудшается самый проект Министерства, так как и он еще не вполне удовлетворил большинство комиссии»²⁴⁷. В 1910 г. поблагодарив А. Ф. Кони за поддержку в верхней палате правительственного законопроекта об условном досрочном освобождении, министр юстиции И. Г. Щегловитов отмечал: «Противники его не имеют мужества выступить в открытый бой и предпочитают прикрываться редакционными поправками, разрушающими законопроект»²⁴⁸.

В феврале 1912 г. П. П. Извольский так охарактеризовал работу своих коллег по верхней палате: «В нашем Совете хорошо только тому, кто все силы напрягает, чтобы остановить всякую реформу, всякое движение вперед, все то, что [П. Н.] Дурново называет увлечениями молодых людей»²⁴⁹.

§ 4. Согласительные комиссии

Особая судьба ждала те законодательные инициативы, которые возвращались Государственным советом в Думу или подлежали обсуждению согласительных комиссий (за время работы III Думы

²⁴⁶ Озерский С. Указ. соч. С. 1.

²⁴⁷ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VIII. 1912–1913. СПб., 1913. Стб. 1243.

²⁴⁸ ГА РФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 3821. Л. 22 об. – 23.

²⁴⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 561. Л. 572.

94 проекта поступили в согласительные комиссии и 26 были возвращены в нижнюю палату²⁵⁰). Согласно сведениям, собранным к 1911 г. Л. Немановым, все 45 законопроектов, подлежавших рассмотрению согласительных комиссий или же повторному обсуждению в Думе, в среднем задерживались в представительных учреждениях еще на год (минимальный срок равнялся 6 месяцам). К 1911 г. из 45 законопроектов 35 были обсуждены в двух палатах. В 32 случаях была принята редакция Государственного совета, в 3 – Думы. Причем «победа» нижней палаты чаще всего обеспечивалась вмешательством правительства. Так, при обсуждении законопроекта о продлении на два года штатов Министерства путей сообщения думская редакция была принята верхней палатой под личным давлением П. А. Столыпина и В. Н. Коковцова. Аналогичная ситуация имела место в связи с проектом попудного сбора с грузов в пользу городов. П. А. Столыпин дважды выступал на заседании согласительной комиссии, чтобы убедить членов Государственного совета снять свои возражения²⁵¹.

Неразрешимые противоречия в согласительных комиссиях чаще всего объяснялись тем, что их члены от Государственного совета были почти исключительно противниками обсуждавшегося законопроекта²⁵². Стремясь провести закон хотя бы в редакции верхней палаты, депутаты были вынуждены почти во всем с ней соглашаться. 16 мая 1912 г. А. И. Гучков так определял результаты работы согласительной комиссии по законопроекту о реформе местного суда: «Мы не держимся того лозунга, что нужно взять все или от всего отказаться. Мы говорим: при настоящих политических условиях, при тех политических течениях, которые господствуют в верхней палате, при том настроении правительства, с которым нам приходится считаться, мы говорим: ничего лучшего, чем то, что вам предлагает согласительная комиссия, вы получить не можете, и не получите не только теперь, в мае 1912 г. Вы надолго осуждены иметь перед собой эти факторы, которые, конечно, враждебны тем господствующим течениям, которые мы представляем. И поэтому мы спокойно говорим стране: то, что мы даем вам, это не лучшее... из того, что мы хотим, но это лучшее из того, что при современных реальных условиях достижимо»²⁵³.

Уступая Государственному совету, депутаты порой следовали желанию правительства достигнуть консенсус с членами верхней палаты. Так, по словам Н. П. Шубинского, «уступки в вопросе

²⁵⁰ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 172.

²⁵¹ Неманов Л. Государственная дума и Государственный совет // Речь. 3 февраля 1911. № 33.

²⁵² Ковалевский М. М. Писанная и действующая конституции // Русские ведомости. 1 янв. 1910. № 1. С. 3.

²⁵³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 4. Стб. 1517.

о местном суде сделаны только потому, что правительство искало фарватер, по которому оно могло бы провести в Государственном совете свой проект»²⁵⁴.

При этом сама уступчивость депутатов Думы объяснялась не только слабостью их политической позиции, но и своеобразием законодательного процесса в России²⁵⁵. Даже для одной фракции выработка консолидированной позиции требовала значительных усилий. Тем более это касалось неустойчивого думского большинства. Благодаря дополнительному фактору в виде мнения Государственного совета иногда от прежнего шаткого единства не оставалось и следа. Это с очевидностью сказалось в ходе политического кризиса в марте 1911 г. Многие октябристы, голосовавшие за национальные курии в земствах Западного края, сочувственно отнеслись к решению верхней палаты, отвергшей эту норму. «Я в восторге, – говорил Н. А. Хомяков. – Голосование Совета имеет большое политическое и моральное значение. А по существу уж и говорить нечего. Курии – бессмыслица». Схожим образом высказывался и М. А. Искрицкий: «Многие из нас примут это известие с большим удовлетворением. Мы голосовали за курии по нужде, желая во что бы то ни стало дать Северо-Западному краю земство. А в то время курии были непременным условием. Теперь, когда закон придет в Думу, я уверен, что очень многие из нас будут голосовать за редакцию Государственного совета». В подтверждении этих слов Н. Н. Опочинин, в недавнем прошлом сторонник национальных курий, заявлял: «Я буду голосовать за редакцию Государственного совета. Я с местными условиями не знаком. Раз большинство признает, что курии не нужны для охраны русских интересов, я не вижу оснований вводить их»²⁵⁶. Тогда, 7 марта 1911 г., среди октябристов царило воодушевление. Отставка Столыпина казалась им только желательной. «Роль П. А. Столыпина уже сыграна. Вперед он все равно Россию повести не смог бы. Ему нужно уйти, а этот уход и красив, и декоративен»²⁵⁷.

В редких случаях в согласительных комиссиях верх брала Дума. Так, 12 июня 1914 г. большинством 16 голосов против 2 прошла поправка И. В. Годнева к проекту закона о государственной росписи, согласно которой министры не могли свободно распоряжаться остатками кредитов по сметам. Это решение вызвало чрезвычайное смущение как среди думских правых, так и в консервативных кругах верхней палаты²⁵⁸.

²⁵⁴ В парламентских кругах. Впечатление // Речь. 13 март. 1911. № 70.

²⁵⁵ Ситуация осложнялась еще и тем, что материалы думских комиссий поступали в Государственный совет, а материалы нижней палаты обычно не доходили до депутатов (РГИА. Ф. 1162. Отдел личного состава и общих дел. Оп. 2. Д. 9. Л. 7–8.).

²⁵⁶ В парламентских кругах. Впечатление // Речь. 6 март. 1911. № 63.

²⁵⁷ Из кулуаров Государственной думы: Информационные листки «Осведомительного бюро» за 1911 г. // Нестор. № 7. Технология власти. СПб., 2005. С. 120.

²⁵⁸ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 25.

ГЛАВА 5. УТВЕРЖДЕНИЕ БЮДЖЕТА

Тот, кто распределяет деньги, тот и вершит власть. Эта точка зрения давно стала общим местом в работах по конституционному праву. «Скажите, какое у вас бюджетное законодательство, и я скажу вам, какая у вас конституция», – говорил один из лидеров фракции кадетов А. И. Шингарев¹. Бюджетные правила 8 марта 1906 г. как будто лишний раз показывали, насколько Россия была далека от идеалов парламентаризма. Значительные ограничения представительных учреждений в этой сфере и стали основным сюжетом публицистических и правовых работ начала XX в. и современных исследований, относящихся к данной проблематике². Конкретные результаты деятельности депутатов Думы и членов Государственного совета чаще всего оставались за скобками, так как в соответствии с устоявшейся точкой зрения в историографии «угодные» правительству законодатели не могли оказать существенное влияние на распределение государственных средств. Эта мысль находила свое выражение даже у публицистов консервативного толка. «Вообще, оценивая работу Государственной думы в деле рассмотрения бюджета, надо признать, что она, безусловно, большая, кропотливая, почтенная, но увы, эта работа пошиба бюрократического, она мелка, микроскопична или, вернее, по чьему-то счастливому выражению, микрометрична. Из-за деревьев лес, по-видимому, совсем исчез из вида наших законодателей... От молодого учреждения можно было ожидать скорее обратного – слишком смелого полета мысли, чересчур решительного творческого натиска. Государственная дума занялась росписанием и украшением карнизов того здания, которое от основания до крыши все трещит», – писал секретарь и один из лидеров Постоянного совета Объединенного дворянства, бывший товарищ министра внутренних дел В. И. Гурко³.

§ 1. Бюджетное законодательство

По словам французского финансиста Р. Штурма, право распределять государственные средства принадлежит суверену. Если им является народ, то его представители должны решать судьбу бюджета. Если же монарх – финансовые полномочия депутатов должны быть сведены к нулю⁴. Следуя этой логике, можно утверждать, что вопрос о сувере-

¹ Русские ведомости. 27 окт. 1909. № 246. С. 3.

² Яснопольский Л. Н. К характеристике нашего бюджетного права // Право. 1909. № 1, 6, 8, 11; Шингарев А. И. Государственная роспись в Государственной думе // Ежегодник газеты «Речь» на 1912 год. СПб., б. Г.; Кравец И. А. Бюджетный процесс и бюджетные права Государственной думы и Государственного совета в начале XX века // Правоведение. № 2. 2006.

³ Гурко В. И. Наше государственное и народное хозяйство. СПб., 1909. С. 35.

⁴ Штурм Р. Бюджет. СПб., 1907. С. 5–6.

нитете в политической системе России 1906–1917 гг. разрешен не был. В соответствии с правилами 8 марта 1906 г. бюджет утверждался представительными учреждениями, однако их полномочия в этой сфере были весьма ограничены. Это наводило современника на мысль, что законодатель при составлении правил был обеспокоен возможным конфликтом правительства с Думой и стремился оградить бюрократию от традиционных парламентских приемов воздействия на исполнительную власть⁵.

Так, некоторые категории государственных расходов в принципе не обсуждались Думой и Государственным советом⁶. Это кредиты на содержание Министерства императорского двора, если они не превышали суммы, установленной в государственной росписи на 1906 г. (27,5 млн. руб. в год)⁷, выплаты по внешним долгам России (380 млн. руб. на 1907 г.) и 10 млн. руб. на экстренные расходы. Таким образом, более 400 млн. руб. (или около 1/6 бюджета) утверждалось без какой-либо санкции представительных учреждений⁸. В росписи на 1908 г. А. И. Шингарев исчислял эту сумму в размере 698 млн. руб. (т. е. 27 % бюджета)⁹. Кроме того, и многие параметры государственных доходов не могли быть изменены представительными учреждениями: это поступления от железнодорожных тарифов, винной монополии, торговых договоров (а, следовательно, и таможенных сборов), кредитных операций¹⁰. Решением Второго Департамента Государственного совета без санкции представительных учреждений мог осуществляться выпуск гарантированных железнодорожных облигаций для сооружения частных железных дорог¹¹.

⁵ Васильев А. В. Военный бюджет и реорганизация армии // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. С. 168.

⁶ При этом следует иметь в виду, что некоторые государственные средства в принципе не включались в бюджет. Прежде всего, это т. н. специальные средства различных ведомств: например, доход от монополии на изготовление и продажу игральные карты, плата за обучение в университетах, некоторые остатки по смете Святейшего Синода и др. (Демин В. А. Верхняя палата Российской империи, 1906–1917. М., 2006. С. 110–111).

⁷ Для сравнения император Германии получал содержание в размере 7,2 млн. руб., Австро-Венгрии – 7,5 млн., король Великобритании – около 7 млн., Италии – 6 млн. руб. Значительно меньшие суммы выделялись главам республиканских государств. Так, на содержание президента Франции выделялось 450 тыс. руб., президент США получал жалованье в размере 100 тыс. руб., а Швейцарии – 6375 руб. (Никитский А. А. Основы финансовой науки и политики. М., 1909. С. 191–192).

⁸ Плехан И. С. Бюджетные законы. СПб., 1911. С. 219–220; Фридман М. И. Наше законодательство о бюджете // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. С. 11–12. М. П. Федоров считал, что подобные статьи составляли около 20 % обыкновенных расходов государственного бюджета на 1907 г. (Федоров М. П. Памятная записка о работах бюджетной комиссии II Государственной думы // Доклады бюджетной комиссии II Государственной думы. СПб., 1907. С. 3).

⁹ Падение царского режима... М. –Л., 1927. Т. 7. С. 11.

¹⁰ Там же. С. 8–9.

¹¹ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 235. Следует иметь в виду, что во Втором Департаменте Государственного совета заседали лишь назначенные члены верхней палаты.

Наибольшие ограничения устанавливались 9-й статьей сметных правил, в соответствии с которой «при обсуждении проекта государственной росписи не могут быть исключаемы или изменяемы такие доходы и расходы, которые внесены в проект росписи на основании действующих законов, положений, штатов и росписаний, а также Высочайших повелений, в порядке верховного управления последовавших»¹². Согласно подсчетам А. И. Шингарева, в росписи на 1908 г. расходы, которые не могли быть упразднены представительными учреждениями в порядке утверждения сметы, составляли 47 % всего бюджета¹³. Однако в том же 1908 г. В. Н. Коковцов призывал депутатов не преувеличивать значение 9-й статьи. По его мнению, такого рода подсчеты не учитывали 400 млн. руб. выплат по внешнему долгу, которые не подлежали сокращению, пока Россия оставалась в рамках правового поля, а также предельный бюджет Военного министерства, который подлежал полноценному утверждению Думы с 1909 г. Имея это в виду, следовало признать лишь 1/6 бюджета в полной мере защищенной¹⁴.

Положение о бронированных статьях расходов должно было препятствовать изменению нормативной базы в порядке утверждения государственной росписи. По словам В. Н. Коковцова, «в сметы, а, следовательно, и в роспись можно вносить только такие расходы, которые оправдаются ранее изданным законом. Вот коренное положение правильного сметного распорядка. Нет закона – нет расхода. Если бы сметные правила допускали возможность иного составления смет, при котором был бы полный произвол, то каждый мог бы вносить в смету все то, что ему угодно. Отсюда легко себе представить, как был бы затруднен самый процесс не только составления, но и самого рассмотрения смет»¹⁵.

Это положение вызывало сомнение и у самих разработчиков правил 8 марта 1906 г. Например, статс-секретарь А. И. Кобеляцкий отмечал саму размытость понятия «высочайшее повеление». До 1906 г. многие решения верховной власти представляли собой утвержденные

¹² Плехан И. С. Указ. соч. С. 222–223.

¹³ Падение царского режима... М.-Л., 1927. Т. 7. С. 11.

¹⁴ Коковцов В. Н. Указ. соч. Т. 1. С. 263; Голицын А. Д. Воспоминания. М., 2009. С. 290.

¹⁵ Плехан И. С. Указ. соч. С. 226–227. Эта точка зрения полностью доминировала в немецкой юридической литературе, что обычно приводилось в качестве аргумента сторонниками 9-й статьи. сметных правил. Вместе с тем М. Я. Острогорский считал данное теоретическое построение неоправданным. Оно выводило «правовые отношения из политических конструкций». Острогорский подчеркивал, что бюджетное право первично ко всем прочим прерогативам представительных учреждений. Изначально английский парламент решал исключительно вопрос о налогах, а не о законодательстве. Острогорский считал, что столь очевидное значение бюджетного права позволяло депутатам корректировать прежнее законодательство в финансовом отношении (Труды Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. СПб., 1913. Т. 5. С. 41).

всеподданнейшие доклады или же мемории департаментов. Эти постановления принимались без обсуждения в Государственном совете и часто оставались неизвестными даже представителям высшей бюрократии. «Справедливо ли... применять к этим узаконениям то же строгое правило, которое ограждает безостановочное применение закона в истинном значении этого понятия, или в отношении поименованных кредитов могли быть допущены некоторые послабления в смысле расширения полномочий Думы?» – задавался вопросом Кобеляцкий¹⁶.

Наличие статей, не подлежавших обсуждению представительных учреждений, имело место и в странах Западной Европы. Так, в Великобритании существовал т. н. консолидированный фонд, расходы и доходы которого не могли быть пересмотрены депутатами. Речь шла о 20 % расходов и 60 % доходов¹⁷ (по оценкам А. Дайси, около 80 %¹⁸). Выделение консолидированной части бюджета имело место и в Нидерландах, где он утверждался каждые 10 лет¹⁹. В Германии законодательное представительство было ограничено в рассмотрении военных расходов. Также и в Японии существовало положение о бронированных статьях бюджета²⁰. Во Франции эта норма не была прописана в конституции, однако неуклонно соблюдалась. Это обу-

¹⁶ Цит. по: Струве П. Б. К вопросу о нашем бюджетном праве // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. С. 309–310. Специалист по финансовому праву Л. Н. Яснопольский доказывал, что финансовое обеспечение закона не могло рассматриваться как неизбежная правовая норма. Оно подвержено конъюнктуре, а, следовательно, должно корректироваться в зависимости от обстоятельств. В этом смысле и бюджет не являлся законом. В подтверждении своих слов Яснопольский цитировал немецкого правоведа П. Лабанда: «Если придавать бюджетному закону действительную силу закона в обычном смысле слова, то необходимо все отступления от бюджета, следовательно, не только перерасходы, но также и сбережения, недоборы и излишки доходов, объявить нарушением закона» (Яснопольский Л. Н. К характеристике нашего бюджетного права // Право. 15 март. 1909. Стб. 677). Примечательно, что П. Лабанд доказывал эту точку зрения, обосновывая ограничения депутатских полномочий в сфере бюджетного права: если бюджет является, прежде всего, административным актом, то законодатели не должны активно вмешиваться в его составление (Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских основных законов // Конституционное государство. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 2004. С. 260). Н. И. Лазаревский категорически не соглашался с П. Лабандом: «Неверно... то, что бюджет заключает в себе одни цифры, а не юридические нормы: самый факт включения в бюджет той или иной цифры есть уже уполномочие правительству на взимание того или иного дохода или на производство того или иного расхода. Если бюджет, внесенный правительством, принимается парламентом без изменений, то он и в первоначальном и в окончательном виде имеет те же цифры, но значение их разное: в бюджете, внесенном в парламент, это были только предположения, в бюджете, прошедшем в парламенте и получившем форму закона, эти же цифры стали юридическим основанием для известных полномочий правительства» (Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1910. Т. 1. С. 443).

¹⁷ Штурм Р. Указ. соч. С. 268–269.

¹⁸ Алексеев А. А. Юридическое значение бюджетного закона // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 4. С. 2.

¹⁹ Озеров И. Х. Финансовое право. М., 1905. Вып. II. С. 9.

²⁰ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 446.

славлялось концепцией конституционных законов, необходимых для нормального функционирования государства (например, определявших контингент войск), а также продолжением финансирования по действующему законодательству²¹.

