

ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ СТРОЙ В 1906–1911 ГОДАХ

Вопрос о том, была ли Россия конституционной монархией в 1906–1917 гг., обсуждался еще в начале XX в., причем и публицисты, и исследователи давали на него прямо противоположные ответы. Одни говорили о дуалистической монархии, другие – о псевдоконституционализме, третьи отрицали какие-либо существенные изменения в государственной жизни страны¹. Так, кадеты в большинстве своем верили в конституционный характер новой политической системы². В правомонархических кругах настаивали на том, что и после 1906 г. самодержавие оставалось незыблемым³. Вероятно, этому образу мысли сочувствовал и император. В его ближайшем окружении предпочитали не вспоминать о конституции, изыскивая другие определения для нового государственного порядка⁴. П.А. Столыпин называл его «представительным строем». И хотя это понятие было лишено конкретного юридического содержания⁵, за ним все же стояла определенная политическая концепция.

В частных беседах Столыпин, не колеблясь, заявлял, что в России установился конституционный режим. В августе 1906 г. премьер объяснял английскому журналисту: «В Англии судят с английской, то есть с парламентской точки зрения. Между тем, нужно отличать парламентаризм от конституционализма. У нас есть только конституционализм, как и в Германии или даже в Американской республике»⁶. Осенью того же года он давал схожие комментарии другому английскому корреспонденту: «Законодательная власть должна быть строго отграничена от исполнительной. Не забудьте, что нынешний строй строго конституционный, а не “парламентарный”»⁷. При этом председатель Совета министров признавал, что его понимание правовой ситуации отличалось от ее видения императором. В ноябре 1907 г. Столыпин в очередной раз повторил курским депутатам, что нынешнее правление в России конституционное. Депутат от фракции правых Г.А. Щечков на это заметил, что конституция в России существовала еще с царствования Алексея Михайловича, который присягал на верность основным законам. «Вот и Государь так понимает», – ответил премьер-министр, оттенив таким образом собственное представление о конституционном правлении в России⁸.

С точки зрения Столыпина, упрочение представительного строя являлось одной из основных задач правительства, что предполагало сравнительно долгий этап совместной продуктивной работы законодательной и исполнительной властей⁹. Только благодаря силе привычки, прецедентам, получившим значение закона, законодательное собрание могло стать неотъемлемой частью государственного аппарата. Это был своего рода необходимый эксперимент с неочевидным исходом. «Сначала посадим, а там будущее покажет, суждено ли возрасти русскому народному представительству, подняться до высоты или расползтись вширь, а то и вовсе не найти почвы для своей жизни», – говорил Столыпин¹⁰. Иными словами, перспективы представительных учреждений должны были проясниться лишь на практике. «П.А. Столыпин высказал мнение, что законосовещательная или решающая [роль зависит] от реальной силы учреждения, – писал гр. Д.А. Олсуфьев Л.А. Тихомирову 9 августа 1907 г. – Английский парламент по конституции не имеет никакого права, однако он все, а, наоборот, с парламентом решающим монархическая власть, если она сильна, может совсем не считаться. Значит, не в этом термине дело»¹¹.

* Соловьев Кирилл Андреевич, кандидат исторических наук, доцент Российского государственного гуманитарного университета.

Весьма показательна отношение Столыпина к II Думе, поскольку именно с этим составом народного представительства, в большинстве своем не готовым к конструктивному диалогу с властью, ему впервые пришлось иметь дело в качестве главы правительства. В ближайшем императорском окружении еще за неделю до созыва Думы шли разговоры о необходимости ее роспуска¹². Сам Столыпин невысоко оценивал собравшихся депутатов. В марте 1907 г. он сказал генералу М.И. Батянову: «Говоря тривиально, в Думе сидят такие личности, которым хочется дать в морду»¹³. Однако правительство не спешило с роспуском. Согласно воспоминаниям государственного контролера П.Х. Шванебаха, Столыпин пытался начать диалог с думцами, что вызвало неприятие в Совете министров¹⁴. В середине марта 1907 г., беседуя с В.А. Маклаковым, Столыпин заметил: «Поймите..., обстоятельства ведь переменялись и в другом отношении. Распустить I Думу было непросто; Трепов в глаза мне это называл “авантюрой”. Сейчас же иным представляется “авантюрой” мое желание сохранить эту Думу. И я себя спрашиваю: есть ли шанс на успех? Есть ли вообще смысл над этим стараться?»¹⁵.

Еще в марте Шванебах просил императора ускорить роспуск Думы¹⁶. Николай II не возражал. 29 марта 1907 г. он писал матери: «Нужно дать ей (Думе. – К.С.) договориться до глупости или до гадости и тогда – хлопнуть»¹⁷. Настроения «высших сфер» не были тайной для Столыпина. 14 марта он намекнул председателю нижней палаты Ф.А. Головину, что в сложившихся обстоятельствах роспуск более чем вероятен¹⁸. По словам премьер-министра, Дума превращалась «в митинговое собрание, каковое долго терпимо быть не может»¹⁹. С конца марта Столыпин «бомбардировал» Головина «вызывающими письмами», осылая упреками руководство нижней палаты²⁰. Охрана Таврического дворца становилась все более требовательной, не пропуская в Думу приглашенных депутатами лиц²¹. Это должно было стать тревожным симптомом для народных избранников.

Тем не менее Дума на всех парах шла к своему концу. На заседании 16 апреля 1907 г. депутат А.Г. Зурабов позволил себе резко отозваться об армии. Присутствовавшие министры демонстративно покинули зал. В правительстве был поставлен вопрос о роспуске Думы. Однако в пользу этого решения высказался лишь Шванебах²². Он «кипятился и кричал, что сам факт наличия в составе Думы такого члена, который оскорбил армию, делает невозможным присутствие министров в Думе»²³. Шванебах прекрасно понимал, что Зурабов, сам того не зная, затронул вопрос, весьма болезненный для императора. Еще 20 февраля Николай II инструктировал военного министра А.Ф. Редигера, собиравшегося поехать на открытие Думы, что нужно давать «грозный» отпор любой попытке «задевания армии»²⁴.

Тем временем Столыпину все чаще приходилось подыскивать объяснения, почему нижняя палата до сих пор не распущена. В середине апреля барон В.Б. Фредерикс с недоумением рассказывал знакомым, что Столыпин всячески противится идее роспуска Думы и даже внушает императору, будто ее деятельность не представляет серьезной опасности для спокойствия страны²⁵. Видимо, аргументы премьера не казались царю слишком убедительными. В беседах с министром финансов В.Н. Кокцовым Николай II не скрывал своего удивления тем, что до сих пор не получил на подпись указ о роспуске Думы²⁶. И если до 16 апреля защищать Думу было сложно, то после никто уже не мог ее отстоять. Поэтому на вопрос кн. И.А. Всеволожского, почему правительство медлит с роспуском нижней палаты, премьер отвечал подобно императору: «Я жду, чтобы она сгнила на корню»²⁷. Столыпину оставалось лишь спасти само представительное учреждение, на что и было нацелено новое избирательное законодательство.

