

Автономная некоммерческая организация
«Институт общественной мысли»
(АНО «ИОМ»)

УДК 94 (47)

Рег. №

Инв. №

УТВЕРЖДАЮ
Ген. директор АНО «ИОМ»

_____ В.В. Шелохаев

«__» _____ 2012 г.

М.П.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ:
«ИСТОРИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРВЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДУМ
ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ:
СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ТРАДИЦИЙ ПРАВОТВОРЧЕСТВА»
(заключительный)

Руководитель работ:
директор Автономной некоммерческой
организации «Институт общественной мысли»,
доктор истор. наук, профессор _____ В.В. Шелохаев
(подпись, дата)

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Руководитель работ:

директор Автономной некоммерческой

организации «Институт общественной мысли»,

доктор юридических наук, профессор

_____ В.В. Шелохаев

Исполнитель работ:

Доцент Российского государственного

гуманитарного университета,

доктор исторических наук

_____ К.А. Соловьев

Реферат

Отчет 231 с., 258 источников (из них 140 неопубликованных), 183 проанализированные историографические работы

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

Объектом исследования настоящей НИР является правотворчество Государственной думы в 1906 – 1917 гг.: законодательство, определявшее характер правотворческого процесса, порядок разработки и экспертизы правительственных и депутатских законопроектов, этапы обсуждения законодательных инициатив, их особенности, парламентский контроль.

Целью работы является сравнительный анализ правотворчества Государственных дум четырех созывов (1906 – 1917), определение характера их законотворческой деятельности в рамках сложившейся к тому времени политической системы.

Для достижения указанной цели в **задачи работы входят:**

- анализ законодательства, определявшего характер законотворческой деятельности в 1906 – 1917 г.;
- исследование порядка разработки и экспертизы законопроектов правительством и депутатами;
- сравнительный анализ правотворчества правительственных ведомств и народных представителей в 1906 – 1917 гг.;
- исследование этапов обсуждения и редакции законодательных инициатив (комиссионное обсуждения, дискуссия на Общем собрании Думы, в Государственном совете, согласительные комиссии);
- анализ сроков прохождения инициатив в зависимости от субъекта инициативы;

– изучение форм парламентского контроля в 1906 – 1917 гг., оценка степени их эффективности;

- обобщение результатов работ первых Государственных дум.

Результатами работы являются:

– справка-доклад о правовых рамках деятельности Государственной думы в 1906 – 1917 гг.;

– справка-доклад о правотворческой практике в 1906 – 1917 гг.;

– справка-доклад об этапах думского правотворчества в 1906 – 1917 гг.;

– справка-доклад о парламентском контроле в 1906 – 1917 гг.

Результаты работы имеют практическую направленность. Они могут быть использованы при подготовке юбилейного издания, посвященного истории Государственной думы и правотворчества в 1906 – 1917 гг.

Содержание:

№		стр.
	Введение	6
1	Правовые рамки законотворческой деятельности Думы	31
1.1	Представительный строй в условиях самодержавия	31
1.2	Право законодательной инициативы	42
2	Правотворческая практика	46
		46
2.1	Ритм законотворческого процесса	
2.2	Правительственные законопроекты	53
2.3	Законопроекты депутатов	59
2.4	Экспертиза законопроектов	70
3	Этапы думского правотворчества	92
3.1	Комиссионное обсуждение законопроектов	92
3.2	Обсуждение законопроектов на пленарных заседаниях Думы	142
3.3	Законопроекты: из Думы в Государственный совет	168
3.4	Согласительные комиссии	172
4	Парламентский контроль	176
4.1	Право запросов	176
4.2	Дума и государственный контроль	189
5	Заключение	196
	Список использованных источников	201

Введение

История дореволюционной Государственной думы – один из наиболее популярных сюжетов отечественной историографии. И вместе с тем он во многом остается до сих 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 созывом народного представительства, чье краткосрочное существование не дало примера конструктивного взаимодействия правительства и депутатов. В краткой библиографии, представленной в «Энциклопедии Государственной думы», изданной в 2006 г., 98 позиций относятся к историографии, освещающей деятельность Дум всех четырех созывов, 117 – Первой и Второй Думы, 68 – Третьей и Четвертой¹. 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 Первой и Второй Думы, и 5 – о Третьей и Четвертой². 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

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

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

второго созывов, и 9, так или иначе характеризующих народное представительство третьей и четвертой legislatures¹. Подобный дисбаланс невольно приводил и к «абберации зрения». 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.

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 Государственная дума, удостоенная в литературе самых уничижительных оценок, работала с высокой степени интенсивности. Ей удалось принять более 2200 законов, многие из которых имели принципиальное значение для курса правительственных преобразований². Столь масштабная законодательная деятельность требовала отработанной технологии взаимодействия представительной и исполнительной власти.

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 узловых проблемы, неизменно поднимавшиеся 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

¹ Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящее. Пенза, 2006.

² Государственная дума Российской империи, 1906 – 1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 624.

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 учреждений¹. 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. Ерошкина² и А.Д. Степанского³. Уже в постсоветской историографии данный метод стал едва ли не доминирующим. Его отличительные черты присутствуют в работах В.А. Демина⁴, В.Г. Кошкидько⁵, О.Г. Малышевой⁶, О.Ю. Рыбки⁷.

¹ 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.

² Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 276 – 308, 531 – 556.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Малышева О.Г. Думская монархия: рождение, становление, крах. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. 356 с.

⁷ Рыбка О.Ю. Государственная дума в системе власти России в начале XX в. М.: АТ и СО; Полиграф сервис, 2001. 432 с.

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 историографии¹. 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 «держущей 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

¹ Савельева И., Полетаев А. Классическое наследие. М., 2010. С. 59, 121, 134 – 135, 139, 146.

конкретного законопроекта¹. 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 лишь Государственной думе. Едва ли не большинство из них отвечало на вопросы столетней давности, все же пытаюсь поставить точку в бесконечном споре о конституции в России². 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

¹ Могилевский К.И., Циунчук Р.А., Шелобаев В.В. Государственная дума России как историографическая проблема // Вопросы истории. 2007. № 11. С. 12.

² Там же. С. 3 – 5.

воспоминания¹. 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 место². Таким образом, русскими либералами и, что еще важнее, страной был упущен исторический шанс преобразить всю политическую жизнь России³. «Первая Дума прошла через историю с мишурным эффектом и блеском, но совершенно бесплодно. Она погубила положение, которое больше уже не повторилось»⁴. Согласно интерпретации 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 представительством⁵. Тем не менее власть продолжала восприниматься депутатами как враг⁶. Несмотря на подобные настроения народных избранников, продолжение работы Второй Думы должно было способствовать упрочению конституционных начал в России⁷. По мнению Маклакова, переход нижней палаты к собственно законотворческой деятельности заметно оздоровил обстановку в Думе⁸. Обычная конфронтация

¹ 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.

² Маклаков В.А. Первая Государственная дума. М., 2006. С. 42 – 43 , 47 – 62 .

³ Там же. С. 314.

⁴ Там же. 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).

⁵ Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 13-21.

⁶ Там же. С. 87.

⁷ Там же. С. 149.

⁸ Там же. С. 324.

конфронтация власти и общества могла смениться заинтересованным диалогом. Однако обе стороны не были к нему вполне готовы¹.

И для советской историографии деятельность I и II Думы была, прежде всего, связана с противостоянием бюрократии и либеральной общественности². 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 повествования³. 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 «октябристского маятника», созданного целенаправленными усилиями правительства⁴. Кроме того, стенографические отчеты требуют «ключа», без которого они практически не

¹ Там же. С. 329 – 330.

² 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.

³ 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.

⁴ Он же. 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.

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. Столыпина¹. Нараставшие расхождения «Союза 17 октября» с премьером неизбежно подталкивали правительство вправо и способствовали дезинтеграции самой партии, что в итоге и дестабилизировало политическую систему². 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 времени³. Схожий круг вопросов рассматривал Р. Эдельман. Изучая политический кризис 1909 г., он исследовал процесс замещения националистами октябристов как «проправительственной» партии⁴. Эдельман отмечал, что коренные отличия между этими партиями заключались не столько в программе, сколько в биографии их членов. Всероссийский Национальный союз преимущественно формировался из

¹ Hosking G.A. The Russian Constitutional experiment. Government and Duma, 1907 – 1914. Cambridge, 1973. P. 38 – 41.

² Ibid. P. 105.

³ Pinchuk B. The Octobrists in the Third Duma, 1907-1912. Seattle – L., 1974. P. 193 – 200.

⁴ Edelman R. The Russian Nationalist party and the Political Crisis of 1909 // Russian Review. 1975. Vol. 34. № 1. P. 51 – 54.

политиков «поневоле»¹, которых объединяло, прежде всего, то, что они были выходцами с западных окраин Империи².

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 и правых, поддерживавшихся Постоянным советом Объединенного дворянства. Результатом их натиска стала беспощадная ревизия намеченных преобразований³. 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 установками⁴.

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 России⁵. Уверенно следовал маклаковской традиции А.Ф. Смирнов. Он оценивал думскую монархию как последний акт в истории противостояния исторической власти и общественности⁶. Непримируемость сторон вела Россию к катастрофе, а бюрократию и большинство ее оппонентов – к неминуемой гибели⁷.

¹ Ibid. P. 32 – 33.

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Старцев В.И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905 – 1917 гг. Л., 1977. С. 108 – 109, 129 – 130.

⁶ Смирнов А.Ф. Указ. соч. С. 159, 603 – 606.

⁷ Там же. С. 173 – 174.

А.Ф. Смирнов, основываясь большей частью на стенограммах заседаний Думы и иных опубликованных официальных документах, детально рассмотрел деятельность всех четырех Государственных дум¹. 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».²

Значительный вклад в разработку данной проблематики внес В.А. Демин.³ Его монография насыщена фактическим, в том числе 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 палаты⁴

В современной историографии формируется устойчивый интерес к практической законотворческой деятельности депутатов как к способу

¹ Смирнов А.Ф. Государственная Дума Российской Империи 1906-1917 гг.: Историко-правовой очерк. М., 1998.

² Там же. С. 440.

³ Демин В.А. Государственная Дума России (1906-1917): механизм функционирования. М., 1996.

⁴ Там же. С. 162.

реализации соответствующих моделей модернизации России.¹ 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 деятельности².

Инновационным направлением в современной литературе является обращение к практическому законотворчеству думских фракций.³ 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 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, кратко остановимся на монографиях В.А. Козбаненко и Д.В. Аронова.

Монография Козбаненко посвящена анализу деятельности фракций первых двух созывов Думы. При этом автор придерживается следующей

¹ См. 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.

² Кошкидько В.Г. Представительная власть в России: формирование и функционирование (1905-1907 гг.). М., 2000. С. 198.

³ 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.): Автореферат дис. ... канд. ист. наук. Волгоград, 1999; Павельева Т.Ю. Польское коло в I – IV Государственной Думах: проблемы выработки и реализации парламентской тактики. Автореферат дис. ... канд. ист. наук. М., 1999; Усманова Д.М. Мусульманские депутаты в Государственной Думе Российской империи. 1906-1917: Автореферат 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): Автореферат 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: Автореферат дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2004; Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906-1917 гг.). М., 2005.

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».¹

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».² Именно этим объясняется то, что наиболее проработанные законопроекты из «золотого фонда либеральной юридической мысли» оказались фактически лишь «отправными пунктами для дальнейшей разработки в Думе».³

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».⁴ Автор делает вывод, что законотворческая деятельность либеральных фракций «выступала в качестве материального воплощения базового постулата классического российского либерализма, отвергавшего коренную ломку общественных институтов».⁵

¹ Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных Думах России. 1906-1907. С. 238.

² Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906-1917 гг.). С. 7.

³ Там же. С. 8, 238.

⁴ Там же. С. 407.

⁵ Там же. С. 408.

Многие работы непосредственно посвящены изучению групп, фракций Думы, Государственного совета¹, их участию в обсуждении того или иного

¹ 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; Вишневецки 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; Павельева 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

законопроекта¹. 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 империи² - Владимирской³, Вятской⁴, Нижегородской⁵, Новгородской, Псковской⁶, Пермской⁷, Петербургской⁸, Уфимской⁹, украинских губерниях¹, на Северном Кавказе²,

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 аграрному 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.

¹ 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 .

² 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).

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Кочетов Ю.И. Выборы в Государственные думы в Пермской губернии. Пермь, 1960.

⁸ Королева Р.В. Крестьяне Петербургской губернии на выборах в III Государственную думу // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград, 2003. С. 158-164.

⁹ 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.

Туркестане³, в Поволжье⁴. Исследовалась деятельность депутатов от того или иного региона: Украины⁵, Урала⁶, Азербайджана⁷, Казанской⁸, Курской⁹, Нижегородской¹⁰, Рязанской¹¹, Томской губерний¹², казачьих областей¹³, мусульманского населения¹.

¹ Коник А.А. Украинские крестьяне на выборах в I Государственную думу // Отечественная история. 2006. № 3. С. 103-112.

² 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.

³ 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.

⁴ Люсов В.Н. Выборы в I Государственную думу в Поволжье (по материалам Пензенской, Самарской, Саратовской и Симбирской губерний) // XXI век: итоги прошлого и настоящего. Пенза, 2003. Вып. 4. Ч. 1. С. 79-87; Гарбуз Г.В. Выборная политика местной администрации в Поволжье в период третьей 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.

⁵ Киян М.Ш. Депутаты от украинских губерний в Государственной думе Российской империи I и II созывов (1906-1907 гг.). Харьков, 1997.

⁶ Сидоренко Н.С. Уральские депутаты Государственной думы (1906-1917 гг.) // Отечественная история. 2006. № 5. С. 91-97.

⁷ Сеидзаде Д.Б. Азербайджанские депутаты в Государственной думе. Баку, 1991.

⁸ 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.

⁹ Салтык Г.А. Депутаты-куряне в истории российского парламентаризма // Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы. СПб., 2006. С. 115-123.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Фадеев К.В. Депутаты от Томской губернии в истории российского парламентаризма // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. Н. Новгород, 2006. С. 171-175.

¹³ Сергеев В.Н., Шапсугов Д.Ю. Парламентская деятельность депутатов российского казачества (1906-1917). Ростов н/Д., 2003; Братолобова М.В. Казачество и

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. Шелохаева². Предметом исследования нередко становилась история прохождения отдельно взятой законодательной инициативы. «Увеличительное стекло» порой озадачивает поклонников «больших теорий». При доскональном изучении судьбы правительственных законопроектов в Думе и Государственном совете оказывается, что они там далеко не всегда штамповались³. Это вынуждает поставить вопрос шире: о конструктивном

Государственная дума начала XX в. // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. М., 2007. С. 395 -405.

¹ Усманова Д.М. Мусульманские представители в российском парламенте, 1906-1916. Казань, 2005.

² Государственная дума России: Энциклопедия: В 2 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.

³ 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 законотворчество 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 судоустройства 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

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 диалог¹. О том же писал и Г.М. Кропоткин, доказывавший, что и в среде

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: Всероссийская научно-практическая конференция. 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 парламентаризма в России: Всероссийская научно-практическая конференция. 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; Малтусынов 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: Всероссийская научно-практическая конференция. СПб., 2009. С. 98-133; Булгакова Л.А. Государственная дума и «великий закон» 25 июня 1912 г. // Там же. С. 194-212.

¹ Гайда Ф.А. Русские либералы в восприятии правящей бюрократии в период кризиса третьеиюньской системы (1911-1917 гг.) // Отечественная история. 2007. № 4. С. 54; Он же. Бюрократ глазами либерала: Российское правительство в восприятии парламентской

чиновничества доминировали сторонники нового государственного порядка. Признавая многие недостатки представительного строя, они в большинстве своем не хотели возвращаться к дореформенным временам¹.

В этой связи следует упомянуть монографию К.А. Соловьева, в которой детально исследуются механизмы взаимодействия законодательной и исполнительной власти в 1906 – 1914 гг.² В этой работе автор продемонстрировал всю ограниченность традиционного формально-юридического подхода. Складывавшийся государственный строй сильно отличался от того, что было установлено Основными законами. В значительной мере он стал следствием самоорганизации участников законотворческого процесса. Как показал исследователь, правительство сталкивалось со многими трудностями на всех этапах обсуждения законопроектов. Причем на любой стадии существовали особые «правила игры», к которым нужно было приноравливаться правительству. Вопреки представлениям, популярным в историографии, и Дума и Государственный совет далеко не во всем соглашались с министрами, задерживали, а иногда и вовсе блокировали прохождение правительственных инициатив, существенно влияли на распределение средств государственного бюджета. Все осложнялось тем, что и верхняя и нижняя палаты и Совет министров в силу несовершенства юридических норм, особенностей политической культуры того времени, разнородности состава этих учреждений не обладали определенной политической волей. Представители этих учреждений нередко вели самостоятельную «игру», вступая в альянс друг с другом. Возникали сложные сетевые, горизонтальные связи, основанные на неформальных

оппозиции (1911-1917 гг.) // Петр Андреевич Зайончковский: Сб. ст. и воспоминаний к столетию историка. М., 2008. С. 647-656.

¹ 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.

² Соловьев К.А. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906 – 1914). М.: РОССПЭН, 2011. – 511 с.

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 интегрировались в политическую систему, которая собственно и формировалась усилиями депутатов и министров. Правда, эту новую политическую реальность политические партии так и «не заметили».

Кроме того, историографический обзор был бы неполон без учета того факта, что в постсоветский период произошло существенное приращение объема документальных публикаций¹. 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.

¹ Государственная Дума. 1906-1917. Стенографические отчеты. Т. I-IV. 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.

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 правовых актов, были использованы стенографические отчеты заседаний Думы и Государственного совета, приложения к ним, материалы бюджетной комиссии, журналы Сопещания 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 элоквенции»¹. Помимо этого, стенограммы существенно редактировались выступавшими и председателем палаты². В Совете же министров ключевые политические вопросы и вовсе обсуждались «без канцелярии»³.

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 совещаний⁴. 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 (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. Столыпина⁵. В письмах обсуждались

¹ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 84.

² Поливанов А.А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907 – 1916 гг. М., 1924. С. 61

³ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 55.

⁴ Государственная дума Российской империи, 1906 – 1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 311.

⁵ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004; П.А. Столыпин: Грани таланта политика. М., 2006.

дискуссии во фракциях, переговоры между депутатскими объединениями, слухи, распространявшиеся в Петербурге, встречи министров и 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. Милюкова, 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. Глинки¹, Е.Я. Кизеветтер за 1905 – 1907 гг.², А.А. Киреева³, А.А. Поливанова⁴, А.С. Суворина⁵, И.И. Толстого⁶), так и неопубликованные дневники (Е.Я. Кизеветтер за 1907-1914 гг. (ОР РГБ. Ф. 566), С.Д. Протопопова (РГАЛИ. Ф. 389), Л.А. Тихомирова

¹ Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001.

² [Кизеветтер Е.Я.] Революция 1905 – 1907 гг. глазами кадетов (Из дневников Е.Я. Кизеветтер) // Российский архив. М., 1994. Вып. 5.

³ Киреев А.А. Дневник, 1905 – 1910 гг. М., 2010.

⁴ 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).

⁵ [Суворин А.С.] Дневник А.С. Суворина. Л. – М., 2000.

⁶ Толстой И.И. Дневник, 1906 – 1916. СПб., 1997.

(ГАРФ. Ф. 634)¹). Особое значение имеют «дневники И.С. Ключева» (РГИА. Ф. 669). В действительности в большинстве случаев это записи его жены, сделанные со слов супруга. Ключев – очень деятельный депутат II, III, IV Думы, 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. Бельгарда², И.К. Григоровича³, В.И. Гурко⁴, К.Д. Кафафова⁵, В.Н. Коковцова⁶, С.Е. Крыжановского⁷, П.Г. Курлова⁸, В.Б. Лопухина⁹, С.Н. Палеолога¹⁰, Н.Н. Покровского (РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40), А.Ф. Редигера¹¹, С.И. Тимашева¹², И.И. Тхоржевского¹³), членов Государственного совета (В.М. Андреевского (ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д.

¹ 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).

² Бельгард А.В. Воспоминания. М., 2009.

³ Григорович И.К. Воспоминания бывшего морского министра. М., 2005.

⁴ Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000.

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

⁶ Коковцов В.Н. Из моего прошлого: Воспоминания, 1903 – 1919 гг.: В 2 кн. М., 1992.

⁷ [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 .

⁸ Курлов П.Г. Гибель императорской России. М., 1991.

⁹ Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008.

¹⁰ Палеолог С.Н. Около власти: Очерки пережитого. М., 2004.

¹¹ Редигер А.Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра: В 2 т. М., 1999.

¹² 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.

¹³ Тхоржевский И.И. Последний Петербург: Воспоминания камергера. СПб., 1999.

225), М.М. Ковалевского¹, А.Н. Куломзина (ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 1. Д. 727), 727), А.Н. Наумова², И.Х. Озерова (ОР РНБ. Ф. 541)³, Д.Н. Шипова⁴), депутатов Думы (М.М. Винавера⁵, И.В. Гессена⁶, А.И. Гучкова⁷, А.Д. Голицына⁸, Ф.А. Головина (РГИА. Ф. 1625)⁹, А.В. Еропкина (ГА РФ. Ф. 5881. Оп. 2. Д. 335), Н.М. Иорданского (РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 84 б), А.А. Кизеветтера¹⁰, С.П. Мансырева¹¹, Н.А. Мельникова¹², П.Н. Милюкова¹³, М.М. Новикова¹⁴, В.А. Оболенского¹⁵, НФ.И. Родичева¹⁶, Н.В. Савича¹⁷, З.Г. Френкеля¹⁸, А.Г. Хрущова¹⁹, С.И. Шидловского²⁰, В.В. Шульгина²¹, Л.М. Клячко²², И.И. Колышко²³, А.Ф. Родичевой (Bakhmeteff archive (BAR). Rodichev coll.), А.В. Тырковой²⁴).

Закулисная сторона политики всегда интереснее парадного официоза. Из этого исходила периодическая печать начала XX в., отводившая особые

¹ Ковалевский М.М. Моя жизнь: Воспоминания. М., 2005.