В России положение о бронированных расходах приводило к бюджетному хаосу, в результате которого само правительство не могло вполне контролировать расходование государственных средств. По мнению Л. Н. Яснопольского, «основная тенденция правил 8 марта обеспечивает возможность наиболее полного сохранения и закрепления, главным образом, в нашем расходном бюджете всех исторически наславшихся в нем предметов расходов при том в тех размерах кредитов, какие существовали в момент, когда застиг страну политический кризис»²². По словам председателя думской бюджетной комиссии М. М. Алексеенко, «во многих случаях оказалось, что есть такие законоположения между прочими Высочайшими повелениями, которые не только не были обнародованы, но даже не были напечатаны. И вот, между прочим, по одному из министерств нам был представлен уже во второй год нашей работы целый тук таких законоположений, отбитых на ремингтоне, числом около 400»²³. В итоге организация финансового хозяйства России оказывалась предельно архаичной, охранявшей противоречивые нормы двухвековой давности. 21 августа 1917 г. А. И. Шингарев на допросе Чрезвычайной следственной комиссии рассказывал, что «по Министерству внутренних дел... сборник легальных титулов достиг 1000 страниц, причем он начинается указом Петра I в 1723 г. по поводу какой-то Рижской богадельни, а именно по поводу расхода в несколько десятков ефимок. Это показывает, с какой археологией мы имели дело». Шингарев вспоминал, что организация ясачного сбора с народов Сибири основывалась на фразе из указа Елизаветы Петровны, которую долго искали сами представители правительства. Принадлежность алтайских угодий к удельным землям доказывалась купчей того же времени, оригинал которой депутатам предоставить не могли, так как он вроде бы хранился в Барнауле²⁴. По смете Главного управления землеустройства и земледелия проходил

²¹ Алексеев А. А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. 1915. № 8. С. 90.

²² Яснопольский Л. Н. К характеристике нашего бюджетного права // Право. 4 янв. 1909. № 1. Стб. 22.

²³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 3976.

²⁴ Падение царского режима... М. – Л., 1927. Т. 7. С. 14–15. Причем обсуждению не подлежали кредиты, утвержденные Высочайшими повелениями, изданными и после 1906 г. В частности, речь шла о содержании высших должностных лиц Империи (Яснопольский Л. Н. Вопрос о «забронированных» кредитах с правовой точки зрения // Юридические записки. Ярославль, 1912. Вып. 1, 2. С. 7; Труды Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. СПб., 1913. Т. 5. С. 13).

кредит в 250 тыс. руб. на «известные Его Величеству надобности»²⁵. Причем многие Высочайшие повеления, на которых основывались расходы, были не опубликованы, а некоторые из них даже имели секретный характер²⁶. Само правительство тратило не мало времени и сил, доказывая «бронированность» статей расходов. Впоследствии Коковцов вспоминал, что при представлении в Думу проекта бюджета он прислал в Таврический дворец целых 5 томов Высочайших повелений и выписок из законов, в соответствии с которыми и назначались ассигнования, не подлежавшие сокращению депутатов²⁷.

Критиковавший Правила 8 марта 1906 г. П. Б. Струве полагал, что незыблемость т. н. бронированных статей бюджета была наследием «булыгинского законодательства», которое оставляло в неприкосновенности всю сложившуюся нормативную базу империи. В мотивах к проекту Учреждения Государственной думы, выработанному в период министерства А. Г. Булыгина, в частности, говорилось: «В законе надлежало бы определенно выразить, что Государственной думе не предоставляется права т. н. бюджетной инициативы, т. е. права на внесение в роспись при самом рассмотрении последней новых, неразрешенных ранее в законодательном порядке, доходов и расходов, или на сокращение доходов и расходов, обуславливаемых существующими узаконениями и штатами... Изложенные соображения дают основания предполагать, что обсуждение росписи в Государственной думе и Государственном совете примет, по преимуществу, характер выяснения некоторых спорных вопросов и сомнений по немногим сметным назначениям, вследствие чего прения по росписи не будут слишком затягиваться и обсуждение ее окажется возможным закончить через полтора месяца, т. е. к 25 декабря, чтобы утвержденная государем императором роспись могла получить применение вовремя, с начала бюджетного года»²⁸. Иными словами, даже тот ничтожно малый срок, выделенный Думе на рассмотрение государственной росписи, становится понятен, если иметь в виду, что нормы писались еще до Манифеста 17 октября 1905 г.

Л. Н. Яснопольский возводил происхождение 9-й статьи к сметным правилам 22 марта 1862 г., в соответствии с 14-й статьей которых «в частные росписания не вносятся никакие новые расходы, кроме тех, кои установлены штатами, положениями и Высочайшими повелениями или на внесение коих последовало разрешение министерства

²⁵ Шингарев А. И. Вопросы государственного хозяйства и бюджета // Русская мысль. 1908. № 8. С. 79.

²⁶ Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии: В 6-ти т. М., 1994. Т. 1. 1905–1911. С. 310.

²⁷ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия I. СПб., 1908. Ч. 1. Стб. 1269.

²⁸ Струве П. Б. Указ. соч. С. 314.

или главного управления на точном основании законов и постановлений». В силу этого прошлогодние операционные расходы, штаты и табели не утверждались. «Это было последовательно с точки зрения самодержавного монархического строя. Каждое Высочайшее повеление было законом, внесенные на основании его назначения не могли быть исключены без отмены самих Высочайших повелений. В этом одна из самых главных причин неподвижности множества расходных рубрик в наших сметах, формализма в их составлении, сохранения ряда назначений, основанных на архаических указах и Высочайших повелениях, утративших значение, несоответствие кредитов с целями, для которых они были назначены, расходов на содержание комиссий, много лет не действующих, выдача лиц давно умершим и т. п.»²⁹. Однако, в действительности, высшие государственные учреждения не столь уж неуклонно придерживались этой нормы в дореформенные времена. До 1906 г. Государственный совет беспрепятственно менял суммы кредитов, полагавшиеся различным ведомствам согласно тому или иному правовому акту³⁰. Примечательно, что правило о неизбежности бронированных расходов было обязательно для представительных учреждений, а не для министров, которые были вправе составлять свои сметы и вопреки этой норме. Так, канцелярия Главного управления землеустройства и земледелия испрашивала на 1910 г. кредит на выдачу аренд в размере 750 тыс. руб. вместо положенных по закону 1750 тыс. Также и Департамент окладных сборов просил кредит на содержание технических чинов Царства Польского в соответствии с реальной необходимостью, а не требованиями закона³¹.

Бронированные сметы распределялись неравномерно по ведомствам. Смета Святейшего Синода на 1908 г. была забронирована на 99 %; Военного министерства – на 87 % (впоследствии значительно ниже, т. к. «предельный бюджет военного ведомства заканчивал свое действие как раз в 1908 г.), Министерства внутренних дел – на 81 %, Министерства иностранных дел – на 81 %, Министерства народного просвещения – 77 %, Министерства юстиции – на 63 %, Государственного контроля – на 56 %, Главного управления землеустройства и земледелия – на 35 %, Министерства торговли и промышленности – на 30 %, Министерства финансов – на 18 %, Морского министерства – на 8 %, Министерства путей сообщения – на 1 %³². Сумма бронированных расходов в бюджете

²⁹ Яснопольский Л. Н. К характеристике нашего бюджетного права // Право. 15 март. 1909. Стб. 678.

³⁰ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Т. 3. № 448. Стб. 35.

³¹ Там же. Стб. 35–36.

³² Шингарев А. И. Вопросы государственного хозяйства и бюджета // Русская мысль. 1908. № 8. С. 73. Столь незначительная сумма забронированных расходов по Министерству путей сообщения во многом объяснялась случайностью. Это ведомство

1912 г. достигла 580 млн. руб.³³ Причем этот показатель неуклонно рос. Так, в 1906–1911 гг. он увеличился на 36 млн. руб.³⁴ Однако этот рост был непропорционально мал по сравнению с увеличением самого бюджета: доходы по бюджету 1907 г. составляли 2485,5 млн. руб., по бюджету 1910 г. – 2805,1 млн., по бюджету 1913 г. – 3431,2 млн. Новые доходы позволяли увеличивать расходы ведомств, что было жизненно важно в условиях модернизации всех сторон жизни человека. А это в свою очередь требовало санкции представительных учреждений. Один из лидеров фракции октябристов Н. В. Савич впоследствии вспоминал: «Большой процент кредитов, исчисляемых в сметном порядке, быстрый темп роста расходов во всех отраслях деятельности правительственного аппарата заставляли министров искать контакта с Государственной думой, если только они не мирились с мыслью заморозить кредиты своего ведомства на достигнутом уровне»³⁵.

Депутаты могли поставить и под сомнение «бронированность» той или иной расходной статьи. В 1908 г. в этой связи и встал вопрос о «конституционном рубле». Еще до созыва III Думы в порядке верховного управления были продлены штаты Министерства путей сообщения. Тем самым правительство рассчитывало «забронировать» расходы по ведомству. Депутаты против этого категорически возражали. По предложению графа В. А. Бобринского, они решили демонстративно сократить смету Министерства на один рубль, таким образом обратив внимание на незаконность действия исполнительной власти³⁶.

Однако ограничение бюджетных прав представительных учреждений не сводилось к бронированным статьям расходов. В ряде случаев правительство могло пойти на непредусмотренные государственной сметой траты: «Если испрошение в порядке, установленном для утверждения росписи, разрешения на производство неотложного расхода представляется, по краткости времени, в течение коего должен быть произведен расход, невозможным, то необходимый на покрытие такого расхода кредит открывается по постановлению Совета министров». Лишь *post factum* руководители ведомств вносили в Думу представления о новых расходах. Министры должны были это сде-

никогда не имело постоянных штатов, и к моменту созыва Думы срок действия ее трехлетних штатов подошел к концу. В итоге министерству пришлось утверждать в Думе практически все свои расходы. (Падение царского режима... М. – Л., 1927. Т. 7. С. 11).

³³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 3. Стб. 13.

³⁴ Там же. Ч. 2. Стб. 3297.

³⁵ Савич Н. В. Указ. соч. С. 34.

³⁶ Падение царского режима... М.–Л., 1927. Т. 7. С. 12–13. По сведениям члена Совета министра путей сообщения А. Н. Столпаков, депутаты решились на эту меру лишь с санкции П. А. Столыпина (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 310. Л. 52).

лать либо до окончания текущей сессии, либо в течение двух месяцев с момента открытия новой сессии, если кредит был открыт в период думских каникул. Исключение делалось для расходов, связанных с государственной тайной. Сведения о них должны были поступать в Думу, лишь когда исчезала необходимость скрывать эту информацию от общественности³⁷. К сверхсметным кредитам прибегали и в странах Западной Европы. Однако там это происходило исключительно в период парламентских каникул³⁸.

Для того чтобы оценить возможность Думы и Государственного совета определять параметры бюджета, следует иметь в виду его «прозрачность» для депутатского корпуса. Государственная роспись утверждалась по параграфам. В бюджете таких параграфов было 420, хотя прежде, до 1906 г., их было 595. Иными словами, в среднем сумма кредитов по каждому параграфу выросла на 30 % и приблизительно равнялась 6 млн. руб., а в ряде случаев и превышала этот параметр. Так, по росписи 1906 г. на судостроение и ремонт судов уходило 45 млн., местную администрацию Министерства финансов – 53 млн., местная администрация Министерства внутренних дел – 97 млн., расходы по винной монополии – 174 млн., по эксплуатации железных дорог – 378 млн. руб. и т. д.³⁹ Для сравнения финансисты начала XX в. обращались к опыту европейских держав. Французский бюджет 1877 г. состоял из 345 параграфов, а в 1906 г. – из 984, причем сумма, устанавливаемая параграфом бюджета, редко превышала 1 млн. руб. Бюджет Германской империи предполагал 1700 вотумов рейхстага⁴⁰.

При этом министерства имели право перераспределять суммы в рамках одной статьи. По словам А. И. Шингарева, «передвигаются у нас кредиты и передвигаются широкой рукой; передвигаются до та-

³⁷ Плехан И. С. Указ. соч. С. 230–233. Эта статья была заимствована из японской конституции (ст. 70), которая гласила: «В случае крайней нужды для поддержания общественной безопасности, если только имперский парламент в силу внутренних или внешних обстоятельств не может быть созван, правительственная власть может принять необходимые финансовые меры посредством издания императорских указов. В таком случае согласие имперского парламента на принятые меры должно быть испрашено в ближайшую сессию». Причем в соответствии с 8-й и 69-й статьями той же конституции правительство должно было изначально воспользоваться средствами особого фонда, предоставлявшего необходимые суммы кабинету министров «в случае крайней нужды». Лишь при условии недостаточности этого финансового резерва правительство было вправе воспользоваться 70-й статьями, в которой устанавливались жесткие ограничения применения данной нормы. По словам японского правоведа Танаки Юдору, в ней речь шла исключительно о случаях подавления внутренних беспорядков или же ведения военных действий с внешним противником (Алексеев А. А. Очерк бюджетного права русских законодательных палат // Журнал Министерства юстиции. Дек. 1914. С. 2–3).

³⁸ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Т. 3. № 448. Стб. 63.

³⁹ Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. М., 2006. С. 73.

⁴⁰ Плехан И. С. Указ. соч. С. 225.

кой степени широко, что сплошь и рядом не знаешь, на что взяли, на что они будут действительно расходуемы». Шингарев приводил пример Военного министерства, которое в 1910–1911 гг. перераспределило в рамках своей сметы 216 млн. руб.⁴¹

Кроме того, часто преуменьшая размеры будущих доходов, правительство обладало их излишками, т. н. свободной наличностью, которой оно распоряжалось в значительной мере по своему усмотрению. К 1 января 1909 г. свободной наличности было 1900 тыс. руб., в 1910 г. – 107 400 тыс., в 1911 г. – 269 800 тыс., в 1912 г. – 473 400 тыс., в 1913 – 823 млн. руб. Причем, по подсчетам бюджетной комиссии, в 1910 г. правительство потратило из свободной наличности 123 млн. руб., в 1911 г. – 129 млн., в 1912 г. – 301 700 тыс. руб. Из последней суммы расходы в размере 156 млн. получили одобрение представительных учреждений, а 144 млн. были потрачены без ведома Думы и Государственного совета⁴². В Англии, Голландии и Италии существовали особые резервные фонды, средства которых могли быть использованы правительством. Однако это должно было происходить под контролем парламента с соблюдением всей необходимой отчетности⁴³.

Тем не менее сам факт рассмотрения бюджета представительных учреждений способствовал существенному упорядочению государственной сметы. До 1906 г. расходы казны рассчитывались в соответствии с требованиями ведомств без учета их распределения по отраслям народного хозяйства. Юрист П. Л. Кованько приводил в качестве примера народное образование, за развитие которого отвечало сразу несколько министерств. В результате самим чиновникам представлялось затруднительным посчитать, какая сумма ежегодно шла на школьное дело. Дабы облегчить работу представительных учреждений комиссия С. Вебера в 1906 г. предложила новую схему расходов, которые были разделены на 9 групп – направлений правительственной политики⁴⁴.

Очевидное ограничение бюджетных прав Думы – полномочия Государственного совета. Если между палатами возникали разногласия, образовывалась согласительная комиссия. В случае если она не прихо-

⁴¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 2416–2417.

⁴² Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. IV. Сессия I. СПб., 1913. Ч. 2. Стб. 901–903. Такое положение вещей было характерно для российских финансов всего XIX в., когда ведомства предпочитали завышать свои предполагаемые расходы и таким образом накапливать т. н. экономические капиталы, что давало им известную свободу в распределении средств (Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 223)...

⁴³ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Сост. III. Сессия II. СПб., 1909. Т. 3. № 448. Стб. 64–65.

⁴⁴ Право. 14 нояб. 1910. № 46. Стб. 2798–2799.

дила к консенсусу, утверждалась сумма, наиболее близкая к прошлогодней⁴⁵. Во многих случаях отношения Думы и Государственного совета в сфере бюджетного законодательства не были отрегулированы. Так, отсутствовала четкая последовательность проведения государственной росписи через две законодательные палаты. В 1908 г. это позволило Государственному совету приступить к обсуждению бюджета еще до того, как он получил окончательное утверждение в Думе. Это ставило под вопрос право нижней палаты отвергать государственную роспись в целом⁴⁶. Более того, Государственный совет принимал решение о создании согласительных комиссий с Думой для снятия разногласий по сметам различных ведомств в то время, как не было окончательного решения депутатов нижней палаты относительно судьбы самого бюджета. Это явно противоречило какой-либо правовой логике⁴⁷. Многие разногласия, возникавшие между палатами, нельзя было разрешить в рамках действовавшего законодательства. Как писал Н. Н. Кутлер, «правила о составлении государственной росписи совершенно не предусматривают разногласия между законодательными учреждениями относительно доходов. При выработке этих правил преимущественное внимание было обращено на расходы. Возникало опасение, что Государственная дума будет отказывать... в кредитах или подвергать кредиты чрезмерному сокращению»⁴⁸.

Законодательство, устанавливавшее равенство представительных учреждений при рассмотрении бюджета, отнюдь не способствовало гармоничному взаимодействию Думы и Государственного совета. В большинстве европейских стран нижние палаты обладали преимущественными правами влиять на параметры государственной росписи. Так, в Бельгии Сенат был лишен права бюджетной инициативы. Фактически подобная ситуация имела место и в Англии. В Голландии Генеральные штаты, а в Пруссии Палата господ голосовали за бюджет в целом, принимая или отвергая его⁴⁹. И все же в ряде государств (в США, Италии, Швеции) ситуация напоминала российскую: там верхняя палата обсуждала бюджет наравне с нижней⁵⁰. По мнению некоторых правоведов, это более соответствовало распределению интеллектуальных сил в представительных учреждениях. По словам

⁴⁵ Плехан И. С. Указ. соч. С. 225.

⁴⁶ Яшунский И. Права Думы и Государственного совета по отношению к бюджету // Право. 13 июля 1908. № 28. Стб. 1554. Решение о порядке прохождения государственной росписи было принято 22 апреля 1908 г. на совещании членов Государственного совета, созванном его председателем М. Г. Акимовым (Дневник А. А. Половцева // Красный архив. 1923. Т. 4. С. 124).

⁴⁷ Яшунский И. Указ. соч. Стб. 1555.

⁴⁸ Кутлер Н. Н. Один из вопросов бюджетной техники // Речь. 14 июня 1908. № 141.

⁴⁹ Штурм Р. Указ. соч. С. 286.

⁵⁰ Там же. С. 283.

