

Заглавие статьи	МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ, 1906-1914 годы
Автор(ы)	К. А. СОЛОВЬЕВ
Источник	Российская история , № 4, 2009, С. 60-76
Рубрика	• Внутренняя политика России в начале XX века
Место издания	Москва, Россия
Объем	72.9 Kbytes
Количество слов	9232
Постоянный адрес статьи	http://www.ebiblioteka.ru/browse/doc/20473336

МЕХАНИЗМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ, 1906-1914 годы

Автор: К. А. СОЛОВЬЕВ

Дискуссия о политической системе думской монархии - один из "вечных вопросов" отечественной историографии. Спор о природе новой политической системы (и главное - о том, насколько она была новой) начался еще до ее рождения. Многие аргументы последующих исследователей были озвучены участниками царскосельских совещаний, разработавшими текст "Основных законов". В значительной мере это объясняется тем, что и у тех, и у других был один предмет обсуждения - законы, которые одни составляли, а другие - анализировали. Формально-юридический подход оставлял политическую практику на периферии исследований, рассматривающих государственно-правовую систему Российской империи.

Показательно, что большинство работ по истории Государственной думы посвящено ее первым двум созывам народного представительства, короткое существование которых не дало примера конструктивного взаимодействия правительства и депутатов. В краткой библиографии, представленной в недавно изданной "Энциклопедии Государственной думы", 98 позиций относятся к историографии, освещающей деятельность Дум всех четырех созывов, 117 - I и II Думы, 68 - III и IV-й¹. В этом отношении характерны и юбилейные конференции, проводившиеся в 2006 г. Так, на конференции в Петербурге 20 - 21 марта 2006 г. "Парламентаризм в России: проблемы и перспективы" было 12 докладов о деятельности I и II Думы, и 5 - о III и IV-й². На конференции "Государственная дума Российской империи: традиции прошлого и настоящее", состоявшейся в Пензе 26 - 27 мая 2006 г., соотношение материалов было соответственно 16 и 9³. Подобный дисбаланс невольно приводил и к искажению общей картины. Непримируемый конфликт между Думой и Советом министров 1906 - 1907 гг. удачно соответствовал представлению об ущербной "русской конституции", которая не создавала условий для плодотворной парламентской деятельности.

За рамками данной статьи останутся фундаментальные вопросы, непосредственно относящиеся к нормативной базе, определяющей характер взаимодействия исполнительной и представительной власти. При всей разногласии оценок этот сюжет хорошо изучен. В данном случае предметом особого рассмотрения будет не писанное, а, в сущности, обычное право, возникшее в результате деятельности Дум III и IV созывов. III Государственная дума, удостоенная в литературе самых уничижительных оценок, приняла более 2200 законов, многие из которых имели принципиальное значение⁴. Столь

масштабная законотворческая деятельность требовала отработанной технологии взаимодействия представительной и исполнительной власти. Формы сотрудничества между ними не могут быть досконально прописаны в законодательстве: они опре-

Соловьев Кирилл Андреевич, кандидат исторических наук, старший преподаватель Российского государственного гуманитарного университета.

стр. 60

деляются политической расстановкой сил, особенностями партийной системы, политической культурой участников.

По словам юриста начала XX в. К. Н. Соколова, "конституционные нормы, на которых покоится парламентарный строй, как известно, нигде не получили формального признания в официальных юридических текстах. Исследование их правовой природы требует поэтому специального анализа тех многообразных парламентских и правительственных манифестаций, резолюций, деклараций, адресов, посланий, речей, ...которыми, к сожалению, слишком часто пренебрегает в своих изысканиях современное государствоведение"⁵. В России это осложнялось тем, что новая политическая система формировалась в условиях острого политического кризиса, когда ее модернизация предполагала не упразднение прежних правовых форм, а скорее их деформацию. Помимо этого, следует учесть, что представительство возникло в стране с отсутствовавшим единым правовым пространством, неравномерным экономическим и культурным развитием.

Пробелы в праве свойственны любой конституционной системе, однако для российской они были особенно характерны. Уже в юридической литературе начала XX в. высказывалось мнение о неправомерности ограничиваться текстом "Основных законов" при анализе политической системы Российской империи. Любая конституционная хартия не может в полной мере определить формы законотворческой деятельности, которые та примет на практике. Реальные механизмы взаимодействия властей являются следствием расстановки сил в обществе, особенностей правосознания населения, степени легитимности той или иной ветви власти и т.д.

Конституционный акт всегда имеет "рамочный" характер. Он не создает политико-правовую систему, а лишь способствует ее созданию. Соответственно, его содержание больше говорит не о будущем политическом устройстве, а об умонастроении людей, которые его составляли. "Основные законы" 23 апреля 1906 г. в этом смысле весьма показательны. Казалось бы, отстаивание принципа монархического суверенитета - их очевидная черта. Как писал правовед С. А. Котляревский, "Русские Основные Законы 23 апреля 1906 г. исходят как бы из предположения, что форма правления в России осталась прежняя; они лишь закрепляют совершившиеся перемены, произведенные единоличной властью монарха"⁶. Действительно, при первом же прочтении документа бросается в глаза диспропорция между непомерно длинным перечнем прав и полномочий императора и сравнительно коротким разделом, посвященным прерогативам Думы⁷. Более детальное описание ее функционирования было вынесено в "Учреждение Государственной думы" - т.е. оказалось за рамками основного закона. "Русский государственный строй является совершенно дуалистическим в смысле противоположности парламентаризму и вообще недопущения в какой бы то ни было степени начал политической ответственности. Дуалистический отпечаток в нем выражен явственнее, чем в таком классическом образце

этого типа, как прусская конституция, не говоря уже об австрийской", - писал Котляревский⁸.

Иначе говоря, если использовать характеристику чиновника канцелярии Комитета министров П. П. Менделеева, "усилить значение монаршей власти по отношению к новым законодательным учреждениям, обеспечить государю возможность править в случае надобности и без их участия" было главной заботой С. Ю. Витте и большинства участников царскосельских совещаний, на которых и разрабатывались эти юридические нормы⁹. Они аргументировали свою позицию опасностью предоставить то или иное полномочие Государственной думе, так как это может поколебать основы самодержавной власти¹⁰. Исходя из этой логики, следовало бы сохранить за императором неограниченную власть, к чему и призывал член Государственного совета и будущий председатель Совета министров И. Л. Горемыкин¹¹. Однако большинство участников совещаний высказалось за изъятие слова "неограниченный" из "Основных законов" и вместо этого попыталось подробнейшим образом обозначить прерогативы монарха. Участники совещаний предлагали закрепить за монархом право вводить по собственному усмотрению чрезвычайное положение в любой местности Российской империи;

стр. 61

огранить сферу внешней политики от вмешательства со стороны народных представителей; предотвратить возможность участия депутатского корпуса в делах армии и флота; предоставить императору право назначать усиленные пособия и пенсии государственным служащим; лишить Думу возможности принимать решение относительно имущественного положения царской семьи, и т.д.

Иными словами, рассматривая еще не созданную Думу как орган власти, обладающий реальной силой, высшие сановники империи пытались сделать все возможное, чтобы ограничить его роль. В результате сильно "хромающий на одну ногу" конституционный акт изобиловал правовыми пробелами. Столь расширенное толкование монаршей прерогативы неизбежно вступало в противоречие с понятием закона, требовавшим для своего принятия санкции народных представителей. С точки зрения авторов "Основных законов", они писались для Думы, для Государственного совета, наконец - для правительства, но ни в коем случае не для императора. Естественно, в этом случае не могло быть и речи о выработке конституционных форм взаимодействия между различными органами власти.

Яркое свидетельство тому - чрезвычайная лаконичность законодателя в определении сферы компетенции Совета министров¹². По сути дела, соответствующая глава ограничивается констатацией того, что министры ответственны исключительно перед императором. Было отвергнуто предложение установить принцип их судебной ответственности за служебные правонарушения перед Государственной думой и Государственным советом¹³. В устойчивой конституционной системе это не имело бы большого значения, т.к. полномочия правительства определялись в такой системе политической практикой.