К июню 1907 г. многие в правительственных кругах были настроены весьма решительно. Стоял вопрос о коренной реформе всей политической системы. В апреле 1907 г. С.Ю. Витте в частных беседах отмечал, что альтернатива реформе избирательного законодательства – временное упразднение Государственной думы и введение диктатуры²⁸. 20 октября 1929 г. С.Е. Крыжановский писал В.Н. Кокцову о проектах,

оставшихся неизвестными министру финансов, а впоследствии и председателю Совета министров: «После издания закона 3 июня 1907 г. был составлен на случай его неудачи новый, гораздо более радикальный проект, а именно о совершенном упразднении Государственной думы с разделением Европейской России на области с образованием в каждой из них областного земского собрания... Общегосударственное законодательство сосредоточилось в Государственном совете, несколько измененном в его составе». Столыпин передал этот проект императору и получил от него принципиальное согласие²⁹. Николай II лишь сомневался, не будет ли «подобная мера понята как шаг к расчленению России». Согласно воспоминаниям Крыжановского, проект «предусматривал разделение империи на одиннадцать областей, с образованием в каждой областного земского собрания и областного правительственного управления с гражданским начальником во главе, имевшим заменить собою генерал-губернатора». «Области эти были, – писал он, – Прибалтийская, Севере-Западная, Польша, Правобережная и Левобережная Украины, Московская (центральная промышленная), Верхнее и Нижнее Поволжье, Северная Россия (две области) и Степная (Западная Сибирь). Остальные части империи, т.е. военные казачьи области, инородческие, Туркестан, Восточная Сибирь, Крым и Кавказ оставались вне этого разделения и вне участия, за исключением двух последних, в общегосударственном представительстве. Областные земские собрания, образуемые на общих основаниях, принятых для земских выборов, получали широкое право местного законодательства по всем предметам, не имевшим общегосударственного значения, причем решения их должны были приводиться в исполнение, в зависимости от предмета, или с утверждения начальника области, в каком случае они имели силу обязательных постановлений, или с Высочайшего утверждения, в каком случае они приобретали значение местных законов»³⁰.

Однако осуществлять этот план не понадобилось, поскольку новое избирательное положение принесло свои плоды. За время работы III Думы императором были подписаны 2 197 законопроектов, прошедших через нижнюю палату³¹. Причем, вопреки мнению современников и исследователей³², было бы преувеличением считать, будто в III Думе лишь «штамповали» правительственные проекты. Действительно, абсолютное большинство законодательных инициатив исходило от правительства. В I Думу министерства внесли 16 законопроектов, во II – 287, в III – 2 567, в IV – 2 625. Для сравнения депутаты I Думы подготовили 16 законопроектов, II – 44, III – 207, IV – 217³³. Такое положение смущало многих думцев. 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»³⁴. Впрочем, это было вполне естественно, поскольку лишь администрация могла обеспечить подготовку законодательства, регулирующего различные сферы жизни государства³⁵. Не случайно в западноевропейских парламентах правительственные законопроекты рассматривались в приоритетном порядке³⁶.

При этом депутатское законотворчество не сводилось к выдвиганию собственных инициатив, так как правительственные проекты существенно редактировались и практически переписывались на каждом этапе обсуждения. Ключевое значение при этом имело их рассмотрение в думских комиссиях, где многие фракционные разногласия сходили на нет. Согласно воспоминаниям кн. А.Д. Голицына, в переселенческой комиссии III Думы даже трудовики, представлявшие крайний левый фланг нижней палаты, демонстрировали способность к конструктивной работе и к диалогу с, казалось бы, непримиримыми оппонентами³⁷. На первое место выходила общность корпоративных, местных, сословных и прочих интересов. С наибольшей очевидностью это сказывалось при обсуждении налоговых преобразований, когда фракционная солидарность отступала перед хозяйственными соображениями. Так, в 1911 г. в финансовой комиссии, где тон задавали землевладельцы, была заметно снижена предложенная правительством ставка поземельного налога. По сведениям М.И. Фридмана, лишь немногочисленные представители промышленников, имевшиеся среди депутатов-октябристов, возмущались этим, ссылаясь на то, что незадолго перед тем Дума согласилась повысить обло-

жение городской недвижимости³⁸. С другой стороны, как отмечал депутат-октябрист барон Е.Е. Тизенгаузен, «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 фракцию³⁹.

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 деятельности. «Работа в этой комиссии, – вспоминал о подготовке реформы местного самоуправления кн. Голицын, – шла под председательством Юрия Глебова в столь же дружном общении, как и в переселенческой. В нее вошли в подавляющем количестве земцы от правых и до трудовиков. Царивший в ней дух вполне соответствовал нашим обычным земским собраниям, где каждый отстаивал свою точку зрения в зависимости от своих взглядов, уважая в то же время чужое мнение и оспаривая его в приличной и выдержанной форме. Благодаря работе в этой комиссии у нас создался дружный кружок единомышленников, тесно сплоченный не только в пределах думских и фракционных работ, но и вне их»⁴⁰. «По результатам своих работ, – заявлял А.И. Шингарев на партийной конференции кадетов 24 мая 1909 г., – эта комиссия является чуть ли не самой ценной из всех думских комиссий. В ней мы могли убедиться в том отрядном 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»⁴¹. Октябристы также удивлялись способности кадетов к диалогу. «Я должен удостоверить, – писал впоследствии кн. Голицын, – 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»⁴².

В результате столь слаженных действий министерские проекты существенно менялись. 24 мая 1909 г. Шингарев рассказывал своим однопартийцам: «Я принимал участие в подкомиссии по волостному управлению и могу засвидетельствовать, что правительственный проект подвергся здесь таким изменениям и улучшениям (мы старались переработать волость по типу земства), что возникло даже опасение, не возьмет ли правительство свой законопроект обратно. Правда, октябристы начали с утверждения ценового начала, против которого мы резко протестовали; но потом стал выдвигаться в качестве ценза принцип известной налоговой нормы, а налоговый ценз, как известно, представляет значительное улучшение по сравнению с имущественным»⁴³. В результате, имущественный ценз был значительно снижен, изменена предложенная правительством куриальная система, расширены полномочия волостного правления, устранена его подчиненность полицейским властям, предложено реорганизовать податную организацию волости⁴⁴, предоставлено право голоса женщинам⁴⁵. «Отказавшись от руководящей идеи правительственного законопроекта, – отмечал член фракции “Союза 17 октября” Ю.Н. Глебов, – 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»⁴⁶. Несмотря на противодействие со стороны представителей Министерства финансов и МВД, эти поправки при поддержке октябристов (против голосовал лишь Д.А. Леонов) были приняты⁴⁷. Даже стилистически законопроект приобрел совсем иное звучание. «Когда вы подойдете к лежащим перед нами параллельным законопроектам комиссии и правительства, то вы увидите здесь зрелище весьма интересное, – характеризовал Шингарев изменения, внесенные комиссией на пленарном заседании Думы 14 февраля 1911 г. – Эти проекты отражают на себе необычайно характерные особенности и той, и

другой группы, и чиновничества, бюрократии, и земских людей, они чрезвычайно ярко, выпукло рисуют определенные тенденции долголетней привычки и навыков, которые свойственны тем и другим. Правительственный проект говорит о волостном управлении, проект комиссии говорит о волостном земском управлении; правительственный проект берет старую терминологию и говорит о волостном старшине, а проект комиссии – о председателе волостной земской управы; правительственный проект говорит о волостном писаре, рисуя перед вами этим термином знакомую фигуру подневольных людей, попавших под начальственную указку, а проект комиссии говорит вам терминами земских учреждений»⁴⁸.