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

³ См. также: Мемуары профессора И.Х. Озерова // Вопросы истории. 1997. № 1.

⁴ Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 2007.

⁵ Винавер М.М. Муромцев – адвокат и председатель Думы // Сергей Андреевич Муромцев: Сб. ст. М., 1911.

⁶ Гессен И.В. В двух веках жизненный отчет // Архив русской революции. Т. 21-22. М., 1993.

⁷ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993.

⁸ Голицын А.Д. Воспоминания. М., 2008.

⁹ [Головин Ф.А.] Воспоминания Ф.А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 4 – 6.

¹⁰ Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий: Воспоминания, 1881 – 1914. М., 1997.

¹¹ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. II.

¹² Мельников Н.А. 19 лет на земской службе // Российский архив. М., 2008. Вып. 17.

¹³ Милюков П.Н. Воспоминания: В 2 т. М., 1990.

¹⁴ Новиков М.М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. М., 2009.

¹⁵ Оболенский В.А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988; Он же. Выборы в Таврической губернии // Выборы в I – IV Государственные думы Российской империи: Воспоминания современником. Материалы и документы. М., 2008.

¹⁶ Родичев Ф.И. Воспоминания и очерки о русском либерализме. Newtonville, 1983.

¹⁷ Савич Н.В. Воспоминания. СПб. – Дюссельдорф, 1993.

¹⁸ Френкель З.Г. Записки и воспоминания о пройденном жизненном пути. СПб., 2009.

¹⁹ Хрущов А.Г. Андрей Иванович Шингарев: Его жизнь и деятельность. М., 1918.

²⁰ Шидловский С.И. Воспоминания: В 2 т. Берлин, 1923.

²¹ Шульгин В.В. Годы. Дни. 1920. М., 1991; Он же. Последний очевидец. М., 2002.

²² Клячко Л.М. Повести прошлого. Л., 1929.

²³ Колышко И.И. Великий распад: Воспоминания. СПб., 2009.

²⁴ Тыркова-Вильямс А.В. Воспоминания: То, чего больше не будет М., 1998.

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 палаты¹. 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 правительства². Примечательно, что в «Речи» порой публиковались фактические стенограммы заседаний Совета министров, которых нет в материалах официального делопроизводства. В данном исследовании были использованы материалы газет «Новое время», «Право», «Речь», «Русские ведомости», «Старая почта»; журналов «Московский еженедельник», «Новый экономист», «Русская мысль», «Юридический вестник».

¹ Тыркова-Вильямс А.В. Указ. соч. С. 486.

² Гессен И.В. Указ. соч. С. 272 – 275.

Глава первая

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 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

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.

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 вставали старые, пока не разрешенные вопросы. Один из них волновал юристов и до 1906 г.: понятия «указ» и «закон» не были разведены в российском законодательстве¹. 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 корпуса публикуемых текстов². Иными словами, вопросы решались с участием представительных учреждений или без всякой их санкции, прежде всего, в зависимости от сложившегося обычая³.

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 закона⁴. 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

¹ См.: Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 257-270; Дякин В.С. Был ли шанс у Столыпина. СПб., 2002. С. 96.

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

³ Лазаревский Н.И. Русское государственное право. СПб., 1913. Т. 1. С. 311.

⁴ Там же. С. 319.

между ними обязанности¹. Исключительно император определял порядок пожалования титулов, орденов и отличий². Международные отношения также находились в ведении исключительно царя: только от его имени заключались договоры, объявлялась 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 положении³. Также император продолжал пользоваться правом диспенсации, т. е. в ряде случаев он мог делать исключения в законе: при даровании милостей и при разрешении дел, которые прежде (до 1906 г.) относились к сфере компетенции Комитета министров⁴. 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»⁵.

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 полагали, что это свидетельствовало о законосовещательном характере представительных

¹ Там же. С. 332.

² Там же. С. 314.

³ Там же. С. 376.

⁴ Кокошкин Ф.Ф. Об изъятии из закона // Русские ведомости. 10 март. 1909. № 53.

⁵ Цит. по: Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 384.

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 монархами¹. 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 было². 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 его³.

Особое внимание правоведов прошлого и современных исследователей привлекала 87 ст. 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 решения⁴.

Ключевое значение имел сам порядок применения этой нормы. По мнению М.М. Ковалевского, 87 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,

¹ Там же. С. 291.

² Там же. С. 292.

³ Там же. С. 293.

⁴ Там же. С. 350.

незаметно переходившие в постоянные? Да не более как единоличными докладами министра царю, получившими его санкцию, помимо всякого участия Государственного совета даже совещательным голосом»¹. И в дальнейшем 87 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 учреждение². М.М. Ковалевский в шутку 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»³.

Однако, не следует преувеличивать значение 87 статьи. Даже правоведы, относившиеся к ней в высшей степени критически, признавали, что

¹ Ковалевский М.М. 87-я статья: ее прошлое, ее настоящее и будущее // Русские ведомости. 12 февр. 1908. № 35.

² Кокошкин Ф.Ф. Совет министров // Русские ведомости. 1 янв. 1910. № 1; Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 263; Магазиер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России (87 ст. Основных 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 рассчитана на то, чтобы парализовать действие статьи 86, 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 для того, чтобы обратить в закон законопроект, только что отвергнутый одною 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).

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

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»¹. 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 чрезвычайного характера². В России же за все время работы III Думы правительство прибегнуло к 87 статье лишь шесть раз³.

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»⁴.

¹ Алексеев А.С. Происхождение чрезвычайного права и его политическое значение // Юридический вестник. 1913. № 1. С. 67-68.

² Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 262; Магазинер Я.М. Указ. соч. С. 9-10.

³ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907-1912 гг. СПб., 1912. Ч.1. Общие сведения. С. 174-178.

⁴ Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки Русских Основных законов. М., 2004. С. 247; Штильман Г.Н. Статья 87-я и условия и ее применения // Русская мысль. 1907. № 9. С. 84. По мнению Я.М. Магазинера, 87 ст. Основных законов свидетельствовала о переходном характере конституционной системы в России: «Строго говоря, чрезвычайное-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 статье и многие спорные положения этого документа требовали тщательного

Несмотря на то, что Основные законы чрезвычайно подробно описывали сферу компетенции императора, они не позволили в полной мере избежать пробелов в праве. Это касалась и 87 статьи, в которой не уточнялось, что такое «чрезвычайные обстоятельства» или же «прекращение» работы законодательных учреждений¹. Еще больше споров вызывала 96 статья, которая сохранила за императором ничем не ограниченное право принимать решения по строевой, технической и хозяйственной частям военных сил России,². 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 власти³.

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

изучения (Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 268). Также следует иметь в виду, что проведение законопроекта о введении земства в Западном крае в порядке чрезвычайно-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).

¹ Право. 24 янв. 1910. № 4. Стб. 263-264; Магазинер Я.М. Указ. соч. С. 56-79..

² Савич Г.Г. Указ. соч. С. 77-78.

³ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1914 год. М., 2006. С. 51-55.

проведения штатов через Думу, сославшись на болезнь, не пришел. По словам А.А. Поливанова, все это походило на желание «сделать подвох Столыпину»¹. Схожей точки зрения придерживался и товарищ министра внутренних дел А.А. Макаров². А 3 июля 1908 г. Государственный совет отверг законопроект, посчитав, что он противоречит ст. 96 Основных законов³. В тот день Совет министров был поставлен в двусмысленное положение. «Странно было слышать..., что правительство отрецивалось 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»⁴.

Спустя некоторое время, Совет министров опять внес законопроект о штатах Морского Генерального штаба, и 19 декабря 1908 г. нижняя палата вновь приняла его⁵. 19 марта 1909 г. «сдался» и Государственный совет, утвердив внесенное предложение 87 голосами против 75⁶. Правительство было склонно рассматривать эту проблему как техническую, которой крайне правые в силу своей недобросовестности стремились придать политический характер⁷. «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 представить на Высочайшее благоусмотрение; пока дело принципиально не разрешено,

¹ Поливанов А.А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907-1916 гг. М., 1924. С. 47.

² Там же. С. 48.

³ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 55-56.

⁴ 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).

⁵ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 55-56.

⁶ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия IV. СПб., 1909. Стб. 1442.

⁷ П.А. Столыпин: Переписка... С. 55-56.

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 предрешает». При этом Столыпин оценивал выступление многих членов Государственного совета, отстаивавших прерогативы императорской власти, как политическую спекуляцию, которую нельзя было поощрять¹. 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 инициативу².

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 и даже обещал сохранить действующий состав кабинета и провести либеральные преобразования, гарантировав свободу печати и отменив исключительное положение³. В личной беседе Столыпин спрашивал спрашивал императора: «Ваше Величество хотите, по-видимому, опираться

¹ Там же. С. 51.

² Там же. С. 55.

³ Поливанов А.А. Указ. соч. С. 67.

на крайних правых, имея умеренный кабинет». На это последовал ответ: «Нет, я отлично знаю крайних правых»¹. Однако, 25 апреля 1909 г. император принял решение не подписывать законопроект и при этом отказался принимать отставку П.А. Столыпина². Впоследствии было создано Особое совещание 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»³.

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 ст. Основных

¹ Там же. С. 70.

² 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 невыносим (Интересная находка (Протокол допроса В. Н. Коковцова Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства в сентябре 1917 года) // Вопросы истории. 1964. № 4. С. 100).

³ 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 ст. 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 ст. 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).

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 имени¹. 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 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 именуется 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 интерпретацию².

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

¹ Савич Н.В. Указ. соч. С. 605.

² Исход министерского кризиса с юридической точки зрения // Право. 17 мая 1909. № 20. Стб. 1243-1246.

решение данного вопроса напрямую сказывалось на их кодификационной работе. Так, из Продолжения Свода законов 1906 г. была исключена 162 ст., 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 ст. была возвращена, а вместе с ней министры были вновь «лишены» права законодательной инициативы¹.

§ 2. Право законодательной инициативы

На царскосельских совещаниях К.И. Пален предлагал лишить Думу права самостоятельно составлять законопроекты. Эта точка зрения не была поддержана присутствующими². Тем не менее, законодательная инициатива депутатов Думы была обставлена целым рядом ограничений³. Законопроект мог быть внесен не одним депутатом, 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

¹ 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).

² Русский конституционализм... М., 2001. С. 100.

³ 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).

течение которого министр должен был внести инициированный представительными учреждениями проект, особо в законодательстве не оговаривался¹. 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 министерством². 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 ведомстве³. 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 палата⁴.

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 законопроектов⁵. 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

¹ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Т. I. № 17. С. 62-63.

² Особые журналы Совета министров Российской империи. 1914 год. М., 2006. С. 113-115; Стб. 263-264.

³ Там же. Стб. 265; ГА РФ. Ф. 523. Оп. 1. Д. 3. Л. 7.

⁴ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Т. I. № 17. С. 63.

⁵ Государственный совет Российской империи, 1906-1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 94-95.

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»¹.

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 – 217². 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 – министерский³. 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»⁴. Однако это было характерно для любой политической системы, так как лишь администрация обладает необходимыми профессиональными кадрами для разработки законодательства⁵. Кроме того, говоря словами М. Вебера, только чиновнику, чиновнику, имеющему в своем распоряжении разветвленный бюрократический аппарат, доступно «служебное знание» - многочисленные

¹ Объединенное дворянство: Съезды уполномоченных губернских обществ: В 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 548.

² Законотворчество думских фракций. 1906-1917 гг. М., 2006. С. 11.

³ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 611.

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 369. Л. 72.

⁵ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 603.

сведения, без которых сложно принимать эффективные решения¹. 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. частных².

¹ Вебер М. Политические работы, 1895 - 1919. М., 2003. С. 172.

² Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 604.

Глава вторая

Правотворческая практика

§ 1. Ритм законотворческого процесса

Большую часть правительственных законопроектов составляла т. н. «вермишель», «закончики»¹. Ф.А. Головин называл их «хомяковской 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 бар. 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,

¹ Гр. 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 невероятной 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.

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 депутатов¹.

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 плодovitостью. В нее ежедневно поступали и мелкие, и крупные законопроекты, заготовленные канцеляриями на досуге междумского отдыха, и число внесенных таким образом законов в первые недели Думы превысило цифру 300»². 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 заседания³. По подсчетам Л. Неманова, обсуждение «вермишели» заняло 27 % времени пленарных заседаний III Думы в первую сессию ее работы⁴.

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

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

² Маклаков В.А. Думский Наказ // Московский еженедельник. 23 июня 1907. № 20-21. С. 22.

³ В думских комиссиях и фракциях // Русские ведомости. 15 мая 1907. № 109.

⁴ Неманов Л. Итоги первой сессии // Речь. 6 июля 1908. № 160.

условных кредитов на сумму 154 млн. руб.¹. 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 курортах. Одни внесли в начале сессии, другие – в середине, третьи – недавно. И каждый пришлось рассматривать отдельно вместо того, чтобы сразу рассмотреть один общий закон»². Эта ситуация объяснялась и отсутствием опыта у депутатов, которые

¹ Около Думы // Русские ведомости. 15 ноября 1908. № 266.

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

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.»¹.

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»².

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 законопроектов³. 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

¹ В.А. Маклаков о думской работе // Новое время. 17 янв. 1908. № 11440.

² П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 88.

³ [Кизеветтер Е.Я.] Революция 1905-1907 гг. глазами кадетов (Из дневников Е.Я. Кизеветтер) // 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.

Царевококшайске»¹. 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 какой-либо дискуссии пропускал многочисленные «закончики» сразу во всех чтениях². 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 заседания³. 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 кн. Волконский не знали, что они голосуют, и когда возбуждался кем-либо какой вопрос, они отвечали: «Там разберутся», то есть Канцелярия [разберется]»⁴. 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»⁵. В этом законодательном «калейдоскопе» порой терялись и важные проекты. Гр. 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

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 381. Л. 60.

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

³ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 20. Л. 38.

⁴ Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 84.

⁵ 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, посещения разных автомобильных и авиационных парков» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 926. Л. 1018).

канцелярии Таврического дворца печатного материала и докладов свыше человеческих сил»¹. 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»².

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 закончиков³.

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 кн. 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 сроку⁴.

В III Думе ситуация в корне изменилась. Теперь наиболее значимые законопроекты часто пугали самих депутатов. Совет старейшин Думы

¹ РГАДА. Ф. 1412. Оп. 2. Д. 233. Л. 11.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 989. Л. 827.

³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 6. Л. 20.

⁴ В думских комиссиях и фракциях // Русские ведомости. 15 мая 1907. № 109.

(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»¹. 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 совете².

Законодательные работы осложнялись бесконечными прениями по бюджету. Они занимали большую часть пленарных заседаний. 19 марта 1912 г., незадолго до конца работ III Думы, бюро фракции октябристов приняло решение посвящать обсуждению государственной росписи пленарные

¹ 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).

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 925. Л. 992.

заседания в понедельник, вторник, пятницу, субботу, отводить среду – крупным законопроектам, а четверг – «вермишели»¹.

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»².

§ 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 комиссии³.

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

¹ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 20. Л. 42.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 337. Л. 89.

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

занимали принципиально отличные точки зрения в вопросе об отмене патентного сбора¹. В мае 1912 г. стали очевидными разногласия между военным ведомством и Главным управлением землеустройства и земледелия при обсуждении законопроекта об общем уставе рыболовства².

Вторая причина крылась в самом институте Совета министров, который силою обстоятельств оказывался в двойственном положении. 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»³.

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

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1204.

³ Там же. 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

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 Думой¹.

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 пожеланию депутатов и обещал, что следующие выборы пройдут иначе. По мнению Савича, эта аудиенция не могла иметь место без вельможи 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 законодательства². Действительно, некоторое время спустя член верхней палаты Д.И. Пихно внес законодательное предложение об

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 кн. М., 1992. Кн. 2. С. 13-14).

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

² Савич Н.В. Указ. соч. С. 64-66.

изменении порядка выборов в Государственный совет от Юго-Западных и Северо-Западных губерний¹. 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. Столыпина².

И все же именно правительство определяло «повестку дня» представительных учреждений. В этой связи весьма характерно распределение законопроектов по ведомствам, их вносившим.

¹ Из архива С.Ю. Витте: Воспоминания: В 2 т. СПб., 2003. Т. 1. Кн. 2. С. 878-879.

² Савич Н.В. Указ. соч. С. 64-66.

Таблица 1

**Правительственные законопроекты, внесенные в III Думу
(распределение по ведомствам).**

Сессии	Военное министерство	ГУЗИЗ	В е д о м с т в о и м п . М а р и и	Государственный контроль	Государственный секретарь	Наместник на Кавказе	МВД	МИД	Министерство народного просвещения	МП С			
1907-1908	38	48	1	2	1	8	114	4	193	28	48	54	51
1908-1909	60	36	1			7	104	3	82	48	41	33	32
1909-1910	84	30	1			3	71	12	40	41	55	45	34
1910-1911	81	34		1		7	41	6	34	39	65	49	29
1911-1912	131	44	1	1		6	71	15	74	49	88	62	37
Итого	394	192	4	4	1	31	401	40	423	205	297	243	183

Составлено по: Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 170-171.

Таким образом, наибольшее число законопроектов было внесено МВД, 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	Местное управление и самоуправление	Право и суд	Полиция	Налоги и финансы	Социальная политика	Аграрная политика	Переселение	Экономическая политика	Воинская повинность	Образование	Культура	Инфраструктура (дорожные коммуникации)	Конфессиональная политика	Всего
9	47	95	10	152	29	23	5	45	25	41	8	96	11	596

Таким образом, из 2197 правительственных законопроектов¹, 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

¹ Демин В.А. Государственная дума России (1906-1917): Механизмы функционирования. М., 1996. С. 51.

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 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»¹.

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 бессословности, а их полномочия следовало заметно расширить. Коковцов

¹ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В 3 т. М., 2000. Т. 2. С. 25.

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»¹.

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 инициативу². 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 «благонамеренных» членов Государственного совета³.

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

¹ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 7. С. 22.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 7. Л. 21-22.

³ Там же. Л. 68.

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»¹. 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 работы².

Внесенный в Думу законопроект – важное свидетельство продуктивности работы фракций³. 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 правым⁴. По этой же причине

¹ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 4-5. С. 12-13.

² Там же // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 10-14.

³ 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. Милютиным 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).

⁴ Там же. Д. 406. Л. 105.

различные фракции почти синхронно вносили однотипные предложения. Так, законопроект о финансировании земства был внесен октябристами и националистами¹ в один и тот же день – 19 января 1911 г.². Причем в данном случае депутаты стремились 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»³.

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»⁴. 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 мнения⁵.

¹ Там же. Д. 505. Л. 1.

² Законотворчество думских фракций. 1906-1917 гг. С. 733, 739.

³ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 28об.

⁴ ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 687. Л. 2об.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 323. Л. 79об.

Неслучайно, думское законотворчество преображалось в преддверии выборов. «Дума слишком рано начинает предвкушать выборную нервозность, - 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 немислимо начинать выборную кампанию без утверждения бюджета, а его мы, по-видимому, не получим раньше мая месяца»¹.

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 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»². Такое решение вытекало из нового понимания целей фракции: «Задачей времени является разрушение IV Думы такой, какая она есть»³. В соответствии с этим 3 декабря 1912 г. кадеты внесли следующие законопроекты: «Положение о выборах в Государственную думу»⁴, «О

¹ АВП РИ. Ф. 340. Оп. 835. Д. 53. Л. 14.

² Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии: В 6 т. М., 1997. Т. 2. С. 116.

³ Там же. С. 115.

⁴ Законотворчество думских фракций. 1906-1917 гг. С. 517-518.

неприкосновенности личности»¹, «О собраниях»², «О союзах»³, «О печати»⁴. К февралю 1913 г. был подготовлен законопроект «Об изменении порядка рассмотрения государственной росписи доходов и расходов»⁵. 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»⁶.

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 инициативы. Однако прогрессисты верно оценили подлинные мотивы кадетского предложения и, вопреки всем ожиданиям, поддержали его⁷.

Эволюция депутатского законодательства отражалась в распределении законодательных предположений по фракциям, которое существенно менялось от одной легислатуры к другой.

Таблица 3 **Динамика депутатского законодательства** **(законодательные предположения депутатов Думы)**

¹ Там же. С. 461-464.

² Там же. С. 473.

³ Там же. С. 476.

⁴ Там же. С. 481.

⁵ Там же. С. 486-487.

⁶ Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов: Документы и материалы, 1906-1916 гг. М., 2002. С. 298.

⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 922. Л. 607.

	«правые»	октябристы	Либеральный центр (преимущественно, прогрессисты)	кадеты	«левые»	Национальные и региональные группы	Итого
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
Итого	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 Думе 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	Итого
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	11	6	6	7	11	3	44

вопрос							
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
Конфессиональная политика	6	4	3	0	1	4	18
Культура	7	9	0	1	2	0	19
Итого	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»¹. 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.

¹ Государственная Дума. Созыв IV. Сессия I. Приложение к стенографическим отчетам. СПб., 1913. Т. 6. № 629.

Ярким примером могут служить законопроекты в области народного просвещения, вносимые октябристами. Такие высококлассные 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 др.

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»¹. Его подписали октябрист А.Л. Сапунов, умеренно-правый еп. 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 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

¹ Государственная Дума. Созыв III. Сессия I. Приложение к стенографическим отчетам. СПб., 1908. Т.1. Стб. 112-113.

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 законопроекта

Естественная необходимость экспертной оценки законопроекта 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»¹.

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

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 331. Л. 56.

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»¹. Стремилась 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 потребуется 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»². 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 информации³. 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 уездных⁴. При обсуждении комиссией IV Думы

¹ ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 1050. Л. 1-2.

² Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В 3 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).

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 333. Л. 13.

⁴ 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,

проекта нового Городового положения депутаты пользовались материалами гласных Московской городской думы¹.

В ряде случаев и разработка фракционных законопроектов доверялась партийным структурам или же близким к ним общественным объединениям². 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 проведении 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 властью³. С осени 1906 г. комиссия при ЦК партии кадетов приступила к обсуждению рабочего законодательства⁴. 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. Фридман⁵. Тогда же при ЦК партии кадетов работали комиссии – аграрная,

другие критикуют, третьи задают те или иные вопросы, четвертые укоряют» (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 129).