Не проясняло ситуацию и наличие принятого еще 19 октября 1905 г. "Учреждения Совета министров". По словам правоведа Б. Э. Нольде, "ни в одном из современных законодательств мы не находим столь же подробного и столь же обстоятельного органического закона, определяющего устройства и функции кабинета. В большинстве случаев совет министров живет обычаем и "конституционными соглашениями",

опирающимися изредка на самые общие законодательные тексты"¹⁴. Но столь детальная регламентация не столько создавала юридическую базу для работы Совета министров, сколько ограничивала его власть. Кроме того, зыбкость положения Совета подчеркивалась параллельным существованием других коллегиальных административных учреждений, независимых от него: Комитета финансов, Адмиралтейств-совета, Военного совета, Опекунского совета, Комитета о службе чинов гражданского ведомства, департаментов и особых присутствий Государственного совета, и т.д.¹⁵ В итоге, по словам кн. З. Д. Авалова, возникало два равноценных пути осуществления административной власти: посредством Совета министров или помимо его воли¹⁶. Это превращало "кабинет" лишь в один из инструментов управления, *все* нити которого по-прежнему оставались у императора.

Вместе с тем, именно Совет министров вел диалог с представительной властью. По мнению Нольде, он был создан исключительно в связи с ожидавшимся созывом Государственной думы¹⁷. При этом "Основные законы" исключали любую возможность интерпретации статуса Совета как "кабинета", т.е. правительства с политической окраской. По словам Котляревского, речь шла о правительстве "чисто исполнительного характера"¹⁸. При этом сферы компетенции исполнительной и верховной власти были фактически не разграничены. Возникла удивительная ситуация, когда формально исполнительная власть должна была концентрироваться в руках императора, но представлять ее в законодательных учреждениях должен был Совет министров, чьи полномочия оставались очень расплывчатыми. Формально лишенное какой-либо политической роли, правительство, тем не менее, неизбежно оказывалось в центре законотворческой деятельности, так как только оно обладало "необходимыми техническими ресурсами для предварительной разработки законопроектов"¹⁹.

Примечательно, что эта проблема осознавалась и наиболее консервативными представителями сановного мира. Так, И. Л. Горемыкин 19 июля 1906 г. доносил царю:

стр. 62

"В ряду государственных учреждений, созданных недавно изданными Основными законами, Совет министров имеет наименее определенное устройство". Он "явился учреждением столь же новым, сколь мало согласованным с законом, определяющим существование и действия наших министров"²⁰. Анализируя события 1905 - 1906 гг., Горемыкин приходил к выводу, что создать объединенное правительство не удалось. Перед Государственной думой, в принципиально новых политических условиях предстало прежнее министерство образца 1904 г. Возникла неразрешимая коллизия, когда народные избранники дружно нападали на будто бы существовавший "кабинет министров", которого в действительности не было. По мнению же Горемыкина, правительство, оставаясь лишь орудием в руках верховной власти, должно быть действительно объединенным для поддержания дисциплины в рядах администрации, а также для того, чтобы принимать на себя "удары" депутатов, направленные против власти монарха²¹.

Принципиально иначе рассуждал преемник Горемыкина на посту председателя Совета министров П. А. Столыпин. В беседах с журналистами он часто оперировал понятием "кабинет министров" и говорил о необходимости выработки его программы²². 6 марта 1907 г. он выступил перед II Государственной думой с цельной, концептуально выстроенной программой²³. Иными словами, он рассматривал объединенное правительство в качестве самостоятельной политической силы. Эта позиция вполне

вписывалась в систему взглядов Столыпина, который утверждал, что в России к 1906 г. сложился "конституционализм, как и в Германии или даже в Американской республике"²⁴.

По сравнению с кабинетом Столыпина министерство В. Н. Коковцова расценивалось современниками как лишенное какой-либо определенной политической окраски. Во время его существования и октябристы, и националисты констатировали отсутствие в России объединенного правительства, которое было бы способно проводить системные преобразования²⁵. Подобная ситуация давала основания одному из лидеров националистов П. Н. Балашову к весьма пессимистическим прогнозам на будущее: "Теперешнее беспросветное топтание на одном месте не открывает никакого выхода из тупика, в который попала Дума. Без большинства, без центра, с разрозненными фракциями, разобщенная с правительством, с Государственным советом, спешащим зарыть как можно глубже все ее благие пожелания, Государственная дума IV созыва обречена на бесцветное, бесплодное, тусклое прозябание"²⁶.

Между тем постепенно, по словам Котляревского, "вокруг текста Основных законов вырастает - как он вырос вокруг параграфов классической прусской конституции - ряд "соглашений" (conventions), требующих известного минимума солидарности, хотя бы центр тяжести государственного механизма, согласно категорическому решению, принятому при его постройке, неизменно помещался в правительстве, а не в палатах и не в избирателях"²⁷. Однако такого рода конституционное строительство происходило в условиях постоянного конфликта между органами власти, что делало эти "соглашения" весьма подвижными, динамично меняющимися. Так, неопределенность прерогатив Совета министров становилась поводом для сложной политической игры. При обсуждении в мае 1913 г. проекта Министерства юстиции о подчинении общеимперским законам жителей Великого княжества Финляндского сторонниками неприкосновенности прерогативы верховной власти выступали, как ни странно, кадеты, тогда как правые защищали министерскую инициативу: "В. А. Маклаков отвечал, что кадеты всегда защищали и будут защищать прерогативы короны против покушений на них со стороны министров и справа"²⁸.

Традиционно одним из основных контрагентов переговоров правительства с представительным учреждением является фракция²⁹. Более того, по мнению К. Н. Соколова, своеобразие той или иной конституционной системы определяют "не какие-либо... конституционные нормы.., а особенности партийно-политической структуры данной страны", прежде всего, выражающиеся в фракционной организации законодательного собрания³⁰. Впрочем, в условиях России начала XX в. подобная постановка вопроса едва ли была оправдана. Во-первых, фракции были идеологически чрезвычайно разнородны и мало дисциплинированы. Так, разговоры о возможности распада фракции ок-

тябристов шли с момента ее образования³¹. "Члены Думы многократно могли наблюдать, как в течение одного и того же заседания менялось настроение центра, могущественной фракции "Союз 17 октября", что влекло за собой порой весьма неожиданный и неприятный для А. И. Гучкова исход", - констатировал один из лидеров правых А. И. Вязигин³². Аналогичным образом оценивалось положение во фракции националистов. По мнению одного из депутатов Н. И. Антонова, существовал "глубокий внутренний разлад" между большинством депутатов-националистов и их лидерами³³.

Схожие настроения имели место и среди правых. 14 июня 1913 г. чиновник особых поручений при Министерском павильоне Таврического дворца Л. К. Куманин констатировал: "Здесь давно уже таилось глубокое недовольство слишком самодержавным поведением фракционных лидеров, которые лишь предписывали голосовать за те или иные решения, но никогда не давали своим софракционерам возможности высказаться по существу предлагаемых постановлений. Этот абсолютический способ ведения фракционных дел сам по себе был несносен, но с ним мирились, принося в жертву собственное самолюбие воспеваемой фракционными лидерами "железной партийной дисциплине"³⁴. Часть фракции правых (Радкевич, Голицын, Струков) выступила с резкой критикой своего руководства. Представители духовенства предприняли попытку выделиться в отдельную фракцию, и лишь обер-прокурор Св. Синода отговорил их от этого шага. Тихое брожение происходило и в крестьянской среде. 1 ноября 1913 г. Куманин доносил: "Во фракции правых - полный развал; крестьяне и священники недовольны политикой своих "господ"... У националистов - жестокая борьба двух течений... У кадетов все более обостряется борьба между правыми кадетами, требующими образования коалиционного центра для положительного законодательства, и левыми кадетами, призывающими к отрицательной законодательной работе и к переходу в безответственную оппозицию"³⁴.