Столь же решительно был переработан проект о поселковом управлении, которое, согласно правительственному варианту, могло вводиться (или не вводиться) решением участкового комиссара и уездных советов. Думская комиссия настаивала на его повсеместном распространении и организации низовой ячейки местного самоуправления аналогично волостному правлению⁴⁹. Разногласия между депутатами и правительством относительно будущей земской реформы были столь значительны, что Столыпину пришлось собирать членов Думы на частные совещания, чтобы снять наиболее острые противоречия⁵⁰.

Кроме того, депутаты, имевшие опыт работы в земских учреждениях, настояли на заметной корректировке проекта судебной реформы. По словам председателя соответствующей комиссии Н.П. Шубинского, «работа шла огневая, и мало-помалу правительство пошло на крупнейшие уступки»: «Раньше была мысль создать из реформы местного суда только пристройку к окружным судам со всею неизбежной зависимостью от этого типа судов. А комиссия настояла на том, чтобы дать народу свой мировой суд, основанный на народной совести... С большой энергией отстояли и выборное начало. И была сделана только одна уступка правительству – председатель съезда назначается, а не избирается»⁵¹. При этом комиссия встречала серьезное противодействие со стороны министра юстиции И.Г. Щегловитова, который готов был уже отказаться от многих пунктов разработанного им же положения, внесенного еще во II Думу. Таким образом, депутатам пришлось защищать законопроект от его же составителя⁵².

На работу комиссий неизбежно влияли тактические задачи думского руководства фракций и партий⁵³. Внося поправки в законопроекты, депутаты часто намеренно утверждали положения, неприемлемые для верхней палаты, оставляя себе пространство для маневра и сделок⁵⁴. Член Государственного совета А.Н. Наумов спрашивал А.И. Гучкова относительно одного из проектов реформы местного самоуправления: «Александр Иванович., почему вы проектируете ввести столь многочисленное представительство от одной только крестьянской курии?» «Было бы о чем торговаться с вами! – отвечал, посмеиваясь, Гучков. – Государственный совет набавит, тогда и мы сбавим – иначе с вами не сладись»⁵⁵.

Окончательный вариант законопроекта, вносившийся в общее собрание нижней палаты, редактировался опытными чиновниками думской канцелярии, за ходом работы которых наблюдал докладчик. В некоторых случаях их правка могла быть весьма существенной. Так, в феврале 1911 г. при редактировании законопроекта об учительских семинариях слова «русского происхождения» были заменены словосочетанием «русского подданства», что возмутило некоторых членов комиссии по народному образованию⁵⁶. При этом канцелярия могла рассматривать текст, уже прошедший обсуждение в комиссии, в течение месяца, что иногда заметно затягивало его окончательное утверждение (в особенности, если это происходило в конце сессии)⁵⁷.

Как бы то ни было, 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»⁵⁸. Правительству приходилось прилагать немалые усилия для успешного прохождения своих предложений. Например, проект Положения о городских недвижимых имуществах рассматривался в финансовой комиссии Думы в течение полутора лет (с ноября 1907 г. по май 1909 г.).

Однако когда его внесли 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 чиновников и депутатов. Покровский был вынужден срочно явиться в Думу, чтобы оппонировать противникам законопроекта. «Мне пришлось говорить долго и подробно, – вспоминал он впоследствии, – и это было тем более тяжело, что я в это время был совсем болен». В итоге в этом вопросе правительство одержало верх⁵⁹. Но уже в 1911 г. октябристам пришлось оправдываться перед избирателями за данный закон, поскольку домовладельцы предсказывали подорожание квартир и общую инфляцию в городах⁶⁰.

Порой представители той или иной фракции на пленарном заседании Думы голосовали иначе, чем в комиссии. Прежде всего, это было характерно для оппозиционных депутатов (например, для кадетов в III Думе). «Когда после этого в кулуарах Думы их спрашивали, чем объяснить такую неожиданную перемену фронта, – вспоминал кн. Голицын, – 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”»⁶¹.

Для успешного прохождения или, наоборот, блокирования закона думцы прибегали к разного рода хитростям. Так, С.И. Шидловский, будучи докладчиком по аграрным законам, в предварительно напечатанный текст своей речи не включил наиболее сильные доводы в их пользу, тем самым лишая противников возможности заблаговременно подобрать контраргументы. Основные свои соображения он изложил лишь в устном выступлении⁶². Борьба за усовершенствование законопроекта в действительности нередко объяснялась стремлением не допустить его принятия. 25 апреля 1911 г. в связи с обсуждением в Думе рабочего законодательства министр торговли и промышленности С.И. Тимашев 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»⁶³.

Принимая то или иное решение, Дума учитывала и позицию большинства Государственного совета. 21 октября 1911 г. на заседании фракции октябристов Тизенгаузен просил своих однопартийцев голосовать за правительственную редакцию законопроекта о страховании рабочих на случай болезни, так как, в отличие от варианта, подготовленного в думской комиссии, она могла успешно пройти в верхней палате. Признавая оправданность такого подхода, октябристы отказались от своих наиболее значимых поправок⁶⁴. Последующее рассмотрение законопроекта в Государственном совете порой позволяло депутатам игнорировать его недостатки в надежде, что верхняя палата их обязательно исправит. Так, в мае 1910 г. при обсуждении проекта введения земства в Западном крае думское большинство было склонно принять поправки, согласно которым 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. Опасаясь этого, лидеры «Союза 17 октября» хотели уже отложить рассмотрение законопроекта до осени, но затем, напротив, форсировали его, рассчитывая на то, что Государственный совет исправит «ошибки» депутатов (в результате, эта поправка была отклонена большинством в 3 голоса)⁶⁵.

Далеко не всегда решение думского большинства могло быть спрогнозировано. Судьба законопроекта зависела от многих случайностей. Иногда исход голосования

определялся тем способом, которым оно производилось. Например, 10 мая 1911 г. обсуждалось предложение МВД отложить принятие законопроекта о введении земства в Астраханской губ. При тайном голосовании большинство (98 депутатов против 94) высказалось против этого. Однако при поименной подаче голосов «через двери» (голосовавшие «за» выходили через одни двери зала общих собраний, а «против» – через другие) сторонники правительства смогли оказать давление на своих коллег, и в итоге 115 депутатов поддержали инициативу МВД, а 103 – нет⁶⁶.