¹ 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).

² 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).

³ В эту комиссию вошли В.Д. Набоков, И.В. Гессен и Л.И. Петражицкий (Съезды и конференции конституционно-демократической партии: В 3 т. М., 1997. Т. 1. 1905-1907. С. 535).

⁴ Съезды и конференции конституционно-демократической партии: В 3 т. М., 1997. Т. 1. 1905-1907. С. 544-545.

⁵ Там же. С. 545.

рабочая, церковная¹, о местном суде, о военно-полевых судах, о смертной казни и амнистии, о свободе совести, о свободе собраний и др.². В период работы II Думы при обсуждении вопроса о безработных социал-демократы пригласили на заседание фракции представителей Совета безработных Петербурга³.

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 фракцию⁴. Осенью 1908 г. по инициативе прогрессистов была создана комиссия, состоявшая из представителей московской профессуры, целью которой была подготовка основных положений Университетского устава⁵. В 1909 г. кадетский проект реформы начальной школы был составлен Лигой образования⁶. В январе 1912 г. законопроект о реформе финансирования земств и городов изначально рассматривался в ЦК «Союза 17 октября» в присутствии 30 глав городов, прилегавших в Москве⁷. 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 кругов⁸. Периодически местные отделы «Союза

¹ Там же. С. 546.

² Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии: В 6 т. М., 1994. Т. 1. 1905-1911. С. 178.

³ Пятый съезд РСДРП, май – июнь 1907 г. М., 1935. С. 210.

⁴ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 21.

⁵ Там же. Д. 323. Л. 79об. – 80.

⁶ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 136.

⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 557. Л. 171.

⁸ Там же. Д. 921. Л. 508.

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 Петроград¹.

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. Нечаев². Во II Думе октябристы сформировали собственную вероисповедную комиссию, в которую вошли и депутаты, и члены Государственного совета, и партийные деятели, и специалисты по этому вопросу³. Трудовики в свою очередь создали аграрную⁴, по народному образованию, о свободе совести⁵, бюджетную, по самоуправлению, юридическую и др. комиссии. В их заседаниях принимали участие не только депутаты, но и «партийные работники»⁶, а также члены I Думы⁷.

В III Думе во фракции октябристов существовали уже три комиссии для подготовки вероисповедных законопроектов: по делам православной церкви, по вероисповедным делам и по старообрядческим вопросам⁸. В октябре 1907 г. кадеты учредили комиссию для разработки законов о введении органов местного самоуправления в неземских губерниях⁹. Причем, одним из ее наиболее деятельных ее членов был кн. Д.И.

¹ Там же. Д. 999. Л. 1833.

² Новгородцев П.И. Законодательная деятельность Государственной думы // Первая Государственная дума. Вып. 2. СПб., 1907. С. 14.

³ Каменский П.В. Вероисповедные и церковные вопросы в Государственной думе III созыва и отношение к ним «Союза 17 октября». М., 1909. С. 14.

⁴ ГА РФ. Ф. 522. Оп. 1. Д. 3. Л. 14.

⁵ Там же. Д. 2. Л. 22.

⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 184. Л. 10об.

⁷ Там же. Д. 205. Л. 83.

⁸ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 102.

⁹ ГА РФ. Ф. 5102. Оп. 1. Д. 283. Л. 2-4.

Шаховской, не входивший в состав III Думы¹. Осенью 1908 г. прогрессисты составили комиссию для разработки Положения о Новочеркасском политехникуме, в которую, помимо депутатов, были включены М.М. Ковалевский, А.С. Посников, кн. Е.Н. Трубецкий и др.². С начала работы IV Думы октябристы создали три фракционные комиссии: финансовую, по местному самоуправлению, о реформе Сената и административной юстиции³. В 1912-1913 гг. во фракции прогрессистов работали две особые комиссии: об отмене исключительных положений и о свободе депутатского слова⁴. 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 кн. Г.Е. Львов⁵. Осенью 1913 г. прогрессисты создали комиссию по разработке земской реформы⁶.

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 законотворчества⁷. В октябре 1909 г. октябрист П.В. Каменский приглашал члена верхней палаты А.Ф. Кони для обсуждения законопроекта о религиозных обществах и союзах⁸. В декабре 1909 г. С.А. Котляревский делал доклад во фракции кадетов по Холмскому вопросу⁹. 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

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 313. Л. 61.

² Там же. Д. 336. Л. 22.

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

⁴ Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов... С. 315.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 920. Л. 453.

⁶ ОПИ ГИМ. Ф. 10. Оп. 1. Д. 72. Л. 48.

⁷ ОПИ ГИМ. Ф. 31. Оп. 1. Д. 36. Л. 102.

⁸ ГА РФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 2003. Л. 5.

⁹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 404. Л. 1.

публичных прений, во многом предвосхищая их контраргументы¹. Весной 1912 г. бывший чиновник Министерства народного просвещения, сенатор А.Р. Завадский консультировал октябристов относительно штатов учительских семинарий². В 1912-1913 гг. фракция «Союза 17 октября» советовалась с московским городским головой Н.И. Гучковым о реформе налогообложения на городскую недвижимость³. В марте 1913 г. думская комиссия о печати привлекла представителей столичных изданий к разработке соответствующих законопроектов⁴. В мае 1913 г. И.С. Ключев консультировался с представителями науки – А.С. Лаппо-Данилевским и Д.Н. Овсянниковым-Куликовским – при разработке положений об учительских институтах и семинариях⁵.

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 ренты⁶. В III и IV Думы последних было как раз большинство. В III Думе 360 депутатов жило за счет ренты, а в IV Думе – 354⁷. 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 зрения⁸.

¹ ГА РФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4654. Л. Л. 33-38.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1249.

³ Там же. Д. 586. Л. 3102.

⁴ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 12-13.

⁵ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 1.

⁶ Хайлбронер Р.Л. Философы от мира сего. Великие экономические мыслители: Их жизнь, эпоха и идеи. М., 2008. С. 120-123.

⁷ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 435.

⁸ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 1. Стб. 1716.

Постоянный совет Объединенного дворянства не забывал разъяснять свою позицию народным избранникам¹. Он информировал членов верхней палаты о своих работах, распространял среди них статьи, доклады², приглашал депутатов Думы участвовать в работах комиссий дворянских съездов³.

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»⁴.

К представительному строю приходилось приравниваться 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 МВД, кадеты на нее потратили 700 тыс. руб.)⁵. Впоследствии кадетов поддерживал Азовско-Донской банк⁶. На его счетах

¹ 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.

² РГАДА. Ф. 1412. Оп. 2. Д. 463. Л. 17, 75.

³ Там же. Л. 42.

⁴ 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, 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).

⁵ РГИА. Ф. 1327. Оп. 2. 1906. Д. 40. Л. 37об.

⁶ Колышко И.И. Великий распад: Воспоминания. СПб., 2009. С. 191.

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 банк¹. Кадеты получали финансирования и от нефтепромышленников (общества «Мазут»). Эта помощь была не бескорыстной. В ответ Партия народной свободы отстаивала интересы своих благодетелей в Думе, органах местного самоуправления, газетах². Биржевые общества, в целом, поддерживали «Союз 17 октября»³. Октябристам помогало и семейство Нобелей⁴.

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»⁵. 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» не видели альтернативы «Союзу 17 октября»⁶. Им приходилось финансировать не

¹ Селезнев Ф.А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905-1917). Нижний Новгород, 2001. С. 74.

² Там же. С. 77-80.

³ Он же. Конституционные демократы и буржуазия. Нижний Новгород, 2006. С. 73.

⁴ Он же. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905-1917). Нижний Новгород, 2001. С. 76.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 517. Л. 3.

⁶ 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

устроивавший 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 них¹.

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, Крестовников². Чиновникам финансового ведомства пришлось убеждать отдельных участников этого совещания, чтобы в итоге склонить большинство в свою пользу. Однако добиться желательного 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. Харитонов, которое в конце концов поддержало финансовое ведомство³. В итоге 28 сентября 1909 г. Министерство финансов внесло в Думу проект Положения о государственном промысловом налоге, одно из ключевых положений

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).

¹ 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).

² ОР РГБ. Ф. 260. К. 2. Д. 28. Л. 1-4.

³ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 12-13.

которого фактически прошло этап общественной экспертизы¹. 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 России². Тем не менее, внесенный законопроект был «похоронен» в думской комиссии³.

«Молодое поколение» московского купечества вовлекало в свою орбиту депутатов различных думских объединений. С 1909 г. члены фракции кадетов (М.В. Челноков⁴, А.И. Шингарев) участвовали в совещаниях московских промышленников во главе с А.И. Коноваловым. Это происходило, несмотря на категорические возражения П.Н. Милюкова, который считал, что такой альянс подразумевает подчинение кадетов буржуазным кругам⁵. В этих «экономических беседах» участвовали и прогрессисты (например, Н.Н. Львов), и представители Польского кола (В.В. Жуковский⁶). По словам М.А. Штромберга, 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 выборах⁷. 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

¹ П.А. Столыпин: Программа реформ: В 2 т. М., 2003. Т. 2. С. 745.

² Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия I. СПб., 1908. Ч. 1. Стб. 1674.

³ П.А. Столыпин: Программа реформ... С. 745.

⁴ ГАРФ. Ф. 810. Оп. 1. Д. 324. Л. 2.

⁵ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 274.

⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 515. Л. 16.

⁷ 28 сентября 1909 г. М.А. Штромберг 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).

вмешательства в экономическую жизнь, организация мелкого кредита¹. По сведениям Г.Н. Трубецкого, «резюльюции» этих собраний были чрезвычайно авторитетны даже в Министерстве иностранных дел².

В самой Думе интересы предпринимателей нередко игнорировались³. Например, они были чрезвычайно недовольны 6% налогом на городское недвижимое имущество. 5 ноября 1911 г. октябристы за подписью 65 депутатов внесли законодательное предположение о его снижении до 4%⁴. При этом в «Союзе 17 октября» рассчитывали получить необходимые аналитические материалы от домовладельцев, что позволило бы отстаивать этот проект в комиссии⁵. Однако октябристы потерпели в этом вопросе неудачу: налог 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 поддержке⁶.

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

¹ Московские экономические беседы // Утро России. 13 окт. 1910. № 272.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 514. Л. 70.

³ 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.

⁴ Законотворчество думских фракций, 1906-1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006. С. 740.

⁵ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907-1915 гг.: В 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 346-347.

⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 516. Л. 48. А.И. Гучков выступил за денонсацию договора с США о торговле мореплавании 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).

об орошении Туркестанского края обсуждался совместно с «оросительной комиссией», созданной московским купечеством¹. 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 смысле². 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»³. 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 банка⁴.

Некоторые депутаты предпочитали узкую «специализацию». Так, в IV Думе сформировалась особая группа народных избранников, отстаивавшая интересы нефтяной промышленности. Ее неформальным лидером был А.С. Салазкин⁵. Запросы «воротил» железнодорожного строительства были хорошо известны депутату III и IV Думы Н.Л. Маркову, председателю правления Юго-Восточных железных дорог, ближайшему сотруднику С.И. Мамонтова⁶. При подготовке соответствующих законопроектов он всегда оказывался в центре внимания. Именно Марков привлекал к экспертизе

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 509. Л. 139.

² Там же. Д. 516. Л. 57.

³ Там же. Д. 506. Л. 38.

⁴ Там же. Д. 517. Л. 100.

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

⁶ Государственная дума Российской империи, 1906-1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 359.

законодательных инициатив Институт инженеров путей сообщения¹, консультировался с независимыми специалистами², получал прошения от органов местного самоуправления³.

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 служащих⁴. 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 кн. Д.И. Шаховской призывал однопартийцев укреплять связи с нараставшим кооперативным движением, которое становилось значимой общественной силой⁵.

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»⁶. Действительно

¹ РГИА. Ф. 990. Оп. 1. Д. 29. Л. 50.

² Там же. Л. 31-32.

³ Там же. Л. 16-17.

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 919. Л. 366.

⁵ Там же. Д. 1008. Л. 33.

⁶ 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 кн. 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

осенью 1908 г. в связи с возможностью внесения в Думу Университетского устава Гучков специально ездил в Москву для консультаций со столичной профессурой¹. В сентябре 1908 г. бастовавшие студенты обратились к нему с просьбой убедить Столыпина повременить с планировавшимися карательными мерами в отношении университетов². В октябре – ноябре 1908 г., октябристы от имени группы вольнослушательниц вели переговоры с правительством о дозволении женщинам посещать лекции в высших учебных заведениях³.

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 депутатов⁴. 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

существенного влияния на принятие политических решений (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 334. Л. 53).

¹ Там же. Д. 331. Л. 6.

² Там же. Д. 326. Л. 84.

³ Там же. Д. 333. Л. 10.

⁴ 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 употребляемой 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).

образования, а мы, октябристы, по указанию правительства – только за 8 млн. и при том по своей собственной инициативе»¹. 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»².

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 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»³.

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

¹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 5. Л. 14.

² Там же. Л. 18.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 925. Л. 977.

этому вопросу на земских и дворянских собраниях¹. 27 февраля делегация Постоянного совета ходатайствовала об этом на встрече с премьер-министром, однако не нашла его поддержки². 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) резолюции³. Вскоре и Бюро земского съезда вступило в переговоры с П.А. Столыпиным о необходимости общественной экспертизы законопроекта⁴. По словам А.А. Нарышкина, как раз на земском съезде следовало дать решительный отпор правительству⁵.

Образование Совета по делам местного хозяйства стало своего рода ответом правительства на попытки давления со стороны правоконсервативных кругов⁶. Министерские инициативы, поддержанные «сведущими людьми» (прежде всего, деятелями местного самоуправления), должны были обрести **объи́ший вес в глазах народных избранников и** верховной власти. «Создан Совет (местного хозяйства – *К.С.*) для того, чтобы прежде внесения министерских законопроектов 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.⁷.

¹ ГА РФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 76. Л. 87об. – 88.

² 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.

³ ГА РФ. Ф. 990. Оп. 2. Д. 571. Л. 1-2.

⁴ ГА РФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 77. Л. 3.

⁵ ОР РГБ. Ф. 265. К. 195. Д. 5. Л. 1-2.

⁶ 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.

⁷ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 64-65.

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 МВД 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.)»¹.

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 недвижимость². Земцы препятствовали реформам и поземельного налогообложения³. Зная их настроения, Министерство финансов даже отказывалось вносить в Думу вопрос о передаче оценочного дела от земства правительству⁴. 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 Екатеринославле, которые имели бы характер областных съездов и способствовали бы консолидации местных сил вокруг партии⁵.

¹ Наумов А.Н. Указ. соч. Т. 2. С. 137-138.

² РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 8об.

³ Там же. Л. 10об. – 11.

⁴ Там же. Л. 10.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 506. Л. 28.

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 забаллотировало все инициативы представителей городского самоуправления¹. «Горожане» сетовали на правительство, которое (как им казалось) покровительствовало земцам и игнорировало их интересы. По сведениям МВД на осень 1912 г., именно по этой причине в городских думах, банках, обществах взаимного страхования тон задавала оппозиция – кадеты и прогрессисты².

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 правительства³. 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 интересы⁴.

Чиновники, участвовавшие на том или ином этапе в подготовке законопроектов, нередко оставались равнодушными к своей работе. Так,

¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв IV. Сессия II. СПб., 1914. Ч. 1. Стб. 1154.

² РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 27об.

³ [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.

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1293.

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 финансов. 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 др., 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 заведений¹.

¹ Там же. Л. 1249.

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 России¹. Весной 1911 г. октябристы вели переговоры с представителями немецкой диаспоры в связи с правительственным законопроектом об ограничении прав немцев в Волынской, Киевской и Подольской губерниях². В феврале 1912 г. прогрессисты обсуждали с немецкой общиной С.-Петербурга возможность поддержки партии на предстоявших выборах в Думу³. 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 законопроект⁴. Немецкие колонисты посылали свою депутацию и в ЦК партии. Эти усилия не были напрасными: страшившая их правительственная инициатива в итоге была отвергнута⁵. В ноябре 1913 г. кадеты и прогрессисты организовывали совещания с представителями армянской общественности с целью обсудить отношение России к геноциду армян в Турции⁶. В 1913 г. при обсуждении холмского вопроса фракция националистов поддерживала контакты с Советом братства местной епархии, которую возглавлял депутат III Думы еп. Евлогий. Последний пытался оказывать влияние на ход дискуссии. Недовольный позицией члена нижней

¹ Bakhmeteff archive (BAR). Miliukov coll. Вох. 2. Письмо Н.Н. Щепкина П.Н. Милукову. 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).

² ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 873. Л. 4об. – 5.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 560. Л. 456.

⁴ Там же. Д. 917. Л. 166.

⁵ Там же. Д. 918. Л. 295.

⁶ ГА РФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4262. Л. 5.

палаты о. А.С. Будиловича он планировал организовать общее собрание Братства с участием выборщиков и представителей приходов. Оно должно было принудить Будиловича отказаться от депутатского мандата¹.

В некоторых случаях думские фракции обращались за помощью даже к западноевропейским коллегам. Так, в мае 1907 г. кадеты обсуждали аграрное законодательство с английскими парламентариями².

«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»³.

Фракции вели конкурентную борьбу за источники информации. Например, в мае 1913 г. член фракции прогрессистов В.А. Ржевский, выступавший по смете МВД, 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»⁴.

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 919. Л. 336.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 207. Л. 19.

³ 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 Св. Синода проводим», - говорила Ковалевская с особым ударением на слове «проводим» (Там же. Л. 158об.).

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 924. Л. 818.

Глава третья

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 «перекроить» 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

¹ См.: Вебер М. Политические работы, 1895 – 1919. М., 2003. С. 173.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 75. Л. 8.

воспоминаниям В.Н. Коковцова, депутаты буквально ставили перед собой цель – «покуражиться» над министрами¹.

Во II Думе комиссиянная 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 г.². 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 вопросах³. В большинстве комиссий лишь немногие депутаты обладали необходимой квалификацией для занятия законотворческой деятельностью. По словам Челнокова, всю работу продовольственной комиссии вел кн. Г.Е. Львов: «без него воза не свезти». Подобное положение многим депутатам казалось удручающим: «Может случиться опасная вещь: если наши комиссии окажутся 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»⁴.

Ситуация усугублялась отсутствием большого интереса леворадикальных фракций к комиссиянной 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 работе⁵. 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%.

¹ Коковцов В.Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 170.

² П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 29.

³ [Кизеветтер Е.Я.] Революция 1905-1907 гг. глазами кадетов... С. 402.

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 184. Л. 97.

⁵ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 13.

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%)¹.

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 гр. В.А. Бобринский².

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 немыслимо³.

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 комиссий⁴. По подсчетам А.В. Еропкина, в III Думе совокупная численность

¹ Неманов Л. Состав и работа думских комиссий // Право. 24 июня 1907. № 25. Стб. 1795, 1797.

² [Кизеветтер Е.Я. Указ. соч. С. 403.

³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 32.

⁴ 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, 2 комиссий – 139, 1 комиссии – 107. 33 депутата не участвовали в работе комиссий. Во II 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

депутатов, работавших в комиссиях, составляла 997 человек. Иными словами, в среднем один депутат работал в двух комиссиях¹. 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»². 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)³. «Страшное дело, - писал октябрист И.С. Ключев, - всем хочется попасть в ту или другую комиссию, а как попадут сейчас же манкируют своими обязанностями»⁴.

Несмотря на фракционные резолюции, эта проблема имела место и в IV Думе. В письме от 27 апреля 1913 г. кн. 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 них⁵. 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 случаю⁶. Это касалось даже самых

комиссий, 110 – 3 комиссий, 111 – 2 комиссий, 78 – 1 комиссии. 20 депутатов не участвовали в комисионной работе (Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907-1912 гг. СПб., 1912. Ч.1. Общие сведения. С. 12-13).

¹ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 67; РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 174. Л. 8.

² ГА РФ. Ф. 887. Оп. 1. Д. 103. Л. 46.

³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 11.

⁴ Там же. Л. 19.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 923. Л. 776.

⁶ Киреев А.А. Дневник, 1905-1910 гг. М., 2010. С. 264.

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 – 6¹. Это во многом определяло своеобразие работы этих учреждений. Обычно 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 кворума². 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 комиссий³. 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 баллотировка⁴. 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 неизбежно⁵.

Порой явочный лист не спасал положение. По сведениям И.С. Ключева, заседания комиссии по народному образованию периодически срывались из-за отсутствия кворума⁶. Иногда на то были весьма «уважительные причины». В 1908 г. заседания земельной комиссии

¹ Старая почта. 20 февраля 1908. № 242.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 599.

³ Шидловский С.И. Воспоминания: В 2 т. Берлин, 1923. Т. 1. С. 112-113; РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 134.

⁴ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 167. Л. 103.

⁵ Там же. Д. 162. Л. 15.

⁶ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 151об.

отменялись в связи с днем ангела председательствовавшего¹. 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)². Несклонных утруждать себя депутатов приходилось уговаривать. В марте 1908 г. А.И. Гучков обратился к членам фракции октябристов с настоятельной просьбой прийти в бюджетную комиссию, так как несколько заседаний подряд было сорвано из-за отсутствия кворума³. 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 церковную 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 ссылался на усталость, кадет М.С. Воронков – на неприятие проекта. А И.В. Годнев категорически отказался прийти из-за недостатка времени: ему надо было укладывать багаж⁴. 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»⁵.

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 336. Л. 16.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 70 об.

³ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 2. Д. 40. Л. 9.

⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 26 об.

⁵ Там же. Л. 28 об.

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 комиссионное обсуждение. Из планировавшихся 20 вопросов рассмотрели лишь 8¹. Подобное случалось нередко. В IV Думе даже в самой дисциплинированной бюджетной комиссии часто недоставало депутатов. В итоге исход голосования был случаен, непредсказуем. Это во многом лишало смысла комиссионную работу. На пленарное заседание сторонники и противники законопроекты, не смирившиеся с состоявшимся решением, приходили во всеоружии защищать свою точку зрения².

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 несостоявшимся³.