Э. Н. Берендтса, убежденность в неперменном приоритете воли нижней палаты при утверждении бюджета – «предрассудок, ибо в государствах с широким избирательным правом в нижнюю палату далеко не всегда попадают по преимуществу действительные знатоки нужд народной массы, и еще менее имеется гарантий, что будут избраны достаточно знающие и просвещенные люди... Уровень образования членов верхней палаты обыкновенно выше, и понимание народных нужд здесь далеко не менее налицо, нежели в среде членов нижней палаты»⁵¹.

Процесс принятия бюджета не мог быть скорым. Пока же государственная роспись не была утверждена, действовала прежняя. Каждый месяц ведомствам открывался кредит в размере 1/12 от прошлогоднего бюджета⁵². Такое положение отнюдь не устраивало правительство. В. Ф. Романов, работавший в Переселенческом управлении Главного управления землеустройства и земледелия, уже в эмиграции вспоминал: «Понятно, что никакое большое хозяйство, в особенности столь живое и многостороннее, как переселенческое дело, не может идти правильно, раз финансовые средства переводятся не сразу в необходимой сумме, а небольшими частями, тем более, что потребность в том или ином расходе не распределялась равномерно по отдельным месяцам; например, выдавать ссуды переселенцам нельзя было в течение всего года, а требовалось немедленно по приступе их к хозяйству на новом месте, также необходимо было сразу снабжать необходимым запасом средств межевых и других техников при самом отъезде их на полевые работы, нередко в весьма отдаленные от центров глухие места. Задержка в кредитах не могла не нервировать местных руководителей делом...»⁵³. Продолжительное обсуждение бюджета в Думе ставило в затруднительное положение даже императора, который не мог свободно распределять пенсии и дотации. В этой связи 2 мая 1913 г. Николай II просил В. Н. Коковцова прислать 300 тыс. руб. из фонда на непредусмотренные сметами надобности⁵⁴.

Однако в соответствии с российским законодательством задержка в утверждении бюджета была практически неизбежной, так как правительство должно было вносить государственную роспись на рассмотрение Думы лишь к 1 ноября, т. е. за два месяца до нача-

⁵¹ Берендтс Э. Н. Русское финансовое право. СПб., 1914. С. 65.

⁵² Плехан И. С. Указ. соч. С. 225–226. Аналогичным образом решался бы вопрос в случае отклонения всего бюджета в целом. Однако в юридической литературе не было единого мнения относительно правомочности такого вето народного представительства (Алексеев А. А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. 1915. № 8. С. 40).

⁵³ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 218–219.

⁵⁴ РГИА. Ф. 966. Оп. 2. Д. 11. Л. 10.

ла бюджетного года, что делало невозможным принятие основного финансового документа в необходимый срок⁵⁵. В силу этого бюджет 1908 г. был принят 28 июня 1908 г., бюджет 1909 г. – 29 мая 1909 г., бюджет 1910 г. – 26 марта 1910 г. По этой причине депутаты всячески настаивали на переносе начала сметного года с 1 января на более позднюю дату, как это имело место в Англии, Британской Индии, Германской империи, Пруссии, Дании, Румынии, США, Испании, Италии, Португалии и других странах⁵⁶.

Эта норма в отличие от ряда других могла быть изменена в общем законодательном порядке. Некоторые же положения бюджетных правил были перенесены в Основные законы, что фактически делало невозможным их какую-либо корректировку. Так, Основными законами воспрещалось вмешательство Думы в определение суммы платежей по внешнему долгу, кредитов на содержание императорской семьи и «чрезвычайных расходов на потребности военного времени»⁵⁷.

Подводя предварительные итоги, следует обратиться к параметрам бюджета 1912 г., в соответствии с которым сумма, не подлежавшая обсуждению депутатов Думы, составляла 1 млрд. руб.⁵⁸ (из 2,5 млрд. руб., т. е. около 40 %). Однако из этого не следует, что оставшиеся 1,5 млрд. руб. могли быть произвольно перераспределены представительными учреждениями. По расчетам М. М. Алексеенко, не подлежали какому-либо сокращению операционные расходы по железным дорогам (более 500 млн. руб.), по винной монополии (более 200 млн. руб.), расходы на морское, продовольственное дело, обмун-

⁵⁵ Изначально в правительстве существовала уверенность, что Дума может заметно ускорить процесс принятия бюджета. 20 февраля 1908 г. на совещании председателей и секретарей думских комиссий, а также секретарей отделов нижней палаты П. А. Столыпин указывал депутатам на необходимость утвердить государственную роспись в апреле, чтобы она стала законом к 1 июня. По мнению В. Н. Коковцова, ради этой цели следовало отказаться от обсуждения забронированных смет расходов, а также проблем, непосредственно не касавшихся запланированных кредитов. Депутаты не соглашались, отстаивая свое право поднимать любые вопросы. В ответ на это Столыпин заметил, что он даст указание руководителям ведомств не давать разъяснения по «общим пожеланиям» депутатов (РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 174. Л. 17–20).

⁵⁶ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Т. 3. № 448. Стб. 6–10, 16–17. Примечательно, что во Франции проект бюджета вносился за 14–15 месяцев до его вступления в силу (Алексеев А. А. Указ. соч. // Журнал Министерства юстиции. 1915. № 7. С. 35). Тем не менее его часто утверждали через 6–7 месяцев после начала бюджетного года. (Там же // Журнал Министерства юстиции. 1915. № 8. С. 55).

⁵⁷ Фридман М. И. Наше законодательство о бюджете // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. СПб., 1907. С. 13.

⁵⁸ В 1908 г. эта сумма была больше – 1160 млн. руб. (Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 447). Очевидно, разницу составляли, прежде всего, военные расходы, которые в 1908 г. еще в основном не проходили через Думу и Государственным советом, т. к. продолжал еще действовать предельный военный бюджет 1904–1908 гг.

дирование, снабжение армии. «Если вы все эти расходы примите во внимание, то вы увидите, что предел сокращения очень узок, что тот размах, который был бы возможен со стороны бюджетной комиссии, этот размах при тех правилах, которые действуют, очень связан»⁵⁹. Причем такого рода ограничения определялись не столько законом, сколько самой структурой бюджета, значительная часть которого не могла быть сокращена без ущерба для благополучия и безопасности государства.

§ 2. Обсуждение бюджета в комиссиях Думы

Однако даже столь ограниченные бюджетные права Думы силою обстоятельств выдвигались на первый план в ряду прочих полномочий народных представителей. «Сметные вопросы все больше и больше привлекают меня и, несмотря на весьма ничтожные результаты, которые получаются из всей работы, все же в ней и только в ней видится некоторый просвет. Постепенная эволюция конституционных элементов в III Думе идет медленно, но верно», – писал А. И. Шингарев 2 июня 1908 г.⁶⁰. «И, действительно, права нашей палаты были до такой степени урезаны, что единственным серьезным, чем могла Дума воздействовать на правительство, определять политическую жизнь страны, влиять ход ее экономической жизни, был государственный бюджет», – утверждал известный экономист П. П. Мигулин.

Один из высокопоставленных бюрократов как-то заявил, что Государственная дума – это М. М. Алексеенко, многолетний председатель бюджетной комиссии. Он пользовался непререкаемым авторитетом среди депутатов различных взглядов и направлений⁶¹. Депутат от фракции октябристов А. В. Еропкин вспоминал, что «профессор Алексеенко был идеальным председателем и вынес... колоссальную работу на своих плечах. Я должен откровенно признать, что без профессора Алексеенко Государственная дума ни в каком случае не справилась бы с бюджетом...»⁶². Решения бюджетной комиссии чрезвы-

⁵⁹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 3. Стб. 13.

⁶⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 303. Л. 87.

⁶¹ Мигулин П. П. Большой человек // Новый экономист. 4 март. 1917. № 8–9. С. 6. Значение бюджетной комиссии было чрезвычайно велико и в западноевропейских парламентах. Так, по словам французского экономиста и государственного деятеля Л. Сэя, в законодательном собрании Франции «бюджетная комиссия совершенно извратила свои задачи: она поставила себя на место правительства и сама приготовляет бюджет вместо того, чтобы, получив его уже готовым, контролировать его». (Цит. по: Алексеев А. А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. 1915. № 8. С. 39).

⁶² ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 56.

чайно редко оспаривались на пленарных заседаниях нижней палаты⁶³. В значительной мере это объяснялось как раз личностью председателя комиссии. «Каждое выступление в Думе профессора Алексеенко было настоящим триумфом. Он выступал очень редко; обыкновенно раз в год при обсуждении бюджета. При этом он произносил прекрасно продуманную, обыкновенно большую речь, которая продолжалась по несколько часов. Дума при этом всегда была переполнена и слушала оратора с величайшим вниманием, между тем как лучшие ораторы могли занимать внимание Думы не более получаса, потом внимание притуплялось и в зале начинался глухой гул – прямой признак, что надо кончать речь. Дума встречала и провожала профессора Алексеенко громом аплодисментов; аплодировали се скамьи без исключения, без различия партий»⁶⁴.

Значение М. М. Алексеенко как руководителя бюджетной комиссии оттенялось беспомощностью его товарищей (заместителей) – Н. Л. Маркова и В. А. Остроградского, которые обычно не справлялись с председательскими обязанностями⁶⁵. Алексеенко играл столь значимую роль в работе нижней палаты, что В. Н. Коковцов в письме к императору от 12 мая 1912 г. указывал на позицию председателя бюджетной комиссии как на важный фактор, влиявший на прохождении законопроектов⁶⁶. Эти письма не были напрасными. Алексеенко периодически приглашался в Царское Село⁶⁷. Когда он о чем-либо просил министра финансов, то почти не сомневался, что просьба будет удовлетворена⁶⁸. Депутаты так побаивались Алексеенко, что даже не решались обращаться к нему за помощью. И. С. Ключев признавался, что он скорее просил бы о содействии премьер-министра Коковцова, чем потревожил бы покой председателя бюджетной комиссии⁶⁹. Порой Алексеенко позволял себе весьма резкие высказывания по отношению к министрам. 18 октября 1913 г. в интервью Л. Неманову он, в частности, заявил, что кредиты на большую судостроительную программу не пройдут ни при каких условиях: «"Кораблики" нужны

⁶³ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 7.

⁶⁴ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 58–59.

⁶⁵ По словам А. В. Еропкина, Н. Л. Марков «не знал и не мог объять всю величину задач государственного бюджета, расплывался в мелочах». В свою очередь В. А. Остроградский «был совершенно пустой человек, гурман и *bon vivant*... Заменял он профессора Алексеенко только один раз. Но и в этот единственный раз он настолько умел показать свою полную неспособность, что больше уже к нему не обращались. Курьезнее всего было видеть, как он не мог окончить свою речь, пытаясь что-то резюмировать: ему приходили в голову все новые и новые мысли, и он все продолжал говорить без всякой связи и без всякой нужды» (ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 59–60).

⁶⁶ ГА РФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 653. Л. 17об.

⁶⁷ Глинка Я. В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 72.

⁶⁸ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 29.

⁶⁹ Там же. Л. 60б. – 7.

только морскому министру, а мы не так богаты, чтобы исполнять фантазии каждого министра»⁷⁰.

Когда в декабре 1908 г. Алексеенко решил снять с себя обязанности председателя комиссии, руководство Думы и фракции октябристов потратило немало сил, чтобы уговорить его продолжить работу⁷¹. К нему была отправлена депутация, в которую вошли представители кадетов, октябристов, трудовиков и умеренно-правых. Они убеждали Алексеенко остаться на своем посту, и он в итоге согласился переизбраться⁷². Лишь «впоследствии, когда профессор Алексеенко наладил работу бюджетной комиссии, она уже катилась по определенным рельсам, и его могли иногда заменить товарищи (заместители. – К. С.)»⁷³.

Состав бюджетной комиссии был весьма представительным. В нее входили практически все лидеры думских фракций⁷⁴. Она была самой многочисленной комиссией Государственной думы. С 1907 г. в ее составе числились 66 человек, а с 1912 г. – 67⁷⁵. Многие депутаты хотели записаться именно в бюджетную комиссию. Так, в начале работы IV Думы 40 октябристов заявили о желании работать в этой комиссии при квоте фракции в 17 депутатов⁷⁶. В ноябре 1907 г. октябрист граф А. А. Уваров даже грозился выйти из фракции, если его не выберут в ее состав⁷⁷.

В отличие от многих других комиссий, работа бюджетной протекала с высокой степенью интенсивности. Ее заседания начинались уже в сентябре, хотя, конечно, разгар работы падал на период с февраля по июнь. В марте комиссия обычно заседала четыре дня в неделю с 11 утра до 6.30 вечера⁷⁸. С наибольшей напряженностью она работала в июне: каждый день, даже по праздникам. Тогда ее заседания открывались в 11 утра и заканчивались в 2–3 часа ночи, иногда продолжались и до 5 часов утра⁷⁹. В первую сессию (1907–1908) только ее подкомиссии провели 165 заседаний, во вторую сессию (1908–1909) было 126 совещаний содокладчиков, в третью сессию (1909–1910) – 147 совещаний, в четвертую сессию (1910–1911) – 111, в пятую

⁷⁰ Донесения Л. К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1913 гг. // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 21.

⁷¹ Там же. Л. 59.

⁷² Около Думы // Русские ведомости. 17 декабря 1908. № 292.

⁷³ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 60.

⁷⁴ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и современник. 1922. № 3. С. 27.

⁷⁵ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 76.

⁷⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 11. Л. 49об.

⁷⁷ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 2об. – 3.

⁷⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 588.

⁷⁹ Мансырев С. П. Указ. соч. С. 28.

сессию (1911–1912) – 123⁸⁰. В течение одной только второй сессии III Государственной думы, с 16 сентября 1908 г. по 26 мая 1909 г., бюджетная комиссия провела 60 заседаний, рассмотрела проект бюджета и 46 ведомственных смет, 314 докладов, 69 законопроектов⁸¹. За все время работы III Думы бюджетная комиссия вынесла на обсуждение пленарного заседания собственных 514 докладов и рассмотрела 1222 законопроекта, переданных ей на заключение⁸².

По воспоминаниям А. В. Еропкина, «бюджетная комиссия, в сущности, держала в своих руках все нити думской работы, ибо почти все законопроекты из других комиссий передавались на заключение бюджетной по вопросу об ассигновании средств из казны. А какие же законы и какие меры могли обойтись без ассигнования? Даже так называемая “вермишель”, т. е. мельчайшие законопроекты о какой-либо новой гимназии или новой должности, должна была пройти через бюджетную комиссию»⁸³.

Министры не позволяли себе игнорировать работу этого учреждения. Например, В. Н. Коковцов, будучи министром финансов и председателем Совета министров, почти всегда лично, без помощи своих товарищей и ближайших сотрудников, давал объяснения членам бюджетной комиссии, отвечал на их вопросы⁸⁴. Много лет спустя Коковцов вспоминал, что в Таврическом дворце он проводил не меньше времени, чем в министерстве⁸⁵. Руководитель финансового ведомства обычно весь день присутствовал на заседании бюджетной комиссии, покидая ее лишь на время завтрака⁸⁶. Между Коковцовым и Алексеенко установились прочные деловые отношения, основанные на общности подходов и даже сходстве характеров. «В психике обоих было нечто общее – большая осторожность, расчетливость, любовь к законности, – вспоминал Н. В. Савич. – Мне казалось, что они недолюбливали друг друга, но очень ценили корректность установившихся между ними отношений. Министр финансов находил в председателе Бюджетной комиссии деятельного сотрудника в проведении той

⁸⁰ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 145.

⁸¹ Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. С. 13–15.

⁸² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 114.

⁸³ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 56. По оценке А. Ф. Редигера, около 90 % всех законопроектов, проходивших через представительные учреждения, касались сметных вопросов (Редигер А. Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра: В 2-х т. М., 1999. Т. 2. С. 299).

⁸⁴ Мансырев С. П. Указ. соч. С. 30.

⁸⁵ Коковцов В. Н. Указ. соч. С. 254.

⁸⁶ Там же. С. 302.

линии финансовой политики, которую он считал единственно правильной»⁸⁷.

Депутат Б. И. Каразин в письме к жене от 13 марта 1913 г. обрисовывал нравы членов бюджетной комиссии, обращаясь к одному «забавному случаю», незадолго до того имевшему место на одном из ее заседаний: «При входе Коковцова во время заседания два пограничных генерала встают, и встают чиновники канцелярии, ведущие делопроизводство, из членов Думы вскакивает также [К. А.] Невиандт (Полтавский). Легкий смех. Недурной отпечаток кладет чиновничество». При этом, по словам Каразина, Коковцову не составляло большого труда отвечать на критику депутатов: «Сейчас Шингарев лезет на Коковцова. Эрудиция у Коковцова большая и как-никак впечатление такое, что думцы слабее. Шингаревские же вопросы наивны, т. к. их разделявает Коковцов легко и спокойно»⁸⁸. Однако далеко не всегда посещение бюджетной комиссии проходило столь благополучно для министров. Сюда «являлись как бы на экзамен, или, скорее, на суд в последовательном порядке все ведомства, одно за другим», – писал уже в эмиграции бывший министр торговли и промышленности С. И. Тимашев. Сам он всегда старался присутствовать на заседании, сколько бы много времени это не занимало⁸⁹. «Надо было видеть и полюбоваться, как искусно и с каким достоинством профессор Алексеенко вел заседания с приглашенными министрами: он был в высшей степени корректен и любезен. Но стоило какому-либо министру... поверхностно отнестись к делу или к задаче Государственной думы, как он моментально его осаживал». Так, он «осадил министра торговли Шипова, который Думал отвертеться на пустяках или с кондачка: профессор Алексеенко произвел ему... экзамен, и министр отвечал так неудовлетворительно, что всем стало неловко»⁹⁰. Б. И. Каразин писал домой 24 марта 1913 г.: «Сiju в бюджетной комиссии, где распинают Тимашева за эксплуатацию нефти... Тимашев слаб, и, судя по нему, министром быть не трудно»⁹¹. Подобно тому, как это происходило на пленарных заседаниях, и в бюджетной комиссии обсуждение не сводилось к финансовым параметрам той или иной статьи и всегда затрагивало общие вопросы. Так, один из лидеров националистов А. И. Савенко с удовольствием отмечал в своем письме от 25 января 1914 г.: «Сегодня в бюджетной комиссии я много спорил с министром иностранных дел Сазоновым (о на-

⁸⁷ Савич Н. В. Указ соч. С. 36.

⁸⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 516.

⁸⁹ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 86.

⁹⁰ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 57.

⁹¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 922. Л. 607.

шей внешней политике) и посадил его в калошу»⁹². Трудность для министров заключалась еще и в том, что тон в комиссии зачастую задавали оппозиционные фракции, представители которых более аккуратно посещали заседания. Более того, в мае–июне каждого года они могли составлять большинство, так как их более умеренные коллеги к этому времени нередко разъезжались по домам⁹³.