Тем более неустойчивыми были межфракционные связи, а при отсутствии консолидированного большинства это делало результаты голосования часто непредсказуемыми. Так, 13 ноября 1912 г. Куманин сообщал в правительство о сложившемся правоцентристском большинстве, готовом поддержать кандидатуру П. Н. Балашева на пост председателя Думы, но 14 ноября левое большинство проголосовало за М. В. Родзянко, а правые и националисты были вынуждены демонстративно покинуть зал заседаний³⁵. Был невысок и уровень доверия между фракциями. Например, в мае 1913 г. в ходе обсуждения государственного бюджета правые и националисты выдвинули формулу перехода к очередным делам, резко оппозиционную по отношению к действующему Совету министров. Они надеялись собрать абсолютное большинство голосов. Ради этого они вели переговоры с октябристами, прогрессистами, кадетами и даже с трудовиками и социал-демократами, доказывая последним, что "долг демократических масс повелевает им поднять свой голос против "кулачески-капиталистической политики нынешнего главы правительства (В. Н. Коковцова, - К. С.)"³⁶. Эта активность принесла правому крылу Думы обратный результат. Депутаты расценили эту инициативу как "интригу", направленную против правительства, участвовать в которой они не пожелали. В итоге по предложению октябристов голосование по этой формуле было отложено³⁶.

Низкий уровень фракционной дисциплины способствовал поиску иных форм объединения депутатов. Формировались группы, связанные общим интересом: земская, деятелей городского самоуправления, предпринимателей. Так, в феврале 1913 г. образовалась межфракционная городская, а в марте - земская группа, в которую вошли председатели земских управ, земские гласные и все, кто когда-либо служил в земстве по выборам - всего 96 депутатов разных фракций. Она рассчитывала на тесное взаимодействие с земской группой Государственного совета и участниками очередной сессии Совета по делам местного хозяйства³⁷. И в III и в IV Думах делались попытки сформировать группу священников³⁸. Всегда своеобразием отличалась позиция крестьян вне зависимости от того, к какой фракции они принадлежали. Как представители левых фракций, так и октябристы не оставляли надежду объединить крестьян в одной группе. В конце 1912 г. с этой инициативой вышел думский центр. "Однако попытки

эти, не успевая выразиться ни в каких конкретных данных, терпели неудачи в начале каждого первого собрания"³⁹. Чуть раньше, в ноябре 1912 г., образовалась особая казачья группа, в которую вошли кадеты, прогрессисты и беспартийные⁴⁰.

Возникали также депутатские группы, связанные общими коммерческими интересами. В конце 1907 г. образовалась торгово-промышленная группа, состоявшая из членов Думы и Государственного совета⁴¹. Депутаты, близко стоящие к нефтепромышленности, объединились вокруг фигуры Салазкина⁴². Существовала группа членов Государственной думы, связанная с интересами железнодорожного дела⁴³. Таким образом, Государственная дума была сложно организованным учреждением, которое не могло выдвинуть одного субъекта для диалога с правительством. Последнее поэтому вынуждено было искать возможность для многоуровневого взаимодействия с депутатами.

Сам ритм, стиль работы как депутатов Думы, так и членов Государственного совета определялись не формальными требованиями закона, а образованием, профессиональными навыками, ценностной ориентацией народных представителей, к которым приходилось приравниваться и представителям высшей бюрократии. По воспоминаниям министра торговли и промышленности в 1909 - 1915 гг. С. И. Тимашева, "необыкновенно тяжеловесен был аппарат думских комиссий, конкурировавших в этом отношении с устаревшими бюрократическими учреждениями". Заседания комиссий редко начинались вовремя. Депутатам и министрам иногда приходилось долго дожидаться необходимого кворума. Порой из-за его отсутствия заседания комиссий и вовсе не начинались. Обсуждение часто носило своеобразный характер, так как обычно лишь 2 - 3 депутата были знакомы с текстом законопроекта. Редкий депутат мог высидеть все заседание. Кто-то уходил вскоре после начала, кто-то приходил ближе к концу. Таким образом, состав комиссий часто был случаен; случайными, непредсказуемыми были и ее решения. Иногда оказывалось, что не было кворума к моменту голосования. Тогда начинался поиск отсутствовавших депутатов в кулуарах или же в Таврическом саду. Очень многое определяло то, кто отправлялся за прогуливавшимися товарищами. "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". Так принимались решения комиссиями, которые были чрезвычайно авторитетны для общего собрания, часто абсолютно не сведущего в обсуждаемом вопросе⁴⁴.

Для проведения законопроекта в общем собрании отводилось очень мало времени. В октябре, когда обычно начиналась сессия, кворум был слабым и проводить законопроекты было затруднительно. Причем осенью "депутаты, набравшись летом новых впечатлений, пользовались ими как материалами для запросов или политических затей, так что текущие дела подвигались медленно". В декабре же думцы жили в ожидании скорых каникул и часто спешили на места, чтобы дома отпраздновать Рождество. Когда во второй половине января они съезжались в Петербург, в Думу вносился проект государственного бюджета. Обсуждение росписи затягивалось на несколько месяцев. "К весенней сессии пленум загромождался горами законопроектов, и тогда начиналось не столько обсуждение, а скорее штемпелевание заключений комиссий, за исключением некоторых вопросов, на которых члены Думы останавливали внимание своих собратьев по соображениям политическим, ввиду острых спорных интересов или какой-нибудь личной подкладки. Все остальное происходило при полном равнодушии и невнимательности аудитории, в опустевшем зале, среди шумных посторонних разговоров немногочисленных депутатов. Если по таким делам дерзали выступать ораторы, их встречали враждебно, прерывали криками "довольно". Всем мерещились зеленеющие луга и нивы, всех манило на деревенский простор, всем хотелось отдохнуть после продолжительного томления в

бесчисленных, подчас невыносимо скучных, заседаниях. В такой обстановке заключительного периода сессии возможны были самые удивительные неожиданности. 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 про-

стр. 65

екта. После него вбегают 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 ставится на голосование, - при этом несогласные встают. Так как делом никто не интересуется, даже не знают, какой законопроект обсуждается и какое предложение голосуется, то все сидят, - в результате предложение считается принятым"⁴⁵.

Особенно остро вопрос о своевременном рассмотрении законопроектов встал в последние годы работы III Государственной думы: "Все министры пишут письма с просьбою ускорить рассмотрение внесенных ими законопроектов. Несмотря на то, что сессия прерывается не по воле депутатов и потому, казалось бы, следовало идти нормальным путем, все стараются исполнить желание правительства. На повестку заседания ставятся 100 законов, а в последний день пропущено 120. Что это было за заседание, нельзя себе представить. Три закона проходили в 1 1/2 минуты. Ни докладчики, ни сам председательствующий кн. Волконский не знали, что они голосуют, и когда возбуждался кем-либо какой вопрос, они отвечали: "Там разберутся", то есть Канцелярия [разберется]"⁴⁶.

Из Таврического дворца законопроект отправлялся в Государственный совет. По мнению Тимашева, "техника работы в Совете с его старыми традициями и образцовой канцелярией была поставлена неизмеримо выше, чем в Думе". При составлении комиссий Государственного совета жестко проводился принцип пропорционального участия представителей всех групп верхней палаты. Это делало решения верхней палаты значительно более предсказуемыми. Члены Совета были более дисциплинированы, чем их коллеги по Думе. Они приходили вовремя на заседания комиссии, редко уходили до их окончания, чаще всего были подготовлены к обсуждению внесенного законопроекта и скрупулезно обсуждали параграф за параграфом. "В этом отношении можно даже сделать упрек верхней палате, что по сравнению с Думой она впадала в другую крайность: слишком тщательная отшлифовка каждой статьи проекта нередко задерживала его на очень продолжительное время". Дисциплина царила и на общих собраниях Государственного совета. Казалось бы, законопроекты должны были проходить здесь легко и беспрепятственно. Однако именно Государственный совет, генетически связанный с дореформенными порядками, служил серьезнейшим тормозом для системных преобразований"⁴⁷.