Пройдя горнило Думы, законопроект поступал в верхнюю палату. Имея в виду лишь количественные показатели утвержденных законов, сложно оспорить мнение Наумова, писавшего, что Государственный совет чаще всего был склонен соглашаться с Думой⁶⁷. По подсчетам В.А. Демина, из 3 550 законопроектов, одобренных нижней палатой за всю историю ее существования, 46 (чуть более 1%) были отклонены верхней, 19 (менее 1%) Государственный совет отказался рассматривать, 158 (4%) не успел рассмотреть и 39 проектов (около 1%) к 1917 г. не прошли согласительные процедуры. Наконец, 3 291 (93%) законопроект был утвержден Государственным советом⁶⁸.

При этом логика принятия решений в верхней палате сильно отличалась от той, что доминировала в Думе. Государственный совет продолжал традиции законотворчества, сложившиеся задолго до издания манифеста 17 октября 1905 г., и с трудом приравнивался к новому порядку ведения дел. Когда весной 1906 г. обсуждался законопроект о правительственной помощи земским учреждениям и духовному ведомству в обеспечении начальных училищ, правая группа настаивала на более тщательном его рассмотрении в особой комиссии с участием представителей органов местного самоуправления и других сведущих лиц. Это был характерный бюрократический прием, хорошо знакомый служащим петербургских канцелярий. Таким способом решение вопроса можно было отложить на многие годы. Так бы и случилось, однако А.Н. Куломзин напомнил членам верхней палаты, что именно они, а не какие-либо эксперты, призваны к решению государственных вопросов. «В настоящее время, – указал он, – в Государственном совете присутствуют полномочные представители всех губернских собраний и дворянских учреждений, и если бы Государственный совет подчинился заявленному пожеланию, то это равнялось бы признанию себя неправомочным вообще в обсуждении одобренного Думой проекта, что не соответствовало бы только что дарованным ему с высоты престола правам». В результате, внесенный в верхнюю палату законопроект был одобрен значительным большинством⁶⁹.

Особенностью обсуждения вопросов в Государственном совете являлось большое внимание к формальной стороне дела, прежде всего – к редакции законопроекта. Многие опытные бюрократы (например, П.П. Кобылинский, А.С. Стишинский) с заметным скепсисом относились к документам, исходившим от Думы. Как вспоминал Наумов, «в настроении всех этих лиц чувствовалось некоторое недоверие к новому учреждению», которое выражалось «в чрезвычайно осмотрительном обращении с передававшимися на их рассмотрение думскими законопроектами»⁷⁰. Весьма критично к проектам Думы относились и далекие по своим взглядам от правых члены Государственного совета, например, П.П. Извольский⁷¹. В.И. Карпачев писал 26 февраля 1916 г. кн. А.П. Голицыну: «Всякий раз, когда возвращаешься из Государственного совета или из комиссии, приходишь домой злой-презлой и возмущенный. Не угодно ли такой факт: подходящий налог поступил в Государственный совет в таком несовершенном виде, что уже представлено 150 поправок». В период войны такая скрупулезность верхней палаты казалась неприемлемой даже правительству. И когда «высоким собранием» было все-таки решено передать проект для дополнительного обсуждения в комиссию, министры явились в полном составе на заседание Государственного совета и способствовали тому, что эта резолюция была отвергнута⁷².

В мирные же годы суровая редакторская правка думских законопроектов составляла неотъемлемую часть законотворческой практики верхней палаты. Ее необходимость признавалась даже некоторыми представителями оппозиции. В частности, С.А. Муромцев в январе 1910 г. отмечал, что «законопроекты пишутся невозможным языком,

их пишут очень милые молодые люди, но пишут совершенно неудобочитаемо»⁷³. По словам Тимашева, в Государственном совете «обсуждение дел было весьма тщательное, всестороннее, с точной формулировкой принимаемых решений». «В этом отношении, – полагал он, – можно даже сделать упрек верхней палате, что по сравнению с Думой она впадала в другую крайность: слишком тщательная отшлифовка каждой статьи проекта нередко задерживала его на очень продолжительное время»⁷⁴. Это объяснялось и тем, что Государственному совету приходилось терпеливо дожидаться проектов, иногда годами обсуждавшихся в Таврическом дворце. «Наш Государственный совет пока почти бездействует, – писал сыну 16 декабря 1908 г. И.Ф. Тютчев. – Нет дела, так что когда к нам приходит какой-нибудь законопроект, мы его смакуем, как конфетку, и говорим, говорим без конца единственно из удовольствия говорить»⁷⁵.

В комиссиях Государственного совета законопроекты часто надолго задерживались. Так, при обсуждении столыпинских аграрных преобразований в земельной комиссии в 1909 г. Наумов, выступавший двадцатым, смог высказаться лишь через полтора месяца, хотя заседания комиссии проходили два раза в неделю. Выступление А.С. Ермолова заняло почти два полных заседания, чуть менее многоречивы были Стишинский, А.А. Нарышкин, А.Ф. Кони, А.А. Мануйлов, М.М. Ковалевский, И.Х. Озеров, П.П. Семенов-Тянь-Шанский⁷⁶.

По подсчетам Л. Неманова, сделанным в феврале 1911 г., большинство законопроектов находились в Государственном совете по меньшей мере 6–8 месяцев. Это относилось к законам о товарных знаках, о заводской конюшне в Калмыцкой степи, о борьбе с филлоксерой. Рассмотрение же более важных и сложных законодательных инициатив могло продолжаться в верхней палате год и более. Так, законопроект о преподавании польского и литовского языков в семинариях Северо-Западного края был принят через 15 месяцев после его внесения в Государственный совет, законопроекты об условном освобождении, об исправительно-воспитательных заведениях для малолетних преступников, о попудном сборе в пользу городов – через год, указ 9 ноября 1906 г. – через 14 месяцев, правительственные инициативы о введении защиты в обряд предания суду, о снятии ограничений с лишенных сана священников, о старообрядческих общинах – через 20 месяцев⁷⁷.

Обычно это не касалось финансовых законопроектов, определявших штаты того или иного учреждения или же корректировавших принципы налогообложения. Так, увеличение содержания чинам железнодорожного ведомства потребовало в Государственном совете 2 недели; столько же времени заняло обсуждение новых штатов сысского отделения, судебных установлений, увеличения жалованья депутатов, налогов на городскую недвижимость и табак. Одной недели было достаточно для увеличения жалованья офицерам. 7 недель обсуждались проекты об отмене порто-франко во Владивостоке, о налоге на гильзы.

Сравнительно быстро Государственный совет одобрил финансирование строительства Амурской железной дороги (за 2 месяца) и порядок издания законов, касающихся Финляндии (за 7 недель)⁷⁸. Скорому рассмотрению подлежали вопросы, требовавшие быстрого решения или же относившиеся к категории «законодательной вермишели». Они, как правило, не рассматривались верхней палатой по существу. Председатель лишь докладывал о поступлении проектов и спрашивал, желает ли собрание передать их в комиссию или же считает принятыми. В большинстве случаев Государственный совет утверждал их без прений – достаточно было мнения докладчика и заключения комиссии⁷⁹. «Законопроекты присылались нам целыми ворохами, – вспоминал Ф.Д. Самарин, – невозможно было даже бегло с ними ознакомиться. Словом, вся наша “работа” сведена была к простому зарегистрированию законопроектов, прошедших через Думу». Другой член Государственного совета – кн. Н.Ф. Касаткин-Ростовский называл деятельность представительных учреждений «законодательным капканом»⁸⁰.