Присутствие на заседании бюджетной комиссии часто было весьма утомительным для министров и их сотрудников. Начальник Главного управления по делам печати А. В. Бельгард вспоминал, что депутаты всячески стремились обнаружить хоть какие-нибудь финансовые злоупотребления в его деятельности. «Самым скучным для меня было неоднократно повторявшееся явление, что как только я давал самое исчерпывающее объяснение одному из членов Думы, тотчас же просил слова другой член Думы, сидевший на другой стороне стола, и задавал совершенно аналогичный или даже тот же самый вопрос, как будто бы он ничего не слышал из того, что я только что говорил»⁹⁴.

Конечно, в установленных законодателем жестких рамках депутаты активно пользовались предоставленными им полномочиями. При этом их деятельность нельзя сводить к сокращению расходов государственного бюджета. Такого рода изменения в итоге окажутся незначительными. Так, правительство определило расходы на 1908 г. в размере 2317 млн. руб. К моменту утверждения государственной росписи эта цифра была снижена до 2312 млн., т. е. всего на 5 млн. руб. Эта сумма была бы большей, если сокращение сметы морского ведомства (около 12 млн. руб.) не было восстановлено Государственным советом. Однако в данном случае не учитываются структурные изменения в бюджете, проведенные по инициативе бюджетной комиссии Государственной думы. На 4 млн. руб. были увеличены обыкновенные расходы (речь шла о финансовых обязательствах правительства перед земствами). 7 400 тыс. были выделены на покрытие долгов тюрем. Увеличение расходов на 11,5 млн. потребовало сокращения по другим статьям. Еще в большей степени увеличились чрезвычайные расходы, в которые следовало внести 16 200 тыс. на продовольственное дело, 4 200 тыс. на морское ведомство, 1 млн. на военные нужды. Эти суммы приходилось компенсировать за счет иных запланированных правительством трат⁹⁵. Кроме того, когда обсуждение государственной росписи подходи-

⁹² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 981. Л. 97.

⁹³ ГА РФ. Ф. 1467. Оп. 1, Д. 653. Л. 17об.

⁹⁴ Бельгард А. В. Воспоминания. М., 2009. С. 345.

⁹⁵ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 3. Стб. 14.

ло к концу, в Думу был внесен законопроект о покрытии военных расходов на сумму 52 200 тыс. руб., что в значительной мере свело на нет усилия депутатов по экономии бюджетных средств. В соответствии с этим М. М. Алексеенко утверждал, что депутаты внесли изменения в основной финансовый закон страны в размере 100 млн. руб. и в итоге, после прохождения в Государственном совете, он на 88 млн. отличался от первоначального проекта⁹⁶.

Государственная смета 1910 г. была сокращена по инициативе Думы за счет минимизации условных кредитов, которые вносились в бюджет на тот случай, если предполагавший их законопроект стал бы законом. В государственной смете 1908 г. было 438 условных кредитов на сумму 90 млн. руб., в смете 1909 г. – 579 кредитов на сумму 154 млн., в бюджете 1910 г. – 223 на сумму 43 млн. руб. Правда, А. В. Еропкин подчеркивал, что «не надо однако забывать, что эта мера сокращения условных кредитов есть мера временная, что ею для сведения баланса можно воспользоваться лишь один раз, что ею хронический недуг нашего государственного бюджета, т. е. превышения роста расходов над доходами не устранится»⁹⁷.

Бюджетной комиссии приходилось решать вопрос не только о расходах, но и о доходах. Проведение бюджета через представительные учреждения заметно повысило достоверность сведений, указанных в государственной росписи. Показательно, что в 1903 г. доходы превысили расходы на 148 млн. руб., в 1904 г. – на 115 млн. руб., в 1905 г. – на 99 500 тыс., в 1906 г. – на 196 млн., в 1907 г. – на 146 500 тыс. руб., а в 1908 г. – на 30 млн. руб. С точки зрения депутата А. В. Еропкина, «перелом 1908 г. очень знаменателен, тем более что он совпадает с первым конституционным бюджетом. Как известно, роспись на 1908 г. была впервые проведена чрез законодательные учреждения, чрез Государственную думу и Государственный совет. Влияние этих учреждений сказалось, прежде всего, в том, что они повысили сметные предположения доходов по росписи 1908 г. на 68 млн. руб. Действительность показала, что это повышение было несколько не ошибочно, так как в натуре поступало даже на 30 млн. руб. больше». Иными словами, казна получила на 100 млн. руб. больше изначально предполагаемой суммы. Занижая будущие доходы, правительство создавало видимость бюджетного профицита, что, по мнению Еропкина, имело целью скрыть проблему превышения роста расходов над поступательным увеличением доходов⁹⁸.

⁹⁶ Государственная дума. Стенографические отчеты... Стб. 15.

⁹⁷ Там же. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 2. Стб. 1307.

⁹⁸ Там же. Стб. 1305–1306.

Бюджетная комиссия уделила значительную часть своего времени анализу забронированных расходов, что в итоге способствовало рационализации смет ведомств. По словам Л. В. Половцева, эта сравнительно бесплодная работа с бюджетной точки зрения, но, конечно, необходимая для юридического обоснования ведомств. В настоящее время бюджетная комиссия может гораздо больше времени и больше забот отдавать на обоснование кредитов с точки зрения их целесообразности, для обсуждения различных ассигнований по существу»⁹⁹.

* * *

Немалую роль при рассмотрении смет военного и морского ведомств играла комиссия по государственной обороне (в IV Думе – по военным и морским делам). Обычно устраивались ее совместные заседания с бюджетной комиссией¹⁰⁰ (в первую и вторую сессии III Думы приглашались докладчики последней на заседание комиссии по государственной обороне)¹⁰¹. На пленарном же заседании Думы сметы военного и морского ведомств докладывались представителями обеих комиссий¹⁰².

Все нити руководства комиссией по государственной обороне в 1907–1910 гг. были в руках ее председателя – А. И. Гучкова. Это зачастую вызывало раздражение многих депутатов. На пленарном заседании Думы 17 марта 1911 г. Н. Е. Марков утверждал: «Комиссия по государственной обороне не существует – существует комиссия А. И. Гучкова и больше ничего. В этой комиссии допускается к обсуждению только то, что угодно А. И. Гучкову. То, что ему не угодно, решается в его кабинете и как готовое решение выносится в комиссию государственной обороны». Марков вспоминал, что секретные кредиты фактически согласовывались тремя лицами: представителем ведомства, А. И. Гучковым и М. М. Алексеенко. Комиссия же утверждала их решение, не вникая в суть дела¹⁰³. Во многом благодаря политическому весу Гучкова комиссия приобрела особое значение в Думе.

⁹⁹ Государственная дума. Стенографические отчеты... Стб. 1233.

¹⁰⁰ Савич Н. В. Указ. соч. С. 132. В некоторых случаях и другие комиссии желали участвовать в определении тех или иных смет. Так, в 1910 г. комиссия по переселенческому делу участвовала в рассмотрении сметы Переселенческого управления, комиссия по делам православной церкви – Святейшего Синода, сельскохозяйственная комиссия – Главного управления землеустройства и земледелия (Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 146).

¹⁰¹ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 94.

¹⁰² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 145–146.

¹⁰³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Т. 3. Стб. 976.

В феврале 1911 г. министр иностранных дел С. Д. Сазонов не смог выступить на пленарном заседании Думы, так как это могло помешать его переговорам с дипломатами Германии. В итоге Сазонов договорился с Гучковым огласить свою позицию в комиссии, находившейся под особым покровительством лидера октябристов¹⁰⁴.

Наиболее напряженные споры в комиссии шли вокруг бюджета Морского министерства. Вопрос о реформе ведомства был поднят еще в декабре 1906 г. по инициативе самого императора, встретив при этом яростное сопротивление министра А. А. Бирилева¹⁰⁵. Даже среди высшей бюрократии ходили слухи о многочисленных случаях коррупции в этом ведомстве. Например, сенатор Н. П. Гарин рассказывал, что некий адмирал, служивший непосредственно в Министерстве, получал от поставщиков постоянное жалование. Неудивительно, что и на флоте относились с предубеждением к своему начальству¹⁰⁶. Интерес к морскому ведомству в значительной мере подогревался личными связями думского руководства. А. И. Гучков был женат на сестре главного адъютанта Морского штаба С. И. Зилоти, который информировал своего родственника обо всем, что происходило в Министерстве. Вместе с тем Зилоти дружил с адмиралом К. Д. Ниловым, человеком близким к Николаю II. В итоге и в Царское село оперативно поступали сведения о ведомственных проблемах¹⁰⁷.

Положение министерства осложнялось тем, что в общественных кругах господствовало убеждение о необходимости перераспределения средств в пользу сухопутных войск. В частности, этой точки зрения придерживался и сам А. И. Гучков¹⁰⁸.

Министерство было вынуждено искать контактов с думским руководством. Оно регулярно организовало частные совещания депутатов и представителей ведомства. Преимущественно они собирались на квартире одного из лидеров «Союза 17 октября» Ю. Н. Милютин, где товарищ министра И. Ф. Бострем и его подчиненные давали

¹⁰⁴ АВП РИ. Ф. 340. Оп. 835. Д. 39. Л. 2.

¹⁰⁵ Согласно свидетельству И. Черкасова, «у государя было заседание (Совета государственной обороны. – К. С.), в котором по личной инициативе царя рассматривался вопрос о реорганизации Морского министерства. Государь сам прочел проект реформ и в конце концов Бирилев стал прямо-таки кричать на царя, доказывая, что все обстоит благополучно и никаких преобразований не нужно. Ныне этот вопрос так и висит в воздухе» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 139. Л. 31).

¹⁰⁶ Редигер А. Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра: В 2-х т. М., 1999. Т. 2. С. 324–325.

¹⁰⁷ Григорович И. К. Воспоминания бывшего морского министра. М., 2005. С. 41. Сам А. И. Гучков вспоминал: «Родственник, брат моей жены – Зилоти... был старшим адъютантом Морского штаба, но он был гораздо влиятельней, гораздо больше знал, чем полагалось по должности, которую он занимал. Он имел влияние на министров и очень близкую связь с адмиралом Ниловым» (Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 41).

¹⁰⁸ Григорович И. К. Указ. соч. С. 63.

подробные разъяснения по всем интересующим вопросам. Согласно воспоминаниям Н. В. Савича, в ходе этих заседаний складывались доверительные отношения между депутатами и сотрудниками Морского генерального штаба, весьма критически оценивавшими положение флота. Они и многие другие чиновники ведомства сообщали членам комиссии по государственной обороне разнообразные сведения о состоянии военно-морских сил в стране. Вырисовывавшаяся картина требовала срочных мер, направленных на реорганизацию ведомства¹⁰⁹.

29 сентября 1908 г. член фракции кадетов М. В. Челноков жаловался Д. Н. Шипову на морское ведомство, которое внесло в Думу смету, по его мнению, значительно хуже предыдущей: «Морское [министерство] сделало очень просто: все кредиты, вызванные преобразованиями, оно в смету включило, но все старое оставило, так что получилась такая каша, что трудно себе представить, как можно было иметь наглость подобные предложения представлять. Например, Балтийский действующий флот состоит из 2 броненосцев, 4 крейсеров и несколько десятков миноносцев, из которых половина – старые. И этот игрушечный флот имеет 21 штаб со всеми генералами. На дело дается пустяк, а на пустяки невероятные суммы. В Черном море минная пристрелочная станция стоит 7500 руб. в год, а катера начальствующих лиц – 75 тыс. руб. Из 45 тыс. матросов 1500 музыкантов, 1300 мастеровых, 1000 писарей и все в таком роде. Весь гвардейский экипаж занят только одними яхтами и в нем нет ни одного боевого судна, а он стоит до 1,5 млн. в год и в него набираются все начальствующие лица. В хозяйственную часть лучше не заглядывать. В комиссии настроение все это безобразие вытянуть на свет Божий и смету урезать, предоставив Государственному совету опять ее исправить»¹¹⁰.

¹⁰⁹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 38.

¹¹⁰ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 325. Л. 72. Иррациональность организации военного флота подчеркивалась депутатами различных политических направлений. Так, один из лидеров умеренных правых П. Н. Крупенский сообщал на пленарном заседании нижней палаты: «В России флагманов 43 человека, а в Германии – 23, в Англии – 31; но я думаю, что Германия обладает флотом, по крайней мере, в пять раз большим, чем существует ныне в России. Между тем, у нас флагманов вдвое больше. Матросов у нас 40 000, а их в Германии – 30 000... У нас, в России, в Морском ведомстве 2000 чиновников, тогда как в Германии всего 600... Мы тратим на государственную оборону 38 % государственного бюджета обыкновенного, но эта цифра, может быть, еще ничего не определяет, если мы сравним с тем, что тратят рядом другие государства. И мы видим, что Германия тратит всего 20 %, Франция – 29 %, Австрия – 21 %. Следовательно, обвинять нас в том, что мы мало тратим на государственную оборону, нет оснований. Мы тратим больше всех. Но что же мы достигли в это время? ... Россия имеет ныне 200 000 тонн судов первоклассных крейсеров и броненосцев, которые могут служить; тогда как в Японии – 400 000 тонн, в Германии – 600 000 тонн, во Франции – 1 000 000 тонн, в Англии – 2 000 000 тонн. Затем если это перевести в цифровые данные количества судов, то мы увидим, что в Японии 40 бронированных судов будут готовы в 1912 г., в Германии – 50 судов, в США – 70, в Англии – 120» (Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. III. Сессия I. СПб., 1908. Ч. 1. Стб. 1242–1246).

Самая приблизительная оценка положения Морского министерства свидетельствовала о глубоком управленческом кризисе в этой сфере государственной жизни. При этом от Думы требовалось утвердить значительные расходы при отсутствии какой-либо стратегии развития флота¹¹¹. Это вызвало жесткое сопротивление со стороны Комиссии по государственной обороне. Показательно, что в ходе ее заседаний в 1908 г. министру было задано 120–130 вопросов, лишь на 70 из них были получены ответы, частью письменные, частью устные¹¹². Осознавая всю опасность положения, П. А. Столыпин приехал на заседание комиссии, где выступил в защиту кредитов на судостроение¹¹³. Однако, красноречие премьер-министра депутатов не убедило¹¹⁴.

Схожие настроения имели место и в Государственном совете¹¹⁵. По воспоминаниям А. Ф. Редигера, в Финансовой комиссии верхней палаты постоянно недоумевали по поводу столь значительных государственных субсидий на кораблестроение при столь слабом флоте¹¹⁶. Весной 1909 г. с резкой критикой министерства выступили адмиралы, члены верхней палаты А. А. Бирилев, Ф. В. Дубасов, Н. М. Чихачев¹¹⁷. Более того, аналогичную позицию занимали и многие министры: министр финансов В. Н. Коковцов, министр торговли и промышленности С. И. Тимашев, государственный контролер П. А. Харитонов¹¹⁸. Сам Столыпин убеждал императора пойти навстречу требованиям депутатов, которые в среде морских офицеров признавались вполне оправданными¹¹⁹. Более того, по сведениям А. А. Поливанова, на заседании Государственного совета 24 мая 1909 г. министры в соответствии с указаниями П. А. Столыпина голосовали против кредитов на судостроение¹²⁰.

Критики Морского министерства не смолкали. На совещании у П. А. Столыпина 14 декабря 1909 г. В. Н. Коковцов отказал сотрудникам этого ведомства в наличии какого-либо продуманного плана развития военно-морских сил и понимании их будущей роли в организации обороноспособности страны¹²¹. Тем не менее, Государственный совет восстановил сумму кредитов на судостроение, внесенную Морским ведомством. Н. В. Савич связывал это с личной позицией

¹¹¹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 40.

¹¹² ГА РФ. Ф. 932. Оп. 1. Д. 318. Л. 1.

¹¹³ Савич Н. В. Указ. соч. С. 41.

¹¹⁴ Там же. С. 42.

¹¹⁵ ГА РФ. Ф. 1178. Оп. 1. Д. 31. Л. 14–15.

¹¹⁶ Редигер А. Ф. Указ. соч. С. 321.

¹¹⁷ Григорович И. К. Указ. соч. С. 30.

¹¹⁸ Там же. С. 32.

¹¹⁹ П. А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 45–48.

¹²⁰ Поливанов А. А. Указ. соч. С. 73.

¹²¹ Там же. С. 89.

императора: «Все знали, что только под его давлением правительство согласилось включить в смету кредиты на дредноуты»¹²².

В 1910 г. дело приняло неожиданный оборот. Морское министерство внесло удивительно небольшую сумму на судостроение (около 4 млн. руб.), очевидно рассчитывая, что депутаты не пойдут на конфликт с правительством из-за столь незначительного ассигнования. Тем самым они взяли бы на себя обязательство и в дальнейшем поддерживать планы министерства по строительству дредноутов. Однако Дума отвергла и этот кредит, а Государственный совет (и в том году, и, главное, в дальнейшем) мог его восстановить лишь в размере 4 млн. руб. Это ставило Морское министерство в критическое положение. П. А. Столыпин созвал у себя совещание, на которое пригласил как министров (морского, военного, финансов, государственного контролера), так и руководителей комиссий – бюджетной и по государственной обороне. Депутаты отказались идти навстречу морскому ведомству, обвиняя последнее в неискренности. По их словам, оно намеренно завышала свою смету, рассчитывая скрыть факт своей задолженности, размер которой составлял 44 млн. руб. Эта информация произвела впечатление на П. А. Столыпина. Он потребовал объяснений от государственного контролера П. А. Харитонов. Однако последний ничего об этом не знал. Не смог ответить на вопрос и морской министр С. А. Воеводский, переадресовав вопрос своему товарищу И. К. Григоровичу, который в свою очередь признал правоту депутатов¹²³.

Думское обсуждение сметы сопровождалось кампанией в прессе, направленной против Морского министерства. Значительную роль в этом сыграло «Новое время», публиковавшее с начала 1910 г. передовые статьи за подписью Брута (А. И. Алексеева) и [Н. М.] Добротворского, критиковавшие саму постановку морского дела в России¹²⁴.

В августе 1910 г. по предложению премьер-министра была образована комиссия по обследованию деятельности министерства, состоящая из трех членов Государственного совета – М. Д. Дмитриева, А. Ф. Редигера и П. Ф. Рерберга. Тогда же по инициативе государственного контролера было образовано Особое совещание по судостроению, которое должно было контролировать расходование средств морским ведомством¹²⁵.

К концу 1910 г. между депутатами и ведомством все же было достигнуто соглашение, согласно которому Дума обещала поддержать постройку дредноутов в Балтийском и Черном морях. Но и эта до-

¹²² Савич Н. В. Указ. соч. С. 41.

¹²³ Там же. С. 43–44.

¹²⁴ Григорович И. К. Указ. соч. С. 33; Поливанов А. А. Указ. соч. С. 99.

¹²⁵ Григорович И. К. Указ. соч. С. 32.