В подкомиссиях депутаты еще менее были склонны к дисциплине. Так, по сведениям октябриста В.А. Карякина, в III Думе на заседаниях подкомиссии, разрабатывавшей подоходное налогообложение, регулярно присутствовало 3-5 человек (вместо 20). Отсутствовал на них и председатель Финансовой комиссии Г.Г. Лерхе⁴.

¹ Там же. Д. 14. Л. 64об.

² Донесения Л.К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 гг. // Вопросы истории. 1999. № 4-5. С. 17.

³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 27об.

⁴ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Т. 1. № 127. Стб. 10.

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-мусульман¹.

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%)². Сельскохозяйственная комиссия представила 48 докладов и не рассмотрела 2 законопроекта (4%)³. 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%)⁴. Комиссия по народному образованию за пять лет подготовила 313 докладов и не успела рассмотреть 16 законопроектов (более 4,6%)⁵. В то же время Финансовая комиссия внесла 307 докладов. 47 законопроектов (около 14%) так и не дождалась своей очереди⁶. Комиссия по судебным реформам утвердила 116 докладов, а 20 законопроектов (более 14%) не успела обсудить⁷. Комиссия о путях сообщения представила 149 докладов, не справившись с 23 законопроектами (т. е. более 13%)⁸. Комиссия по местному самоуправлению подготовила 20 докладов, при этом

¹ Там же. Л. 38.

² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907-1912 гг. СПб., 1912. Ч.1. Общие сведения. С. 114.

³ Там же. С. 123.

⁴ Там же. С. 116-117.

⁵ Там же. С. 117.

⁶ Там же. С. 114.

⁷ Там же. С. 120.

⁸ Там же. С. 121.

не рассмотрела 7 законопроектов (около 26%)¹. Земельная комиссия сделала 21 доклад, оставив нерассмотренными 13 законопроектов (более 38%)². За тот же период Комиссия по исполнению государственной росписи доходов и расходов сделала 13 докладов, 18 законопроектов (более 58%) так и не были ею рассмотрены³.

Многое в работе комиссии определялось личностью ее председателя. В III Думе в комиссии по судебным реформам «диктаторствовал» Н.П. Шубинский⁴. Он волевым образом пресекал прения и мог в форсированном темпе проводить весьма спорные законопроекты⁵. 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. Ключевым⁶. 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 изменениям⁷. Правда, далеко не всегда Гучкову удавалось разрешать конфликты. Анреп был не слишком склонен к компромиссам⁸. 29 ноября 1911 г. Ключев подошел к нему с вопросом, когда будет рассмотрен его доклад по законопроекту об учительских семинариях. В ответ он

¹ Там же. С. 122.

² Там же. С. 118.

³ Там же. С. 115.

⁴ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. II. С. 26.

⁵ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 19.

⁶ 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).

⁷ 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).

⁸ Там же. Д. 4. Л. 2.

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. Ковалевский¹. 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 [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 ручался². Впоследствии Анреп закрывал заседания комиссии раньше времени, таким образом препятствуя обсуждению того или иного вопроса³, или же убеждал октябристов не приходить на заседание комиссии и тем самым срывал его⁴. 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

¹ 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.).

² Там же. Д. 8. Л. 86.

³ Там же. Л. 134об.

⁴ Там же. Л. 151.

гарантировано¹. Иногда Анреп позволял себе менять редакцию законопроекта, не ставя в известность членов комиссии и даже докладчика².

При этом сменивший Анрепа в должности председателя комиссии гр. 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 коммиссионные заседания³.

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 кворума⁴. 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. По словам последнего, Маклаков «быстро схватывает, не останавливается на мелочах и не упрямится непременно на своем»⁵.

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

¹ Там же. Д. 10. Л. 23об.

² Там же. Л. 55.

³ Там же. Д. 13. Л. 48.

⁴ Там же. Д. 10. Л. 26об. -27.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 1054. Л. 17.

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 обязанностей¹.

Партийные пристрастия докладчика могла предрешить исход голосования и на пленарном заседании². 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»³. 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. Синадино⁴. 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. Капнист⁵.

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, записывал за собой. Так как абсолютное их большинство касалось

¹ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 29.

² Впрочем, имели место и обратные случаи. Так, к февралю 1912 г. законопроект об учительских семинариях, разработанный октябристом И.С. Ключевым, не имел поддержки среди членов комиссии, входивших в «Союз 17 октября». Для прохождения законопроекта Ключеву пришлось уговаривать (и небезуспешно) националистов (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 135об.).

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 406. Л. 92.

⁴ Там же. Д. 925. Л. 913.

⁵ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 9. С. 6.

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”»¹. 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 просвещения².

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. Крупенским³. 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»⁴.

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 (все их было 79). Законопроект об образовании Холмской губернии прошел в комиссии за 16 заседаний, а о введении земства в шести западных

¹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 157об. – 158.

² 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).

³ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 92.

⁴ Хрущов А.Г. Андрей Иванович Шингарев: Его жизнь и деятельность. М., 1918. С. 41.

губерниях – за 12¹. Целую сессию потратила земельная комиссия на обсуждение законопроекта, подтверждавшего Указ 9 ноября 1906 г.². 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»³. В то же время некоторые инициативы проходили комиссию чрезвычайно быстро. Например, законопроект о порядке издания касающихся Финляндии законов был внесен 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 года⁴.

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 предположений⁵.

Практически на всех заседаниях комиссий присутствовали представители правительства. Исключение составляли их организационные собрания, обычно проводившиеся в начале легислатуры⁶. Порой случалось, что министры и их товарищи напрасно приезжали в Таврический дворец: за отсутствием кворума заседание комиссии могло быть перенесено на другой день⁷. Главы же ведомств были весьма дисциплинированы и даже порой проявляли самоотверженность. Так, В.Н. Коковцов не пропускал заседания

¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907-1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 131.

² Там же. С. 131-132.

³ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 103.

⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 131.

⁵ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 84.

⁶ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 135.

⁷ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 84.

бюджетной комиссии даже в радикально настроенной II Думе¹. По свидетельствам депутатов, в мае 1914 г. обер-прокурор Св. 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 сессию². 8 декабря 1915 г. министр земледелия А.Н. Наумов, тяжело больной гриппом, вопреки настоянию врачей, приехал на заседание бюджетной комиссии. Депутаты были ему очень признательны³

В период работы III Думы инциденты, когда представители ведомств, вопреки обращению депутатов, не являлись на такие заседания, были сравнительно редкими. Так, в конце II 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 разработку⁴.

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. Поливанова⁵. Это не прибавило популярности главе военного ведомства⁶. 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,

¹ [Головин Ф.А.] Воспоминания Ф.А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 5. С. 131.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 988. Л. 787.

³ Наумов А.Н. Указ. соч. Т. 2. С. 478-479.

⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 135.

⁵ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 58-59.

⁶ Там же. С. 59-60.

можете послать и товарища. В итоге Маклаков первое время так и делал. В Думе же говорили: «Вот все ездят, а Маклаков плюет»¹.

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 неизвестен². Часто комиссия через секретаря Думы сообщала в правительство имена чиновников, которых бы она хотела заслушать на своих заседаниях. В этом случае министерства редко отказывали депутатам³. В определенном смысле исключение составляли чиновники МИД. Они являлись на заседания комиссий с личного разрешения императора, что обуславливалось особым порядком рассмотрения внешнеполитических вопросов⁴. 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)⁵.

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 ведомства⁶. В письме от 13 марта 1909 г. председатель Думы Н.А. Хомяков объяснял премьер-министру, что в ряде случаев такое приглашение практически невозможно. Бюджетная

¹ Падение царского режима... М. –Л., 1926. Т. 5. С. 293.

² Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 135.

³ Там же. С. 135-136.

⁴ АВП РИ. Ф. 133. Оп. 470. 1911. Д. 44. Л. 48.

⁵ Русские ведомости. 12 февраля 1908. № 35. С. 2.

⁶ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 240, 241, 245.

комиссия обсуждала свыше 360 ассигнований. Если бы она по каждому вопросу выслушивала хотя бы пятнадцатиминутное объяснение представителя министерства, ей понадобилось бы лишних 90 часов (или 15 заседаний). Это с очевидностью замедлило бы ход бюджетных работ¹.

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 законопроекта². 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 империи³. Порой министры сообщали депутатам секретные сведения. Тогда заседания комиссий не стенографировались⁴.

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 соображений⁵. При этом почти каждый хотел что-нибудь сказать⁶. 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

¹ Там же. Л. 245.

² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 136.

³ Савич Н.В. Указ. соч. С. 101-102.

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 1036. Л. 1817.

⁵ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 85.

⁶ Ознобишин А.А. Воспоминания члена IV Государственной думы. Париж, 1927. С. 198-199.

исключениями это были дилетанты, только здесь знакомившиеся с теми вопросами, которое 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 компетентными¹. 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 трудным, что комиссия ограничилась обсуждением лишь одного его отдела – о снятии с земств и городов некоторых категорий расходов².

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»³.

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

¹ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 7.

² Там же. Л. 28об. – 29.

³ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 85.

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 достигнуть¹.

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 незнакомство с делами ведомства. 31 января 1911 г. директор Департамента народного просвещения А.В. Вильев представил министру все необходимые материалы, но «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»². В итоге в ходе заседания комиссии Кассо не отвечал на вопросы депутатов, переадресовывая их своему сотруднику³. По сведениям К.Д. Кафафова, и товарищ министра внутренних дел В.Ф. Джунковский демонстрировал полную беспомощность на коммиссионных

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 985. Л. 401.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 5. Л. 21.

³ Там же. Л. 19об.

заседаниях, будучи не в силах дать разъяснение по обсуждавшимся вопросам¹.

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 вместе². 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 гр. П.Н. Игнатьевым и чиновником Министерства торговли и промышленности А.Е. Лагорио, участвовавшими в работе бюджетной комиссии³.

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 быстро⁴.

Кроме того, комиссия по государственной обороне (в IV Думе – по военным и морским делам) проводила особые «закрытые» совещания, на

¹ Кафафов К.Д. Воспоминания о внутренних делах Российской империи // Вопросы истории. 2005. № 5. С. 86-87.

² Савич Н.В. Указ. соч. С. 87.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 917. Л. 156.

⁴ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 55-56.

которые приглашались наиболее влиятельные ее члены и представители военного ведомства. В III Думе в этих обсуждениях обычно принимали участие Ф.Н. Безак, В.А. Бобринский, А.И. Гучков, А.И. Звегинцев, П.Н. Крупенский, Н.В. Савич, Е.М. Шейдеман¹. 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 корпуса², офицеры Генерального штаба³.

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 вернуть⁴. 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 правительства⁵. 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 выводов⁶.

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

¹ ГА РФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 737. Л. 32.

² Там же. Л. 23.

³ Там же. Л. 32.

⁴ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 177. Л. 35.

⁵ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 94.

⁶ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 177. Л. 32.

ведомству¹. 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 Св. Синода православных сельских училищ Прибалтийских губерний министр народного просвещения не предоставил соответствующий журнал Ученого комитета, «ввиду исключительного ведомственного характера переписки по сему предмету».²

И все же наиболее значимые пререкания с правительством были связаны с тем, что оно отказывало комиссиям в праве приглашать «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»³. 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 комиссий⁴. И действительно 31 марта охрана не пустила в Таврический дворец даже Н.И. Астрова, который участвовал в работе

¹ Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв II. Сессия I. СПб., 1907. С. 60.

² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 140-141.

³ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 149.

⁴ Там же. С. 151-152.

думской канцелярии в должности «состоящего при секретаре Государственной думы»¹. Стремясь обойти правительственные запреты, депутаты иногда проводили комиссионные совещания на частных квартирах. Например, 9 мая 1907 г. у доктора Горбунова прошло совещание комиссии о безработных².

Схожим образом дело обстояло и в III Думе. Правительство настаивало, что лишь его официальные представители имели право давать разъяснения депутатам³. Недовольные народные избранники внесли 46 и 47 ст. в Наказ III Думы, согласно которым комиссии могли приглашать экспертов на свои заседания. Однако Сенат объявил это положение не соответствовавшим российскому законодательству⁴. 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 предприятий⁵.

Министерства пытались следить за деятельностью комиссий, прибегая при этом к самым разным приемам. Так, при формировании канцелярии комиссии по государственной обороне А.И. Гучков 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 увольнения⁶.

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 188. Л. 43.

² Русские ведомости. 11 мая 1907. №. 106.

³ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 246-247.

⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 94.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 314. Л. 77.

⁶ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 80-81.

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 МВД, 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 империи¹.

В ходе комиссионной работы многие политические разногласия между фракциями часто сходили на нет. Согласно воспоминаниям кн. 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,

¹ Маклаков В.А. III сессия Государственной думы: Отчет депутата // Русская мысль. 1911. № 2. С. 99.

непримиримыми противниками¹. На первое место выходила общность интересов – корпоративных, местных, сословных 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 Думе². Аналогичная ситуация имела место и при решении рабочего вопроса. По словам депутата-октябриста бар. 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 фракцию³.

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. Кн. 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

¹ Голицын А.Д. Воспоминания. М., 2008. С. 293.

² Фридман М.И. Народное хозяйство и финансы // Русские ведомости. 1 янв. 1912. № 1.

³ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 926. Л. 927.

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»¹. На партийной конференции кадетов 24 мая 1909 г. А.И. Шингарев даже удивлялся тому, как плодотворно идет комисионная 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»². Точно также удивлялись и октябристы способностью 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»³.

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 цензового начала, против которого мы резко протестовали; но потом стал выдвигаться в качестве ценза принцип известной налоговой нормы, а налоговый ценз, как известно, представляет

¹ Голицын А.Д. Указ. соч. С. 295.

² Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 98.

³ Голицын А.Д. Указ. соч. С. 296.

значительное улучшение по сравнению с имущественным»¹. 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 волости², предоставлено право голоса женщинам³. 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»⁴. Несмотря на противодействие представителей Министерств финансов и внутренних дел, эти поправки прошли голосами в т. ч. и октябристов (против голосовал лишь Д.А. Леонов)⁵. 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 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

¹ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии: В 3 т. М., 2000. Т. 2. С. 98.

² Там же. С. 128-129.

³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 1979.

⁴ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 208.

⁵ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 128-129.

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»¹.

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 правлению². 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 противоречия³.

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 отстаивали и выборное начало. И была сделана только одна уступка правительству – председатель съезда назначается, а не избирается»⁴. Причем в случае с законопроектом судебной реформы комиссия встречала серьезное противодействие со стороны самого

¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 1978.

² Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 130.

³ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 410.

⁴ Там же. С. 104; ГАРФ. Ф. 102. IV д-во. 1908. Д. 119. ч. 5. Л. 3-14.

министра юстиции И.Г. Щегловитова, который предпочел бы отказаться от многих пунктов разработанного им же положения и внесенного еще во II Государственную думу. Таким образом, депутатам пришлось защищать законопроект от его же составителя¹.

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 России². Они рассчитывали уступить в этом вопросе верхней палате, вместе с тем отстояв сам закон³. 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 сладишь»⁴.

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

¹ Савич Н.В. Указ. соч. С. 60-61.

² 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).

³ Шидловский С.И. Указ. соч. С. 179-180.

⁴ Наумов А.Н. Из уцелевших воспоминаний, 1868-1917: В 2 кн. Нью-Йорк, 1955. Кн. 2. С. 213.

первые три года 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»¹.

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 законопроекту². В некоторых случаях правка могла быть весьма существенной. Так, в феврале 1911 г. при редакции законопроекта об учительских семинариях слова «русского происхождения» были заменены словосочетанием «русского подданства», что возмутило некоторых членов комиссии по народному образованию³. 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)⁴.

Бюджетная комиссия с очевидностью выделялась на общем фоне. Ведь даже весьма ограниченные бюджетные права Думы силою обстоятельств

¹ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 20.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 6. Л. 12-13.

³ Там же. Л. 12.

⁴ 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).

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.¹. «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 направлений². 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...»³. Решения бюджетной комиссии чрезвычайно редко оспаривались на пленарных заседаниях нижней палаты⁴. 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

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 303. Л. 87.

² 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 prepares 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).

³ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 56.

⁴ РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 7.

этом он произносил прекрасно продуманную, обыкновенно большую речь, которая продолжалась по нескольку 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 профессор Алексеенко громом аплодисментов; аплодировали се скамьи без исключения, без различия партий»¹.

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 обязанностями². 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 законопроектов³. Эти письма не были напрасными. Алексеенко периодически приглашался в Царское Село⁴. Когда он о чем-либо просил министра финансов, то почти не сомневался, что просьба будет удовлетворена⁵. Депутаты 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 комиссии⁶. Порой Алексеенко позволял себе весьма резкие высказывания по отношению к

¹ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 58-59.

² 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 bonvivant... 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).

³ ГА РФ. Ф. 1467. Оп. 1. Д. 653. Л. 17об.

⁴ Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 72.

⁵ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 29.

⁶ Там же. Л. 6об. – 7.

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 только морскому министру, а мы не так богаты, чтобы исполнять фантазии каждого министра»¹.

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 работу². 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 переизбраться³. Лишь «впоследствии, когда профессор Алексеенко наладил работу бюджетной комиссии, она уже катилась по определенным рельсам и его могли иногда заменить товарищи (заместители – К.С.)»⁴.

Состав бюджетной комиссии был весьма представительным. В нее входили практически все лидеры думских фракций⁵. Она была самой многочисленной комиссией Государственной думы. С 1907 г. в ее составе числились 66 человек, а с 1912 г. - 67⁶. 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 депутатов⁷. В ноябре 1907 г. октябрист гр. А.А. Уваров даже грозился выйти из фракции, если его не выберут в ее состав⁸.

В отличие от многих других комиссий, работа бюджетной протекала с высокой степенью интенсивности. Ее заседания начинались уже в сентябре,

¹ Донесения Л.К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1913,7 гг. // Вопросы истории. 1999. № 8. С. 21.

² Там же. Л. 59.

³ Около Думы // Русские ведомости. 17 декабря 1908. № 292.

⁴ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 60.

⁵ Мансырев С.П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и современник. 1922. № 3. С. 27.

⁶ Государственная дума Российской империи, 1906-1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 76.

⁷ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 11. Л. 49об.

⁸ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 3. Л. 2об. – 3.

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 вечера¹. 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 утра². В I сессию (1907-1908) только ее подкомиссии провели 165 заседаний, во II сессию (1908-1909) было 126 совещаний содокладчиков, в III сессию (1909-1910) – 147 совещаний, в IV сессию (1910-1911) – 111, в V сессию (1911-1912) – 123³. В течение одной только II 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 законопроектов⁴. За все время работы III Думы бюджетная комиссия вынесла на обсуждение пленарного заседания собственных 514 докладов и рассмотрела 1222 законопроекта, переданных ей на заключение⁵.

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»⁶.

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 588.

² Мансырев С.П. Указ. соч. С. 28.

³ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907-1912 гг. СПб., 1912. Ч.1. Общие сведения. С. 145.

⁴ Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. С. 13-15.

⁵ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907-1912 гг. СПб., 1912. Ч.1. Общие сведения. С. 114.

⁶ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 56. По оценке А.Ф. Редигера, около 90 % всех законопроектов, проходивших через представительны учреждения, касались сметных вопросов (Редигер А.Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра: В 2 т. М., 1999. Т. 2. С. 299).

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 вопросы¹. Много лет спустя Коковцов вспоминал, что в Таврическом дворце он проводил не меньше времени, чем в министерстве². Руководитель финансового ведомства обычно весь день присутствовал на заседании бюджетной комиссии, покидая ее лишь на время завтрака³. 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 линии финансовой политики, которую он считал единственно правильной»⁴.

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.

¹ Мансырев С.П. Указ. соч. С. 30.

² Коковцов В.Н. Указ. соч. С. 254.

³ Там же. С. 302.

⁴ Савич Н.В. Указ соч. С. 36.

к. их разделявает Коковцов легко и спокойно»¹. 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 занимало². «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»³. Б.И. Каразин писал домой 24 марта 1913 г.: «Сижу в бюджетной комиссии, где распинают Тимашева за эксплуатацию нефти... Тимашев слаб, и, судя по нему, министром быть не трудно»⁴. 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 нашей внешней политике) и посадил его в калошу»⁵. 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

¹ ГА РФ. Ф.102. Оп. 265. Д. 921. Л. 516.

² П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 86.

³ ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 57.

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 922. Л. 607.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 981. Л. 97.

большинство, так как их более умеренные коллеги к этому времени нередко разъезжались по домам¹.

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»².

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 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

¹ ГА РФ. Ф. 1467. Оп. 1, Д. 653. Л. 17об.

² Бельгард А.В. Воспоминания. М., 2009. С. 345.

продовольственное дело, 4 200 тыс. на морское ведомство, 1 млн. на военные нужды. Эти суммы приходилось компенсировать за счет иных запланированных правительством трат¹. Кроме того, когда обсуждение государственной росписи подходило 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 проекта².

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»³.

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

¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 3. Стб. 14.

² Там же. Стб. 15.

³ Там же. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 2. Стб. 1307

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 нисколько 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 создавала видимость бюджетного профицита, что, по мнению Еропкина, имело целью скрыть проблему превышения роста расходов над поступательным увеличением доходов¹.

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»².

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 комиссией³ (в I и II сессии III Думы приглашались докладчики

¹ Там же. Стб. 1305-1306.

² Там же. Стб. 1233.

³ 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 – Св. Синода, сельскохозяйственная комиссия –

последней на заседание комиссии по государственной обороне)¹. На пленарном же заседании Думы сметы военного и морского ведомств докладывались представителями обеих комиссий².

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 дела³. Во многом благодаря политическому весу Гучкова комиссия приобрела особое значение в Думе. 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 октябристов⁴.

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

Главного управления землеустройства и земледелия (Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 146).

¹ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 94.

² Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 145-146.

³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Т. 3. Стб. 976.

⁴ АВП РИ. Ф. 340. Оп. 835. Д. 39. Л. 2.

яростное сопротивление министра А.А. Бирилева¹. 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 начальству². 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 проблемах³.

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. Гучков⁴.

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 подробные разъяснения по

¹ 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).

² Редигер А.Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра: В 2 т. М., 1999. Т. 2. С. 324-325.

³ 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).

⁴ Григорович И.К. Указ. соч. С. 63.