Однако по ключевым политическим вопросам члены Государственного совета были готовы занять принципиальную, а порой непримиримую позицию даже по отношению к правительству. Примечательно, что правые враждебно высказывались по

поводу законопроекта о введении земства в Западном крае задолго до правительственного кризиса марта 1911 г. Еще 7 июня 1910 г. один из их лидеров А.Н. Хвостов писал А.Н. Панову: «Относительно земства в Западном крае будут большие разговоры. Вероятно, потребуется восстановление правительственного проекта, сильно испорченного Думой, и дело отложится до осени. В Западном земстве наша позиция прочная: или принято по-нашему, или путь все останется по-старому, т.е. казенное земство»⁸¹.

Чувство собственной силы, вера в свой государственный разум, а также нескрываемое недоверие к Думе иногда создавали трудности и для самой верхней палаты, увлеченно исправлявшей «ошибки» депутатского корпуса. «Разрешая закон о старообрядцах, – писал 30 мая 1910 г. член Государственного совета И.Н. Леонтович, – 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»⁸².

Суровое отношение верхней палаты к правительственным и думским законодательным инициативам в значительной мере объяснялось тем, что большая часть членов Государственного совета была связана с теми или иными корпоративными интересами, которые они защищали от каких-либо посягательств. Так, при внесении в Государственный совет проекта закона о волостном самоуправлении в октябре 1911 г. была создана Особая комиссия, в которую вошли преимущественно члены верхней палаты от дворянства и земства. Ими единогласно было принято решение о неприемлемости думского проекта. Один из них, А.А. Нарышкин, в марте 1912 г. на Съезде уполномоченных дворянских обществ с сожалением констатировал: «Большинство комиссии не признало возможным принять заключение о том, что законопроект должен быть отвергнут, а старается теперь на почве этого неприемлемого проекта построить новый. Я предвижу, не будучи нисколько пророком, что из этого ничего не выйдет, а, во всяком случае, дело это протянется до будущей осени»⁸³. При этом и проект Особой комиссии Государственного совета не устраивал Съезды уполномоченных. По словам их видного деятеля члена Государственного совета кн. А.Н. Лобанова-Ростовского, «как думский законопроект, так и законопроект подкомиссии, избранной Особой комиссией Государственного совета, существенным образом... отличаясь один от другого, сохраняют, однако, одну существенно важную черту, они оба уничтожают одно из коренных условий жизни государства, уничтожают сословные волости». «Вышеозначенные проекты предполагают не такую территориальную единицу уезда, в которой имперские сословия получили бы подобающее каждому из них место, – утверждал кн. Лобанов-Ростовский. – Эти законопроекты создают бессловную волость... Бессловность немислима на Руси, ее не было в течение веков, и не думаю, чтобы скоро она могла появиться»⁸⁴.

Помимо этого, неприятие волостного земства объяснялось и финансовыми соображениями. 17 мая 1914 г. А.П. Струков признался на заседании Государственного совета, что он и многие его коллеги опасались волостного обложения, неизбежного при введении мелкой земской единицы⁸⁵. В комиссии верхней палаты правительственный проект реформы местного самоуправления был поддержан большинством лишь в один голос (14 против 13, при трех воздержавшихся)⁸⁶. Правая группа всячески стремилась задержать его прохождение, а ее представители регулярно не являлись на заседания комиссии, тем самым срывая работу⁸⁷. Лишь 16 мая 1914 г. общее собрание Государственного совета приступило к обсуждению вопроса и уже 20 мая отклонило законопроект большинством в 77 голосов против 73⁸⁸.

В результате обсуждения в Особой комиссии Государственного совета был коренным образом переработан проект судебной реформы. Члены верхней палаты настояли на сохранении сословного волостного суда, лишь несколько сократив его компетен-

цию⁸⁹. По мнению лидеров правой группы, это был ключевой вопрос всей судебной реформы. «Остался бы волостной суд, то и волость осталась бы старая и никакой единицы не было бы, – писал 29 октября 1908 г. Самарину Хвостов. – Тогда пришлось бы только переименовать земских начальников в мировых судей, оставив нетронутой их компетенцию. На том вся реформа и кончилась бы. Название изменить неминуемо, этим глупая масса полуграмотных людей и была бы удовлетворена»⁹⁰. Кроме того, верхняя палата не пропустила статью, разрешавшую подавать прошение в мировой суд на местном языке, отказалась утвердить положение об особой присяге для нехристиан, ввела статью, запрещающую иудеям быть мировыми судьями. При этом большинство изменений было сделано с согласия и даже по инициативе Щегловитова, который заметно «охладел» к своему проекту⁹¹.

Корпоративными интересами объяснялось и отклонение законопроекта о введении земства в Западном крае. Многие представители правой группы категорически выступали против национальных курий, видя в этом ущемление интересов крупного землевладения. «Если будет ценз понижен и преобладание в земстве будет предоставлено мелким землевладельцам, оно послужит к тому, что крупные и средние землевладельцы будут решительно подавлены, – утверждал 1 февраля 1911 г. И.А. Зиновьев. – По отзывам некоторых землевладельцев в особенности Минской губернии, им останется тогда только бежать из губернии»⁹².

В итоге большинство наиболее значимых проектов, внесенных в верхнюю палату, в лучшем случае серьезно корректировались, некоторые же из них и вовсе отвергались. Так, за одну только сессию 1912–1913 гг. Государственный совет отклонил законопроект 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 для Царства Польского, вернул в Государственную думу на вторичное рассмотрение законопроекты о частных учебных заведениях, об ответственности должностных лиц, о расширении прав учредителей частных школ, о вечно-чиншевом владении, о рыболовстве, об управлении портами, о расширении прав замужних женщин⁹³. При этом законопроект об ответственности должностных лиц был подвергнут столь радикальному пересмотру, что в результате работы верхней палаты был фактически подготовлен принципиально новый документ. «Наша комиссия в отличие от многих других случаев, в сущности, технических изменений в данном случае внесла очень мало, – признавался Д.Д. Grimm, – 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»⁹⁴. В 1910 г., поблагодарив Кони за поддержку в верхней палате правительственного законопроекта об условном досрочном освобождении, Щегловитов отметил: «Противники его не имеют мужества выступить в открытой бой и предпочитают прикрываться редакционными поправками, разрушающими законопроект»⁹⁵. Действительно, используя редакторскую правку, можно было фактически отклонить негодный законопроект, который становился неприемлемым для его разработчиков.