говоренность была нарушена, когда по инициативе Морского министерства был подписан императорский манифест, в котором высоко оценивалась деятельность ведомства. Это явно било по престижу народных представителей, которые уже несколько лет заявляли об обратном. В итоге депутаты почти всех фракций (кроме крайне правых) решили отказать ведомству в тех кредитах, которые не могли быть восстановлены Государственным советом. Это ставило правительство в критическое положение. «После того, что произошло, совместная работа становится не возможной», – заявил Воеводский Н. В. Савичу, который в свою очередь согласился с министром: «Совершенно верно, я того же мнения, кому-то надо уходить для блага флота, или нам, или вам»¹²⁶.

В думских кругах ходили слухи о неизбежной будущей реорганизации министерства. В частности, вставал вопрос и о его будущем главе. Руководство нижней палаты настаивало, чтобы морским министром стал бы человек, знающий дело, но, вместе с тем, не из флотской среды, что на первое время обеспечило бы независимость его суждений. Также было предпочтительно, чтобы будущий министр был штатский, а не военный сухопутных подразделений, чтобы не оскорбить морских офицеров. В этой связи чаще других называлась фамилия С. В. Рухлова¹²⁷. Председатель Думы А. И. Гучков в ходе аудиенции у императора просил о назначении князя А. П. Ливена, пользовавшегося авторитетом среди офицеров, т. н. плавающего флота. В итоге же был назначен И. К. Григорович, который сразу после своего утверждения в должности позвонил одному из руководителей комиссии по государственной обороне Н. В. Савичу с предложением наладить деловые отношения между Думой и Морским министерством. Через несколько дней нижняя палата проголосовала в пользу предоставления ведомству необходимых кредитов. Более того, в ходе заседания согласительной комиссии Думы и Государственного совета депутаты согласились на восстановление тех расходных статей, которые были ими же исключены некоторое время назад. Бывший морской министр Бирилев даже выразил удивление по поводу уступчивости нижней палаты, чье мнение должно было одержать верх и в случае несогласия Государственного совета¹²⁸.

Вместе с тем, конфликт между Думой и Морским министерством не был полностью исчерпан. В комиссии по государственной обороне настаивали на первоочередном финансировании Черноморского флота. В то же время ведомством планировалось судостроение, прежде всего, на Балтийском море. Весной 1910 г. П. А. Столыпин вновь

¹²⁶ Савич Н. В. Указ. соч. С. 45–47.

¹²⁷ Редигер А. Ф. Указ. соч. С. 325.

¹²⁸ Савич Н. В. Указ. соч. С. 47–48.

созвал совещание, на которое пригласил военного, морского министров, министра финансов, государственного контролера, начальника Морского генерального штаба, а также членов президиума фракции октябристов и представителей бюджетной комиссии и комиссии по государственной обороне. Стороны спорили о стратегии развития военно-морских сил России и в итоге к соглашению не пришли. На время летних думских каникул А. И. Гучков отправился в Стамбул, где узнал о масштабных военных приготовлениях Османской империи. Сразу по возвращению он добился приема у П. А. Столыпина и доложил премьеру об усиливающейся угрозе на Черном море. Правительство уже знало об этом и теперь настаивало на строительстве дредноутов как в Черном, так и в Балтийском морях. Речь шла о закладке 7 кораблей, расходы на которое должны были составить более 210 млн. руб. Согласие на столь значительное увеличение финансирования морского ведомства обозначало кардинальный поворот в позиции нижней палаты. По словам Н. В. Савича, «после трех лет повторных отказов было трудно сразу повернуть Думу на 180 градусов, у многоголового собрания есть своя логика, сила инерции кое-что да значит. Притом же надо было как-то подготовить и общественное мнение к восприятию этого поворота». И все же в руководстве фракции октябристов возобладали сторонники компромисса с Морским министерством¹²⁹. Этому в значительной мере способствовала решительность «высших сфер». Во время обсуждения «Малой морской программы» в Думе П. Н. Балашев, А. И. Гучков, В. В. Шульгин и другие были вызваны к П. А. Столыпину, который ознакомил лидеров фракций с настроениями в ближайшем императорском окружении. Согласно воспоминаниям В. В. Шульгина, депутатам было заявлено, что верховная власть готова пойти на роспуск Думы, если последняя откажется поддержать планы по перевооружению флота. При этом сам П. А. Столыпин признавался, что он критически относился к проектам Морского министерства и считал своим большим успехом сокращение суммы будущих расходов с 3 до 1,5 миллиардов рублей. «Я, – говорил Столыпин, – всецело стою на стороне так называемого флота малых крейсеров и в особенности подводных лодок. Но и сделать ничего не могу. Думу распустят, а я уйду в отставку. Вот почему я должен держаться этого компромисса, и прошу вас хорошенько об этом поразмыслить»¹³⁰.

В итоге было принято решение вносить в смету необходимые суммы в качестве условных кредитов. В этом случае Дума не брала

¹²⁹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 49–51

¹³⁰ Шульгин В. В. Последний очевидец. М., 2002. С. 100. В. В. Шульгин, очевидно, ошибается, приписывая эти события 1908 г., когда Малая морская программа в Думе не обсуждалась.

бы на себя какие-либо дополнительные обязательства и в будущем сохраняла бы свободу маневра. При этом депутаты ждали ответных уступок со стороны правительства. Они рассчитывали на ежегодное прогрессивное увеличение кредитов на образование. В результате переговоров исполнительная власть пошла на соглашение. П. А. Столыпин в сопровождении министра финансов и сотрудников Морского министерства приехал в Таврический дворец, где его ждали докладчик по морской смете Н. В. Савич, председатель комиссии по народному образованию В. К. Анреп и председатель финансовой комиссии Г. Г. Лерхе. В ходе заседания депутаты и представители правительства достигли компромисса, который в соответствии с договоренностью не подлежал огласке¹³¹.

Ситуация вновь обострилась при рассмотрении сметы на 1912 г. Во время совместного заседания бюджетной, финансовой комиссий и комиссии по государственной обороне А. И. Гучков выступил категорически против программы Морского министерства по перевооружению, отстаивая оборонительный характер будущего флота. Однако, согласно воспоминаниям В. Н. Коковцова, уже тогда стало ясно, что бывший председатель Думы не сможет одержать верх в этом вопросе. Против него выступили даже ближайшие сотрудники – А. И. Звегинцев и Н. В. Савич¹³². По сведениям члена фракции октябристов Н. Н. Опочинина, радикализм Гучкова объяснялся отставкой А. А. Поливанова с поста помощника военного министра, против чего лидер «Союза 17 октября» яростно протестовал¹³³.

В Морском министерстве не были склонны к компромиссу с Государственной думой. В мае 1912 г. министр И. К. Григорович полагал, что если нижняя палата в очередной раз откажет его ведомству в необходимом финансировании, оно должно пройти решением императора, т. е. чрезвычайно-указным путем по 87-й статье. Основных законов. Еще более радикальные настроения имели место в кругах, близких к министру. А. Е. Конкевич писал 21 мая 1912 г.: «Пусть Кабинет просит государя, руководствуясь 87-й статьей, повелеть дать 502 млн. [руб.]. В нашей истории бывали примеры подобного рода. И затем, получив такой всеподданнейший доклад и ходатайство Кабинета, объявить его и распустить немедленно Государственную думу как не вполне осведомленную, не озабоченную безопасностью страны и т. д.»¹³⁴.

Такого рода решительность «подпитывалась» слухами о настроениях в ближайшем окружении императора. Дочь председателя Думы А. Родзянко писала 24 мая 1912 г., что, по ее сведениям, успешное про-

¹³¹ Савич Н. В. Указ. С. 51–54.

¹³² Коковцов В. Н. Указ. соч. Т. 2. С. 60.

¹³³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 70.

¹³⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 569. Л. 1310.

хождение сметы Морского министерства в нижней палате было условием сохранения В. Н. Коковцова в должности премьер-министра¹³⁵.

В итоге вопреки мнению А. И. Гучкова октябристы поддержали смету морского ведомства¹³⁶. Крестьянская группа изначально планировала баллотировать против ассигнований. Так она рассчитывала покончить с Государственным советом, отклонившим законопроект о всеобщем обучении. Октябрист Ключев отговорил крестьян от такого решения. Он им доказывал, что вопрос о флоте не был связан с проблемой образования. Вместо этого, Ключев предлагал отклонить ассигнования на церковные школы, из-за которых собственно и был отвергнут законопроект о всеобщем обучении. Крестьяне согласились с этими доводами¹³⁷.

Согласно записям морского министра И. К. Григоровича, «заседание Государственной думы в закрытом от публики зале началось в 11 часов утра и длилось без конца, докладчик и многие члены Думы говорят о необходимости ассигнования денег на строительство флота. В их поддержку выступает В. Н. Коковцов, затем я, некоторые члены Думы против ассигнования, один из них (А. И. Гучков. – К. С.) отвратительно и гадко выступает тоже против ассигнования, он лжет и нарочно пугает такими расходами, которые никто пока не просит, требует денег только на армию, ему оппонирует Звегинцев и доказывает неверность его цифр. В зале сильное возбуждение, везде, где можно, сидят строевые офицер флота, нарочно приглашенные мною, чтобы в антрактах они могли говорить с членами Думы. Настало время завтрака, приходит обед, а закон еще не прошел. Когда все записавшиеся ораторы высказались, вопрос был поставлен на баллотировку, это было уже в первом часу ночи, и, наконец, законопроект принимается при неистовых и бурных аплодисментах большинства членов Думы»¹³⁸.

§ 3. Утверждение бюджета: политическая практика

Утверждение государственной сметы занимало значительную часть времени пленарных заседаний Думы. По подсчетам бюро фракции «Союза 17 октября» общая дискуссия по вопросам бюджета требовала не менее 90 часов (т. е. 15 заседаний). Выступления 45 до-

¹³⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 569. Л. 1336.

¹³⁶ 28 мая 1912 г. М. В. Челноков писал графине Е. А. Уваровой: «Октябристы бросили Гучкова и он стался один, в отчаянии (как он мне сказал) “от восстановления всей силы личного режима”». (Там же. Л. 1355).

¹³⁷ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 70.

¹³⁸ Григорович И. К. Указ. соч. С. 63–64. Среди октябристов против ассигнований на флот голосовали А. И. Гучков, Ю. Н. Глебов, А. В. Еропкин, П. В. Каменский, Е. Л. Кузовов, Г. Г. Лерхе (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 70).

кладчиков (по каждой смете) в среднем укладывались в 30 минут, что предполагало еще 4 дня заседаний. Те же 4 дня обычно уходили на объяснения ведомств. Наконец, само голосование должно было занять не менее 5 заседаний: следовало проголосовать около 650 номеров сметы (по три минуты на каждый номер). В результате на принятие государственной росписи должно было быть выделено не менее 28 заседаний, причем посвященных исключительно сметным вопросам¹³⁹. Согласно сведениям Л. Неманова, обсуждение бюджета заняло 30 % времени пленарных заседаний III Думы в первую сессию ее работы¹⁴⁰. И в дальнейшем многие заседания будут посвящены исключительно государственной смете. Так, за 1909 г. Думу провела 124 заседания. 37 из них были посвящены бюджету¹⁴¹. Из 130 заседаний третьей сессии на 29 дискутировалась государственная смета¹⁴².

Обсуждение бюджета позволяло поднимать те вопросы, которые формально были вне сферы компетенции представительных учреждений или же предполагали масштабные реформы, которые не могли быть воплощены в жизнь силами одних лишь народных представителей¹⁴³. Так, в марте 1910 г. в ходе дискуссии о смете Министерства торговли и промышленности М. Д. Чельшев предложил рассмотреть проект государственной монополии на торговлю хлебом¹⁴⁴, в марте 1912 г. при обсуждении сметы Святейшего Синода А. И. Гучков открыто заявил о вредной роли Г. Е. Распутина в ближайшем окружении императора¹⁴⁵, в апреле 1912 г. П. Н. Милюков, выступая по поводу сметы Министерства иностранных дел, дал оценку всего внешнеполитического курса Российской империи¹⁴⁶, в мае 1912 г. В. А. Маклаков свою речь о смете Министерства юстиции посвятил положению Правительствующего Сената¹⁴⁷. Вопрос о финансировании всякий раз ставился на принципиальную почву, и депутаты требовали от министров программы развития их ведомств, которые делали осмысленными и последующие траты государственных средств. Отсутствие определенного плана деятельности – главное обвинение, предъявля-

¹³⁹ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 104. Л. 218.

¹⁴⁰ Неманов Л. Итоги первой сессии // Речь. 6 июля 1908. № 160.

¹⁴¹ Он же. Государственная дума // Речь. 1 января 1910. № 1.

¹⁴² Речь. 9 июня 1910. № 155.

¹⁴³ Мансырев С. П. Указ. соч. С. 32.

¹⁴⁴ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 3. Стб. 443–445.

¹⁴⁵ Там же. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 3. Стб. 584.

¹⁴⁶ Там же. Стб. 2183–2184. Более того, и сами министры иностранных дел не избегали общих вопросов. Их выступления, формально посвященные сметам ведомства, фактически становились докладами о внешнеполитическом курсе Российской империи (Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. I. Общие сведения. С. 151).

¹⁴⁷ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 4. Стб. 317.

емое депутатами и членами Государственного совета Морскому министерству¹⁴⁸, Министерству финансов¹⁴⁹. В ходе обсуждения сметы Министерства иностранных дел представительными учреждениями ставился вопрос об организации ведомства и, в целом, об устройстве дипломатической службы Российской империи¹⁵⁰. В ряде случаев депутатам удавалось настоять на своем. Так, благодаря их усилиям Министерство путей сообщения приступило к реорганизации Управления казенных железных дорог, которое со временем стало источником значительных государственных доходов¹⁵¹. Показательно, что за время работы III Думы был заметно снижен коэффициент расходов эксплуатации основных железных дорог: Варшавско-Венской – с 81,6 % в 1907 г. до 64,9 % в 1910 г.; Лодзинской – с 81,2 % до 63,4 %; Московско-Виндаво-Рыбинской – с 69 % до 52,6 % и т. д.¹⁵². В 1908, 1909 гг. Департамент железнодорожных дел не укладывался в установленные сметой рамки, а в 1910 г, напротив, ему удалось сэкономить значительную сумму – 6 млн. руб. (из выделенных 26 млн.)¹⁵³.

Многие выступления депутатов по поводу государственной сметы имели характер политической демонстрации. В. Н. Коковцов вспоминал, что при рассмотрении росписи на 1909 г. он подвергался беспощадной критике со стороны А. И. Шингарева в связи с недавним заключением внешнего займа. Когда министр подошел к депутату уже после пленарного заседания с просьбой прокомментировать свою позицию, Шингарев признался, что считал принятые Россией долговые обязательства оптимальными для страны. Стоявший рядом депутат Мотовилов при этом заметил, что Коковцов делает «большую ошибку, предполагая, что члены Думы думают то, что говорят, так как многое говорится для совершенно посторонних целей»¹⁵⁴.

В мае 1913 г. кадеты и прогрессисты приняли решение занять жесткую позицию при голосовании по сметам Министерств внутренних дел, народного просвещения, юстиции, Святейшего Синода, т. е. ведомств, которые, по мнению депутатов, отличались «своей реакционностью и упорным желанием не пойти по пути реформ». Одна-

¹⁴⁸ ГА РФ. Ф. 1178. Оп. 1. Д. 31. Л. 14.

¹⁴⁹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 2. Стб. 1308.

¹⁵⁰ Министрская система Российской империи. М., 2007. С. 331–344; Лопухин В. Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 206. При этом выступления министра иностранных дел в Государственной думе должны были быть санкционированы императором (АВП РИ. Ф. 133. Оп. 470. 1910. Д. 44. Л. 21).

¹⁵¹ Савич Н. В. Указ. соч. С. 35–36.

¹⁵² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 3. Рассмотрение государственных росписей. Приложение 2-е. С. 204.

¹⁵³ Там же. С. 206.

¹⁵⁴ Коковцов В. Н. Указ. соч. С. 304.

ко, отвергая предложенные росписи, представители оппозиции шли бы на демонстративный шаг, лишенный какого-либо практического значения. Они ставили иную задачу – достигнуть соглашения с октябристами, при помощи которых можно было существенно ущемить интересы данных ведомств, например, отложив на год рассмотрение условных кредитов, полагавшихся этим министерствам¹⁵⁵.

Депутаты пытались непосредственно влиять на министров и даже на императора в сметных вопросах. А. И. Гучков поддерживал тесные отношения с помощником военного министра (а впоследствии и министром) А. А. Поливановым, давая ему конкретные советы об увеличении той или иной статьи или параграфа бюджета. «Посылаю Вам материалы, чтобы убедить Вас внести уже в смету на 1912 г. более крупные кредиты на госпитальное строительство, особенно на Дальнем Востоке», – писал он 15 июля 1911 г., делясь своими впечатлениями от поездки по восточным окраинам империи¹⁵⁶. В то же время представители администрации, чувствуя себя не вполне уверенно в думских кулуарах, обращались за помощью к знакомым им депутатам. Так, 16 декабря 1910 г. в министерском павильоне Таврического дворца тот же А. И. Гучков консультировал военного министра В. А. Сухомлинова и А. А. Поливанова относительно характера предстоявшего думского обсуждения кредитов военному ведомству¹⁵⁷. Доверительные отношения депутатов с министрами способствовали расширению компетенции народных представителей. Так, например, представители Военного министерства вводили депутатов в курс дел, которые не подлежали обсуждению законодательного собрания¹⁵⁸.

Более того, думские лидеры, имевшие налаженные контакты с председателем Совета министров, министром финансов, порой становились посредниками между отдельными министерствами и руководством правительства. Так, председатель Думы А. И. Гучков вел

¹⁵⁵ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 29–30.

¹⁵⁶ РГВИА. Ф. 89. Оп. 1. Д. 28. Л. 144.

¹⁵⁷ Поливанов А. А. Указ. соч. С. 90.

¹⁵⁸ Там же. С. 90–91. Характер личных отношений депутатов и представителей ведомств – важный фактор, который учитывался исполнительной властью. Министерством приходилось договариваться и с членами верхней палаты для проведения через нее того или иного кредита. Так, ассигнование дополнительных 10 млн. министерским школам начального образования требовало значительных усилий со стороны правительства и близких к интересам ведомства членов Государственного совета. Один из них, в прошлом министр народного просвещения, А. Н. Шварц писал 29 июня 1913 г.: «Если путем хотя бы некоторых компромиссов мне удастся протолкнуть закон через Совет, то я почти поистине праздновать победу: ведь это именно та форма прибавок, о которой столько спорили в прошлом году... Два вечера я убеждал Саблера и Дурново уступить и, кажется, убедил. Таковую же возню я пережил с 14 млн. Для публики дело было решено [В. И.] Гуркой; на самом деле его чепушистая речь только рассердила старцев и чуть не испортила всего дела: оно было решено ранее подсчетом голосов» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 926. Л. 1047).