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 ведомства¹.

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»².

¹ Савич Н.В. Указ. соч. С. 38.

² 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

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 флота¹. 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 устные². Осознавая всю опасность положения, П.А. Столыпин приехал на заседание комиссии, где выступил в защиту кредитов на судостроение³. Однако, красноречие премьер-министра депутатов не убедило⁴.

Схожие настроения имели место и в Государственном совете⁵. По воспоминаниям А.Ф. Редигера, в Финансовой комиссии верхней палаты постоянно недоумевали по поводу столь значительных государственных субсидий на кораблестроение при столь слабом флоте⁶. Весной 1909 г. с резкой критикой министерства выступили адмиралы, члены верхней палаты А.А. Бирилев, Ф.В. Дубасов, Н.М. Чихачев⁷. Более того, аналогичную позицию занимали и многие министры: министр финансов В.Н. Коковцов,

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. Созыв III. Сессия I. СПб., 1908. Ч. 1. Стб. 1242-1246).

¹ Савич Н.В. Указ. соч. С. 40.

² ГА РФ. Ф. 932. Оп. 1. Д. 318. Л. 1.

³ Савич Н.В. Указ. соч. С. 41.

⁴ Там же. С. 42.

⁵ ГА РФ. Ф. 1178. Оп. 1. Д. 31. Л. 14-15.

⁶ Редигер А.Ф. Указ. соч. С. 321.

⁷ Григорович И.К. Указ. соч. С. 30.

министр торговли и промышленности С.И. Тимашев, государственный контролер П.А. Харитонов¹. Сам Столыпин убеждал императора пойти навстречу требованиям депутатов, которые в среде морских офицеров признавались вполне оправданными². 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 судостроение³.

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 страны⁴. Тем не менее, Государственный совет восстановил сумму кредитов на судостроение, внесенную Морским ведомством. Н.В. Савич связывал это с личной позицией императора: «Все знали, что только под его давлением правительство согласилось включить в смету кредиты на дредноуты»⁵.

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,

¹ Там же. С. 32.

² П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 45-48.

³ Поливанов А.А. Указ. соч. С. 73.

⁴ Там же. С. 89.

⁵ Савич Н.В. Указ. соч. С. 41.

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 депутатов¹.

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 России².

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 ведомством³.

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 договоренность была нарушена, когда по инициативе Морского министерства был подписан императорский манифест, в котором высоко оценивалась деятельность ведомства. Это явно было по престижу народных

¹ Там же. С. 43-44.

² Григорович И.К. Указ. соч. С. 33; Поливанов А.А. Указ. соч. С. 99.

³ Григорович И.К. Указ. соч. С. 32.

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»¹.

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. Рухлова². Председатель Думы А.И. Гучков в ходе аудиенции у императора просил о назначении кн. 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

¹ Савич Н.В. Указ. соч. С. 45-47.

² Редигер А.Ф. Указ. соч. С. 325.

выразил удивление по поводу уступчивости нижней палаты, чье мнение должно было одержать верх и в случае несогласия Государственного совета¹.

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 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 усиливавшейся 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 министерством². Этому в значительной мере способствовала решительность «высших сфер». Во время обсуждения «Малой морской программы» в Думе

¹ Савич Н.В. Указ. соч. С. 47-48.

² Там же. С. 49-51

П.Н. Балашев, А.И. Гучков, В.В. Шульгин и др. 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»¹.

В итоге было принято решение вносить в смету необходимые суммы в качестве условных кредитов. В этом случае Дума не брала 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 огласке².

¹ 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.

² Савич Н.В. Указ. С. 51-54.

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. Савич¹. 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 протестовал².

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 ст. 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 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.»³.

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 прохождение сметы

¹ Коковцов В.Н. Указ. соч. Т. 2. С. 60.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 70.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 569. Л. 1310.

Морского министерства в нижней палате было условием сохранения В.Н. Коковцова в должности премьер-министра¹.

В итоге вопреки мнению А.И. Гучкова октябристы поддержали смету морского ведомства². Крестьянская группа изначально планировала баллотировать против ассигнований. Так она рассчитывала поквитаться 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 доводами³.

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

¹ Там же. Л. 1336.

² 28 мая 1912 г. М.В. Челноков писал гр. 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).

³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 70.

принимается при неистовых и бурных аплодисментах большинства членов Думы»¹.

Бюджетная комиссия и комиссия по государственной обороне относились к числу наиболее работоспособных. Противоположных примеров было существенно больше. Например, комиссия о неприкосновенности личности в декабре 1909 – марте 1910 гг. провела 5 заседаний, посвященных одноименному законопроекту. На них обсуждалась лишь первая статья внесенного правительством документа. Однако договориться об ее общей редакции не получилось. Комиссия просила Думу о продлении сроков ее работы. Просьба была удовлетворена, но с того момента комиссия вовсе не собиралась, и 10 месяцев законопроект лежал без движения².

§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)³. 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.

¹ 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. Кузовков, Г.Г. Лерхе (РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 70)

² Из кулуаров Государственной думы: Информационные листки «Осведомительного бюро» за 1911 г. // Нестор. № 7. Технология власти. СПб., 2005. С. 98.

³ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 6.

Еще в феврале 1906 г. С.Ю. Витте предлагал сделать заседания Думы и Государственного совета закрытыми. Однако поддержки на царскосельских совещаниях он не нашел¹. 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»².

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 дел³. 23 февраля 1907 г. Ф.А. Головин пытался по телефону убедить Столыпина разрешить депутатам I Думы проходить в кулуары нижней палаты⁴. Но председатель Совета министров был непреклонен. В письме от 21 марта 1907 г. премьер отвечал категорическим отказом⁵. 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

¹ Русский конституционализм: От самодержавия к конституционно-парламентской монархии. М., 2001. С. 85-87.

² [Крыжановский С.Е.]. Указ. соч. С. 94-95.

³ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 150.

⁴ Поливанов А.А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907-1916 гг. М., 1924. С. 20.

⁵ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 147-148.

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...»¹. 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 лож².

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 ораторов³. Совещание нижней палаты было вынуждено ставить вопрос об ограничении числа ораторов⁴. Такой порядок обсуждения с неизбежностью влиял на характер принимаемых решений. Как впоследствии писал А.И. Гучков, депутаты II Думы «приняли температуру собственного разгоряченного тела за показание окружающей атмосферы»⁵.

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

¹ Там же. С. 149-150

² РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 64об.

³ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 31.

⁴ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 162. Л. 49об.

⁵ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 375.

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 июне¹.

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 внимание на выступавшего с трибуны докладчика. Депутаты враждебно встречали всякого желавшего выступить и тем самым умножить их «страдания»². «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.

¹ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 85-86.

² 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).

Противники вставали, согласные оставались сидеть. Так как мало кто следил за ходом этой «дискуссии», немногие поднимались со своих мест и в итоге поправка считалась принятой¹. 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»². Пленарные заседания становились практически ежедневными, захватывая и утреннее, и вечернее время. Они назначались даже на праздники. В итоге не хватало времени на работу комиссий³. При этом нижней палате не удавалось провести все необходимые законопроекты за весеннюю сессию. Многие из них откладывались до следующего года⁴.

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»⁵. 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

¹ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 87.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 306. Л. 24.

³ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 14. Л. 28 об.

⁴ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 88.

⁵ 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 предрешило 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).

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 сильным¹. 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 направляет курс тяжелого, окруженного рифами корабля. Но сам он только изредка показывается на капитанском мостике»².

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»³. 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

¹ Там же. Д. 303. Л. 81.

² Вергежский А. Третья Дума // Русская мысль. 1908. № 7. С. 199.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 563. Л. 791.

приходили. Я вышел из зала заседаний... Вижу, бежит за мной Милюков и говорит: “Александр Иванович, что вы сделали – ведь распустят Государственную думу”. Я тогда засмеялся и говорю: “Нет. Из-за чего другого распустят Думу, но по этим вопросам не распустят. Я убежден, что вся армия и народ с нами. Не решатся”». При встрече Столыпин¹ 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 думало 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 фамилии². 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 стал возражать Гучкову, что вызвало возмущение императора, а затем и отставку главы ведомства³.

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 волновался⁴. Именно здесь, в Думе, в сущности, впервые в истории России оттачивалось искусство публичной политической речи,

¹ 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).

² Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 54-55.

³ Там же. С. 58; Поливанов А.А. Указ. соч. С. 63.

⁴ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 14. Л. 23об.

появлялись его первые образцы, заметно отличавшиеся друг от друга¹. 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 запросом². Ф.И. Родичев вспоминал, что П.Н. Милюков обычно на заседании Думы писал передовицы для завтрашней «Речи»³.

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»⁴. 13 марта 1907 г. Г.А. Алексеев писал отцу А.С. Алексееву, что по общему признанию, «не только в нынешней, но и в первой

¹ 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. Пиленко 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» (Пиленко А.А. Работа оппозиционных депутатов // Московский еженедельник. 6 февраля 1909. № 6. Стб. 20).

² ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 192.

³ Bakhmeteff archive (BAR). Panina coll. Box. 5. Письмо Ф.И. Родичева А.С. Петрункевич. 17.10.1931.

⁴ Русь 29 апреля 1908. № 117; ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 51 об. П.Н. Милюков не без доли иронии (а, может быть, и зависти) замечал: «Ведь он у нас примадонна – кареты, букеты...» (Там же. Л. 164).

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»¹. «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»². 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. Гр. В.А. Бобринский впоследствии даже заявлял, что таким ораторам, буквально гипнотизирующим публику, надо запрещать выступать перед законодателями³. Маклаков любили и думские журналисты. Они буквально бегали за ним, подхватывая меткое слово или

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 182. Л. 18.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 13. Л. 15об.

³ РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 84 б. Л. 114.

яркое сравнение¹. 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 палаты². 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 замечания³.

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»⁴. 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”»⁵.

¹ Тыркова-Вильямс А.В. Воспоминания: То, чего не будет. М., 1998. С. 485-486.

² Русь. 29 апреля 1908. № 117; ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 51об.

³ Новиков М.М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. М., 2009. С. 136.

⁴ Bakhmeteff archive (BAR). Rodichev coll. Вох. 25. Воспоминания дочери. Л. 689. В.В. Водовозов 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).

⁵ 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

Выступления, обращенные не столько к депутатам, сколько к читателем завтрашних газет, нередко провоцировали острые конфликты в самой Думе. Так, слова Ф.И. Родичева о «стольпинском 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»¹. «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»². 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 кричал³. 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 сочувствие⁴.

страсти, били как молотом врагов, воодушевляли единомышленников» (Оболенский В.А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988. С. 361) .

¹ Bakhmeteff archive (BAR). Rodichev coll. Box. 25. Воспоминания дочери. Л. 629об.

² П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 157.

³ Мельников Н.А. 19 лет на земской службе // Российский архив. М., 2008. Вып. 17. С. 300.

⁴ 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 возомнил себя самодержцем и, вероятно, примет титул Николая III. Конечно, раздалась возмущенные крики справа» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 921. Л. 580).

Такого рода конфликты ожидалась публикой в «большие думские дни», когда попасть на «зрительские места» в Таврическом дворце было практически невозможно¹. К скандалам специально готовились. 17 октября 1910 г., на открытии IV 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 кн. 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 яйца².

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»³. 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 могло обратить всеобщее внимание: одетый в визитку, руки в карманах, с красной гвоздикой – где бы вы думали? – в прорехе брюк в непристойном

¹ 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. 23 об.).

² Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 68.

³ Коковцов В.Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 215 .

месте»¹. Иногда Пуришкевич демонстративно закуривал сигару на пленарном заседании и дерзко отвечал председателю на все замечания по этому поводу². «Пушка без прицела», - говорил о В.М. Пуришкевиче Н.А. Хомяков³. Я.В. Глинка так много рассказывал в семье об этом скандальном депутате, что его дети даже любили играть в «Пуришкевичей»⁴.

Говорил Пуришкевич с поразительной скоростью, произнося по 90 и более слов в минуту. Это чрезвычайно затрудняло работу стенографисток⁵. 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»⁶.

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

¹ Глинка Я.В. Указ. соч. С. 51.

² Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 4-5. С. 6.

³ Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 248.

⁴ 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 надушенные, на руках браслеты, голова облезлая» ([Кизеветтер Е.Я.] Указ. соч. С. 382) .

⁵ Глинка Я.В. Указ. соч. С. 51; [Головин Ф.А.] Воспоминания Ф.А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. 1959. № 5. С. 136.

⁶ ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 184. Л. 97.

вынужден был спуститься, сесть на свое место и терпеливо слушать ненавистного Милюкова¹.

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 слышать»². А весной 1908 г., после возвращения Милюкова 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 Милюкова не состоялось³.

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 пюпитре, 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 пюпитру, 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

¹ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 90.

² Милюков П.Н. Воспоминания: В 2 т. М., 1990. Т. 2. С. 13.

³ Там же. С. 14.

улыбнуться. Ну а в ложе журналистов и наверху, в публике, без церемонии смеялись»¹. 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»². 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»³.

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 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

¹ Тыркова-Вильямс А.В. Воспоминания: То, чего больше не будет. М., 1998. С. 465.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 6. Л. 13об.

³ Там же. Д. 12. Л. 54.

всякого подчеркивания важности вопроса, а потому многие едва ли успели уловить даже его основную мысль. При безобразной акустике залы и слабом 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 торжественно идет на свое место»¹.

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

¹ Там же. Д. 8. Л. 88-89.

тогда они не были к этому готовы. И от имени фракции (т. е. в самом начале заседания) должен был говорить как раз Ключев¹.

Обычно министры присутствовали на всех заседаниях, когда обсуждались непосредственно касавшиеся их вопросы. В крайнем случае, в Думе оставались их товарищи². 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»³. Характерна позиция П.А. Столыпина. Он провел ночь в Таврическом дворце в день открытия II Думы⁴. Премьер был и на первом заседании III Думы. Тогда, по словам В.М. Пуришкевича, он «пух от восторга»⁵. 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...»⁶.

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

¹ Там же. Д. 10. Л. 1.

² ОР РГБ. Ф. 338. К. 1. Д. 70. Л. 11об.

³ Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 183-184.

⁴ Богданович А.В. Три последних самодержца. М., 1990. С. 419.

⁵ Там же. С. 448-449.

⁶ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 39-40.

земледелием А.С. Стишинского¹. 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 слышать лишь отдельные фразы»². 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 и туфлях», - рассуждал кадет П.В. Герасимов³. 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 главноуправляющего⁴.

Это было проблемой и для многих коллег Кривошеина. По мнению депутатов, министр народного просвещения А.Н. Шварц говорил «бестолково и скучно»⁵. Не отличался ораторским дарованием министр

¹ Клячко Л.М. Повести прошлого. Л., 1930. С. 20.

² Оболенский В.А. Моя жизнь, мои современники. Париж, 1988. С. 346.

³ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 11.

⁴ П.А. Столыпин: Переписка. М., 2004. С. 49.

⁵ 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,

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.¹. 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 деятели². 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 министерства³. Военный

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).

¹ Архив РАН. Ф. 518. Оп. 7. Д. 53. Л. 22.

² 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: могущие 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 т. Берлин, 1923. Т. 1. С. 215-216).

³ Поливанов А.А. Указ. соч. С. 46.

министр В.А. Сухомлинов и вовсе предпочитал не ходить в Думу, ссылаясь на то, что император запретил ему там выступать¹.

Тем не менее, некоторые министры на трибуне Таврического дворца все же обнаружили в себе ораторский талант. Самый заметный из них – П.А. Столыпин². Еще в 1908 г. П.Б. Струве признавал, что премьер был лучшим оратором во II Думе³. «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. Менделеев⁴. 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 правительства⁵.

¹ Там же. С. 67.

² На сей счет кн. 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).

³ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 230об.

⁴ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 57.

⁵ [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 МВД С.Н. Палеолог¹.

Успешно выступал в Думе и В.Н. Коковцов². Причем, это признавали депутаты всех направлений: и крайне правые, и левые³. 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 Коковцова⁴. Депутат I Думы кн. В.А. Оболенский вспоминал: «Я много в своей жизни слышал ораторов. Но Коковцов был в своем роде единственным. Он обладал

¹ Палеолог С.Н. Около власти: Очерки пережитого. М., 2004. С. 27.

² ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 335. Л. 58; РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 9. Л. 5об. 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 ворчи т: 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 удержа, без всякой меры» (Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 202)..

³ 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).

⁴ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 1999. № 7. С. 3.

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»¹. Не писал тексты 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»². Без «шпаргалки» выступал и министр внутренних дел А.А. Макаров³.

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.

¹ 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 товарища 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).

² С.И. Тимашев: Жизнь и деятельность. Тюмень, 2006. С. 259.

³ 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).

австрийские консерваторы выделяли из своей фракции депутатов, которых снаряжали колокольчиками, бубенчиками, губными гармошками, тромбонами и барабанами для создания соответствующих шумовых эффектов¹. 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 заседания комиссий (в т. ч. и бюджетной), нарушать мирный ход пленарных заседаний. Челноков ссылаясь 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»².

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

¹ Джонстон У.М. Австрийский Ренессанс. М., 2004. С. 65-66.

² Bakhmeteff archive (BAR). Miliukov coll. Box. 1. Письмо М.В. Челнокова А.И. Шингареву. 27.07.1909.

ведомству в глазах общественного мнения. Однако в итоге депутаты от этого плана отказались¹.

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»². 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 верх³.

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

¹ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 61.

² РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 7.

³ Там же. Л. 7об. – 8. Уже в 1911 г. октябристам пришлось выслушивать критику своих избирателей за то, что они поддержали правительственный законопроект. Домовладельцы предсказывали подорожание квартир и общую инфляцию в городах. Депутатам пришлось оправдываться. Г.Г. Лерхе ссылаясь на заверения товарища министра финансов Н.Н. Покровского, который доказывал Думе, что общая сумма поступлений с городской недвижимости в итоге увеличится незначительно (Партия «Союз 17 октября»... В 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 346).

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»¹.

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 выступлении².

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»³.

¹ Голицын А.Д. Указ. соч. С. 296.

² Шидловский С.И. Указ. соч. С. 182.

³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. СПб., 1911. Ч. 2. Стб. 2672.

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 как лишь он мог успешно пройти в верхней палате. Признавая оправданность такого подхода, октябристы в итоге отказались от своих наиболее значимых поправок¹. 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» депутатов².

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 МВД 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»:

¹ ГА РФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 19. Л. 244.

² Около Думы // Русские ведомости. 14 мая 1910. № 109. В итоге эта поправка была отклонена большинством в 3 голоса (Русские ведомости. 18 мая 1910. № 112).

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 мешаете общей работе». В итоге 115 депутатов поддержали правительственную инициативу, а 103 – нет¹.

§ 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 Думой². 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. не прошли согласительные процедуры. Наконец, 3291 (93%) законопроект был утвержден Государственным советом³.

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.

¹ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 36.

² Наумов А.Н. Указ. соч. С. 175.

³ Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. М., 2006. С. 97.

Нарышкин, А.Ф. Кони, А.А. Мануилов, М.М. Ковалевский, И.Х. Озеров, П.П. Семенов-Тянь-Шанский¹.

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 языка 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 попутном 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 месяцев².

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 жалованья депутатов, о реформе налога на городскую недвижимость и о повышении налога на табак. Одной недели было достаточно, чтобы принять законопроект об увеличении жалованья 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

¹ Наумов А.Н. Из уцелевших воспоминаний, 1869-1917: В 2 т. Нью-Йорк, 1955. Т. 2. С. 157-158.

² Неманов Л. Государственная дума и Государственный совет // Речь. 3 февраля 1911. № 33. С. 2.

строительства Амурской железной дороги, принятого верхней палатой за 2 месяца, и о порядке издания касающихся Финляндии законов, утвержденного за 7 недель¹. 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 прений². Достаточно было мнения докладчика и заключения комиссии³. 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»⁴.

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, предваряя 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

¹ Там же // Речь. 19 янв. 1911. № 18.

² Савич Н.В. Указ. соч. С. 69.

³ Наумов А.Н. Указ. соч. Т. 2. С. 166.

⁴ 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.).

позиция прочная: или принято по-нашему, или пусть все останется по-старому, т. е. казенное земство»¹.

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»².

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 женщин³. Например, законопроект об ответственности должностных лиц был подвергнут столь радикальному

¹ Там же. Д. 455. Л. 94.

² Там же. Л. 55.

³ Озерский С. Указ. соч. С. 1.

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»¹. 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»².

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»³.

§ 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 94 проекта поступили в согласительные комиссии и 26 были возвращены в нижнюю

¹ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VIII. 1912-1913. СПб., 1913. Стб. 1243.

² ГА РФ. Ф. 564. Оп. 1. Д. 3821. Л. 22 об.-23.

³ ГА РФ. Ф.102. Оп. 265. Д. 561. Л. 572.

палату¹). 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 попутного сбора с грузов в пользу городов. П.А. Столыпин дважды выступал на заседании согласительной комиссии, чтобы убедить членов Государственного совета снять свои возражения².

Неразрешимые противоречия в согласительных комиссиях чаще всего объяснялись тем, что их члены от Государственного совета были почти исключительно противниками обсуждавшегося законопроекта³. 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

¹ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907-1912 гг. СПб., 1912. Ч. 1. Общие сведения. С. 172.

² Неманов Л. Государственная дума и Государственный совет // Речь. 3 февраля 1911. № 33.

³ Ковалевский М.М. Писанная и действующая конституции // Русские ведомости. 1 янв. 1910. № 1. С. 3.

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»¹.

Уступая Государственному совету, депутаты порой следовали желанию правительства достигнуть консенсус с членами верхней палаты. Так, по словам Н.П. Шубинского, «уступки в вопросе о местном суде сделаны только потому, что правительство искало фарватер, по которому оно могло бы провести в Государственном совете свой проект»².

При этом сама уступчивость депутатов Думы объяснялась не только слабостью их политической позиции, но и своеобразием законотворческого процесса в России³. 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

¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 4. Стб. 1517.

² В парламентских кругах. Впечатление // Речь. 13 март. 1911. № 70.

³ 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.).

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»¹. 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»².

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 палаты³.