Член Государственного совета и бывший обер-прокурор Св. Синода П.П. Извольский в феврале 1912 г. так охарактеризовал работу своих коллег: «В нашем Совете хорошо только тому, кто все силы напрягает, чтобы остановить всякую реформу, всякое движение вперед, все то, что Дурново называет увлечениями молодых людей»⁹⁶. Схожим образом понимали свою задачу и сами члены правой группы. «Государственному совету не в первый раз приходится задерживать, вернее сказать, сдерживать увлечения, которые он усматривает в деятельности Государственной думы, принимающей с известными видоизменениями законопроекты, вносимые правительством и большей частью с уклонением от нормы, от чувства меры, что и вызывает со стороны Государственного совета обязанность их исправлять...», – утверждал Нарышкин на заседании верхней па-

латы 26 марта 1911 г. – Правая группа, когда замечала отступление от коренных начал, на коих покоится наш государственный строй, или от исторической политики России, всегда выступала на их защиту, на их охрану»⁹⁷.

Впрочем, не только нижняя палата шла на уступки верхней. В 1910 г. члены Государственного совета сняли свои возражения по законопроекту о порядке издания правовых норм, касавшихся Финляндии, так как они фактически могли «похоронить» правительственную инициативу. «Мы прижаты к стене, – констатировал один из видных деятелей верхней палаты. – Государственная дума разъезжается. Согласительной комиссии нам не дадут, и мы вынуждены принять проект в редакции Государственной думы»⁹⁸. В феврале 1911 г. член Государственного совета М.А. Стахович убеждал И.С. Ключева, что если Дума решительно выскажется в пользу объединения школ разных категорий, то Совет скорее всего ей уступит, отправив законопроект в согласительную комиссию, где можно будет достичь желаемого результата⁹⁹. Весной 1912 г., незадолго до окончания полномочий III Думы, Государственный совет пошел навстречу думцам, согласившись лишить земских начальников судебных прерогатив. Это вызывало резкое недовольство в правой группе, однако в противном случае после избрания IV Думы обсуждение реформы местного суда пришлось бы начать заново¹⁰⁰.

Особая судьба ждала те законодательные инициативы, которые возвращались Государственным советом в Думу или подлежали обсуждению согласительных комиссий (за время работы III Думы в согласительные комиссии поступили 94 проекта и 26 были возвращены в нижнюю палату¹⁰¹). В среднем они задерживались в представительных учреждениях еще на год (минимальный срок составил 6 месяцев) и, как правило, принимались в редакции Государственного совета. Нижней палате удалось одержать «победу» лишь в нескольких случаях, и то благодаря вмешательству правительства. Так, при обсуждении законопроекта о продлении на два года штатов Министерства путей сообщения думская редакция была принята верхней палатой под личным давлением Столыпина и Коковцова. Когда рассматривался проект попутного сбора с грузов в пользу городов, Столыпин дважды выступал на заседании согласительной комиссии, чтобы убедить членов Государственного совета снять свои возражения¹⁰².

Работа согласительных комиссий чаще всего осложнялась тем, что их члены от Государственного совета обычно были противниками спорного законопроекта¹⁰³. Стремясь провести закон хотя бы в редакции верхней палаты, депутаты были вынуждены почти во всем с ней соглашаться. «Мы не держимся того лозунга, что нужно взять все или от всего отказаться, – 16 мая 1912 г. характеризовал работу согласительной комиссии по законопроекту о реформе местного суда Гучков. – Мы говорим: при настоящих политических условиях, при тех политических течениях, которые господствуют в верхней палате, при том настроении правительства, с которым нам приходится считаться, мы говорим: ничего лучшего, чем то, что вам предлагает согласительная комиссия, вы получить не можете, и не получите не только теперь, в мае 1912 г. Вы надолго осуждены иметь перед собой эти факторы, которые, конечно, враждебны тем господствующим течениям, которые мы представляем. И поэтому мы спокойно говорим стране: то, что мы даем вам, это не лучшее... из того, что мы хотим, но это лучшее из того, что при современных реальных условиях достижимо»¹⁰⁴. Уступая Государственному совету, депутаты также учитывали желание правительства договориться с членами верхней палаты. Так, по словам 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»¹⁰⁵.

При этом уступчивость думцев объяснялась не только слабостью их политической позиции, но и своеобразием законотворческого процесса в России¹⁰⁶. Даже одной фракции трудно было выработать консолидированное мнение. Еще сложнее это было для неустойчивого думского большинства. Благодаря же влиянию позиции Государственного совета от прежнего шаткого единства иногда не оставалось и следа. Это в полной мере проявилось в ходе политического кризиса в марте 1911 г. Многие октябристы, голосовавшие за национальные курии в zemствах Западного края, сочувственно

отнесли к решению верхней палаты, отвергшей эту норму. «Я в восторге, – говорил Н.А. Хомяков. – Голосование Совета имеет большое политическое и моральное значение. А по существу уж и говорить нечего. Курии – бессмыслица». Схожим образом высказывался и М.А. Искрицкий: «Многие из нас примут это известие с большим удовлетворением. Мы голосовали за курии по нужде, желая во что бы то ни стало дать Северо-Западному краю земство. А в то время курии были непременным условием. Теперь, когда закон придет в Думу, я уверен, что очень многие из нас будут голосовать за редакцию Государственного совета». В подтверждение 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»¹⁰⁷. 7 марта 1911 г. среди октябристов царило воодушевление, отставка главы Совета министров представлялась им даже 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»¹⁰⁸.

Неудивительно, что наиболее значимые столыпинские проекты надолго задерживались в представительных учреждениях. Проект реформы местного суда поступил еще в I Государственную думу, однако за короткое время ее существования так и не был рассмотрен. В марте 1907 г. он был внесен уже во II Думу, 22 марта его передали в комиссию, которая 10 мая внесла свой доклад в общее собрание, обсуждавшее законопроект вплоть до роспуска народного представительства 3 июня 1907 г. 1 ноября 1907 г. он был внесен в Думу в третий раз, 27 января 1908 г. оглашен на пленарном заседании и передан в комиссию по судебным реформам, работавшую над ним до 20 сентября 1909 г. В общем собрании законопроект обсуждался с 30 октября 1909 г. по 31 марта 1910 г. и после исправлений в редакционной комиссии 28 мая 1910 г. был передан Государственному совету. С 29 октября 1910 г. по 13 января 1912 г. он обсуждался в специально созданной для этого комиссии верхней палаты. 16 марта 1912 г. Государственный совет принял решение о создании согласительной комиссии для разрешения противоречий, возникших между палатами. Она совещалась с 16 по 21 мая 1912 г. В итоге новая редакция законопроекта была одобрена и Думой, и Государственным советом; 15 июня 1912 г. ее утвердил император. Таким образом проект стал законом через 6 лет после его внесения в Думу. Положение о поселковом управлении 6 лет рассматривалось, но так и не стало законом, потому что министр внутренних дел Н.А. Маклаков в феврале 1913 г. отозвал соответствующий проект. Положение о волостном управлении 4 года обсуждалось в Государственной думе, 3 года ожидало своей участи в Государственном совете, и затем было им отклонено. Решение об образовании Холмской губ. прошло путь от проекта до закона за 3 года. Закон об обеспечении рабочих по случаю болезни прошел все необходимые инстанции за 4 года, за те же 4 года было утверждено положение о страховании рабочих от несчастных случаев¹⁰⁹.