переговоры с П. А. Столыпиным и В. Н. Коковцовым о кредитах Военному министерству, фактически представляя интересы последнего. 18 июня 1910 г. он писал А. А. Поливанову: «Вчера имел большой разговор с П. А. Столыпиным и Коковцовым по поводу военных кредитов, которые можно было бы внести в смету 1911 г. Условия сведению бюджета намного благоприятнее, что, мне думается, можно миллионов 60–70 чрезвычайных расходов втиснуть. В эти рамки, мне думается, уложатся Ваши потребности и по продолжению Кронштадтских работ и по артиллерии... и по запасам. В этих пределах Коковцов обещал. Вам он, вероятно, не сразу поддастся. Поэтому лучше не говорите ему, что Вы знали о нашем уговоре»¹⁵⁹.

И все же бюджетное право представительных учреждений – это, прежде всего, «дамоклов меч», угрожавший смете большинства ведомств и государственной росписи, в целом. Эта скрытая угроза всегда имела в виде депутатами при обсуждении бюджета или же дополнительных кредитов. 4 января 1910 г. А. И. Гучков писал своему товарищу по фракции октябристов А. И. Звегинцеву: «Подготовьтесь к тому ультиматуму, который мы поставим военному ведомству, когда оно придет за новыми кредитами»¹⁶⁰. Несколько дней спустя, 7 января 1910 г., он разовьет свою мысль: «Все думаю о тех чрезвычайных кредитах, за которыми к нам обращается правительство на нужды обороны. Никак не следует упустит случай, чтобы поставить, как говорили в освободительную эпоху, свои требования. Начать следует с экзамена ведомства о состоянии дел и о предположениях на будущее. Представляю себе, что мы устроим систематический ряд интимных бесед по отдельным отраслям... Может быть, благодаря нужде правительства в новых кредитах нам удастся ухватить быка за рога»¹⁶¹. В некоторых случаях депутаты пытались воздействовать даже на Николая II, прибегая к бюджетному праву. Так, в июне 1912 г. после приема у императора, который показался членам Думы нелюбезным и даже вызывающим, октябристы предложили отказать в бюджетных ассигнованиях на церковно-приходские школы, на чем настаивала непосредственно верховная власть. Вопрос об утверждении этого кредита даже не был поставлен в повестку дня. По требованию епископа Евлогия это «недоразумение» было исправлено¹⁶². Но «не успели... и приступить к... обсуждению (законопроекта. – К. С.) – депутаты стали поодиночке

¹⁵⁹ РГВИА. Ф. 89. Оп. 1. Д. 28. Л. 140–141.

¹⁶⁰ ГА РФ. Ф. 932. Оп. 1. Д. 132. Л. 16.

¹⁶¹ Там же. Л. 17. При этом сам А. И. Звегинцев был настроен значительно более доброжелательно по отношению к Военному ведомству. 23 августа 1909 г. он писал А. И. Гучкову: «Меня поразило Ваше мнение о Военном ведомстве, а я видел хороший признак в реформах Инженерного ведомства, Военной академии и Совета обороны» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 406. Л. 86).

¹⁶² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 570. Л. 1443.

ускользнуть, и, когда время подошло к голосованию, кворума не было. Поддержать церковноприходские школы III Дума не пожелала»¹⁶³.

В апреле 1914 г. думские фракции решились прибегнуть к еще более радикальным мерам. Обвиняя власти в попытке ограничить свободу слова депутатов, они готовили «демонстрацию» правительству в связи с предстоящим обсуждением бюджета. Кадеты рассматривали три возможности. Во-первых, Дума могла отклонить сметы Министерств внутренних дел и народного просвещения, при этом срывая выступления представителей этих ведомств. Во-вторых, нижняя палата могла отклонить забронированные расходы на содержание центрального управления, и при их восстановлении депутаты отказались бы от своих мандатов. Наконец, законодатели могли и вовсе отклонить бюджет, в целом, провоцируя тем самым роспуск Думы. Последний вариант был предпочтителен для трудовиков и социал-демократов. Прогрессисты были готовы поддержать отклонение некоторых смет (в т. ч. и в забронированной части): Министерств внутренних дел, юстиции и Святейшего Синода. Схожую точку зрения занимали члены фракции «Союз 17 октября», а также мусульманская группа. Земцы-октябристы, которым в сложившихся обстоятельствах принадлежал решающий голос, не исключали возможность отклонения внесенных правительством смет. Ситуация оказывалась столь напряженной, что председатель М. В. Родзянко просил о скорейшей аудиенции у императора, дабы изложить Николаю II ход обсуждения бюджета¹⁶⁴. Миротлюбивые выступления председателя Совета министров И. Л. Горемыкина и министра финансов П. Л. Барка заставили земцев-октябристов смягчить позицию: теперь они были готовы рассматривать государственную роспись исключительно с деловой точки зрения¹⁶⁵. Дискуссия по сметам не была столь страстной еще и потому, что в Думе поползли слухи о скорой отставке Н. А. Маклакова и Л. А. Кассо, против которых и был в значительной мере направлен гнев депутатов¹⁶⁶.

* * *

И все же, несмотря на многочисленные конфликты и противоречия, в ходе совместной работы правительства и представительных учреждений постепенно складывались общие подходы в решении вопросов бюджетной политики. Это в итоге выразилось в сравнительно близких исчислениях будущих доходов и расходов правительства

¹⁶³ Евлогий митр. Путь моей жизни. М., 1994. С. 179.

¹⁶⁴ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 9–10.

¹⁶⁵ Там же. С. 13.

¹⁶⁶ Там же. С. 30.

и народных избранников. По сведениям бывшего министра торговли и промышленности В. И. Тимирязева, еще в 1910 г. «амплитуда различия» между расчетами министра финансов и депутатов достигала 70 млн. руб., а в 1911 г. – 50 млн. Причем, цифры, предложенные Государственной думой и Государственным советом, отличались лишь на 5 млн. руб.¹⁶⁷

В результате работы представительных учреждений была переломлена тенденция, имевшая место в те годы, когда составление государственной росписи было исключительной прерогативой правительства. В 1905–1907 гг. расходы казны возросли на 270 млн. руб., в 1908–1910 гг. – только на 70 млн. руб. В 1905–1907 гг. были увеличены затраты на Министерство путей сообщения на 57 млн. руб., в 1908–1910 гг. они были сокращены на 21 млн. Платежи по займам за первое трехлетие выросли на 77 млн. руб., за второе – на 10 млн. В 1905–1907 гг. расходы на Министерство финансов были увеличены на 100 млн. руб., в 1908–1910 гг. – сокращены на 9 млн. руб.¹⁶⁸

В итоге происходило постепенное перераспределение средств между статьями бюджета¹⁶⁹. Так, по сведениям А. И. Шингарева, в 1899–1905 гг. расходы на военную и морскую оборону выросли на 35 %, а в 1906–1911 гг. – на 82 %, смета Министерства народного просвещения в 1899–1905 гг. выросла на 35 %, в 1906–1911 гг. – на 116 %, в 1899–1905 гг. расходы на земледелия увеличились на 39 %, в 1906–1911 гг. – на 102 %. «Как вы видите, действительно, две отрасли хозяйства растут у нас несравненно быстрее, чем прежде, и в этом, быть может, заслуга народного представительства»¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VI. 1910–1911. СПб., 1911. Стб. 1470.

¹⁶⁸ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 2. Стб. 1312.

¹⁶⁹ На материалах сметы одного года динамика изменений в бюджете не будет заметна. Неслучайны в этом отношении слова Н. Н. Львова: «Если сравнить наш доконституционный бюджет с после конституционным, то различия в них нет почти никакой: все участие Думы почти целиком сводится к ассигнованию 6 миллионов на нужды народного просвещения и к увеличению кредитов на землеустройство и переселение» (Львов Н. Н. Бюджетные прения в Государственной думе в прошлом и текущем году // Московский еженедельник. 14 март. 1909. № 11. Стб. 13).

¹⁷⁰ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 2. Стб. 3295. При этом указанная позитивная динамика в области финансирования народного образования была характерна именно для периода «думской монархии». Неслучайно, на пленарном заседании Думы 6 июня 1908 г. октябрист В. К. Анреп упрекал представителей соответствующего ведомства: «За 30 лет во всех отраслях государственного хозяйства был такой огромный подъем расходов, что говорить, что на требования Министерства народного просвещения не было бы денег, – это говорить совершенно несообразность. Но вот в чем дело: не давались деньги. Но укажите, представители ведомства, когда же вы их просили, когда вы вырабатывали какие-нибудь законченные крупные проекты – получен ли был отказ? Были в самом деле настоящие требования? Так вот тут-то можно сказать, что этого не было». (Там же. Сессия I. СПб., 1908. Т. 1. Стб. 2364) .

Однако, может быть, еще более важно то, что в ходе бюджетных прений постепенно менялась сама власть, которая приучалась к диалогу с различными кругами общественности, понимая, что лишь в тесном партнерстве с ними она может обеспечить свои жизненные интересы. С другой стороны, и депутаты невольно корректировали свои подходы, стремясь договориться с правительством о конкретных бюджетных показателях. Член ЦК партии кадетов, думский журналист А. В. Тыркова вспоминала: «Бюджетные прения неизбежно втягивали, толкали депутатов на реальную работу, которая без сотрудничества с бюрократией была невозможна. Дело шло уже не об отвлеченных препирательствах с правительством, не об идеологических на него наскоках, как это было в первых двух Думах, не о межфракционных стычках, волновавших Третью Думу в первые месяцы ее существования. Теперь народные представители должны были обсудить насущные, ежедневные потребности государственного хозяйства, выражавшиеся в сотнях миллионов рублей. Цифры были красноречивее ораторов. Они говорили о размахе русской жизни, которую члены Думы на себя взяли. Для народных представителей первые бюджетные прения были своего рода государственным экзаменом»¹⁷¹.

¹⁷¹ Тыркова-Вильямс А. В. Воспоминания: То, чего больше не будет. М., 1998. С. 484.

ГЛАВА 6. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

Разделение властей – условная теоретическая конструкция. Как исполнительная власть участвовала в законотворчестве, так и законодательная – с полным основанием вмешивалась в дела управления¹. Прежде всего, это относилось к функции контроля над действиями администрации, которую часто брали на себя народные представители. Этот контроль, прежде всего, сводился к: а) праву проведения судебного разбирательства о деятельности высших должностных лиц²; б) вынесения вопроса о доверии к правительству (с соответствующими последствиями для состава последнего)³ и, наконец, в) право запросов (интерпелляции), которое среди всего выше названного только и оставалось Думе и Государственному совету.

§ 1. Право запросов

Право запросов – сравнительно новое явление в западноевропейской политической практике, если, конечно, исключить при этом давнюю британскую традицию, восходящую еще к концу XIV в.⁴ При этом в самой Англии право интерпелляций получило соответствующее юридическое оформление только в 1830-м. Палата лордов этой прерогативой и вовсе никогда не обладала⁵. Так, в Бельгии интерпелляции были признаны лишь в 1889 г., и только в 1901 г. была юридически прописана процедура их внесения. В Нидерландах до 1906 г. в регламенте законодательных палат ничего не было сказано о запросах. В Италии порядок внесения запросов стал регулироваться законодательством лишь в 90-е гг. XIX в. Во Франции в течение всего XIX в. право интерпелляции периодически упразднялось⁶. К началу XX в. оно совершенно отсутствовало в США⁷. Сравнительно скромное значение запросов в политической жизни было характерно для стран с т. н. дуалистическим режимом. Так, в Пруссии

¹ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908. С. 450–452.

² Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 664–667.

³ Там же. С. 667–672.

⁴ По мнению Ю. Гачека, право запросов возникло в Англии в XVIII в. (Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. Рига, 1912. Ч. 1. С. 139).

⁵ Там же. С. 140.

⁶ Труды Юридического общества при Императорском Санкт-Петербургском университете. СПб., 1911. Т. 3. С. 350–351. Сама процедура внесения запросов была юридически прописана лишь в 1909 г. (Там же. С. 360).

⁷ Там же. С. 351–352.

министры демонстративно покидали заседания палат, когда те приступали к обсуждению внесенных интерpellаций⁸.

Напротив, в рамках парламентарной модели право запросов приобретало едва ли не решающее значение, будучи тесно связанным с принципом ответственности правительства перед законодательными учреждениями. Так, во Франции из 46 кабинетов, существовавших с 1875 по 1906 гг., 15 ушли в отставку в результате парламентских запросов⁹.

Отсутствие ответственного правительства в России в определенной степени снижало значение интерpellаций, однако не отменяло его вовсе. Как писал еще в 1836 г. французский юрист Росси, «Воздействие представительных учреждений на ход государственных дел не есть только прямое и непосредственное, достигаемое законодательной деятельностью и голосованием бюджета. Существует также воздействие косвенное, несравненно более действенное. Сколько есть вещей, которых власть не делает, и которые даже не приходят ей в голову, благодаря тому, что существует гласное обсуждение, что существует право интерpellации. Поэтому, хотя нужно признать, что палаты в принципе не управляют, но они контролируют все отрасли управления. Все знают, что парламент тут, и это воздействие куда полезнее для народного благосостояния и для свободы, чем вырабатываемые законы и голосуемый бюджет»¹⁰. Иными словами, депутатские запросы – важный фактор формирования общественного мнения, с которым власть не могла не считаться¹¹.

В соответствии с 33-й статьей. Учреждения Государственной думы нижняя палата могла «обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным Правительствующему Сенату, с запросами по поводу таких последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений действий, кои представляются незакономерными»¹². Согласно этому положению, Дума не могла подавать запросы о деятельности Министерства Императорского двора, Ведомства учреждений императрицы Ма-

⁸ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 349.

⁹ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 657.

¹⁰ Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 766.

¹¹ В. Д. Набоков замечал, что право интерpellации находило свое детальное описание в законодательстве стран, не признававших парламентаризм. Напротив, при парламентарных режимах порядок подачи запросов практически не регулировался законодательством. Набоков из этого делал вывод, что право интерpellации вытекает из самой природы представительных учреждений. (Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 767).

¹² Журнал Министерства юстиции. 1906. № 3. С. 8. Это позволяло министрам отказывать Думе в разъяснениях по запросам, если последние не относились к сфере компетенции нижней палаты (Корф С. А. Русское государственное право. М., 1915. Ч. 1. С. 306).

рии, Собственной Его Величества Канцелярии, Канцелярии по принятию прошений¹³. Эта норма была наследием еще «булыгинских времен». Тогда право законосовещательного представительства вносить запросы министрам казалось большим достижением, на котором настояли члены совещания при министре внутренних дел, вопреки мнению самого А. Г. Булыгина¹⁴.

Запрос должен был быть подписан не менее 30 депутатов. Все интерpellации делились на две группы: простые и неотложные. Те из них, которые не считались неотложными, докладывались председателем Думы и передавались в комиссию по запросам. Интерpellации, по которым была заявлена срочность, изначально обсуждались на пленарном заседании, которое принимало решение – считать ли их неотложными или же нет. В случае положительного решения депутаты немедленно приступали к их обсуждению. После того, как запрос был принят Думой, министр должен был в течение месяца предоставить депутатам соответствующие разъяснения. Для сравнения французское законодательство также предоставляло министрам месяц для подготовки требуемого ответа. В Австрии этот срок равнялся неделе, в Бельгии – 8 дней, в Англии сами депутаты назначали время, когда они ожидали отчета со стороны исполнительной власти¹⁵. Согласно же прусской конституции, срок ответа министра на депутатский запрос никак не определялся¹⁶.

В соответствии с российским законодательством, если две трети нижней палаты признавали объяснения министра неудовлетворительными, председатель Государственного совета должен был предоставить дело на рассмотрение императора. Правда, Дума, даже абсолютным большинством порицая деятельность того или иного министра, никогда не пользовалась этим правом и не передавала запросы «на суд» верховной власти¹⁷.

¹³ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 658–659.

¹⁴ [Крыжановский С. Е.] Воспоминания: Из бумаг С. Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009. С. 64.

¹⁵ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 3 янв. 1910. № 1. Стб. 17.

¹⁶ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 364.

¹⁷ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 660–661. Об уникальности этой правовой нормы, в частности, говорил В. А. Маклаков на лекции в Тенишевском училище 17 марта 1909 г. Он недоумевал, почему признание министерского ответа на запрос неудовлетворительным требовало единодушного голосования 2/3 собрания, в то время как для принятия (или, напротив, отклонения) самых важных законопроектов было достаточно простого большинства». Кто следил за партийным составом Думы, кто знает нашу партийную нетерпимость, тот понимает, как трудно по какому бы то ни было вопросу характера политического собрать большинство 2/3 голосов. Недаром кассация неправильных выборов, где закон требует того же большинства, превратились почти в мертвую букву. За все три Думы было только два случая, где выборы были кассированы, а неправильностей и притом вопиющих в избирательном производстве было бесконечное множество» (ОПИ ГИМ. Ф. 31. Оп. 1. Д. 148. Л. 104об.).

Ключевую роль при рассмотрении интерпелляций играла комиссия по запросам. Во II Думе она не отвергла ни одну из них, однако подвергала их значительной редакции, следуя совету В. А. Маклакова, что «стрела должна быть отточенной», а, следовательно, сам запрос должен соответствовать прилагаемому материалу¹⁸. В III Думе комиссия взяла на себя значительно бóльшие полномочия. В самом начале своей деятельности при рассмотрении запроса о виленском охранном отделении комиссия заявила, что «она при рассмотрении заявлений о запросах не только должна устанавливать признаки незакономерности и квалифицировать их с юридической стороны, но путями, доступными для ее членов, может также входить в проверку в достоверности изложенных в заявлении о запросе фактов»¹⁹. В итоге запросы задерживались в комиссии на 4–6 месяцев²⁰ и обсуждались на общем собрании Думы не ранее 8 месяцев со дня их внесения депутатами. В результате этого многие интерпелляции лишались всякого смысла к моменту их включения в повестку пленарного заседания. Это относилось к запросам о деятельности С. К. Гершельмана, А. Н. Меллер-Закомельского, князя С. Д. Горчакова, А. А. Бирилева, которые за это время сменили должность или ушли в отставку, запросов о В. П. Ляхове, о столкновениях на Персидской границе, т. е. случаев, когда ситуация за время комиссионного разбирательства успела коренным образом измениться²¹. Однако при этом были исключения. Так, в период работы III Думы министры дали разъяснения по 9 запросам в день их принятия на пленарном заседании. На три депутатских запроса о подавлении рабочих волнений на Ленских приисках министр ответил на следующий день (11 апреля 1912 г.) после их внесения (10 апреля)²².