Безусловно, основным субъектом переговоров с правительством было официальное думское руководство - председатель, его товарищи, сеньорен-конвент (совет старейшин, состоявший из представителей фракций), комиссии. Причем предметом договоренностей служили отнюдь не только вопросы организационного характера. Благодаря фракционной рыхлости Думы, официальные лица, руководившие прениями, обретали важную роль, во многом определяя характер обсуждения. Отсутствие элементарного порядка во время

пленарных заседаний с неизбежностью приводило к случайности многих решений общего собрания. Показательно, что даже часто проводивший заседания товарищ председателя В. М. Волконский порой не представлял, какой вопрос обсуждается. "Бывали случаи, когда его спрашиваешь, что баллотируется или что принято, и получается ответ: "А черт его знает"". Это также обуславливалось равнодушным отношением депутатов к соблюдению норм "Наказа", которые регулярно нарушались думским руководством⁴⁸. Осенью 1911 г. один из лидеров октябристов барон Тизенгаузен чрезвычайно высоко отзывался о товарище председателя В. М. Волконском за его способность "достигать" необходимого результата при голосовании: "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". "Эти вещи проходят, конечно, незамеченными для членов Государственной думы ввиду необычайного индиф-

стр. 66

ферентизма к сути дела всей Государственной думы", - констатировал фактический руководитель канцелярии Думы Я. В. Глинка⁴⁹.

Председатель Думы и глава правительства работали в тесном контакте. Глинка в дневниковой записи от 4 декабря 1910 г. посвятил несколько страниц А. И. Гучкову, который в бытность председателем "у себя в кабинете ежедневно на крошечного формата листочках пишет и все пишет. Вы спросите, кому? - министрам и премьеру, да так часто, что иногда становится совестно даже перед курьерами. Поэтому способы пересылки меняются. Передаются письма через дежурного чиновника особых поручений при премьере, который находится в зале заседаний. Как он ни старается придать этой переписке частный характер, пока это ему не удастся, так как министры отвечают ему на эти письма в официальном тоне на официальных бланках за номером. Но это его не смущает, и он все-таки продолжает писать свои записки"⁵⁰.

Гучков и Столыпин созванивались несколько раз в день. Председатель Думы принимал многие решения, предварительно посоветовавшись с премьер-министром⁵¹. М. В. Родзянко требовал особого внимания со стороны правительства. Так, он возмущался тем, что "на звонки председателя Государственной думы телефонные барышни не сразу отвечают. По этому поводу происходит следующая сцена: в 12 ч. ночи звонок телефона у председателя Совета министров. ""Кто у телефона?" - "Председатель Государственной думы Родзянко. Владимир Николаевич, сделайте распоряжение, чтобы ваши телефонные барышни немедленно отвечали на звонок председателя Государственной думы". Ответ: "Михаил Владимирович, Вы в здравом уме и в твердой памяти?" Далее Родзянко превращает разговор в шутку"⁵².

Механизмы взаимодействия высшей бюрократии с официальным руководством Думы находились в состоянии постоянного становления. Причем обсуждались и технические подробности, например, где министрам встречаться с председателем законодательного собрания. С. А. Муромцев, Ф. А. Головин, Н. А. Хомяков принимали министров у себя в кабинете, Гучков посещал их в министерском павильоне. Не вполне очевиден был перечень вопросов, в обсуждении которых должны были принимать участие представители правительства. Так, министры чаще всего оставляли без внимания комиссионную разработку законопроектов, внесенных самими депутатами. Исключение составил проект об изменении порядка рассмотрения государственной росписи (т.е.

бюджета). В остальных случаях министры и их товарищи либо присутствовали безмолвно, либо отсутствовали⁵³.

Приноровиться к комиссионной работе удавалось далеко не всем министрам. Не осознавая специфики этой фазы думской работы, они заметно затрудняли прохождение собственных законопроектов. Так, "медлительность" Совета министров при внесении законопроектов в Думу в 1912 - 1913 гг. вынуждала депутатов обращаться к собственным проектам. Председатель Комиссии по разработке законопроекта о печати В. В. Шульгин в марте 1913 г. намеренно отсрочил обсуждение проекта устава о печати, ожидая внесения правительственной инициативы. Если бы министерский вариант закона запоздал, то он бы служил лишь пособием при разработке окончательного текста⁵⁴. В итоге правительство так и не внесло собственный проект. Шульгин был вынужден разработать свой, который, благодаря умеренности представленных в нем положений, должен был стать базовым при подготовке закона⁵⁵.

Наиболее волнительны для министров были заседания бюджетной комиссии. СИ. Тимашев вспоминал, что туда "являлись как бы на экзамен, или, скорее, на суд в последовательном порядке все ведомства, одно за другим". "Задача комиссии заключалась в рассмотрении смет каждого ведомства на следующий год, - пишет он. - Но этим дело не ограничивалось, и по поводу смет представителям ведомств ставились самые разнообразные вопросы по их частям управления. В результате обсуждения выражались пожелания, нередко довольно фантастические. Я старался всегда быть лично в заседаниях Бюджетной комиссии, что хотя отнимало много времени, но зато устанавливало тесные деловые отношения к членам Думы, чем облегчалась совместная работа"⁵⁶. Депутаты всячески пользовались бюджетным правом для упрочения своего влия-

стр. 67

ния на правительство. 7 января 1910 г. Гучков писал своему соратнику по партии октябристов А. И. Звегинцеву: "Все думаю о чрезвычайных кредитах, за которыми к нам обратилось правительство на нужды обороны. Никак не следует упускать случай, чтобы поставить свои требования. Начать следует с экзамена ведомств о состоянии дела и о предположениях на будущее"⁵⁷. "Суровый экзамен" председателя бюджетной комиссии М. М. Алексеенко впоследствии вспоминали и депутаты Думы. Так, А. В. Еропкин уже в эмиграции писал: "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. Хорошо помню, как он осадил министра торговли Шилова, который думал отвертеться на пустяках или с кондачка: профессор Алексеенко произвел ему такой экзамен, и министр отвечал так неудовлетворительно, что всем стало неловко"⁵⁸. Аналогичный случай имел место в апреле 1913 г., когда представители министерства внутренних дел - товарищ министра Золоторев и директор Департамента общих дел А. Д. Арбузов - не справились с возложенным на них заданием: "Представители ведомства оказались настолько неподготовленными, что либо вовсе не могли дать ответов на самые элементарные вопросы или, что производило еще более удручающее впечатление, начиная давать разъяснения, импровизировали, путались и встречными возражениями были принуждены сознаваться в неправильности сообщаемых требований. Члены Государственной думы, бывшие членами и в III Государственной думе, уверяют, что подобного "конфузного" выступления представителей ведомства они не помнят за все время деятельности Бюджетной комиссии"⁵⁹.

Особым испытанием для представителей высшей бюрократии были пленарные заседания Думы. Их значимость тем более повышалась, что далеко не всегда решение комиссии предreshало мнение всего законодательного собрания. Так, по воспоминаниям Н. Н. Покровского, бывшего товарищем министра финансов, финансовая комиссия не обладала необходимым авторитетом среди депутатов и представителям ведомства после многолетней коммиссионной работы приходилось отстаивать свои законопроекты и на общем собрании⁶⁰. Схожую ситуацию обрисовал один из лидеров октябристов Н. В. Савич в письме к брату от 13 июня 1908 г.: "Дума превратилась в земское собрание, партийная дисциплина рушилась, все сами за себя. В пять минут перерешают самые сложные дела, изученные и решенные в 2 - 3 комиссиях"⁶¹.

Далеко не все министры обладали необходимыми навыками для публичных выступлений. Например, известную речь председателя Совета министров И. Л. Горемыкина 13 мая 1906 г. мало кто слышал. Горемыкин обладал слишком слабым голосом и акустика в Таврическом дворце не годилась для работы законодательного учреждения. Так что бурная реакция депутатов I Думы была спровоцирована письменным текстом, предварительно розданным народным избранникам⁶². Неважным оратором был министр народного просвещения А. Н. Шварц, который говорил "бестолково и скучно"⁶³. В IV Думе было известно, что "военный министр не только говорить с думской трибуны не любит, но и не может"⁶⁴. Некоторые же министры уверенно себя чувствовали на думской трибуне и, благодаря своему красноречию, обретали значительный вес в общественном мнении. Особой славой думского оратора пользовался Столыпин. Депутат-октябрист И. С. Ключев писал после выступления премьера с декларацией правительства 6 марта 1907 г.: "Сам Столыпин производит чарующее впечатление, говорит он сильно, громко, уверенно и авторитетно. Декларация, чтение ее и сам Столыпин произвели на массу, не исключая и крайних левых, громадное впечатление... "Это сказано по-хозяйски", - уловил я фразу крестьянина-депутата. Лучше, сильнее этих слов, сказанных от глубины души мужичка, и придумать трудно"⁶⁵. Яркие выступления удавались и Коковцову. Порой депутаты невольно ему аплодировали, хотя до этого предварительно сговаривались хранить враждебное молчание⁶⁶.