Столь длительный процесс законотворчества, казалось бы, ставил под сомнение эффективность законодательных учреждений, благодаря которым широкая программа государственных преобразований Столыпина упиралась в «стену» народного представительства. Причем законопроекты, прошедшие Думу и Государственный совет, часто заметно «выхолащивались»¹¹⁰. Однако Столыпин все же считал существование представительных учреждений оправданным, и в частных беседах с Гучковым говорил: «Хотя бы еще одну Думу, как третью, – тогда бы вопрос о народном представительстве был бы решен навсегда»¹¹¹. По мнению Столыпина, новый государственный строй способствовал институционализации диалога между властью и обществом и вовлечению в него сравнительно широких кругов общественности. «Закон, прошедший все стадии естественного созревания, – заявлял он на заседании Государственной думы 6 марта 1907 г., – является настолько усвоенным общественным самосознанием, все его частности настолько понятны народу, что рассмотрение, принятие или отклонение его является делом не столь сложным и задача правительственной защиты сильно упрощается»¹¹².

Примечания

¹ Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 433–434.

² *Гессен В.М.* На рубеже. СПб., 1906. С. 205; *Кистяковский Б.А.* Философия и социология права. СПб., 1998. С. 522–524; *Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. СПб., 1908. С. 122; *Нечаев В.* Манифест 17 октября и форма правления: Установлена ли учреждением Государственной думы и манифестом 17 октября 1905 г. ограниченная форма правления в России // Полярная звезда. 1906. 12 января. № 5. С. 371; *он же.* Еще несколько слов о самодержавии и манифесте 17 октября: ответ В.М. Гессену // Полярная звезда. 1906. 25 февраля. № 11. С. 780.

³ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 332, л. 97; Русское дело. 1906. 14 января. № 2. С. 2; *Захаров Н.А.* Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912. С. 115–121; *Казанский П.Е.* Власть всероссийского монарха. М., 2007. С. 105–127; См. также: Правые партии: Документы и материалы, 1905–1910 гг. Т. 1. М., 1998. С. 113–114.

⁴ РГИА, ф. 1571, оп. 1, д. 36, л. 1–2.

⁵ *Столыпин П.А.* Нам нужна Великая Россия...: Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете. 1906–1911 гг. М., 1991. С. 103.

⁶ П.А. Столыпин: Грани таланта политика. М., 2006. С. 469.

⁷ Там же. С. 479.

⁸ *Богданович А.В.* Три последних самодержца. М., 1990. С. 450–451.

⁹ *Бородин А.П.* Столыпин: Реформы во имя России. М., 2004. С. 70–73.

¹⁰ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907–1915 гг. Т. 2. М., 2000. С. 408.

¹¹ П.А. Столыпин: Биохроника. М., 2006. С. 212.

¹² ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 168, л. 4.

¹³ *Богданович А.В.* Указ. соч. С. 421–422.

¹⁴ П.А. Столыпин глазами современников. М., 2008. С. 103.

¹⁵ *Маклаков В.А.* Вторая Государственная дума. М., 2006. С. 294.

¹⁶ П.А. Столыпин глазами современников. С. 104.

¹⁷ Красный архив. 1932. Т. 50–52. С. 180.

¹⁸ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 179, л. 80.

¹⁹ Там же, д. 181, л. 65.

²⁰ Там же, д. 185, л. 48.

²¹ Там же, л. 57.

²² П.А. Столыпин глазами современников. С. 105–106.

²³ РГИА, ф. 1625, оп. 1, д. 9, л. 51.

²⁴ *Поливанов А.А.* Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника. 1907–1916 гг. Т. 1. М., 1924. С. 20.

²⁵ *Толстой И.И.* Дневник, 1906–1916. СПб., 1997. С. 97. О том, что Столыпин до последнего искал возможность избежать роспуска II Думы, свидетельствовал и близкий к «высшим сферам» А.А. Киреев (ГА РФ, ф. 634, оп. 1, д. 101, л. 159 об.).

²⁶ *Кокцов В.Н.* Из моего прошлого: Воспоминания, 1903–1919 гг. Кн. 1. М., 1992. С. 226.

²⁷ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 200, л. 32.

²⁸ *Толстой И.И.* Дневник, 1906–1916. С. 86.

²⁹ Bakhmeteff archive. Kryzhanovski coll. Box. 2.

³⁰ Воспоминания: из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009. С. 122.

³¹ Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч. 1. СПб., 1912. С. 172.

³² *Аврех А.Я.* Столыпин и Третья Дума. М., 1968. С. 22–43, 407–509; *он же.* III Дума и начало кризиса третьеступенчатой системы (1908–1909 гг.) // Исторические записки. Т. 53. М., 1955. С. 81–107.

³³ Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг. М., 2006. С. 11.

³⁴ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 369, л. 72.

³⁵ *Лазаревский Н.И.* Указ. соч. С. 603.

³⁶ В Великобритании в 1853–1861 гг. были приняты особые резолюции Палаты общин, ограничивавшие число пленарных заседаний, посвященных обсуждению депутатских биллей. В 1895–1900 гг. английское правительство в среднем в год вносило на рассмотрение Палаты

общин 64 законопроекта, а 187 биллей готовились отдельными депутатами. При этом законами становились 45 правительственных законопроектов (около 70%) и лишь 14 депутатских (около 7%). Характерно, что в 1901 г. 90% своего времени депутаты английского парламента потратили на обсуждение правительственных биллей (Там же. С. 604).

³⁷ Голицын А.Д. Воспоминания. М., 2008. С. 293.

³⁸ Фридман М.И. Народное хозяйство и финансы // Русские ведомости. 1912. 1 января.

№ 1.

³⁹ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 926, л. 927.

⁴⁰ Голицын А.Д. Указ. соч. С. 295.

⁴¹ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. М., 2000. С. 98.

⁴² Голицын А.Д. Указ. соч. С. 296.

⁴³ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 98.

⁴⁴ Там же. С. 128–129.

⁴⁵ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. Ч. II. СПб., 1911. Стб. 1979.

⁴⁶ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 208.

⁴⁷ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 128–129.

⁴⁸ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. Ч. II. Стб. 1978.

⁴⁹ Съезды и конференции Конституционно-демократической партии. Т. 2. С. 130.

⁵⁰ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 410.

⁵¹ Там же. С. 104; ГА РФ, ф. 102, IV делопроизводство, 1908, д. 119, ч. 5, л. 3–14.

⁵² Савич Н.В. Воспоминания. СПб.; Дюссельдорф, 1993. С. 60–61.

⁵³ РГАЛИ, ф. 1208, оп. 1, д. 40, л. 20.

⁵⁴ П.А. Столыпин глазами современников. С. 160–161; Шидловский С.И. Воспоминания. Т. 1. Берлин, 1923. С. 179–180.

⁵⁵ Наумов А.Н. Из уцелевших воспоминаний, 1868–1917. Кн. 2. Нью-Йорк, 1955. С. 213.