И все же в III Думе число запросов было существенно меньше, чем в I и II. Так, за 72 дня работы I Думы был внесен 391 запрос (250 из них были посвящены произволу местной администрации). Примечательно, что на 43 из них правительство дало свои разъяснения²³. Обсуждение запросов стало едва ли не ос-

¹⁸ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 74–75.

¹⁹ Там же. Стб. 76.

²⁰ Там же. Стб. 79.

²¹ Там же. Стб. 80.

²² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 186–187.

²³ Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 770. См.: Рябухин И. В. Роль депутатских запросов в работе I Государственной думы // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26–27 мая 2006 г. Пенза, 2006. С. 34–40.

новным времяпрепровождением переводумцев. Порой они дискутировали о запросах, посвященных самим себе. Так, депутат М. И. Михайличенко был избит во время демонстрации на Лиговском проспекте в Петербурге. На следующий день, будучи весь перебинтованный, так что были видны лишь глаза и нос, он уже участвовал в обсуждении запроса, посвященному этому событию²⁴. За 103 дня работы II Думы было внесено 37 запросов. Министры ответили на 7 из них²⁵. С 1 ноября 1907 по 18 декабря 1909 г. в Думу было внесено 67 запросов, т. е. в среднем около 30 запросов в год. К 1910 г. лишь 19 из них прошли все стадии обсуждения, из которых 12 было принято, 6 отклонено и по одному голосование не проводилось. Из оставшихся 48 запросов 3 были сняты самими инициаторами интерpellаций, 5 были заслушаны Думой, но министры по ним еще не выступали; 40 запросов лишь ожидали своей участи²⁶. Всего в III Думу было внесено 157 запросов. По 88 из них была объявлена спешность, по 5 – срочность. 19 запросов были взяты их авторами обратно²⁷. В итоге 80 заявлений было Думой рассмотрено. 13 из них были отклонены, 2 переквалифицированы в вопросы, по трем были приняты формулы переходов, по одному заявлению не было постановления, одно было взято обратно, 60 запросов было предъявлено правительству. В 54 случаях были заслушаны разъяснения министров. По 7 запросам они были признаны удовлетворительными, по 15 – неудовлетворительными. В 44 случаях были приняты формулы переходов к очередным делам²⁸. 98 запросов остались нерассмотренными²⁹.

Журналист Л. Неманов для сравнения приводил сведения, как часто использовали право интерpellации в западноевропейских государствах. Так, в Англии лишь в одном 1903 г. правительство дало устные ответы на 2554 запроса и письменные – на 1992 запроса. Причем количество запросов со временем лишь нарастало³⁰. В 1847 г. их было только 129, в 1860 г. – 699, в 1880 – 1546, в 1890 – 4407, в 1900 – 5106, в 1901 г. – 6448, в 1902 г. – 7168³¹. В сентябре 1909 г. Н. А. Хомяков рассказывал, как он сам был свидетелем того, что за одно заседание английского парламента было принято 68 за-

²⁴ [Крыжановский С. Е.] Указ. соч. С. 93–94.

²⁵ Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 770.

²⁶ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 81–82.

²⁷ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 191.

²⁸ Там же. С. 193.

²⁹ Там же. С. 205.

³⁰ Неманов Л. Указ. соч. Стб. 81–82.

³¹ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 357.

просов³². В Австрии за период с 1901 по 1905 гг. министры представили разъяснения по 2946 запросам³³. Однако были и противоположные примеры. В Пруссии в 1887–1906 гг. в год вносилось от 1 до 11 запросов³⁴.

Согласно 40-й статье Учреждения Государственной думы, депутаты имели право задавать «вопросы» министрам, обращаясь к ним «за разъяснениями, касающимися рассматриваемых ею (Думой. – К. С.) дел»³⁵. Учреждение Государственной думы никак не регламентировало порядок обращения к министрам с вопросами. Также и проект Наказа, разработанный I Думой, не устанавливал никаких ограничений для депутатов³⁶. Они были введены Наказом III Думы³⁷. В соответствии с ними вопрос вносился на обсуждение нижней палаты по инициативе не менее, чем 30 депутатов, и только если получал одобрение большинства, передавался министру. Также вопросы имели право задавать думские комиссии независимо от их численности³⁸. В 1907–1910 гг. заявления о вопросах передавались в комиссию по запросам, с 1910 г. – в профильную комиссию³⁹. Министр имел право не отвечать, если обсуждаемая проблема не подлежала огласке⁴⁰.

С 1 ноября 1909 по 18 декабря 1909 г. в Думу было внесено 12 вопросов, и еще 2 запроса были переквалифицированы в вопросы. Причем все они прошли первоначальное обсуждение в комиссии. На пленарном заседании были заслушаны ответы лишь по 4 из них. На 3 вопроса министры так или иначе дали разъяснение в ходе коммиссионных обсуждений. 7 остались без ответа⁴¹. Кроме того, в силу чрезвычайно трудной процедуры внесения вопросов, в действительности они доходили до пленарного заседания за срок от 1 до 7 месяцев⁴². За все время работы III Думы было внесено 42 заявления в порядке 40-й статей. Учреждения Государственной думы. Общим собранием было принято 12 вопросов, один отклонен, четыре были сняты после объяснений правительства, один дублировал уже принятые к рассмотрению запросы. Всего не было рассмотрено 24 заявления о вопросах. 4 из них были сняты самим авторами, 3 утратили

³² Беседа с Н. А. Хомяковым // Новая Русь. 18 сент. 1909. № 276.

³³ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 81–82.

³⁴ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 363.

³⁵ Журнал Министерства юстиции. 1906. № 3. С. 9.

³⁶ Внутренний распорядок Государственной думы. М., 1907. С. 68.

³⁷ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 3 янв. 1910. № 1. Стб. 17–18.

³⁸ Там же. Стб. 18.

³⁹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 195.

⁴⁰ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 662.

⁴¹ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 3 янв. 1910. № 1. Стб. 19.

⁴² Там же. Стб. 20.

свое значение в силу внесения правительственных законопроектов. По 14 из них правительство дало свое объяснения еще до их рассмотрения на пленарном заседании⁴³.

И запросы, и вопросы адресовались правительству практически исключительно нижней палатой. Государственный совет пользовался правом интерpellации чрезвычайно редко. Так, за первые семь сессий его работы был принят лишь один запрос⁴⁴.

Далеко не всегда претензии депутатов к правительству оформлялись в виде запросов. Удобным поводом для обсуждения (а иногда и осуждения) министерской работы служило утверждение государственной росписи. Этому соответствовал и опыт западноевропейских стран, где право интерpellаций было тесным образом связано с бюджетным правом. По словам французского экономиста господина Жеза, «можно даже констатировать тенденцию отсылать интерpellации к обсуждению тех или иных глав бюджета, с которыми они связаны»⁴⁵. Так, во Франции при обсуждении бюджета на 1911 г. более 200 депутатов заявили о своем желании выступить по смете Министерства земледелия и 152 – о расходах по военному, морскому ведомствам и Министерству почт и телеграфов. Это заметно задерживало принятие бюджета. Государственная роспись на 1911 г. была утверждена лишь 13 июля 1911 г. В итоге 8 ноября того же года парламент внес изменение в регламент палаты, в соответствии с которым «никакая интерpellация не может быть связана с обсуждением бюджета». Однако это не смогло коренным образом исправить положение. Бюджет на 1913 г. был принят 30 июля 1913 г.⁴⁶

Схожим образом дело обстояло и в России. В Думе утверждение каждой сметы сопровождалось рекомендациями соответствующему ведомству, которые обычно выдвигали докладчики бюджетной комиссии. В сущности, это имело характер интерpellации. Депутаты публично заявляли о недостатках в работе министерства, а правительственные чиновники были вынуждены публично оправдываться. В ряде случаев это имело скандальный характер. Так, при обсуждении сметы Главного артиллерийского управления была вынесена резолюция, что его деятельность несет опасность для обороны страны⁴⁷.

⁴³ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 197.

⁴⁴ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 658.

⁴⁵ Цит. по: Алексеев А. А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. 1915. № 8. С. 54.

⁴⁶ Там же. С. 55.

⁴⁷ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 91–92.

Перед нижней палатой стояла задача организации обсуждения депутатских запросов. III Дума отводила на них ползаседания в неделю. Причем часто их обсуждение откладывалось, так как возникали срочные вопросы законодательного характера⁴⁸.

Проблема ограничения права интерpellации ставилась и в западноевропейских парламентах. Так, в Бельгии запросы могли рассматриваться лишь один день в неделю, только во вторник. Причем регламент обсуждения был весьма жесткий: депутат, поднимавший вопроса, не мог говорить более получаса. После него могли выступать лишь четыре парламентария – по 15 минут каждый. В Норвегии запросы не могли обсуждаться более 2 часов⁴⁹.

Такого рода меры предосторожности были неслучайными. По мнению В. Д. Набокова, в современных условиях редкие запросы имели целью получение информации. По большей части их можно было поделить на три группы. Значительная часть запросов выносилась на обсуждение исключительно с целью обструкции работы законодательного представительства. Некоторые интерpellации выдвигались депутатами по просьбе правительства, которое желало высказать свою позицию по тому или иному поводу. Однако ключевая задача большинства запросов – вынести ту или иную проблему на суд общественного мнения⁵⁰.

Интерpellации, возбуждаемые в Государственной думе, вполне соответствовали этой классификации. Многие запросы (если не их большинство) не представляли особого интереса ни для депутатов, ни для публики – и так или иначе затягивали законотворческий процесс. 4 февраля 1912 г. один из присутствовавших на заседании Думы так описывал обсуждение запроса в нижней палате: «Когда прошло первое волнение..., почувствовал вдруг страшную скуку, с трибуны повествует оратор, а его никто не слушает. Председательствовавший Родзянко почему-то позванивает колокольчиком, но так лениво, сонно, что думается, сам себя хочет пробудить от одолевшего его стихийного сна. Кто-то уже в полном смысле задает храповицкого. К нему осторожно подплывает пристав и очень, очень осторожно старается его пробудить»⁵¹.

Порой само правительство выступало действительным инициатором депутатских интерpellаций, подготавливая таким образом вопросы к самому себе. Так, в мае 1907 г. граф А. А. Бобринский по согласованию с П. А. Столыпиным от имени фракции правых внес в Думу запрос о фактах покушения на жизнь императора. Причем

⁴⁸ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 80–81.

⁴⁹ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 657–658.

⁵⁰ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 352–353.

⁵¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 560. Л. 403.

глава правительства и депутат предварительно оговорили характер будущего обсуждения. Примечательно, что премьер пошел на этот шаг, не поставив в известность своих коллег по Совету министров⁵². Как раз отвечая на этот запрос, 7 мая 1907 г. Столыпин обозначил свою позицию относительно обыска на квартире И. П. Озола и задержания депутатов социал-демократической фракции⁵³.

Основным адресатом запросов было общество, читавшее периодические издания и регулярно знакомившееся со стенографическими отчетами о заседаниях Думы. По этой причине обсуждение депутатских запросов зачастую приобретало характер политической демонстрации. 19 ноября 1908 г. В. А. Маклаков так определял основную цель интерpellаций: «Нас, когда мы предъявляем запрос, интересуют не столько индивидуальные черты данного беззакония, сколько то, что за этой индивидуальной незакономерностью почти всегда скрывается целая система, которую надо обличать и которой надо положить конец»⁵⁴.

В этом отношении весьма показательно распределение запросов по фракциям. В III Думе больше всех запросов внесла социал-демократическая фракция (46), второе место занимали кадеты (38 запросов). Самые многочисленные октябристы подали 22 заявления, правые – 15, трудовики – 12, националисты – 6, прогрессисты – 5, беспартийные – 4, умеренно-правые, польское коло – 2, члены мусульманской фракции, польско-литовско-белорусской группы, правые октябристы – по одному заявлению⁵⁵. Таким образом, абсолютное большинство запросов (101 из 155 фракционных заявлений) было инициировано оппозицией. Согласно воспоминаниям С. П. Мансырева, уже в IV Думе 9/10 времени комиссии по запросам уходило на подготовку заключений об интерpellациях социал-демократов, которые были составлены по одному шаблону и чаще всего были мало обоснованы⁵⁶.

Не менее информативна статистика об адресатах интерpellаций в период работы III Думы. 51 запрос был обращен председателю Совета министров, 71 запрос – министру внутренних дел, 19 – министру юстиции, 12 – военному министру, 11 – министру народного просвещения, 10 – министру финансов, столько же – министру торговли и промышленности, 5 – морскому министру, 4 – заместителю на Кавказе и главному управляющему землеустройством и земледели-

⁵² Коковцов В. Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 230–231.

⁵³ Столыпин П. А. Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете, 1906–1911 гг. М., 1991. С. 83–85.

⁵⁴ Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 771.

⁵⁵ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 192.

⁵⁶ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. 2. С. 26.

ем, 2 – министру иностранных дел и министру путей сообщения, 1 – государственному контролеру⁵⁷. Учитывая, что большая часть легислатуры III Думы пришлось на годы премьерства П. А. Столыпина, бывшего в то же время и министром внутренних дел, можно утверждать, что подавляющее число запросов было адресовано лично главе правительства, а, следовательно, имело общеполитический характер.

Аналогичным образом обстоит дело и с вопросами, поданными по 40-й статье. Учреждения Государственной думы. 8 вопросов (из 42) адресовались председателю Совета министров, 17 – министру внутренних дел⁵⁸.

Особое внимание депутатов к проблеме формирования общественного мнения подчеркивается также и всплеском запросов в пятую сессию, предшествовавшую выборам в IV Думу: в первую сессию было внесено 24 запроса, во вторую сессию – 32, в третью сессию – 26, в четвертую сессию – 34, в пятую сессию – 41⁵⁹.

По словам октябриста С. И. Шидловского, «у нас запросы вносились обыкновенно исключительно для того, чтобы произнести большую речь, да еще немедленно, почему заявлялась срочность. Речь вызывала контр-речь, на все это шло время». Это с очевидностью контрастировало с английской традицией интерпелляций, которые сводились собственно к вопросам депутатов к министрам⁶⁰.

Обсуждение запроса в Думе – лишь один из способов формирования общественного мнения и, соответственно, давления на правительство. Депутаты стремились использовать весь арсенал средств, находившийся в их распоряжении. Так, в марте 1914 г. один из руководителей московской группы «Союза 17 октября» К. Э. Линдеман настоял на том, чтобы его однопартийцы внесли запрос о монахах-имяславцах Пантелеймонова монастыря на Афоне, преследовавшихся Святейшим Синодом за свои религиозные убеждения. Одновременно он организовал соответствующую кампанию в прессе – в октябристском «Голосе Москвы»⁶¹ и в правомонархической «Грозе»⁶². На квартире октябриста Е. П. Ковалевского устра-

⁵⁷ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 1. Общие сведения. С. 192–193.

⁵⁸ Обзор деятельности Государственной думы... С. 197.

⁵⁹ Там же. С. 193.

⁶⁰ Шидловский С. И. Воспоминания. Берлин, 1923. Т. 1. С. 123. В Думе задумывались, как сделать запрос более эффективным средством воздействия на общественное мнение. Свой вариант был предложен в феврале 1909 г. тульскими октябристами, которые советовали одновременно вносить 30–40 аналогичных запросов, что подчеркивало наличие проблемы всероссийского масштаба (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 369. Л. 38).

⁶¹ Там же. Д. 984. Л. 359.

⁶² Там же. Л. 354.

ивались многолюдные собрания, посвященные этому вопросу⁶³. Впрочем, не бездействовали и противники запроса, очевидно вдохновлявшиеся обер-прокурором Святейшего Синода В. К. Саблером. Они намеренно затягивали его обсуждение⁶⁴, инициировали ответную кампанию в печати (например, в газете «Земщина»)⁶⁵.

Думцы тщательно оберегали источники своей информации, желая своими смелыми разоблачениями произвести впечатление на публику. Иногда это приводило к прямо обратному эффекту: непроверенные данные, сомнительные доказательства лишь дискредитировали сам запрос. По мнению А. И. Шингарева, эта ситуация имела место в связи с выступлениями трудовика А. А. Булата по делу Азефа: «Булат, ради своего самолюбия, испортил два главных заседания и защищал по праву прозвище “ослиной головы”. И все из раздутого партийного тщеславия. Он прятал и никому не говорил до последней минуты свои “факты” и устроил дурацкий “пуфф”»⁶⁶.

Правительство, опасаясь думских запросов, иногда было готово идти на определенные уступки. Так произошло в 1908 г., когда возникла угроза исключения всех вольнослушательниц из университетов. Фракция социал-демократов готовила соответствующий запрос, который мог обернуться настоящим скандалом. Октябристы упростили социал-демократа Н. С. Чхеидзе не торопиться с его внесением, а сами добились приема у П. А. Столыпина. Вскоре Гучкову позвонил премьер-министр: «Александр Иванович, все налажено, государь дал лично от себя распоряжение, чтобы никаких репрессивных мер в отношении тех, которые уже приняты не было, а что касается допуска женщин в университеты, будет законодательная мера»⁶⁷.

Само значение запросов в думской жизни силою обстоятельств меняло процедуру их рассмотрения. Вопреки действовавшему законодательству, представители правительства выступали со своими объяснениями еще на начальном этапе обсуждения запросов, когда они отвечали не Думе, а отдельным депутатам, внесшим интерpellацию. Нижняя же палата часто не ограничивалась принятием или отклонением запроса, а выносила резолюцию, выражавшую отношение Думы к обсуждавшейся проблеме⁶⁸.

⁶³ Там же. Д. 985. Л. 420.

⁶⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 984. Л. 343.

⁶⁵ Там же. Д. 985. Л. 405.

⁶⁶ Там же. Д. 370. Л. 44.

⁶⁷ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 118–119.

⁶⁸ Кокошкин Ф. Ф. О порядке обсуждения запросов в Думе // Русские ведомости. 14 февр. 1909. № 36.

§ 2. Дума и государственный контроль

В соответствии с пунктом 3 статьи 31-й Учреждения Государственной думы нижняя палата была вправе не только утверждать бюджет, но и следить за его исполнением. Для этого ей предоставлялись на рассмотрение отчеты Государственного контроля⁶⁹. По мнению И. Яшунского, эта норма была заимствована из сметных правил 1862 г., в соответствии с которыми отчет об исполнении росписи ежегодно вносился на обсуждение Государственного совета⁷⁰. Яшунский считал, что этот документ обычно имел формальный, бухгалтерский характер, «проверенный единственно в кассовом отношении»⁷¹. В Продолжении Свода законов издания 1906 г. эта статья была отредактирована: Государственный совет был заменен на Государственную думу, что ставило перед юристами практически неразрешимый вопрос о контрольных полномочиях верхней палаты⁷². Сам же Государственный контроль считал необходимым предоставлять свои отчеты лишь в Думу⁷³.