Невозможно провести жесткую грань между официальной и фракционной организацией народного представительства. Так, с фракционным руководством Думы прави-

тельствственные чиновники встречались еще в сеньорен-конvente. Например, 26 июня 1908 г. министр финансов Коковцов обсуждал на нем порядок утверждения государственной росписи⁶⁷. Тем не менее, можно утверждать, что работе с фракциями правительство уделяло особое внимание. Оставляя за скобками очевидное влияние администрации на электоральный процесс, исполнительная власть принимала непосредственное участие в формировании депутатских объединений. Так, в марте 1913 г. Коковцов вел переговоры с депутатом П. Н. Крупенским о возможности создания думского центра, который смог бы сплотить большинство нижней палаты. Помимо всего прочего, предметом разговоров была программа реформ, которую в этой связи должно было инициировать правительство⁶⁸. Впоследствии, в январе 1914 г., председатель Совета министров обсуждал с депутатами В. М. Волконским и А. Г. Лелюхиным возможность их перехода во фракцию земцев-октябристов ради создания в ней правового большинства⁶⁹. Показательно, что в начале 1913 г. лидер националистов П. Н. Балашев обвинял именно кабинет министров в отсутствии консолидированного большинства в представительном учреждении. Он дал свое объяснение природе договоренностей между правительством и

депутатскими объединениями: "И националисты, и правые неоднократно различными путями доводили до сведения председателя Совета министров, что свое пребывание в Думе они бы не считали бесплодным, если бы им была гарантирована политическая программа, осуществление которой выразилось бы в том, что правительство, с одной стороны, гарантировало бы проведение своим авторитетом через Государственный совет известного цикла законопроектов, а с другой стороны, твердое и неуклонное проведение на местах известного комплекта административных мер. И о согласии и о несогласии на эти заявления никто из лиц, стоящих во главе фракций, поставлен в известность не был. Вместо этого председатель Совета министров в отдельных беседах с рядовыми членами фракций высказывал мысли, которые немедленно докладывались фракционным лидерам и которые могли бы быть истолкованы как известные авансы со стороны статс-секретаря Коковцова". Балашев удивлялся такой тактике премьер-министра, который не вел переговоров непосредственно с лидерами фракций, обладавшими организационными возможностями определять направление деятельности Думы⁷⁰. Иными словами, фракционное руководство было готово к "торговле" с правительством, исходя из того, что именно ему принадлежало ключевое слово в определении исхода голосования.

Министры регулярно приглашали представителей фракций для консультаций. Так, по сведениям депутата Э. А. Исеева, в ноябре 1908 г. Столыпин пригласил к себе по два представителя от всех фракций (кроме кадетов и социалистов) для консультаций относительно прохождения в нижней палате законопроекта по указу 9 ноября 1906 г., инициировавшего земельную реформу. Премьер настаивал, чтобы правительственный проект был принят без изменений, однако эти усилия оказались тщетными⁷¹. Однако такого рода переговоры были возможны и с иного рода объединениями: представите лей местного самоуправления⁷², священнослужителей. Последних правительство долго пыталось организовать в единую сплоченную группу. "Вообще я нахожу, что священнослужители должны быть исполнителями предписаний Св. Синода, этой достойнейшей главы церкви", - говорил один из депутатов епископ Митрофан в самом начале работы Думы третьего созыва⁷³. Однако, отчаявшись подчинить своей воле представителей церкви, правительство пыталось найти иные механизмы воздействия на духовенство. Так, депутат А. А. Уваров в своем выступлении от 8 марта 1912 г. утверждал, что один из чиновников Св. Синода, присутствовавший на пленарных заседаниях Думы, следил, как голосовали члены нижней палаты, принадлежавшие к духовному сословию⁷⁴.

Правительственные чиновники искали личных договоренностей и с наиболее влиятельными членами Думы, которые могли бы сыграть решающую роль при принятии того или иного решения. Так, они долго пытались установить неформальные отношения с председателем бюджетной комиссии М. М. Алексеенко⁷⁵. Октябрист А. А. Уваров регулярно презванивался со Столыпиным⁷⁶ и т. д. Естественно, особый интерес пра-

вительства вызывали лидеры думских фракций, например, Гучков, который регулярно принимал участие в переговорах с представителями исполнительной власти и был ключевой фигурой при формировании позиции фракции октябристов. "Эти дни Столыпин старается конфиденциально обработать думские партии в пользу флота, но безуспешно, - писал он 20 мая 1908 г., в период обсуждения сметы Морского министерства. - Вчера был штурм на меня, но я остался скалой"⁷⁷.

Члены правительства стремились разрешать все возникающие противоречия во время непринужденной беседы при личной встрече или на банкете. Столыпин, А. П. Извольский, И. Г. Щегловитов, С. А. Воеводский и другие представители высшей бюрократии регулярно давали рауты, на которых присутствовали как депутаты Думы, так и члены Государственного совета⁷⁸. "Большое значение в деле сближения Столыпина с членами палат имели его известные приглашения "на чашку чая", которые привлекали в квартиру премьера огромное число лиц - членов Думы и Совета, министров и ближайших их сотрудников, представителей ученого мира, видных общественных деятелей. Принимал он с истинно русским радушием. Представители разных лагерей объединялись у столов, заваленных обильным угощением, знакомились друг с другом и вели деловую беседу, которая содействовала выяснению многих вопросов"⁷⁹. Иногда депутаты собирались министрами для консультации по той или иной проблеме. Так, 18 марта 1913 г. лидеры всех думских фракций, за исключением крайних левых, встретились на совещании у министра иностранных дел С. Д. Сазонова, который ознакомил их с внешнеполитическим курсом России. В личной беседе с лидером кадетов П. Н. Милюковым он признался, что не считает возможным в сложившихся условиях говорить об этом откровенно с думской трибуны, но вместе с тем признает необходимым действовать в тесной связи с народным представительством⁸⁰. Через пять дней, 23 марта 1913 г., депутаты были вновь приглашены к Сазонову для консультаций⁸¹.

Точно так же депутаты не довольствовались лишь официальными контактами с Советом министров. Они пытались взаимодействовать с отдельными министрами, ближайшим царским окружением и даже с самим императором. По мнению Я. В. Глинки, Гучков намеренно добивался кресла председателя Думы, чтобы иметь право личного доклада в Царском селе⁸². В ноябре 1912 г., вскоре после приема императором председателя Думы Родзянко, аудиенции удостоился и лидер правых А. Н. Хвостов. Он старался разъяснить императору "истинное положение в Государственной думе". Сразу после этого его принял председатель Совета министров Коковцов⁸³.

Император порой воспринимался как арбитр в спорах между правительством и законодательной палатой. 18 февраля 1913 г. на аудиенции у Николая II Родзянко обрушился с критикой на правительство, которое "искусственно бледнит думскую работу, заставляя Государственную думу заниматься второстепенными и даже третьестепенными законодательными делами, не внося ни одного из обещанных крупных принципиальных законопроектов... В порядке законодательной инициативы Дума пробует разрешить наиболее остро стоящие частичные вопросы, но правительство не только не принимает участия в разработке этих начинаний, но и относится к ним явно отрицательно". Кроме того, по мнению Родзянко, правительство намеренно не предоставляло депутатам необходимые для законотворчества материалы, тормозя, таким образом, работу народного представительства⁸⁴. Согласно рассказу Родзянко, в ходе аудиенции император вместе с председателем Думы возмущался "медлительностью" правительства. Схожие вопросы ставились перед Николаем II и в ходе аудиенции 8 апреля 1913 г. Родзянко жаловался, что представители ведомства часто являлись неподготовленными на заседания думских комиссий, что заметно осложняло процесс законотворчества⁸⁵.