⁵⁶ РГИА, ф. 669, оп. 1, д. 6, л. 12–13.

⁵⁷ Там же, д. 14, л. 23 об.–24. Ситуация осложнялась и тем, что в российском законодательстве не было указаний, что следует считать парламентской сессией, и не регулировалась преемственность законотворческой деятельности Государственной думы разных созывов. См.: Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв IV. Сессия I. Ч. I. СПб., 1913. Стб. 929–931; Ковалевский М.М. Преемственность или прерывность законодательных работ // Юридический вестник. 1913. № 1. С. 76; Корф С.А. Влияние роспуска палаты на правовое значение принятых ею законопроектов // Право. 1909. 5 апреля. № 14. Стб. 861–872; Лазаревский Н.И. Значение закрытия сессии для судьбы законопроектов, принятых палатами // Право. 1907. 2 декабря. № 48. Стб. 3077; Яшунский И. Сессии Государственной думы // Право. 1909. 31 мая. № 22. Стб. 137.

⁵⁸ РГАЛИ, ф. 1208, оп. 1, д. 40, л. 7.

⁵⁹ Там же, л. 7 об.–8.

⁶⁰ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 346.

⁶¹ Голицын А.Д. Указ. соч. С. 296.

⁶² Шидловский С.И. Указ. соч. С. 182.

⁶³ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия IV. Ч. II. Стб. 2672.

⁶⁴ ГА РФ, ф. 115, оп. 1, д. 19, л. 244.

⁶⁵ Русские ведомости. 1910. 14 мая. № 109; 18 мая. № 112.

⁶⁶ РГИА, ф. 669, оп. 1, д. 8, л. 36.

⁶⁷ Наумов А.Н. Указ. соч. Кн. 2. С. 175.

⁶⁸ Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. М., 2006. С. 97.

⁶⁹ ГА РФ. ф. Р-5881, оп. 1, д. 727, л. 27.

⁷⁰ Наумов А.Н. Указ. соч. Кн. 2. С. 151–152. Эта точка зрения бытовала и в депутатской среде (РГАДА, ф. 1412, оп. 2, д. 233, л. 12).

⁷¹ РГИА, ф. 1569, оп. 1, д. 175, л. 145.

⁷² ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1053, л. 563.

⁷³ ОР РГБ, ф. 566, к. 19, д. 1, л. 291 об. Еще в начале 1906 г. государственный секретарь барон Ю.А. Икскуль ставил вопрос о создании особого учреждения для предварительной разработки и редактирования законопроектов, инициированных Думой или Государственным советом. Это способствовало бы сохранению стилистического и смыслового единства нормативно-правовой базы Российской империи, а также отчасти компенсировало юридический дилетантизм народных представителей (ГА РФ, ф. 543, оп. 1, д. 526, л. 1–2). Эту точку зрения поддержал и бывший

государственный секретарь А.А. Половцов (Там же, ф. 583, оп. 1, д. 69, л. 121; Русский конституционализм: От самодержавия к конституционно-парламентской монархии. М., 2001. С. 100). 31 мая 1913 г. секретарь Государственной думы И.И. Дмитриуков обратился к председателю Совета министров Коковцову с предложением учредить особую комиссию, которая выработала бы общие правила редактирования законопроектов для Думы, Государственного совета и министерств. Коковцов высказался в пользу создания такого совещания (РГИА, ф. 1276, оп. 1, д. 35, л. 534, 552).

⁷⁴ П.А. Столыпин глазами современников. С. 89.

⁷⁵ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 344, л. 93.

⁷⁶ *Наумов А.Н.* Указ. соч. Кн. 2. С. 157–158.

⁷⁷ *Неманов Л.* Государственная дума и Государственный совет // Речь. 1911. 3 февраля. № 33.

⁷⁸ Речь. 1911. 19 января. № 18.

⁷⁹ *Савич Н.В.* Указ. соч. С. 69; *Наумов А.Н.* Указ. соч. Кн. 2. С. 166.

⁸⁰ ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 310, л. 64 об.

⁸¹ Там же, д. 455, л. 94.

⁸² Там же, л. 55.

⁸³ Объединенное дворянство: Съезды уполномоченных губернских обществ. Т. 2. Кн. 2. М., 2001. С. 484.

⁸⁴ Там же. С. 197.

⁸⁵ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия IX. 1913–1914. СПб., 1914. Стб. 2265.

⁸⁶ Там же. Стб. 2298.

⁸⁷ *Озероский С.* Итоги сессии Государственного совета // Речь. 1913. 7 июля. № 182.

⁸⁸ П.А. Столыпин: Программа реформ. Документы и материалы. Т. 1. М., 2002. С. 718.

⁸⁹ *Наумов А.Н.* Указ. соч. Кн. 2. С. 162.

⁹⁰ ОР РГБ, ф. 265, к. 206, д. 6, л. 76.

⁹¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. Ч. IV. СПб., 1912. Стб. 1672–1674; *Савич Н.В.* Указ. соч. С. 61–63.

⁹² Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VI. 1910–1911. СПб., 1911. Стб. 849.

⁹³ *Озероский С.* Труды Государственного совета // Речь. 1911. 1 января.

⁹⁴ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VIII. 1912–1913. СПб., 1913. Стб. 1243.

⁹⁵ ГА РФ, ф. 564, оп. 1, д. 3821, л. 22 об.–23.

⁹⁶ Там же, ф. 102, оп. 265, д. 561, л. 572.

⁹⁷ Государственный совет. Стенографические отчеты. Сессия VI... Стб. 1813–1814.

⁹⁸ *Озероский С.* Труды Государственного совета // Речь. 1911. 1 января.

⁹⁹ РГИА, ф. 669, оп. 1, д. 6, л. 20.

¹⁰⁰ Объединенное дворянство: Съезды уполномоченных... Т. 2. Кн. 2. С. 511–512.

¹⁰¹ Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907–1912 гг. Ч. 1. С. 172.

¹⁰² *Неманов Л.* Указ. соч.

¹⁰³ *Ковалевский М.М.* Писанная и действующая конституции // Русские ведомости. 1910. 1 января. № 1. С. 3.

¹⁰⁴ Государственная дума. Стенографические отчеты. Созыв III. Сессия V. Ч. IV. Стб. 1517.

¹⁰⁵ Речь. 1911. 13 марта. № 70.

¹⁰⁶ РГИА, ф. 1162, оп. 2, д. 9, л. 7–8.

¹⁰⁷ Речь. 1911. 6 марта. № 63.

¹⁰⁸ Из кулуаров Государственной думы: Информационные листки «Осведомительного бюро» за 1911 г. // *Нестор*. № 7. Технология власти. СПб., 2005. С. 120.

¹⁰⁹ П.А. Столыпин: Программа реформ. Т. 1. С. 707–708, 717–718, 736, 743–745.

¹¹⁰ *Бородин А.П.* Государственный совет России (1906–1917). Киров, 1999. С. 199.

¹¹¹ Партия «Союз 17 октября»... Т. 2. С. 335.

¹¹² П.А. Столыпин: Программа реформ. Т. 1. С. 32.