Примечательно, что это произошло по инициативе самого государственного контролера Д. А. Философова. Когда в начале 1906 г. встал вопрос о перераспределении полномочий прежнего Государственного совета, было предложено отнести рассмотрение отчета об исполнении росписи к прерогативам его Второго Департамента. Философов, желая повысить статус своего ведомства, настоял на необходимости предоставлять отчеты депутатам⁷⁴.

Эта думская прерогатива была тем более значима, что планировавшиеся расходы бюджета далеко не всегда совпадали с действительными⁷⁵. Казалось бы, отчеты Государственного контролера свидетель-

⁶⁹ Журнал Министерства юстиции. 1906. № 3. С. 7. В 1908 г. Государственная дума пыталась создать и собственные контрольные органы. Подавляющее большинство нижней палаты высказалось за создание особой депутатской комиссии, которая должна была выяснить причины убыточности казенных и частных железных дорог. Совет министров высказался категорически против этой инициативы, считая, что она противоречит Учреждению Государственной думы. В итоге это предложение депутатов не было реализовано. Этот вопрос еще тем интересен, что, выступая по этому поводу в Думе, В. Н. Коковцов произнес хрестоматийные слова: «У нас, слава Богу, еще нет парламента». Так, он парировал аргумент П. Н. Милокова о необходимости создания парламентской следственной комиссии (Коковцов В. Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 266–269). Примечательно, что и кадет А. И. Шингарев признавал, что Дума неправомочна создавать такого рода анкетные комиссии, и этот ее шаг обозначал попытку расширения ее полномочий явочным порядком. (Там же. С. 270).

⁷⁰ Яшунский И. Государственный контроль и Государственная дума // Право. 17 март. 1913. № 11. Стб. 662.

⁷¹ Там же. Стб. 663.

⁷² Там же. Стб. 663–664.

⁷³ Плехан И. С. Кассовые и бухгалтерские правила и бюджетный контроль. СПб., 1912. С. 741–742.

⁷⁴ Яшунский И. Указ. соч. Стб. 666.

⁷⁵ Там же. Стб. 659.

ствовали о все возрастающей финансовой дисциплине правительства. Так, расходы на 1908 г. отличались от запланированных более, чем на 75 млн. руб. (т. е. около 3 % всего бюджета)⁷⁶. В 1909 г. – на 12,5 млн. руб. (около 0,5 %). В 1910 г. – на 5 млн. (т. е. около 0,2 %)⁷⁷. Однако эти цифры не учитывали сверхсметных ассигнований из прежних «сбережений» или т. н. свободной наличности. Прибегая к неизрасходованным кредитам прежних лет, в 1908 г. правительство потратило 21,3 млн. руб., в 1909 г. – 14,7 млн. руб., в 1910 г. – 26,1 млн. руб. В 1908 г. из свободной наличности было отпущено 65,2 млн. руб., в 1909 г. – 32,5 млн. руб., в 1910 г. – 20,8 млн. руб. Таким образом, в 1908 г. правительство превысило смету расходов на 161,5 млн. руб. (около 6,5 % бюджета), в 1909 г. – на 59,7 млн. руб. (около 2,3 %), в 1910 г. – на 51,9 млн. руб. (около 2 %)⁷⁸.

Депутаты могли бы воспользоваться этой информацией как важным «козырем» в переговорах с правительством. Однако эффективная работа нижней палаты в этой области так и не была налажена. Например, отчет об исполнении росписи на 1908 г. Дума рассмотрела лишь в 1912 г., т. е. ближе к окончанию своей легислатуры⁷⁹. Характерно, что большая часть докладов комиссии по исполнению государственной росписи доходов и расходов составлялась канцелярией Думы⁸⁰. Еще 7 марта 1907 г. Ф. И. Родичев отмечал, что контрольная деятельность требует особого опыта и знаний, которых явно не хватало в нижней палате⁸¹. Значительная доля вины лежала и на самом Государственном контроле, который регулярно задерживал свои отчеты⁸².

Кроме того, невысокая эффективность работы думской комиссии в значительной мере объяснялась тем, что в законодательстве не прописывалось право нижней палаты так или иначе реагировать на выводы Государственного контроля, принимать необходимые меры по отношению к недобросовестным чиновникам⁸³. Ключевой же вопрос, возникавший в связи с рассмотрением отчета государственного контролера, заключался в его фактической зависимости от Совета министров, членом которого он состоял. Иными словами, он должен

⁷⁶ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 3. Рассмотрение государственных росписей. С. 38.

⁷⁷ Там же. С. 39.

⁷⁸ Там же. С. 40–41.

⁷⁹ Яшунский И. Указ. соч. Стб. 660. В действительности и дореформенный Государственный совет фактически не имел опыта рассмотрения отчета, обычно лишь принимая его к сведению. (Там же. Стб. 665).

⁸⁰ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 157об. – 158.

⁸¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв II. Сессия II. СПб., 1907. Ч. 1. Стб. 278.

⁸² РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 167. Л. 40об.

⁸³ Яшунский И. Указ. соч. Стб. 665–666, 669.

был контролировать учреждение, которому сам был подотчетен⁸⁴. Причем, это положение противоречило существовавшим нормативным актам. Так, в соответствии с указом от 14 апреля 1906 г., «ревизионная деятельность Государственного контроля ни в каком отношении не подлежит компетенции Совета министров, на предварительное обсуждение которого не должны вноситься ни Всеподданнейшие доклады государственного контролера по ревизионным делам, ни всеподданнейшие его отчеты»⁸⁵.

Эта, в сущности, нереализованная норма в полной мере соответствовала западноевропейской традиции. Так, в Англии в 1866 г. была учреждена должность государственного контролера, назначаемого пожизненно монархом и независимого от кабинета министров. Государственный контролер отвечал перед Палатой общин. Именно он должен был следить за исполнением бюджета. Лишь с его санкции Английский банк выдавал кредиты правительству⁸⁶. Государственный контролер ежегодно предоставлял парламенту отчет о расходовании правительством бюджетных средств. «Он рассматривает самые ничтожные расходы, даже равные одному или двум фунтам, если только есть хоть малейшее основание предполагать, что они сделаны неправильно»⁸⁷. В Дании, Швеции и Норвегии парламенты выбирали для этих целей особых ревизоров. В Австрии, Бельгии, Болгарии, Испании, Греции, Люксембурге, Нидерландах, Португалии, Пруссии, Румынии, Турции существовали счетные комиссии, ответственные исключительно перед депутатами⁸⁸. Лишь во Франции ситуация напоминала российскую. Там министр финансов, т. е. член кабинета, осуществлял контроль за исполнением бюджета, о чем ежегодно докладывал главе исполнительной власти⁸⁹.

⁸⁴ Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. III. Сессия II. СПб., 1909. Ч. 2. Стб. 1660; Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907–1915 гг.: В 2-х т. М., 2000. Т. 2. С. 239. Схожая ситуация имела место и в случае с другим контрольным учреждением – Правительствующим Сенатом, который лишь регистрировал решения верховной власти, не задаваясь вопросом об их правомерности. По сведениям В. А. Маклакова, в большинстве случаев сенаторы узнавали о законе после его опубликования. Это объяснялось тем, что обер-прокурор при получении закона автоматически отдавал его в типографию. Сам же обер-прокурор был сменяемым чиновником, подотчетным генерал-прокурору, т. е. министру юстиции. Это фактически снимало вопрос о возможности независимого сенатского контроля над законотворчеством (Государственная дума. Стенографические отчеты. Сост. III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 4. Стб. 317; см. также: там же. Сост. IV. Сессия II. СПб., 1914. Ч. 2. Стб. 790–794).

⁸⁵ Цит. по: Яшунский И. Указ. соч. Стб. 668.

⁸⁶ Алексеев А. А. Юридическое значение бюджетного закона // Журнал Министерства юстиции. 1913. № 4. С. 6–7; Озеров И. Х. Финансовое право. М., 1905. Вып. II. С. 27.

⁸⁷ Дэйси А. В. Основы государственного права Англии: Введение в изучение английской конституции. М., 1907. С. 366.

⁸⁸ Гачек Ю. Указ. соч. С. 152.

⁸⁹ Алексеев А. А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. Сент. 1915. № 7. С. 36–37.

Еще Д. А. Философов ставил вопрос о выведении государственного контролера из состава Совета министров. Большинство в правительстве было категорически против, так как это решение ставило под вопрос дальнейшее существование объединенного кабинета. Министры напоминали, что ревизионная деятельность не входила в сферу компетенции правительства. Следовательно, Государственный контроль и так был вполне независим⁹⁰. На заседании Совета министров 13 февраля 1907 г. ставился вопрос о предоставлении ведомству еще большей автономии в его ревизионной деятельности⁹¹. На большее не стоило и рассчитывать. Впоследствии государственный контролер П. А. Харитонов доказывал депутатам, что независимость его ведомства от Совета министров немыслима в России. Он напоминал, что Государственный контроль с момента своего образования обладал и управленческими функциями. Это ставило его в один ряд с прочими министерствами. Дабы исправить сложившуюся ситуацию, следовало упразднить уже существовавшее и эффективно работавшее учреждение⁹².

Депутаты не могли вполне доверять Государственному контролю, отказывавшему нижней палате во всех материалах, на основе которых и составлялись отчеты⁹³. В III Думе даже ставился вопрос о создании собственного органа, который смог бы контролировать деятельность администрации. Речь шла о т. н. анкетной комиссии для обследования состояния железнодорожной отрасли. В апреле 1908 г. правительство выступило категорически против создания институтов парламентского контроля. В этой связи и были сказаны известные слова В. Н. Коковцова: «У нас, слава Богу, нет парламента»⁹⁴. Тем не менее, Совет министров пошел навстречу депутатам. Была организована соответствующая правительственная комиссия, в которую были включены три члена Думы⁹⁵. И в дальнейшем исполнительная власть привлекала народных избранников к работе подобных экспертных групп. Так, в октябре 1908 г. 13 депутатов, входивших в бюджетную комиссию, были включены в правительственное совещание о понижении цен на сахар и регулировании поставок спирта⁹⁶.

⁹⁰ Библиотека РГИА. Коллекция печатных записок. № 52. Записка П. Х. Шванебаха 1 февраля 1907 г. С. 1–2.

⁹¹ Особые журналы Совета министров царской России. 1907 год. М., 1984. Ч. 2. С. 438.

⁹² Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв IV. Сессия I. СПб., 1913. Т. 4. № 43. Стб. 3.

⁹³ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 178. Л. 2, 3, 6, 13–15.

⁹⁴ Коковцов В. Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 268–269.

⁹⁵ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Ч. 2. Стб. 1664.

⁹⁶ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 212, 214.

В ряду всех прочих полномочий представительных учреждений их контрольные функции кажутся наименее значимыми. Очевидно, что при создании Думы и реформировании Государственного совета верховная власть отнюдь не стремилась к установлению эффективного депутатского надзора за правительственной администрацией. Тем более важно, что скромный «инструментарий», имевшийся в распоряжении представительных учреждений, заставлял считаться с собой и высшую бюрократию. Это объяснялось не столько продуктивностью работы депутатов, сколько природой их власти. Вольно или невольно народные избранники обращались к общественному мнению, которое были вынуждены учитывать и в правительственных кругах.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законопроект до того, как быть подписанным императором, проходил необходимые этапы подготовки и обсуждения, со свойственными им приемами работы, подходами, критериями оценки. Его ждала общественная экспертиза в думских комиссиях, политическая дискуссия на пленарных заседаниях нижней палаты, наконец, оценка с точки зрения управленческой практики и интересов различных групп влияния в Государственном совете. Неизбежно возникали конфликты «на стыке» между этими этапами, так как каждый из них предполагал свой ритм, стиль работы. Эти противоречия не имели явно выраженной идеологической окраски. Более того, в думских комиссиях и Государственном совете один и тот же вопрос мог находить поддержку политических сил прямо противоположной направленности. Неизбежные конфликты часто затягивали принятие жизненно важных решений, побуждали участников законотворческого процесса к «игре» на противоречиях, требовали от правительства известной тактической гибкости.

Такой порядок вещей был во многом создан самим законодателем. 24 марта 1911 г. на заседании верхней палаты А. Ф. Кони так определял своеобразие двухпалатной системы в России: «В действие законодательного механизма входят три фактора работы – Государственная дума, Государственный совет и правительство. Первая, при всей ее важности и глубоком значении в государственном организме, выражая разнообразие взглядов значительной части населения, является ареною борьбы организованных партий. Может случиться, что, несмотря на значительность мотивов голосования каждой из них, решение будет постановлено в разгаре добросовестного увлечения и явится результатом работы, продиктованного страстью...». По мнению Кони, свои недостатки были и в деятельности Совета министров: «Ему приходится тоже спускаться на арену борьбы и иметь, вместе с тем, непосредственное соприкосновение с пестрыми явлениями злободневной действительности. При этом может страдать правильная перспектива, благодаря чему утрачиваются истинные контуры вещей и событий...». В итоге именно Государственный совет позволял сбалансировать политическую систему Российской империи: «Верхняя палата, состоящая из умудренных опытом жизни и по большей части прошедших школу управления людей, не только выбранных, но и призванных с министерских кресел, с постов генерал-губернатора и т. п., из людей, стоящих вне острой борьбы партий и в некотором отдалении, помогающим обнять взором вопрос в его совокупности и соотношениях»¹.

¹ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VI. 1910–1911. СПб., 1911. Стб. 1431–1432. 3 января 1914 г. член фракции националистов Л. В. Половцев писал: «Пришлось мне слышать верное определение законодательной деятельности трех элементов, т. е. Государственной думы, правительства и Государственного совета, а именно

Показательно, что министры по-разному готовились к выступлениям в нижней и верхней палатах. С. И. Тимашев вспоминал, что «для успеха в Думе надо было действовать скорее на чувства слушателей, чем на рассудок; научные обоснования проектов, подкрепление их вереницами цифр, исторические справки – все это мало воспринималось слушателями, вызывая скуку, утомление, причем интерес к очередной теме падал; напротив, эффектная фраза, удачное сравнение, тонкая ирония по адресу противников – такие приемы оратора более всего поднимали настроение слушателей, располагали их в пользу защищаемого проекта и обеспечивали его успех». Совсем иное требовалось в верхней палате: «строго логическое построение речи, исчерпывающая мотивировка проекта, подкрепленная возможно подробными данными, ценились по достоинству и такие “деловые” речи, как бы длинны они не были, выслушивались с полным вниманием»².

И министрам приходилось каждый раз быть убедительным, так как на любом этапе обсуждения законодательной инициативы их могло ждать совершенно неожиданное фиаско.

И министрам, и депутатам, а, главное, обществу, в целом, приходилось принаравливаться к существованию представительных учреждений, которые самым активным образом участвовали в законотворческом процессе. В 1906–1917 гг. постепенно складывалось парламентское (в сущности, обычное) право, которые определяло «правила игры» часто помимо и вопреки Основным государственным законам 23 апреля 1906 г. К этому стремилась I Дума, яростно «штурмующая» «бастионы старого режима». Этого добивалась II Дума, «осаждающая» правительство П. А. Столыпина. Однако прямое выступление результатов не дало. Тихая, никем не замеченная «революция» свершилась в годы работы «скучной» и «законопослушной» III Думы. Именно планомерная работа с правительственными законопроектами и, прежде всего, с бюджетом обеспечила депутатам необходимые рычаги давления на исполнительную власть.

По словам А. И. Гучкова, П. А. Столыпин в частных беседах говорил: «Хотя бы еще одну Думу, как третью, – тогда бы вопрос о народном представительстве был бы решен навсегда»³. Эта точка зрения была созвучна той, что заявляли и сами депутаты. Так, Н. А. Хомяков в качестве важнейшей исторической заслуги III Думы выдвигал то, что она «укрепила самый принцип представительного управления,

сравнение с лебедем, раком и шукой: лебедь рвется в облака, шука тянет в воду, а рак по физическим качествам своим пьтится назад. Ну, очевидно, что законодательный воз и ныне там» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 981. Л. 10).

² С. И. Тимашев: Жизнь и деятельность... С. 260.

³ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907 – 1915 гг.: В 2-х т. М., 2000. Т. 2. С. 335.

приучила правительство к конституционному режиму и заставила его быть осмотрительным в своих поступках и решениях»⁴.

За годы работы III Думы правительство внесло в нее 2572 законопроекта. 106 из них были взяты обратно министерствами на дальнейшую разработку. 2346 были приняты Думой, а 79 отклонены. 31 законопроект был отвергнут Государственным советом, 26 возвращены верхней палатой в Думу, а 94 поступили в согласительные комиссии. 2197 законопроектов были подписаны императором. Два раза он воспользовался правом вето. 215 законопроектов так и не были рассмотрены депутатами⁵. При всей своей внушительности эти цифры говорят не так много. Значительная часть утвержденных законопроектов относилась к «вермишели». Важнее другое: правительственные инициативы существенно корректировались депутатами и членами Государственного совета. Постепенно менялась и структура бюджета.

Кроме того, за годы работы представительные учреждения обрели права, в которых отказывали им Основные государственные законы. В частности, депутаты активно вмешивались в разрешение вопросов, связанных с обороноспособностью страны. В итоге в заслугу III Думы Н. А. Хомяков ставил более рациональное распределение войск в пределах империи и совершенствование военного хозяйства России⁶. Это же отмечал и А. И. Звегинцев⁷. Депутаты вникали во все детали управления вооруженными силами. 17 июня 1908 г. военный министр А. Ф. Редигер показал императору доклад бюджетной комиссии, где ставился вопрос о снабжении армии папахами. Николай II чрезвычайно удивился, заметив, что скоро Дума начнет решать, какие использовать типы повозок в армии⁸.

Верховная власть не вполне осознала масштабы политической трансформации, которую пережила Россия в 1906–1917 гг. В ближайшем окружении императора свысока относились к народному представительству, подумывали о его упразднении и чаще всего предпочитали с ним не считаться. Депутаты вполне оправданно на это обижались. В годы Первой мировой войны эту обиду, переходившую в ярость, – уже не скрыть. Именно в это время центр принятия политических решений окончательно смещался в сторону Ставки и Царского Села. Однако силы, стоявшие за Таврическим дворцом, не привыкли к тому, чтобы их игнорировали. В итоге даже консервативные элементы оказались в оппозиции, а сама Дума вместо того, чтобы способствовать общественной стабильности, стала источником социально-политической энтропии.

⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 12.

⁵ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 172.

⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 12.

⁷ Там же. Л. 15.

⁸ Поливанов А. А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907–1916 гг. М., 1924. С. 47.

История деятельности первых
Государственных дум
дореволюционной России:
сравнительный анализ
традиций правотворчества

Редактор: Кириленко Ю. П.

Корректор: Токарева О. Е.

Компьютерная верстка: Глазкова А. Ю.

Подписано в печать 19.03.2013 г.

Формат 60х90/16. Печ. л. 15. Печать офсетная

Заказ № 37. Тираж 1500 экз.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»

300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а