¹ В парламентских кругах. Впечатление // Речь. 6 март. 1911. № 63.

² Из кулуаров Государственной думы: Информационные листки «Осведомительного бюро» за 1911 г. // Нестор. № 7. Технология власти. СПб., 2005. С. 120.

³ Донесения Л.К. Куманина... // Вопросы истории. 2000. № 2. С. 25.

Глава четвертая

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) праву 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. 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

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.

стал регулироваться законодательством лишь в 90-е гг. XIX в. Во Франции в течение всего XIX в. право интерpellации периодически упразднялось¹. К началу XX в. оно совершенно отсутствовало в США². Сравнительно скромное значение запросов в политической жизни было характерно для стран с т. н. дуалистическим режимом. Так, в Пруссии министры демонстративно покидали заседания палат, когда те приступали к обсуждению внесенных интерpellаций³.

Напротив, в рамках парламентской 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 запросов⁴.

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»⁵. Иными словами,

¹ 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).

² Там же. С. 351 – 352.

³ Труды Юридического общества.... Т. 3. С. 349.

⁴ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 657.

⁵ Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 766.

депутатские запросы – важный фактор формирования общественного мнения, с которым власть не могла не считаться¹.

В соответствии с 33 ст. Учреждения Государственной думы нижняя палата могла «обращаться к министрам и главноуправляющим отдельными частями, подчиненным Пр. Сенату, с запросами по поводу таких последовавших с их стороны или подведомственных им лиц и установлений действий, кои представляются незакономерными»². Согласно этому положению, Дума не могла подавать запросы о деятельности Министерства Императорского двора, Ведомства учреждений императрицы Марии, Собственной Его Величества Канцелярии, Канцелярии по принятию прошений³. 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. Булыгина⁴.

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

¹ 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).

² 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. I. С. 306).

³ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 658 – 659.

⁴ [Крыжановский С.Е.]. Воспоминания: Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009. С. 64.

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 власти¹. Согласно же прусской конституции, срок ответа министра на депутатский запрос никак не определялся².

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 власти³.

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 материалу⁴. 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,

¹ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 3 янв. 1910. № 1. Стб. 17.

² Труды Юридического общества... Т. 3. С. 364.

³ 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.).

⁴ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 74 – 75.

но путями, доступными для ее членов, может также входить в проверку в достоверности изложенных в заявлении о запросе фактов»¹. В итоге запросы задерживались в комиссии на 4 – 6 месяцев² и обсуждались на общем собрании Думы не ранее 8 месяцев со дня их внесения депутатами. В результате этого многие интерpellации лишались всякого смысла к моменту их включения в повестку пленарного заседания. Это относилось к запросам о деятельности С.К. Гершельмана, А.Н. Меллер-Закомельского, кн. 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 измениться³. 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)⁴.

И все же в III Думе число запросов было существенно меньше, чем в первой и второй. 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 разъяснения⁵. Обсуждение запросов стало едва ли не основным времяпровождением перводумцев. 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,

¹ Там же. Стб. 76.

² Там же. Стб. 79.

³ Там же. Стб. 80.

⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 186 – 187.

⁵ 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.

так что были видны лишь глаза и нос, он уже участвовал в обсуждении запроса, посвященному этому событию¹. За 103 дня работы II Думы было внесено 37 запросов. Министры ответили на 7 из них². 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 участи³. Всего в III Думу было внесено 157 запросов. По 88 из них была объявлена спешность, по 5 – срочность. 19 запросов были взяты их авторами обратно⁴. В итоге 80 заявлений было Думой рассмотрено. 13 из них были отклонены, 2 переклассифицированы 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 делам⁵. 98 запросов остались нерассмотренными⁶.

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 нарастало⁷. В 1847 г. их было только 129, в 1860 г. – 699, в

¹ [Крыжановский С.Е.]. Указ. соч. С. 93 – 94.

² Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 770.

³ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 81 – 82.

⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 191.

⁵ Там же. С. 193.

⁶ Там же. С. 205.

⁷ Неманов Л. Указ. соч. Стб. 81 – 82.

1880 – 1546, в 1890 – 4407, в 1900 – 5106, в 1901 г. – 6448, в 1902 г. – 7168¹. В сентябре 1909 г. Н.А. Хомяков рассказывал, как он сам был свидетелем того, что за одно заседание английского парламента было принято 68 запросов². В Австрии за период с 1901 по 1905 гг. министры предоставили разъяснения по 2946 запросам³. Однако были и противоположные примеры. В Пруссии в 1887 – 1906 гг. в год вносилось от 1 до 11 запросов⁴.

Согласно 40 ст. Учреждения Государственной думы, депутаты имели право задавать «вопросы» министрам, обращаясь к ним «за разъяснениями, касающимися рассматриваемых ею (Думой – К.С.) дел»⁵. Учреждение Государственной думы никак не регламентировало порядок обращения к министрам с вопросами. Также и проект Наказа, разработанный I Думой, не устанавливал никаких ограничений для депутатов⁶. Они были введены Наказом III Думы⁷. В соответствии с ним 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 численности⁸. В 1907 – 1910 гг. заявления о вопросах передавались в комиссию по запросам, с 1910 г. – в профильную комиссию⁹. Министр имел право не отвечать, если обсуждаемая проблема не подлежала огласке¹⁰.

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

¹ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 357.

² Беседа с Н.А. Хомяковым // Новая Русь. 18 сент. 1909. № 276.

³ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 81 – 82.

⁴ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 363.

⁵ Журнал Министерства юстиции. 1906. № 3. С. 9.

⁶ Внутренний распорядок Государственной думы. М., 1907. С. 68.

⁷ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 3 янв. 1910. № 1. Стб. 17 – 18.

⁸ Там же. Стб. 18.

⁹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 195.

¹⁰ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 662.

так или иначе дали разъяснение в ходе комиссионных обсуждений. 7 остались без ответа¹. Кроме того, в силу чрезвычайно трудной процедуры внесения вопросов, в действительности они доходили до пленарного заседания за срок от 1 до 7 месяцев². За все время работы III Думы было внесено 42 заявления в порядке 40 ст. 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 свое значение в силу внесения правительственных законопроектов. По 14 из них правительство дало свое объяснения еще до их рассмотрения на пленарном заседании³.

И запросы, и вопросы адресовались правительству практически исключительно нижней палатой. Государственный совет пользовался правом интерpellации чрезвычайно редко. Так, за первых 7 сессий его работы был принят лишь один запрос⁴.

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 Г. Жеза, «можно даже констатировать тенденцию отсылать интерpellации к обсуждению тех или иных глав бюджета, с которыми они связаны»⁵. 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,

¹ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 3 янв. 1910. № 1. Стб. 19.

² Там же. Стб. 20.

³ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 197.

⁴ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 658.

⁵ Цит. по: Алексеев А.А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. 1915. № 8. С. 54.

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 интерпелляция 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.¹

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 интерпелляции. 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 страны².

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 характера³.

Проблема ограничения права интерпелляции 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 часов⁴.

¹ Там же. С. 55.

² Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 91 – 92.

³ Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. 10 янв. 1910. № 2. Стб. 80 – 81.

⁴ Лазаревский Н.И. Указ. соч. С. 657 – 658.

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 мнения¹.

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»².

Порой само правительство выступало действительным инициатором депутатских интерpellаций, подготавливая таким образом вопросы к самому себе.. Так, в мае 1907 г. гр. А.А. Бобринский по согласованию с П.А. Столыпиным от имени фракции правых внес в Думу запрос о фактах покушения на жизнь императора. Причем глава правительства и депутат предварительно оговорили характер будущего обсуждения. Примечательно, что премьер пошел на этот шаг, не поставив в известность своих коллег по

¹ Труды Юридического общества... Т. 3. С. 352 – 353.

² ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 560. Л. 403.

Совету министров¹. 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 фракции².

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»³.

В этом отношении весьма показательное 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 заявлению⁴. 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 обоснованы⁵.

¹ Коковцов В.Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 230 – 231.

² Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете, 1906 – 1911 гг. М., 1991. С. 83 – 85.

³ Право. 21 март. 1910. № 12. Стб. 771.

⁴ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва.... Ч.1. Общие сведения. С. 192.

⁵ Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. Берлин, 1922. Кн. II. С. 26.

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 – наместнику на Кавказе и главноуправляющему землеустройством и земледелием, 2 – министру иностранных дел министру путей сообщения, 1 – государственному контролеру¹. Учитывая, что большая часть легислатуры III Думы пришлась 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 обстояло дело и с вопросами, поданными по 40 ст. Учреждения Государственной думы. 8 вопросов (из 42) адресовались председателю Совета министров, 17 – министру внутренних дел².

Особое внимание депутатов к проблеме формирования общественного мнения подчеркивается также и всплеском запросов в V сессию, предшествовавшую выборам в IV Думу: в I сессию было внесено 24 запроса, во II сессию – 32, в III сессию – 26, в IV сессию – 34, в V сессию - 41³.

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 контрастировала с английской традицией интерpellаций, которые сводились собственно к вопросам депутатов к министрам⁴.

¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч.1. Общие сведения. С. 192 – 193.

² Там же. С. 197.

³ Там же. С. 193.

⁴ 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

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 Св. Синодом за свои религиозные убеждения. Одновременно он организовал соответствующую кампанию в прессе – в октябристском «Голосе Москвы»¹ и в правомонархической «Грозе»². На квартире октябриста Е.П. Ковалевского устраивались многолюдные собрания, посвященные этому вопросу³. Впрочем, не бездействовали и противники запроса, очевидно вдохновлявшиеся обер-прокурором Св. Синода В.К. Саблером. Они намеренно затягивали его обсуждение⁴, инициировали ответную кампанию в печати (например, в газете «Земщина»)⁵.

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 главнейших 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”»⁶.

одновременно вносить 30-40 аналогичных запросов, что подчеркивало наличие проблемы всероссийского масштаба (ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 369. Л. 38).

¹ Там же. Д. 984. Л. 359.

² Там же. Л. 354.

³ Там же. Д. 985. Л. 420.

⁴ Там же. Д. 984. Л. 343.

⁵ Там же. Д. 985. Л. 405.

⁶ Там же. Д. 370. Л. 44.

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 торопится 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»¹.

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 интерпелляцию. Нижняя же палата часто не ограничивалась принятием или отклонением запроса, а выносила резолюцию, выражавшую отношение Думы к обсуждавшейся проблеме².

§ 2. Дума и государственный контроль

В соответствии с пунктом 3 ст. 31 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 контроля³. По мнению И. Яшунского, эта норма была

¹ Александр Иванович Гучков рассказывает... М., 1993. С. 118 – 119.

² Кокошкин Ф.Ф. О порядке обсуждения запросов в Думе // Русские ведомости. 14 февр. 1909. № 36.

³ 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

заимствована из сметных правил 1862 г., в соответствии с которыми отчет об исполнении росписи ежегодно вносился на обсуждение Государственного совета¹. Яшунский считал, что этот документ обычно имел формальный, бухгалтерский характер, «проверенный единственно в кассовом отношении»². В Продолжении Свода законов изд. 1906 г. эта статья была отредактирована: Государственный совет был заменен на Государственную думу, что ставило перед юристами практически неразрешимый вопрос о контрольных полномочиях верхней палаты³. Сам же Государственный контроль считал необходимым предоставлять свои отчеты лишь в Думу⁴.

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 депутатам⁵.

Эта думская прерогатива была тем более значима, что планировавшиеся расходы бюджета далеко не всегда совпадали с действительными⁶. Казалось бы, отчеты Государственного контролера свидетельствовали о все возрастающей финансовой дисциплине правительства. Так, расходы на 1908 г. отличались от запланированных

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. Милюкова 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).

¹ Яшунский И. Государственный контроль и Государственная дума // Право. 17 март. 1913. № 11. Стб. 662.

² Там же. Стб. 663.

³ Там же. Стб. 663 – 664.

⁴ Плехан И.С. Кассовые и бухгалтерские правила и бюджетный контроль. СПб., 1912. С. 741 – 742.

⁵ Яшунский И. Указ. соч. Стб. 666.

⁶ Там же. Стб. 659.

более, чем на 75 млн. руб. (т. е. около 3% всего бюджета)¹. В 1909 г. – на 12,5 млн. руб. (около 0,5%). В 1910 г. – на 5 млн. (т. е. около 0,2%)². 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%)³.

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 легислатуры⁴. Характерно, что большая часть докладов комиссии по исполнению государственной росписи доходов и расходов составлялась канцелярией Думы⁵. Еще 7 марта 1907 г. Ф.И. Родичев отмечал, отмечал, что контрольная деятельность требует особого опыта и знаний, которых явно не хватало в нижней палате⁶. Значительная доля вины лежала и на самом Государственном контроле, который регулярно задерживал свои отчеты⁷.

¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва... Ч. 3. Рассмотрение государственных росписей. С. 38.

² Там же. С. 39.

³ Там же. С. 40 – 41.

⁴ Яшунский И. Указ. соч. Стб. 660. В действительности и дореформенный Государственный совет фактически не имел опыт рассмотрения отчета, обычно лишь принимая его к сведению (Там же. Стб. 665).

⁵ РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 8. Л. 157об. – 158.

⁶ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв II. Сессия II. СПб., 1907. Ч. I. Стб. 278.

⁷ РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 167. Л. 40об.

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 чиновникам¹. 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 был контролировать учреждение, которому сам был подотчетен². 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»³.

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

¹ Яшунский И. Указ. соч. Стб. 665 – 666, 669.

² Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв 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 т. М., 2000. Т. 2. С. 239. Схожая ситуация имела место и в случае с другим контрольным учреждением – Пр. 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. Созыв III. Сессия V. СПб., 1912. Ч. 4. Стб. 317; См. также: Там же. Созыв IV. Сессия II. СПб., 1914. Ч. 2. Стб. 790 – 794).

³ Цит. по: Яшунский И. Указ. соч. Стб. 668.

Английский банк выдавал кредиты правительству¹. 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»². 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 депутатами³. Лишь во Франции ситуация напоминала российскую. Там министр финансов, т. е. член кабинета, осуществлял контроль за исполнением бюджета, о чем ежегодно докладывал главе исполнительной власти⁴.

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 независим⁵. На заседании Совета министров 13 февраля 1907 г. ставился вопрос о предоставлении ведомству еще большей автономии в его ревизионной деятельности⁶. 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

¹ 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.

² Дайси А.В. Основы государственного права Англии: Введение в изучение английской конституции. М., 1907. С. 366.

³ Гачек Ю. Указ. соч. С. 152.

⁴ Алексеев А.А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. Сент. 1915. № 7. С. 36 – 37.

⁵ Библиотека РГИА. Коллекция печатных записок. № 52. Записка П.Х. Шванебаха 1 февраля 1907 г. С. 1 – 2.

⁶ Особые журналы Совета министров царской России. 1907 год. М., 1984. Ч. 2. С. 438.

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 учреждение¹.

Депутаты не могли вполне доверять Государственному контролю, отказывавшему нижней палате во всех материалах, на основе которых и составлялись отчеты². 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»³. Тем не менее, Совет министров пошел навстречу депутатам. Была организована соответствующая правительственная комиссия, в которую были включены три члена Думы⁴. 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 спирта⁵.

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

¹ Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв IV. Сессия I. СПб., 1913. Т. 4. № 43. Стб. 3.

² РГИА. Ф. 1278. Оп. 3. Д. 178. Л. 2, 3, 6, 13 – 15.

³ Коковцов В.Н. Указ. соч. Кн. 1. С. 268 – 269.

⁴ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия II. СПб., 1909. Ч. 2. Стб. 1664.

⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 212, 214.

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, продиктованным 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.

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.

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 сравнение с лебедем, раком и щукой: лебедь рвется в облака, щука тянет в воду, а рак по физическим качествам своим пятится 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.

И министрам, и депутатам, а, главное, обществу, в целом, приходилось приравниваться к существованию представительных учреждений, которые самым активным образом участвовали в законотворческом процессе. В 1906 – 1917 гг. постепенно складывалось парламентское (в сущности, обычное) право, которое определяло «правила игры» часто помимо и вопреки Основным государственным законам 23 апреля 1906 г. К этому стремилась Первая Дума, яростно «штурмуя» «бастионы старого режима». Этого добивалась Вторая Дума, «осаждая» правительство П.А. Столыпина. Однако прямое выступление результатов не дало. Тихая, никем не замеченная «революция» свершилась в годы работы «скучной» и «законопослушной» Третьей 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 говаривал: «Хотя бы еще одну Думу, как третью, - тогда бы вопрос о народном представительстве был бы решен навсегда»¹. 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, приучила правительство к конституционному режиму и заставила его быть осмотрительным в своих поступках и решениях»².

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

¹ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907 – 1915 гг.: В 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 335.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 12.

правом вето. 215 законопроектов так и не были рассмотрены депутатами¹. 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 России². Это же отмечал и А.И. Звегинцев³. 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 армии⁴.

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

¹ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907 – 1912 гг. СПб., 1912. Ч.1. Общие сведения. С. 172.

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 10. Л. 12.

³ Там же. Л. 15.

⁴ Поливанов А.А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907 – 1916 гг. М., 1924. С. 47.

консервативные элементы оказались в оппозиции, а сама Дума вместо того, чтобы способствовать общественной стабильности, стала источником социально-политической энтропии.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

ИСТОЧНИКИ

Опубликованные источники

Законодательные акты

1. Внутренний распорядок Государственной думы / Сост. С.А. Муромцев. – М., 1907. – 82 с.
2. Савич Г.Г. Новый государственный строй России: Справочная книга. – СПб, 1907. – 602 с.

Делопроизводственные материалы

1. Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв II. Сессия I. – СПб.: Гос. тип., 1907. – 600 с.
2. Государственная дума. Обзор деятельности комиссий и отделов. Созыв III. Сессия II. – СПб.: Гос. тип., 1909. – 319 с.
3. Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. - СПб.: Гос. тип., 1909. – Т. I. - № 17.
4. Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия II. – СПб.: Гос. тип., 1909. – Т. 3. - № 448.
5. Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв III. Сессия IV. - СПб.: Гос. тип., 1911. – Т. 1. - № 127.
6. Государственная дума. Приложение к стенографическим отчетам. Созыв IV. Сессия I. - СПб.: Гос. тип., 1913. – Т. 4. - № 43.
7. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв II. Сессия II. – СПб.: Гос. тип., 1907. – Ч. 1. – 2344 стб.; Ч. 2. – 1610 стб.

8. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия I. – СПб.: Гос. тип., 1908. – Ч. 1. – 2140 стб.
9. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия II. – СПб.: Гос. тип., 1909. – Ч. 2. – 3244 стб.
10. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия III. – СПб.: Гос. тип., 1910. – Ч. 2. – 3164 стб.
11. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. – СПб.: Гос. тип., 1911. – Ч. 2. – 3722 стб.; Ч. 3. – 4828 стб.
12. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. – СПб.: Гос. тип., 1912. – Ч. 3 – 3726 стб.; Ч. 4. – 4336 стб.
13. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв IV. Сессия I. – СПб.: Гос. тип., 1913. – Ч. 2. – 2251 стб.
14. Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв IV. Сессия II. – СПб.: Гос. тип., 1914. – Ч. 2. – 1992 стб.
15. Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия IV. 1908 – 1909. – СПб.: Гос. тип., 1909. – 2590 стб.
16. Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VI. 1910 – 1911. – СПб.: Гос. тип., 1911. – 2460 стб.
17. Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VIII. 1912 – 1913. – СПб.: Гос. тип., 1913. – 2826 стб.
18. Донесения Л.К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 гг. // Вопросы истории. – 1999. № 3. – С. 3 – 27; № 4-5. – С. 3 – 22; № 6. – С. 3 – 31; № 7. – С. 3 – 27; № 8. – С. 3 – 27; № 9. – С. 3 – 32; 2000. - № 2. – С. 3 – 32.
19. Законотворчество думских фракций, 1906 – 1917 гг.: Документы и материалы / Под общ. ред. П.А. Пожигайло. – М.: РОССПЭН, 2006. – 766 с.
20. Из кулуаров Государственной думы: Информационные листки «Осведомительного бюро» за 1911 г. / Подгот. текста, автор вступ. ст. и примеч. И.В. Лукоянов // Нестор. № 7. Технология власти. – СПб.: Издательство «Нестор – История», 2005. – С. 69 – 140.

21. Интересная находка (Протокол допроса В. Н. Коковцова Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства в сентябре 1917 года) // Вопросы истории. – 1964. – № 4.
22. Объединенное дворянство: Съезды уполномоченных губернских обществ / Сост., автор предисл., введ. и коммент. А.П. Корелин: В 3 т. – М.: РОССПЭН, 2001. – Т. 1. 1906 – 1908 гг. – 926 с.
23. Особые журналы Совета министров Российской империи. 1914 год / Отв. сост. Б.Д. Гальперина. – М.: РОССПЭН, 2006. – 698 с.
24. Особые журналы Совета министров царской России. 1907 год. – М., 1984. – Ч. 2. – 184 с.
25. Падение царского режима: Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства / Под ред. П.Е. Щеголева. М. –Л.: Госиздат, 1925. – Т. 2. – 439 с.; М. – Л.: Госиздат, 1926. –Т. 5. – 473 с.
26. Партии демократических реформ, мирного обновления, прогрессистов: Документы и материалы, 1906 – 1916 гг. / Сост., автор предисл., введения и коммент. Н.Б. Хайлова. – М.: РОССПЭН, 2002. – 528 с.
27. Партия социалистов-революционеров: Документы и материалы: В 3 т. / Сост., автор предисл., введения и коммент. Н.Д. Ерофеев. – М.: РОССПЭН, 2001. – Т. 2. – 584 с.
28. Партия «Союз 17 октября»: Протоколы съездов, конференций, заседаний ЦК / Отв. ред. В.В. Шелохаев. Сост., автор предисл., введ., коммент. Д.Б. Павлов: В 2 т. – М.: РОССПЭН, 1996. – Т. 1. 1905 – 1907 гг. – 408 с.; М.: РОССПЭН, 2000. – Т. 2. Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК. 1907 – 1915 гг. – 512 с.
29. Протоколы царскосельских совещаний (1905 – 1906) // Русский конституционализм: От самодержавия к конституционно-парламентской монархии / Сост. А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. – М.: Гардарики, 2001. – С. 39 – 162.