Взаимодействие Думы с отдельными министрами, естественно, во многом определялось личными качествами последних. Так, Столыпин, Коковцов, Извольский и др. были нацелены на тесное сотрудничество с представительными учреждениями. В отличие от них министр внутренних дел (1913 - 1915) Н. А. Маклаков занимал весьма жесткую позицию по отношению к депутатам и договариваться с ним о чем-либо было

затруднительно. Например, беседуя с депутатом П. А. Неклюдовым, жаловавшимся на злоупотребления местной администрации, он заявлял: "Я всегда и во всем буду на стороне провинциальных властей"⁸⁶. При этом даже Маклаков в частных беседах с народными представителями всегда подчеркивал, что он всячески стремится к конструктивному взаимодействию с Государственной думой и лишь необычайная загруженность мешает ему вплотную приступить к установлению прочных связей с депутатами⁸⁷.

Думская тактика во многом определялась существованием личных контактов членов представительных учреждений с министрами. В январе 1913 г. правые депутаты и националисты, развернув кампанию против Коковцова, рассчитывали на поддержку его коллег из правительства. В результате такого "альянса" они надеялись сорвать все планы сформировать действительно объединенный кабинет⁸⁸. В начале работы IV Думы правые и националисты внесли законопроект о выкупе Киево-Воронежской железной дороги, с которой были связаны коммерческие интересы брата Коковцова. "Читали ли вы в "Новом времени" заметку, что националисты вносят законодательное предположение о выкупе Киево-Воронежской железной дороги, - звонил премьер министру путей сообщений СВ. Рухлову. - Ведь это поход против меня". Показательно, что Рухлов сообщил об этом разговоре одному из лидеров националистов А. И. Савенко. Это известие очень обрадовало все правое крыло Думы, которое почувствовало, что премьер-министр видит в них силу и опасается ее. Правые и националисты не знали, как реагировать на возможные ответные действия председателя Совета министров. Националисты были склонны идти на уступки и договариваться с правительством; правые же занимали непримиримую позицию: "Проведение в жизнь законодательных актов является половиной и даже меньшей половиной дела; соглашение с правительством, чреватое реальными последствиями, возможно только в том случае, если председатель Совета министров гарантирует не только осуществление имеющего быть выработанным плана законодательных работ, но и проведение на местах целой системы административных мер, которые могли бы помочь правым организациям в их нелегкой борьбе с крепко вгнездившимися на местах оппозиционными ячейками". 30 января 1913 г., всего за один день, удалось собрать 146 подписей под законопроектом о выкупе Киево-Воронежской железной дороги, причем подписались лидеры всех фракций, кроме социал-демократической. На прием к Рухлову был вызван член фракции прогрессистов А. А. Бубликов. Министр ему разъяснил подлинное значение инициативы правых, и оппозиция (кадеты и прогрессисты) встревожилась, после чего инициатива правых была провалена⁸⁹.

Непосредственный диалог депутатов с правительством был лишь одним из способов повлиять на прохождение того или иного законопроекта. Часто министры шли иным путем, пытаясь воздействовать на лиц, стоявших за депутатом. Столыпин на первом заседании Совета по делам местного хозяйства 11 марта 1908 г. утверждал: "При громадном пространстве Российской империи, при разных условиях местностей, входящих в ее состав, между учреждениями исполнительными, которые разрабатывают законопроекты теоретически, и между законодательными учреждениями должно стоять еще промежуточное учреждение, промежуточная среда, оживотворяющая, вливающая живую силу в выработанные министерством предположения"⁹⁰. Законопроекты отдавались на заключение Совету по делам местного хозяйства⁹¹, созываемым правительством съездам предводителей губернского дворянства, съездам представителей промышленности и торговли⁹². Один из таких съездов был созван властями в Москве весной 1908 г. Его решение должно было способствовать успешному прохождению через Думу законопроекта о реформе промыслового налогообложения.

Существовала и обратная ситуация, когда депутаты консолидировали вокруг себя значительные группы влияния, чье положение становилось серьезным аргументом в борьбе с правительством за проведение того или иного решения. Прежде всего, фракции могли рассчитывать на местные отделения партий и союзов⁹³, экспертные советы при депутатских объединениях Государственной думы, которые образовывались для обсуждения какого-либо конкретного вопроса. Так, в декабре 1907 г. кадеты органи-

стр. 71

зовали при фракции группу специалистов, разрабатывавших проекты Земского положения для губерний, где еще не были учреждены органы местного самоуправления⁹⁴. В сентябре 1908 г. они провели совещания среди земцев, имевшие целью предварительное обсуждение законопроектов, внесенных в Думу⁹⁵. Октябристы приглашали деятелей местного самоуправления для независимой экспертизы правительственных инициатив⁹⁶. В Думе II и III созывов при фракции "Союза 17 октября" работала экспертная комиссия, разрабатывавшая проекты, связанные с церковной проблематикой⁹⁷. Осенью 1908 г. в Москве по инициативе одного из лидеров прогрессистов И. Н. Ефремова возник кружок профессоров для разработки проекта нового Университетского устава⁹⁸. В конце марта 1913 г. представители думского центра решили организовать совещание из депутатов Думы и редакторов крупнейших столичных и провинциальных изданий для подготовки устава о печати, проект которого долгое время не вносился правительством⁹⁹. Депутаты III и IV Государственной думы, члены комиссии по Государственной обороне Н. В. Савич и А. И. Звегинцев устраивали регулярные совещания с офицерами военно-морского флота. Они же были инициаторами неформальных собраний, в которых принимали участие депутаты, входившие в комиссию по государственной обороне, и представители Морского министерства¹⁰⁰. Тесные контакты с офицерским корпусом и с представителями дипломатического корпуса поддерживал и Гучков¹⁰¹. Представители городской группы запрашивали необходимую информацию непосредственно у городских местных управлений, а ее представители участвовали в съезде городских деятелей¹⁰².

Значимую роль в разработке законопроектов играло партийное руководство думских фракций, по тем или иным причинам не оказавшееся среди депутатов. В декабре 1912 г. Гучков, не будучи избранным в Думу, вел от имени своей партии переговоры с представителями всех фракций, кроме крайних левых и крайних правых¹⁰³. Согласно решению фракции октябристов, с января 1913 г. в ее работе, а также в заседаниях бюро фракции могли принимать участие члены ЦК, не прошедшие в IV Думу: Гучков, П. В. Каменский, Г. Г. Лерхе, Ю. Н. Глебов¹⁰⁴. Для того, чтобы их голос имел вес для депутатов, создавались фракционные комиссии, дублировавшие общедумские. Их решения были обязательными для депутатов-октябристов¹⁰⁵.

Это пример обратной ситуации, когда группа влияния пыталась воздействовать на депутатов с целью принятия необходимых законопроектов. Причем, речь могла идти не только о руководителях партий, которые по должности координировали деятельность своих соратников. Влиятельные фигуры в провинциальном обществе могли во многом предопределять позицию избранных своих губерний. Так, архимандрит Виталий оказывал существенное влияние на депутатов-крестьян Волынской и Подольской губерний¹⁰⁶. В Бессарабии большим могуществом обладала семья Крупенских, с мнением представителей которой считались и все депутаты, прошедшие от этого региона¹⁰⁷. Постоянный совет Объединенного дворянства пытался воздействовать на членов Государственного совета¹⁰⁸, и т.д.

Особое внимание депутаты уделяли общественному мнению, которое могло стать серьезным инструментом воздействия на правительственные решения. Ради этого думские фракции стремились к организации кампаний в органах периодической печати. Конечно, прежде всего, следовало рассчитывать на собственные издания. Лидер кадетов Милюков едва ли не каждую ночь проводил в редакции газеты "Речь", откуда он не уходил, "не прокорректировав своей передовой статьи"¹⁰⁹. Гучков высылал многие правительственные проекты в "Голос Москвы" еще до начала их обсуждения в Государственной думе (например, смету Морского министерства на 1909 г.). При этом он четко определял характер ожидавшихся публикаций¹¹⁰. Кампания в прессе возбуждалась даже при обсуждении вопросов, не подлежавших огласке. "В связи с... военными кредитами, я подготовляю еще один важный шаг, - писал А. И. Гучков брату Ф. И. Гучкову. - Я имею в виду предложить Думе довести через своего председателя до сведения государя о беспомощном состоянии нашей обороны. Пока это секрет, да и кредиты будут рассматриваться при закрытых дверях. Но хорошо, если бы "Голос Москвы" посвя-

стр. 72

тил несколько статей на тему, какая большая ответственность тяготеет над Думой и как новая военная неудача ляжет тяжелой виной на народном представительстве, если оно не возвысится в нужный момент до нужной высоты"¹¹¹.