30. Протоколы Центрального комитета Конституционно-демократической партии: В 6 т. – М.: РОССПЭН, 1994. – Т. 1. 1905-1911. – 528 с.; М.: РОССПЭН, 1997. – Т. 2. 1912 – 1914. – 520 с.
31. П.А. Столыпин: Программа реформ / Под общ. ред. П.А. Пожигайло: В 2 т. – М.: РОССПЭН, 2002. – Т. 1. – 764 с.
32. Съезды и конференции конституционно-демократической партии / Отв. ред. В.В. Шелохаев. Сост. О.Н. Лежнева: В 3 т. – М.: РОССПЭН, 1997. – Т. 1. 1905 – 1907 гг. – 744 с.

Дневники, воспоминания, письма

1. Бельгард А.В. Воспоминания / Вступ. статья, подгот. текста Е.Н. Андреевой; коммент. Г.М. Пономаревой, Т.К. Шор, Н.Г. Патрушевой. – М.: Новое литературное обозрение, 2009. – 688 с.
2. Богданович А.В. Три последних самодержца / Предисл. А. Боханова. – М.: Изд-во «Новости», 1990. – 608 с.
3. Булгаков С.Н. Дела и дни: Статьи, 1903-1944. – М.: Собрание, 2008. – 544 с.
4. [Витте С.Ю.] Из архива С.Ю. Витте: Воспоминания: В 2 т. 3 кн. – СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. – Т. 1. Кн. 1. – 521 с.; Т. 1. Кн. 2. – 1052 с.; Т. 2. – 646 с.
5. Гессен И.В. В двух веках жизненный отчет // Архив русской революции. – М.: ТЕРРА, 1993. – Т. 21 – 22. – 424 с.
6. Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной думе: Дневники и воспоминания / Вступ. ст., подг. текста, коммент. Б.М. Виттенберга. – М.: Новое литературное обозрение, 2001. – 391 с.
7. Голицын А.Д. Воспоминания / Сост., подгот. текста, послесл., указатель имен кн. А.К. Голицына. – М.: Русский путь, 2008. – 606 с.
8. Голицын М.В. Мои воспоминания. 1873 – 1917. – М.: Русский мир. Жизнь и мысль, 2007. – 687 с.

9. [Головин Ф.А.] Воспоминания Ф.А. Головина о II Государственной думе // Исторический архив. – 1959. № 4. – С. 137 – 165; № 5. – С. 128 – 154; № 6. – С. 56 – 81.
10. Григорович И.К. Воспоминания бывшего морского министра, 1853 – 1917. Кронштадт –М.: Морская газета; Кучково поле, 2005. – 320 с.
11. Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника / Вступ. ст. Н.П. Соколова и А.Д. Степанского, публ. и коммент Н.П. Соколова. – М.: Новое литературное обозрение, 2000. – 810 с.
12. [Гучков А.И.] Александр Иванович Гучков рассказывает: Воспоминания председателя Государственной думы и военного министра Временного правительства. – М.: ТОО Редакция журнала «Вопросы истории», 1993. – 141 с.
13. Евлогий (Георгиевский В.) митрополит. Путь моей жизни: Воспоминания митрополита Евлогия, изложенные по его рассказам Т. Манухиной. – М.: Московский рабочий, 1994. – 622 с.
14. Кафафов К.Д. Воспоминания о внутренних делах Российской империи // Вопросы истории. – 2005. – № 5. – С. 79 – 95.
15. Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий: Воспоминания, 1881 – 1914 / Вступ. ст. и коммент. М.Г. Вандалковской. – М.: Искусство, 1997. – 396 с.
16. [Кизеветтер Е.Я.] Революция 1905 – 1907 гг. глазами кадетов (Из дневников Е.Я. Кизеветтер) // Российский архив. – М., 1994. – Вып. 5. – С. 338 – 435.
17. Киреев А.А. Дневник, 1905 – 1910 гг. / Сост., автор предисл. и коммент. К.А. Соловьев. – М.: РОССПЭН, 2010. – 472 с.
18. Клячко Л.М. Повести прошлого. – Л.: Изд-во писателей в Ленинграде, 1929. – 183 с.
19. Ковалевский М.М. Моя жизнь: Воспоминания / Сост. и авторы коммент. Ю.С. Воробьева, Т.Т. Гиоева; автор предисл. Н.Б. Хайлова. – М.: РОССПЭН, 2005. – 784 с

20. Коковцов В.Н. Из моего прошлого: Воспоминания, 1903 – 1919 гг.: В 2 кн. – М.: Наука, 1992. – Кн. 1 / Вступ. ст. В.И. Бовыкина, примеч. А.К. Сорокина. – 445 с.; Кн. 2 / Примеч. А.Г. Голикова. – 457 с.
21. Кольшко И.И. Великий распад: Воспоминания. – СПб.: «Нестор-История», 2009. – 464 с.
22. Крыжановский С.Е.]. Воспоминания: Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. – СПб.: Изд-во «Российская национальная библиотека», 2009. – 228 с.
23. Крыжановский С.Е. Заметки русского консерватора // Вопросы истории. – 1997. – № 3. – С. 121 – 139.
24. Курлов П.Г. Гибель императорской России. – М.: «Современник», 1991. – 255 с.
25. Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. – СПб.: «Нестор-История», 2008. – 538 с.
26. Маклаков В.А. Вторая Государственная дума. – М.: Центрполиграф, 2006. – 336 с.
27. Маклаков В.А. Первая Государственная дума. – М.: Центрполиграф, 2006. – 336 с.
28. Мансырев С. П. Мои воспоминания о Государственной думе // Историк и Современник. Историко-литературный сборник. – Берлин, 1922. – Кн. II. – С. 5 – 45.
29. Мигулин П.П. Большой человек // Новый экономист. – 4 март. 1917. - № 8–9. – С. 6 – 9.
30. Мельников Н.А. 19 лет на земской службе // Российский архив. – М., 2008. – Вып. 17. – С. 198–431.
31. Милюков П.Н. Воспоминания: В 2 т. / Сост. и вступ. ст. М.Г. Вандалковской; коммент. и указ. А.Н. Шаханова. – М.: «Современник», 1990. – Т. 1. – 446 с.; Т. 2. – 448 с.

32. Наумов А.Н. Из уцелевших воспоминаний, 1868 – 1917: В 2 кн. – Нью-Йорк: Изд. А.К. Наумовой и О.А. Кусевицкой, 1955. – Кн. 1. – 377 с.; Кн. 2. – 583 с.
33. Новиков М.М. От Москвы до Нью-Йорка: Моя жизнь в науке и политике. – М.: Издательство Московского университета, 2009. – 312 с.
34. Оболенский В.А. Моя жизнь, мои современники. – Париж: YMCA-Пресс, 1988. – 753 с.
35. Оболенский В.А. Выборы в Таврической губернии // Выборы в I – IV Государственные думы Российской империи: Воспоминания современником. Материалы и документы. – М.: РЦОИТ, 2008. – С. 118 – 127.
36. [Озеров И.Х.] Мемуары профессора И.Х. Озерова / Подг. публ., вступ. ст. Г.И. Щетининой // Вопросы истории. – 1997. – № 1. – С. 83 – 97.
37. Ознобишин А.А. Воспоминания члена IV Государственной думы. – Париж: Склад и изд-во Е. Сияльской, 1927. – 264 с.
38. Палеолог С.Н. Около власти: Очерки пережитого. – М.: Айрис-пресс, 2004. – 350 с.
39. Поливанов А.А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907 – 1916 гг. / Под ред, А.М. Зайончковского. – М., 1924. – 240 с.
40. Редигер А.Ф. История моей жизни: Воспоминания военного министра: В 2 т. – М.: Канон-пресс-Ц, Кучково поле, 1999. – Т. 1. – 576 с.; Т. 2. – 528 с.
41. Родичев Ф.И. Воспоминания и очерки о русском либерализме. – Newtonville, 1983. – 254 с.
42. Савич Н.В. Воспоминания. – СПб.: Logos ; Дюссельдорф: Голубой всадник, 1993. – 490 с.
43. П.А. Столыпин: Переписка / Сост., авт. коммент, предисл., археогр. введения В.В. Шелохаев, Н.И. Канищева, Н.М. Корнева, К.И. Могилевский, К.А. Соловьев. Под общ. ред. П.А. Пожигайло. – М.: РОССПЭН, 2004. – 704 с.

44. П.А. Столыпин глазами современников / Сост. К.А. Соловьев. Под общ ред. П.А. Пожигайло. – М.: РОССПЭН, 2008. – 367 с.
45. П.А. Столыпин. Грани таланта политика / Сост., коммент, авт. предисл. В.В. Шелохаев, Н.И. Канищева, Н.М. Корнева, К.А. Соловьев, К.Г. Ляшенко, В.Ю. Канищев. Под общ. ред. П.А. Пожигайло. – М.: РОССПЭН, 2006. – 624 с.
46. [Суворин А.С.] Дневник А.С. Суворина. – Л. – М.: The Garnett press; Изд-во «Независимая газета», 2000. – 610 с.
47. Сухомлинов В.А. Воспоминания. – Минск: Харвест, 2005. – 624 с.
48. С.И. Тимашев: Жизнь и деятельность / Сост. А.Л. Вычугжанин. – Тюмень: Слово, 2006. – 576 с.
49. [Тихомиров Л.А.] Из дневника Л. Тихомирова // Красный архив. – 1933. № 6. – С. 82–128; 1935. № 5. – С. 120–159; 1936. № 1. – С. 162–191.
50. Толстой И.И. Дневник, 1906 – 1916 / Публ. Л.И. Толстой. – СПб.: Фонд регион. развития Санкт-Петербурга; Европ. ун-т в Санкт-Петербурге, 1997. – 730 с.
51. Тхоржевский И.И. Последний Петербург: Воспоминания камергера. – СПб.: Алетейя, 1999. – 255 с.
52. Тыркова-Вильямс А.В. Воспоминания: То, чего больше не будет / Послесл. В.В. Шелохаева. – М.: Слово / Slovo, 1998. – 560 с.
53. Хрущов А.Г. Андрей Иванович Шингарев: Его жизнь и деятельность. – М.: Типолитография т-ва «И.Н. Кушнарев и К^о», 1918. – 170 с.
54. Шидловский С.И. Воспоминания: В 2 т.. – Берлин: Кн-во «Отто Кирхнер и К^о», 1923. – Т. 1. – 221 с.
55. Шипов Д.Н. Воспоминания и думы о пережитом / Предисл., подгот. текста и коммент. С.В. Шелохаева. – М.: РОССПЭН, 2007. – 679 с.
56. Шульгин В.В. Годы. Дни. 1920. – М.: Изд-во «Новости», 1990. – 828 с.
57. Шульгин В.В. Последний очевидец: Мемуары, очерки, сны. – М.: ОЛМА-ПРЕСС; Звездный мир, 2002. – 588 с.

Публицистика

1. Вергежский А. Третья Дума // Русская мысль. – 1908. № 7. – С. 195–242.
2. Винавер М.М. Конфликты в Первой Думе. – СПб.: Тип. Минкова, 1907. – 184 с.
3. Гессен В.М. На рубеже. – СПб., 1906. – 351 с.
4. Ефремов И.Н. Три недели в Третьей Думе // Московский еженедельник. – 1 декабря 1907. № 47. – С. 8–17.
5. Каменский П.В. Вероисповедные и церковные вопросы в Государственной думе III созыва и отношение к ним «Союза 17 октября». – М., 1909. – 106 с.
6. Ковалевский Е.П. Народное образование и церковное достояние в III Государственной думе. Речи, доклады и статьи Е.П. Ковалевского. – СПб.: Типогр. Р.В. Коротаевой, 1912. – Ч. 1. – 354 с.
7. Львов Н.Н. Бюджетные прения в Государственной думе в прошлом и текущем году // Московский еженедельник. – 14 март.1909. № 11. – С. 11–18.
8. Маклаков В.А. Думский наказ // Московский еженедельник. – 23 июня 1907. № 20-21. – С. 16–24.
9. Маклаков В.А. III сессия Государственной думы: Отчет депутата // Русская мысль. – 1911. № 2. – С. 96 – 125.
10. Муганский В. Вопросы колонизации в IV Государственной думе // Вопросы колонизации. – СПб., 1913. - № 13. – С. 1–38.
11. Неманов Л. Законодательная инициатива в Третьей Думе // Право. – 7 февр. 1910. № 6. – Стб. 263–267.
12. Неманов Л. Право запросов в III Думе // Право. – 3 янв. 1910. № 1. – Стб. 14–20.
13. Неманов Л. Состав и работа думский комиссий // Право. – 24 июня 1907. № 25. – Стб. 1792–1804.
14. Новгородцев П.И. Законодательная деятельность Государственной думы // Первая Государственная дума. – СПб., 1907. – Вып. 2. – С. 1–22.

15. Пиленко А.А. Один из итогов сессии // Московский еженедельник. – 19 декабря 1908. № 50. – С. 7–14.
15. Пиленко А.А. Работа оппозиционных депутатов // Московский еженедельник. – 6 февраля 1909. № 6. – С. 15–26.
16. Столыпин П.А. Нам нужна Великая Россия: Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете, 1906 – 1911 гг. – М.: Молодая гвардия, 1991. – 414 с.
17. Федоров М.П. Памятная записка о работах бюджетной комиссии II Государственной думы // Доклады бюджетной комиссии II Государственной думы. – СПб., 1907. – С. 1 – 27.
18. Шингарев А.И. Вопросы государственного хозяйства и бюджета // Русская мысль. – 1908. № 8. – С. 64–96.
19. Шингарев А.И. Государственная роспись в Государственной думе // Ежегодник газеты «Речь» на 1912 год. – СПб., б. г. – С. 148–176.

Периодические издания

1. Новая Русь: Ежедневная газета. – СПб., 1909.
2. Новое время: Ежедневная политическая и литературная газета. – СПб., 1908.
3. Право: Еженедельная юридическая газета. – СПб., 1907 – 1910.
4. Речь: Ежедневная политическая и литературная газета. – СПб., 1908, 1911.
5. Русские ведомости: Ежедневная газета. – М., 1907, 1908, 1910, 1912.
6. Русь: Ежедневная газета. – СПб., 1908.
7. Старая почта: Ежедневная газета. – СПб., 1908.
8. Утро России: Ежедневная газета. – М., 1910, 1911, 1912.

НЕОПУБЛИКОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ)

1. Ф. 102 (Департамент полиции). Оп. 265. Д. 75, 139, 182, 184, 188, 205, 207, 257, 303, 306, 310, 313, 314, 317, 323, 325, 326, 331, 333, 334, 336, 337, 339, 369, 370, 381, 394, 395, 396, 404, 406, 455, 505, 506, 508, 509, 514, 515, 516, 517, 557, 560, 561, 563, 568, 569, 586, 917, 918, 919, 920, 921, 922, 923, 924, 925, 926, 981, 984, 985, 988, 989, 999, 1008, 1036, 1054, 1058.

IV д-во. 1908. Д. 119. ч. 5.

2. Ф. 115 («Союз 17 октября»). Оп. 1. Д. 19, 20, 32.

Оп. 2. Д. 40.

3. Ф. 434 (Постоянный совет Объединенных дворянских обществ). Оп. 1. Д. 76, 77, 81.

4. Ф. 522 (Трудовая группа). Оп. 1. Д. 2, 3.

5. Ф. 555 (А.И. Гучков). Оп. 1. Д. 687, 873, 1050.

6. Ф. 564 (А.Ф. Кони). Оп. 1. Д. 2003, 3821.

7. Ф. 579 (П.Н. Милюков). Оп. 1. Д. 4262, 4654.

8. Ф. 810 (М.В. Челноков). Оп. 1. Д. 324.

9. Ф. 887 (П.А. Гейден). Оп. 1. Д. 103, 253.

10. Ф. 932 (А.И. Звегинцев). Оп. 1. Д. 318.

11. Ф. 990 (Мансуровы). Оп. 2. Д. 571.

12. Ф. 1178 (Группа центра Государственного совета). Оп. 1. Д. 31.

13. Ф. 1467 (Чрезвычайная следственная комиссия для расследования противозаконных по должности действий министров и прочих высших должностных лиц) . Оп. 1. Д. 653, 737.

14. Ф. 5102 (А.А. Корнилов). Оп. 1. Д. 283.

15. Ф. Р-5881 (Коллекция отдельных документов эмигрантов). Оп. 2. Д. 225, 335.

2. Российский государственный архив древних актов (РГАДА)

1. Ф. 1412 (А.А. Бобринский). Оп. 2. Д. 233, 463.

3. Российский государственный архив литературы и искусства (РГАЛИ)

1. Ф. 1208 (Л.М. Клячко). Оп. 1. Д. 40.

2. Ф. 1337 (Коллекция мемуаров и дневников). Оп. 1. Д. 84б, 95.

4. Российский государственный исторический архив (РГИА)

1. Ф. 669 (И.С. Ключев). Оп. 1. Д. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14.

2. Ф. 727 (Э.Ю. Нольде). Оп. 2. Д. 141.

3. Ф. 990 (Н.Л. Марков). Оп. 1. Д. 29.

4. Ф. 1162 (Государственная канцелярия). Оп. 2. Отделение государственного секретаря. Д. 9.

5. Ф. 1276 (Совет министров). Оп. 1. Д. 34, 35.

6. Ф. 1278 (Государственная дума). Оп. 3. Д. 162, 167, 178.

7. Ф. 1327 (Особое делопроизводство по выборам в Государственную думу и Государственный совет). Оп. 2. 1906. Д. 40.

8. Ф. 1625 (Ф.А. Головин). Оп. 1. Д. 8.

8. Архив внешней политики Российской империи (АВП РИ)

1. Ф. 133 (Канцелярия министра иностранных дел). Оп. 470. 1911. Д. 44.

2. Ф. 340 (Коллекция документальных материалов из личных архивов чиновников МИД).

Оп. 835 (А.П. Извольский). Д. 39, 53.

9. Архив Российской академии наук (Архив РАН)

1. Ф. 518 (В.И. Вернадский). Оп. 7. Д. 53.

10. Научно-исследовательский отдел рукописей Российской государственной библиотеки (ОР РГБ)

1. Ф. 218 (Собрание Отдела рукописей). К. 1313. Д. 1.

2. Ф. 260 (П.П. Рябушинский). К. 2. Д. 28.

3. Ф. 265 (Самарины). К. 191. Д. 2; К. 195. Д. 5.

4. Ф. 338 (А.Н. Шварц). К. 1. Д. 40, 70.

5. Ф. 566 (Кудрявцевы). К. 19. Д. 1.

12. Отдел письменных источников Государственного исторического музея (ОПИ ГИМ)

1. Ф. 10 (П. Бурыйшкин). Оп. 1. Д. 72.

2. Ф. 31 (В.А. Маклаков). Оп. 1. Д. 3, 36, 148.

14. Бахметьевский архив (Bakhmeteff archive (BAR)) Колумбийского университета (США)

1. Miliukov coll. Вох. 1. Письмо М.В. Челнокова А.И. Шингареву. 27.07.1909.

2. Miliukov coll. Вох. 2. Письмо Н.Н. Щепкина П.Н. Милюкову. 17.01.1909.

3. Panina coll. Вох. 5. Письмо Ф.И. Родичева А.С. Петрункевич. 17.10.1931.

4. Rodichev coll. Вох. 25. Воспоминания дочери.

ЛИТЕРАТУРА

Монографии, авторефераты

1. Аврех А.Я. Распад третьеиюньской системы. – М.: Наука, 1985. – 260 с.
2. Аврех А.Я. Столыпин и Третья Дума. – М.: Наука, 1968. – 520 с.
3. Аврех А.Я. Царизм и IV Дума. – М.: Наука, 1981. – 293 с.
4. Алескеров Ф.Т. Распределение влияния фракций в Государственных думах Российской империи (1905 – 1917 гг.). – М.: ГУ ВШЭ, 2005. – 20 с.
5. Аронов Д.В. Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906 – 1917 гг.). – М.: Изд. группа «Юрист», 2005. – 410 с.
6. Вебер М. Политические работы, 1895 – 1919. – М.: Праксис, 2003. – 422 с.
7. Вишневы Э. Либеральная оппозиция в России накануне Первой мировой войны. – М.: ИЦ «Россия молодая», 1994. – 192 с.
8. Власть и реформы: От самодержавия к советской России / Отв. ред. Б.В. Ананьич. – СПб.: Изд-во «Дмитрий Буланин», 1996. – 801 с.
9. Гачек Ю. Общее государственное право на основе сравнительного правоведения. – Рига: Изд. «Наука и жизнь», 1912. – Ч. 1. – 207 с.
10. Дайси А.В. Основы государственного права Англии: Введение в изучение английской конституции / Под ред. П.Г. Виноградова. – М.: Типогр. т-ва И.Д. Сытина, 1907. – 695 с.
11. Демин В.А. Верхняя палата Российской империи, 1906 – 1917. – М.: РОССПЭН, 2006. – 376 с.
12. Демин В.А. Государственная дума России (1906 – 1917): Механизмы функционирования. – М.: РОССПЭН, 1996. – 241 с.
13. Джонстон У.М. Австрийский Ренессанс: Интеллектуальная и социальная история Австро-Венгрии, 1848 – 1938 гг. – М.: Москов. школа полит. исследований, 2004. – 634 с.