Ключевое значение приобретали те газеты и журналы, которые формально не были связаны с заинтересованной в публикации политической силой. Так, октябристы считали большим успехом договоренности с газетой "Новое время"¹¹². Агитируя в пользу своих законопроектов, они часто привлекали представителей оппозиционной печати. И хотя им удавалось договариваться лишь с публицистами наиболее умеренных взглядов, этих статей было достаточно для создания видимости всеобщей поддержки октябристских инициатив. Кадеты, зная об этом, всячески предупреждали редакции газет и журналов о "коварстве" "Союза 17 октября", призывая их не принимать участие в совещаниях, инициированных центром Государственной думы¹¹³.

Взаимодействие между исполнительной и представительной властями в России представляло собой не диалог, а многостороннюю дискуссию - по крайней мере потому, что Государственный совет как верхняя палата законодательного собрания обладал собственной линией поведения. С ним были вынуждены договариваться и депутаты Думы, и министры. В определенных случаях мнение Государственного совета оказывалось решающим. "Характерно и то, - констатировал Глинка, - что когда Столыпин и Щегловитов - последний, даже бия себя в грудь, доказывал перед Думою о необходимости уничтожения волостного суда - впоследствии в комиссии - Государственного совета отказались от своих предположений и согласились на сохранение его, Гучков в разговоре со мной сказал: "Ну что же, это компромисс, на который надо пойти, чтобы [Государственный] совет пропустил этот законопроект"¹¹⁴. Однако многие депутаты верили, что правительство, контролируя назначаемых членов верхней палаты, может практически неограниченно влиять на ее деятельность. В частности, П. Н. Крупенский, обсуждая с Коковцовым возможность формирования думского большинства, обусловил свое участие в нем снятием "законодательной пробки" Государственного совета, причем, инициатива в этом должна была принадлежать Совету министров. Коковцов обещал содействие в нормализации отношений Думы и Государственного совета, однако при этом отметил, что правительство в действительности не может контролировать работу последнего¹¹⁵. А по мнению представителей польского коло, именно Государственный совет и осуществлял контроль

над правительством: "К сожалению, в России нет теперь правительства его императорского величества, которое обязано быть последовательным в своих действиях. Россией управляет теперь правительство поистине парламентское в самом худшем смысле этого слова, так как оно считается даже не с мнениями большинства, а руководится в своей деятельности партийными соображениями, диктуемыми случайными голосованиями Государственного совета. В этом отношении очень характерны выступления в Государственном совете начальника Главного управления по делам местного хозяйства и в комиссии Государственной думы - его помощника. При рассмотрении дела в общем собрании Государственного совета начальник Главного управления, по-видимому, прекрасно осведомленный о настроениях в верхней палате, поспешил предать то польское дело, которое он сам по указаниям П. А. Столыпина разрабатывал, и заявил, что правительство не настаивает на своих первоначальных предположениях". Причем, с точки зрения польских депутатов, подобная ситуация была возможна, прежде всего, по причине фактического отсутствия объединенного правительства, когда министры, входившие в один кабинет, жестко враждовали друг с другом и были вынуждены рассчитывать на поддержку своей позиции какой-либо влиятельной силой, например, Государственного совета¹¹⁶.

И все же не следует преувеличивать возможности верхней палаты влиять на принятие решений. В силу особенностей ее функционирования она не могла осваивать весь объем законопроектов, приходивших из Государственной думы. По словам одного из ее членов Ф. Д. Самарина, "законопроекты присылались нам целыми ворохами, невозможно было даже бегло с ними ознакомиться. Словом, вся наша "работа" сведена была к простому зарегистрированию проектов, прошедших через Думу"¹¹⁷. Это высказыва-

стр. 73

ние Самарина подтверждается и цифрами. По подсчетам В. А. Демина, 93% законопроектов были утверждены Государственным советом без каких-либо поправок, лишь 1 % был отклонен, 1% верхняя палата отказалась рассматривать¹¹⁸.

Невысокого мнения о работе Государственного совета были и в правительственных кругах. Один из чиновников Министерства народного просвещения в феврале 1912 г. жаловался на то, что приходилось бегать по квартирам членов Государственного совета и доказывать им неприемлемость того или иного законопроекта, вышедшего из недр Думы: "Обиднее всего, что в Государственном совете есть два [бывших] министра и три товарища министра народного просвещения, что в комиссиях заседают и товарищ министра народного просвещения и директор Департамента - и звезды считают, ворон ловят и пропускают просто невозможное или, не разобрав дел, даже возражают, разводя потом руками". Оставалось лишь надеяться на бывшего министра А. Н. Шварца, который, сохраняя отношения с прежними сослуживцами, защищал интересы ведомства¹¹⁹. Иными словами, при обсуждении законопроектов в правительственных сферах рассчитывали на бюрократическую квалификацию членов Государственного совета. По воспоминаниям М. М. Ковалевского, в нем имелся "не особенно численный, правда, но весьма работоспособный контингент юристов, взятых из среды кассационного департамента Сената, судебной палаты, из профессуры, а также дослужившихся до высших постов чиновников финансового ведомства, землеустройства и земледелия, министерства торговли и государственного контроля. И тем и другим в знании русских законов и указов отказать нельзя"¹²⁰. Причем именно эти элементы и играли ключевую роль в работе Государственного совета¹²¹. Этот институт бюрократической экспертизы в большей

степени чувствовал свою зависимость от верховной власти, нежели от Совета министров, который зачастую находил в Мариинском дворце весьма недружелюбный прием¹²².

Подводя итог, можно констатировать, что сам факт существования представительных учреждений при всей ограниченности их полномочий создавал принципиально новую политическую реальность, которую отличали привлечение новых элит к процессу принятия политических решений, а также сложные, "сетевые" связи между представителями законодательных палат и исполнительной власти. Благодаря этим связям депутаты Думы и члены Государственного совета были инкорпорированы во властвующую элиту Российской империи. По этой причине сфера полномочий законодательных учреждений заметно расширялась. Так, в действительности они могли оказывать влияние на внешнеполитический курс России¹²³, на правительственные меры в сфере государственной обороны¹²⁴, хотя это прямо противоречило "Основным законам". Динамично складывавшаяся новая политическая система становилась своего рода испытанием для всех ее структурных элементов. Их устойчивость определялась эластичностью, способностью меняться вместе с целым. В противном случае возникал чрезвычайной остроты конфликт, который ставил под вопрос не только динамику развития, но и существование формирующейся модели политического взаимодействия.

Примечания

¹ Государственная дума России: Энциклопедия: В 2 т. М., 2006. С. 760 - 763.

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

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

⁴ Там же. С. 646.

⁵ Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб., 1912. С. 397.

⁶ Там же. С. 327.

⁷ Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 44 - 52.

⁸ Котляревский С. А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 2004. С. 275.

⁹ ГА РФ, ф. Р-5971, оп. 1, д. 109, л. 60.

¹⁰ Протоколы царскосельских совещаний (1905 - 1906) // Русский конституционализм: От самодержавия к конституционно-парламентской монархии. М., 2001. С. 107 - 108, 118, 120.

¹¹ Там же. С. 120.

¹² Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 44 - 52.

¹³ Институт экспертизы при создании Основных законов 1906 г. // Нестор. N 4. Наука и власть. СПб., 2004. С. 63.

¹⁴ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 155.

¹⁵ Там же. С. 214, 219 - 220.