14. Динерштейн Е.А. А.С. Суворин. Человек, сделавший карьеру. – М.: РОССПЭН, 1998. – 376 с.
15. Дорошенко А.А. Правые в Государственной думе Российской империи. – Самара: Науч.-техн. центр, 2004. – 226 с.
16. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. – М.: Типогр. т-ва И.Д. Сытина, 1908. – 1000 с.
17. Дякин В.С.. Буржуазия, дворянство и царизм в 1911 – 1914 гг. – Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1988. – 230 с.
18. Дякин В.С. Был ли шанс у Столыпина. – СПб.: ЛИСС, 2002. – 358 с.
19. Дякин В.С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907 – 1911 гг. – Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1978. – 246 с.
20. Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М.: РГГУ, 2008. – 710 с.
21. Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. – М.: РГГУ, 2006. – 495 с.
22. Зайчиков Г.И. Думская тактика большевиков, 1905 – 1917. – М.: Высшая школа, 1975. – 237 с.
23. Западные окраины Российской империи / Под ред. М.Д. Долбилова, А.А. Миллера. – М.: НЛЮ, 2006. – 606 с.
24. Иванов А.А. Последние защитники монархии: Фракция правых IV Государственной думы в годы Первой мировой войны. – СПб.: Изд-во «Дмитрий Буланин», 2006. – 204 с.
25. Кирьянов И.К. Российские парламентарии начала XX в.: новые политики в новом политическом пространстве. – Пермь: Пермское книжное изд-во, 2006. – 368 с.
26. Козбаненко В.А. Партийные фракции в I и II Государственных думах России, 1906-1917. – М.: РОССПЭН, 1996. – 240 с.
27. Колесниченко Д.А. Трудовики в период Первой российской революции. – М.: Наука, 1985. – 319 с.
28. Коркунов Н.М. Указ и закон. – СПб.: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.

29. Корф С.А. Русское государственное право. – М., 1915. – Ч. I. – 316 с.
30. Кострикова Е.Г. Российское общество и внешняя политика накануне Первой мировой войны, 1908 – 1914. – М.: ИРИ РАН, 2007. – 410 с.
31. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных законов. – М.: Изд-во «Зерцало», 2004. – 340 с.
32. Кочетов Ю.И. Выборы в Государственные думы в Пермской губернии. – Пермь, 1960. – 75 с.
33. Кошкидько В.Г. Представительная власть в России: формирование и функционирование (1905 – 1917). – М.: Унив. гуманит. лицей, 2000. – 232 с.
34. Кошкидько В.Г. Реформы государственного строя России в условиях политического кризиса начала XX в. – М.: МАКС Пресс, 2003. – 164 с.
35. Кризис самодержавия в России, 1895 – 1917 / Отв. ред. В.С. Дякин. – Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1984. – 664 с.
36. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. – СПб.: Типогр. «Слово», 1908. – Т. 1. Конституционное право. – 510 с.
37. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. – СПб.: Типогр. «Слово», 1913. – Т. 1. Конституционное право. – 509 с.
38. Магазинер Я.М. Чрезвычайно-указное право в России (ст. 87. Основных законов). – СПб.: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1911. – 174 с.
39. Макдональд У. Повседневная жизнь британского парламента. – М.: Молодая гвардия, 2007. – 347 с.
40. Малышева О.Г. Думская монархия: рождение, становление, крах. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2004. – 356 с.
41. Медушевский А.Н. Демократия и авторитаризм: Российский конституционализм в сравнительной перспективе. – М.: РОССПЭН, 1998. – 650 с.
42. Могилевский К.И. Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908 – 1910). – М.: РОССПЭН, 2008. – 328 с.

43. Никитский А.А. Основы финансовой науки и политики. – М.: «Польза», 1909. – 272 с.
44. Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права. – СПб.: Тип. «Правда», 1911. – 554 с.
45. Озеров И.Х. Финансовое право. – М.: Типогр. т-ва И.Д. Сытина, 1905. – Вып. II. – 364 с.
- кой мысли, 2005. – 602 с.
46. Плехан И.С. Кассовые и бухгалтерские правила и бюджетный контроль. – СПб.: Изд. юрид. кн. маг. И.И. Зубкова, 1912. – 904 с.
47. Представительная власть в России: История и современность / Под общ. ред. Л.К. Слиски. – М.: РОССПЭН, 2004. – 592 с.
48. Рожков В.С. Церковные вопросы в Государственной думе. – М.: Изд-во Крутицкого подворья, 2004. – 560 с.
49. Рудь А.С. Депутаты-большевики в IV Государственной думе. – М.: Просвещение, 1980. – 78 с.
50. Рыбка О.Ю. Государственная дума в системе власти России в начале XX в. – М.: АТ и СО; Полиграф сервис, 2001. – 432 с.
51. Сеидзаде Д.Б. Азербайджанские депутаты в Государственной думе России. – Баку, 1991. – 123 с.
52. Самойлов Ф.Н. Большевики в IV Государственной думе. – М.: Мол. гвардия, 1931. – 128 с.
53. Селезнев Ф.А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905 – 1917). – Н. Новгород: Изд-во Нижегор. гос. ун-та, 2001. – 314 с.
54. Селезнев Ф.А. Конституционные демократы и буржуазия (1905 – 1917). – Н. Новгород: Изд-во Нижегор. гос. ун-та, 2006. – 227 с.
55. Сидельников С.М. Образование и деятельность I Государственной думы. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1962. – 383 с.
56. Смирнов А.Ф. Государственная дума Российской империи, 1906 – 1917: историко-правовой очерк. - М.: Книга и бизнес, 1998. – 624 с.

57. Соловьев К.А. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906 – 1914). М.: РОССПЭН, 2011. – 511 с.
58. Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1902 – 1907 гг. – Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1981. – 256 с.
59. Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в 1907 – 1914 гг. - Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1990. – 269 с.
60. Сергеев В.Н., Шапсугов Д.Ю. Парламентская деятельность депутатов российского казачества (1906 – 1917). – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2003. – 496 с.
61. Старцев В.И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905 – 1917 гг. (Борьба вокруг «ответственного министерства» «правительства доверия»). – Л.: Наука, Ленингр. отд-ние, 1977. – 272 с.
62. Томсинский С.Г. Борьба партий и классов в Первой Государственной думе. – Ростов н/Д.: Юго-Восточное краевое изд-во «Буревестник», 1924. – 103 с.
63. Усманова Д.М. Депутаты от Казанской губернии в Государственной думе России. – Казань: Татарское книжное издательство, 2006. – 494 с.
64. Усманова Д.М. Мусульманская фракция и проблемы «свободы совести» в Государственной думе России (1906 – 1917). – Казань: Изд-во «Мастер Лайн», 1999. – 164 с.
65. Усманова Д.М. Мусульманские представители в российском парламенте, 1906 – 1916. –Казань: «Фэн» АН РТ, 2005. – 584 с.
66. Фурман И.Г. Первая Государственная дума: Автореф. дис.... канд. ист. наук. – М., 1950.
67. Хайлбронер Р.Л. Философы от мира сего. Великие экономические мыслители: Их жизнь, эпоха и идеи. – М.: КоЛибри, 2008. – 431 с.
68. Циунчук Р.А. Государственная дума Российской империи: Этноконфессиональное и региональное измерения: Автореф. дис.... докт. ист. наук. – Казань, 2004. – 47 с.

69. Циунчук Р.А. Думская модель парламентаризма в Российской империи: этноконфессиональное и региональное измерения. – Казань: Изд-во «Фэн», 2004. – 416 с.
70. Черменский Е.Д. IV Государственная дума и свержение царизма в России. – М.: Мысль, 1976. – 316 с.
71. Шалланд Л.А. Русское государственное право. – Юрьев: Типогр. Шнакебурга, 1908. – 274 с.
72. Hosking G.A. The Russian Constitutional experiment. Government and Duma, 1907 – 1914. – Cambridge: Cambridge University Press, 1973. – 281 p.
73. Manning R.T. The crisis of the old order in Russia. – Princeton: Princeton University Press, 1982. – 555 p.
74. Pinchuk B. The Octobrists in the Third Duma, 1907 – 1912. – Seattle – L.: University of Washington Press, 1974. – 232 p.

Статьи

75. Аврех А.Я. III Дума и начало кризиса третьеиюньской системы (1908 – 1909 гг.) // Исторические записки. – М., 1955. – № 53. – С. 50–110.
76. Айнутдинов Л.М. Казанские либералы о национально-государственном устройстве России (начало XX в.) // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. – М., 2007. – С. 360–371.
77. Алексеев А.А. Бюджетное право французского парламента // Журнал Министерства юстиции. – 1915. № 7. – С. 1–48; № 8. – С. 37–93.
78. Алексеев А.А. Очерк бюджетного права русских законодательных палат // Журнал Министерства юстиции. – Дек. 1914. – С. 1–38.
79. Алексеев А.А. Юридическое значение бюджетного закона // Журнал Министерства юстиции. – 1913. № 4. – С. 1–46.
80. Алексеев А.С. Происхождение чрезвычайного-указного права и его политическое значение // Юридический вестник. – 1913. № 1. – С. 57–75.

81. Ананьич Б.В. Внешние займы царизма и думский вопрос в 1906-1907 гг. // Исторические записки. – М., 1968. – Т. 81. – С. 172–198.
82. 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.
83. Аронов Д.В. Теория и практика использования парламентской трибуны как средства презентации либеральной модели преобразования страны в думской деятельности конституционных демократов // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. – М., 2007. – С. 383–395.
84. 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.
85. Бадыгов Р.А. Мусульманские фракции в Государственной думе (1906 – 1917 гг.) // Государственное и муниципальное управление: история, теория и практика. – Казань, 2002. – С. 162–165.
86. Беспалов С.В. Аграрный вопрос в деятельности думских либералов (1906 – 1910) // Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы. – СПб., 2006. – С. 52–60.
87. Бондаренко Д. Украинский вопрос в Государственной думе (1906 – 1917) // Россия XXI. – 2001. № 6. – С. 92–117.
88. Бородин А.П. Государственный совет и волостная реформа // На пути к революционным потрясениям: Из истории России второй половины XIX – начала XX вв. – СПб., 2001. – С. 242–260.
89. Бородин А.П. Государственный совет и Указ 9 ноября 1906 г. (Из истории аграрной реформы Столыпина) // Отечественная история. – 1994. – № 2. – С. 74–89.
90. Бородин А.П. Правая группа Государственного совета в 1906 – 1917 гг. // Отечественная история. – 1998. – № 3. – С. 56–66.

91. Бригадин П.И. Думская тактика партии эсеров // Вестник Белорусского университета. – Сер. 3. История, политология, социология, экономика, право. – 1994. № 2. – С. 5–9.
92. Булгакова Л.А. Государственная дума и «великий закон» 25 июня 1912 г. // Таврические чтения 2008. Актуальные проблемы истории парламентаризма в России: Всероссийская научно-практическая конференция. – СПб., 2009. – С. 194–212.
93. 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. – Адлер, 2006. – С. 39–44.
94. Бутырская И.Г. Партия социалистов-революционеров и Первая Государственная дума // Россия: прошлое, настоящее, будущее. – 1996. – С. 89–93.
95. Васильев А.В. Военный бюджет и реорганизация армии // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. – СПб., 1907. – С. 149–188.
96. Вебер М. Переход России к псевдоконституционализму // Русский исторический журнал. – Т. 2. – 1999. № 4. – С. 285–346.
97. 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.
98. 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.
99. Гайда Ф.А. 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.

100. Гайда Ф.А. Русские либералы в восприятии правящей бюрократии в период кризиса третьеиюньской системы (1911 – 1917 гг.) // Отечественная история. - 2007. № 4. – С. 42–56.
101. Гарбуз Г.В. Выборная политика местной администрации в Поволжье в период третьеиюньской 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.
102. Гинев В.Н. Вопрос о волостном земстве в IV Государственной думе (Разработка законопроекта в думской комиссии по местному самоуправлению) // Государство и общество в России XV – начала XX вв. – СПб., 2007. – С. 431–441.
103. Гинев В.Н. 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: Всероссийская научно-практическая конференция. – СПб., 2009. – С. 152–164.
104. Демин В.А. Фракции II Государственной думы // Вопросы истории. – 2006. № 10. – С. 25–41.
105. Дмитриенко А.А. Крестьяне Вятской губернии и I Государственная дума // Отечественная история. – 2006. № 5. – С. 8 –89.
106. Дорская А.А. Российское законотворчество 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.
107. Енгибарова О.Л. Обсуждение в Государственной думе правительственных законопроектов по аграрному вопросу фракцией «Трудовая группа» // Ключевские чтения – 2010. История России: Личность. Общество и природа страны. – М., 2010. – С. 252–254.
108. 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.

109. Зозуля И.В. Обсуждение вопросов судеустройства и судопроизводства Российской империи во II Государственной думе (на примере военно-полевого суда) // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26 – 27 мая 2006 г. – Пенза, 2006. – С. 44–49.

110. 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.

111. 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–

112. 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. – Адлер, 2006. – С. 124–125.

113. Кирьянов И.К. Демократический транзит и рождение “homo politicus” в России начала XX века // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. – М., 2007. – С. 427–436.

114. Кирьянов И.К. Первый опыт демократического транзита в России // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. – Н. Новгород, 2006. – С. 142–147.

115. Кирьянов И.К. Российские консерваторы в III Государственной думе: эволюция парламентского поведения // Исторические метаморфозы консерватизма. – Пермь, 1998. – С. 132–147.

116. 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. – Адлер, 2006. – С. 131 – 134.
117. Кокошкин Ф.Ф. Юридическая природа Манифеста 17 октября // Юридический вестник. – 1913. № 1. – С. 35–56.
118. Коник А.А. Украинские крестьяне на выборах в I Государственную думу // Отечественная история. – 2006. № 3. – С. 103–112.
119. Королева Р.В. Крестьяне Петербургской губернии на выборах в III Государственную думу // Северо-Запад в аграрной истории России. – Калининград, 2003. – С. 158–164.
119. Кострикова Е.Г. Государственная дума России и реформа Министерства иностранных дел // Отечественная история. – 2007. № 1. – С. 40–62.
120. 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.
121. Кошкидько В.Г. Политические объединения палат российского представительства 1906 – 1907 гг. // Вестник Московского университета. – Сер. 12. Политические науки. – 2000. № 5. – С. 42–62.
122. Кравцова Е.С. Политические партии России в начале XX столетия о реформировании фискальной системы государства // Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы. – СПб., 2006. – С. 87–91 .
123. 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.
124. Кропоткин Г.М. 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.

125. Кропоткин Г.М. Правящая бюрократия и «новый строй» российской государственности после Манифеста 17 октября 1905 г. // Отечественная история. – 2006. – № 1. – С. 24–42.
126. 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.
127. Кузнецова Т.А. Аграрный вопрос в дебатах политических партий российской Думы // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. – Н. Новгород, 2006. – С. 179–183.
128. Леонов М.И. Эсеры и Вторая Дума // Вопросы истории. – 1997. – № 2. – С. 18–33.
129. 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.
130. Лоскутов С.А. Политические партии Вятской губернии в период выборов в IV Думу // История и культура Волго-Вятского края. – Киров, 1994. – С. 215 –218.
131. Люсев В.Н. Выборы в I Государственную думу в Поволжье (по материалам Пензенской, Самарской, Саратовской и Симбирской губерний) // XXI век: итоги прошлого и настоящего. – Пенза, 2003. – Вып. 4. – Ч. 1. – С. 79–87.
132. Малтусынов С.Н. От переселения к заселению окраин (вопросы колонизации степных областей и Туркестана в Третьей Государственной думе) // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. – М., 2007. – С. 443–449.
133. Малышева О.Г. Взаимодействие исполнительной власти и Государственной думы в начале XX в. // Вестник Фонда развития политического централизма. – 2002. № 20. – С. 5–31.

134. Малышева О.Г. Особенности становления парламентаризма в Российской империи // Парламентаризм в России и Германии: История и современность. – М.: РОССПЭН, 2006. – С. 94–110.
135. 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. – Адлер, 2006. – С. 186–190.
136. 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.
137. Михайлов А.Ю. Вероисповедное законодательство: Между «конфессиональным» и «новым культурным» государством // Имперские и национальные модели управления: Российский и европейский опыт. – М., 2007. – С. 449–456.
138. 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.
139. Могилевский К.И., Циунчук Р.А., Шелохаев В.В. Государственная дума России как историографическая проблема // Вопросы истории. – 2007. – № 11. – С. 3–17.
140. Муравьев В.А. Николай Петрович Ерошкин и его труды по истории российского самодержавия // Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. – М.: РГГУ, 2006. – С. 5–42.
141. Нардова В.А. Городовое положение для городов Царства Польского и Государственная дума // Таврические чтения 2008. Актуальные проблемы истории парламентаризма в России: Всероссийская научно-практическая конференция. – СПб., 2009. – С. 165–194.

142. Нардова В.А. 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.
143. 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.
144. Николаев А.Б. К вопросу о составе фракций правых IV Государственной думы (ноябрь 1916 – февраль 1917 г.) // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. – Н. Новгород, 2006. – С. 175–179.
145. Павельева Т.Ю. Польская фракция в Государственной думе России 1906–1914 гг. // Вопросы истории. – 2000. № 3. – С. 111–120.
146. Розенталь И.С. РСДРП: «использование парламентаризма» // ПОЛИС: Политические исследования. – 1993. № 6. – С. 149–156.
147. Ромов Р.Б. Правые в Первой Государственной думе // Эхо. 2000. – Вып. 3. – С. 47–51.
148. Ростовцев Е.А. «Университетский вопрос» и Государственная дума (1906 – 1911) // Таврические чтения 2008. Актуальные проблемы истории парламентаризма в России: Всероссийская научно-практическая конференция. – СПб., 2009. – С. 98–133.
149. 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.
150. Салтык Г.А. Депутаты-куряне в истории российского парламентаризма // Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы. – СПб., 2006. – С. 115–123.

151. Сапрыкин В.О. Борьба фракций III Думы по вопросам государственной обороны // Вестник Московского университета. – Сер. 8. История. – 1994. – № 6. – С. 50–60.
152. 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.
153. Сидоренко Н.С. Уральские депутаты Государственной думы (1906 – 1917 гг.) // Отечественная история. – 2006. – № 5. – С. 91–97.
154. 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.
155. Струве П.Б. К вопросу о нашем бюджетном праве // Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права. – СПб.: Типогр. т-ва «Общественная польза», 1907. – С. 307–318.
156. Суменкова М.В. Антиалкогольная деятельность депутатов Государственной думы и членов Государственного совета Российской империи 1907 – 1916 гг. // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26 – 27 мая 2006 г. – Пенза, 2006. – С. 67–72.
157. Сухова О.А. Государственная дума в системе политических представлений российского крестьянства начала XX в. (по материалам Среднего Поволжья) // Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26 – 27 мая 2006 г. – Пенза, 2006. – С. 166–172.
158. Тагер А. Русская конституция в немецком освещении // Право. – 28 ноября 1910. - № 48. – Стб. 2915–2918.

159. Тадаси К. Думское законодательство начала XX в. и его значение для государственного единства Российской империи // *Acta slavica Iaponica*. – Т. 22. – 2005. – Р. 73–94.
160. 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.
161. Тарунина Н.В. Немецкий вопрос в годы Первой мировой войны и IV Государственная дума // *Государственная дума Российской империи: Традиции прошлого и настоящего: Материалы всерос. научно-практ. конф. Пенза, 26-27 мая 2006 г.* – Пенза, 2006. – С. 60–67.
162. Усманова Д.М.. 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.
163. Фадеев К.В. Депутаты от Томской губернии в истории российского парламентаризма // *100 лет российского парламентаризма: История и современность*. – Н. Новгород, 2006. – С. 171–175.
164. Флоринский М.Ф. Верховная власть и законодательные палаты в России в период думской монархии (К вопросу о разграничении полномочий) // *Россия в XIX – XX вв.: Сб. ст. к 70-летию со дня рождения Р.Ш. Ганелин*. – СПб., 1998. – С. 210–216.
165. Флоринский М.Ф. К истории взаимоотношений между законодательной и исполнительной ветвями власти в России в период думской монархии // *Парламентаризм в России: Проблемы и перспективы*. – СПб., 2006. – С. 20–32.
166. Фридман М.И. Наше законодательство о бюджете // *Вопросы государственного хозяйства и бюджетного права*. – СПб.: Типогр. т-ва «Общественная польза», 1907. – С. 1–38.
167. Циунчук Р.А. Думская избирательная система как фактор оформления новой этнополитической географии Российской империи // *Таврические*

- чтения 2008. Актуальные проблемы истории парламентаризма в России: Всероссийская научно-практическая конференция. – СПб., 2009. – С. 75–91.
168. Циунчук Р.А. Роль Государственной думы в развитии политической жизни Российской империи // 100 лет российского парламентаризма: История и современность. – Н. Новгород, 2006. – С. 189–193.
169. 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.
170. Штильман Г.Н. Статья 87-я и условия и ее применения // Русская мысль. – 1907. № 9. – С. 73–84.
171. Яснопольский Л.Н. Вопрос о «забронированных» кредитах с правовой точки зрения // Юридические записки. – Ярославль, 1912. Вып. I/II. – С. 1–29.
172. Яснопольский Л.Н. К характеристике нашего бюджетного права // Право. – 1909. № 1. – Стб. 1–21.
173. Яшунский И. Государственный контроль и Государственная дума // Право. – 17 март. 1913. № 11. – Стб. 659–669.
174. Яшунский И. Права Думы и Государственного совета по отношению к бюджету // Право. – 13 июля 1908. № 28. – Стб. 1549–1556.
175. Яшунский И. Сессия Государственной думы // Право. – 31 мая 1909. - № 22. – Стб. 1369–1378.
176. Edelman R. The Election to the Third Duma: roots of the nationalist party // The politics of rural Russia, 1905 – 1914. – Bloomington – L., 1979. – P. 94–122.
177. Hosking G.A., Manning R.T. What was the United Nobility // The politics of rural Russia, 1905 – 1914. – Bloomington – L., 1979. – P. 162–173.
178. Korros A.S. Activist politics in a conservative Institution: The Formation of factions in the Russian Imperial State Council, 1906 – 1917 // Russian Review. 1993. – Vol. 52. № 1. – P. 1–19.

179. 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. 123–141.

180. 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. 219–260.

Энциклопедические и справочные издания

181. Государственная дума Российской империи, 1906 – 1917 гг.: Энциклопедия / Отв. ред. В.В. Шелохаев. – М.: РОССПЭН, 2008. – 735 с.

182. Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907 – 1912 гг. СПб.: Гос. тип., 1912. – Ч.1. Общие сведения. – XIV, 209, 515 с.

183. Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907 – 1912 гг. СПб.: Гос. тип., 1912. – Ч. 3. Рассмотрение государственных росписей. – VIII, 106, 920, 15 с.