- ¹⁶ Там же. С. 200.
- ¹⁷ Там же. С. 205.
- ¹⁸ *Котляревский С. А.* Указ. соч. С. 274.
- ¹⁹ Там же. С. 245.
- ²⁰ ГА РФ, ф. 543, оп. 1, д. 520, л. 18.
- ²¹ Там же, л. 18 - 21.
- ²² П. А. Столыпин: Грани таланта политика. М., 2006. С. 467.
- ²³ *Столыпин П. А.* Программа реформ. М., 2002. Т. 1. С. 32 - 42.
- ²⁴ П. А. Столыпин: Грани таланта политика. С. 469.
- ²⁵ Донесения Л. К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 - февраль 1917 гг. // Вопросы истории. 1999. N 8. С. 4 - 5.
- ²⁶ Там же. N 3. С. 5.
- ²⁷ *Котляревский С. А.* Указ. соч. С. 338.
- ²⁸ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 6. С. 20.
- ²⁹ *Манен Б.* Принципы представительного правления. СПб., 2008. С. 262 - 263.
- ³⁰ *Соколов К. Н.* Новейшая эволюция парламентаризма//Право. 1909. N 29. Стб. 1624.
- ³¹ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 331, л. 37; Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 1. С. 9 - 10.
- ³² *Вязигин А. И.* Гололобовский инцидент. Харьков, 1909. С. 8.
- ³³ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 7. С. 6.
- ³⁴ Там же. N 9. С. 6 - 8.
- ³⁵ Там же. N 1. С. 17 - 19.
- ³⁶ Там же. N 7. С. 4 - 5.
- ³⁷ Там же. N 4 - 5. С. 18.
- ³⁸ Там же. N 7. С. 16.
- ³⁹ Там же. N 2. С. 5.
- ⁴⁰ Там же. N 1. С. 21.
- ⁴¹ Русская торговля и промышленность // Голос Москвы. N 285. 1907. 9 декабря. С. 3.
- ⁴² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 6. С. 5.
- ⁴³ Там же. N 3. С. 7.
- ⁴⁴ П. А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 84 - 85; ГА РФ, ф. Р-5881, оп. 2, д. 335, л. 51.
- ⁴⁵ П. А. Столыпин глазами современников. С. 86 - 87.
- ⁴⁶ *Глинка Я. В.* Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 84.
- ⁴⁷ Там же. С. 123; См.: *Демин В. А.* Государственная дума России (1906 - 1917): Механизм функционирования. М., 1996. С. 52 - 53.

- ⁴⁸ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 71.
- ⁴⁹ Там же. С. 89.
- ⁵⁰ Там же. С. 71.
- ⁵¹ Там же. С. 80.
- ⁵² Там же. С. 105 - 106.
- ⁵³ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории, 1999. N 1. С. 6 - 7.
- ⁵⁴ Там же. N 4 - 5. С. 13.
- ⁵⁵ Там же. N 6. С. 14.
- ⁵⁶ П. А. Столыпин глазами современников. С. 86.
- ⁵⁷ ГА РФ, ф. 932, оп. 1, д. 132, л. 17.
- ⁵⁸ Там же, ф. Р-5881, оп. 1, д. 43, л. 57.
- ⁵⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 6. С. 15 - 16.
- ⁶⁰ РГАЛИ, ф. 1208, оп. 1, д. 40, л. 7.
- ⁶¹ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 306, л. 24.
- ⁶² Оболенский В. А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988. С. 346.
- ⁶³ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 303, л. 81.
- ⁶⁴ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 7. С. 17.
- ⁶⁵ П. А. Столыпин глазами современников. С. 155 - 156.
- ⁶⁶ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 7. С. 3.
- ⁶⁷ Гройский П. Совет старейшин // Право. 1910. N 5. С. 200.
- ⁶⁸ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 4 - 5. С. 11 - 14.
- ⁶⁹ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 125.
- ⁷⁰ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 3. С. 4 - 5.
- ⁷¹ П. А. Столыпин глазами современников. С. 160 - 161.
- ⁷² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 7. С. 22.
- ⁷³ Церковные дела // Голос Москвы. 1907. 9 декабря. N 285. С. 3.
- ⁷⁴ Государственная дума. Стеногр. отчеты. Созыв III. Сессия V. Ч. 3. Стб. 140.

- ⁷⁵ РГВИА, ф. 89, оп. 1, д. 42, л. 818.
- ⁷⁶ Савич Н. В. Воспоминания. М.; Дюссельдорф, 1993. С. 85.
- ⁷⁷ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 304, л. 92.
- ⁷⁸ П. А. Столыпин. Биохроника. М., 2006. С. 225, 231, 234, 238, 240, 242, 272, 273, 276, 307, 339, 342.

- ⁷⁹ *Тимашев С. И.* Указ. соч. С. 118.
- ⁸⁰ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 4 - 5. С. 19.
- ⁸¹ Там же. N 6. С. 6 - 7.
- ⁸² *Глинка Я. В.* Указ. соч. С. 55.
- ⁸³ Донесения Л. К. Куманина...// Вопросы истории. 1999. N 1. С. 24.
- ⁸⁴ Там же. N 3. С. 18.
- ⁸⁵ Там же. N 6. С. 16.
- ⁸⁶ Там же. N 4 - 5. С. 11.
- ⁸⁷ Там же. С. 13.
- ⁸⁸ Там же. N 2. С. 27 - 28.
- ⁸⁹ Там же. С. 8.
- ⁹⁰ *Столыпин П. А.* Переписка. М., 2004. С. 621 - 622.
- ⁹¹ *Могилевский К. И.* Совет по делам местного хозяйства: Структура, функции, деятельность (1908 - 1910): Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2005. С. 25 - 27.
- ⁹² РГАЛИ, ф. 1208, оп. 1, д. 40, л. 11 - 12; П. А. Столыпин: Биохроника. С. 312.
- ⁹³ ГА РФ, ф. 579, оп. 1, д. 4654, л. 29.
- ⁹⁴ Там же, ф. 5102, оп. 1, д. 283, л. 1 - 4.
- ⁹⁵ Там же, ф. 102, оп. 265, д. 311, л. 77.
- ⁹⁶ Там же, д. 557, л. 171.
- ⁹⁷ *Каменский П. В.* Вероисповедные и церковные вопросы в Государственной думе третьего созыва и отношение к ним "Союза 17 октября". М., 1909. С. 14 - 17.
- ⁹⁸ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 323, л. 80.
- ⁹⁹ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 6. С. 12 - 13.
- ¹⁰⁰ *Савич Н. В.* Указ. соч. С. 38 - 39
- ¹⁰¹ *Гучков А.* Московская сага: Летопись четырех поколений знаменитой купеческой семьи Гучковых. М., 2005. С. 415; ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 304, л. 92.
- ¹⁰² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 7. С. 19.
- ¹⁰³ Там же. N 2. С. 17.
- ¹⁰⁴ Там же. С. 21.
- ¹⁰⁵ Там же. N 3. С. 8.
- ¹⁰⁶ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 314, л. 47.
- ¹⁰⁷ Там же, IV делопроизводство, 1912, д. 130, ч. 7, л. 1.
- ¹⁰⁸ РГАДА, ф. 1412, оп. 2, д. 463, л. 17.
- ¹⁰⁹ *Гессен И. В.* В двух веках: Жизненный отчет // Архив русской революции. Т. 21 - 22. М, 1993. С. 223.

¹¹⁰ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 324, л. 66.

¹¹¹ Там же, д. 372, л. 84.

¹¹² Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 3. С. 9.

¹¹³ Там же. N 6. С. 18.

¹¹⁴ Глинка Я. В. Указ. соч. С. 73.

¹¹⁵ Донесения Л. К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. N 4 - 5. С. 11.

¹¹⁶ Там же. N 6. С. 27.

¹¹⁷ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 310, л. 64.

¹¹⁸ Демин В. А. Верхняя палата Российской империи. М., 2006. С. 97.

¹¹⁹ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 561, л. 531.

¹²⁰ Ковалевский М. М. Моя жизнь. М., 2005. С. 397 - 398.

¹²¹ Демин В. А. Верхняя палата Российской империи. С. 83 - 84.

¹²² П. А. Столыпин глазами современников. С. 90 - 91.

¹²³ Савич Н. В. Указ. соч. С. 100 - 123; Кострикова Е. Г. Российское общество и внешняя политика накануне Первой мировой войны. М., 2007. С. 322 - 340.

¹²⁴ Государственная дума России: Энциклопедия. Т. 1. С. 288.