

мало хороших лицевых рукописей. Нашел я много молдавских древностей, облачений и пр., и благодаря им гораздо более понимаю материал, предоставленный мне Главкою.

Я настолько заинтересован древностями Балканского полуострова, что ставлю их в вопросе о русских древностях „во главу угла“. Спрашивается, можно ли начать занятия этим отделом? или ожидать?».

И наконец, в письме от 20 марта 1901 г. — снова тема поездки в Сербию и значении славяно-русского искусства XII—XV вв.: «...вряд ли я могу поехать за границу в этом году. Вы сами можете усмотреть причины этого, если сообразовываете прочесть в посылаемой Вам брошюре об «Иконописи» стр. 46—53. Мне предстоит ряд поездок летом и осенью по России, устройство школ в селах, организация выставки икон и т. п.

Я уже не говорю о том, что для меня поездка в Сербию стала необходимостью, а я сам получил столь высокое понятие о значении сербского искусства в среде славянского, что отдал бы конец жизни возможности посвятить славяно-русскому искусству XII—XV столетий. Поехать же с Вами и Стояновичем для меня истинная находка».

А впереди еще были изданные «Памятники христианского искусства на Афоне» (1902 г.) и «Македония» (1909 г.).

Итак, подводя некоторые итоги анализа этой переписки, можно отметить следующее.

1. Прежде всего роль и влияние В. Ягича на становление молодого Н. П. Кондакова. Европейский авторитет В. Ягича и его доброжелательное участие в судьбе начинающего ученого позволили ввести Н. П. Кондакова в проблемы изучения истории европейской средневековой науки. Роль В. Ягича как посредника, на наш взгляд, была чрезвычайно велика.

2. Духовная близость в этот период с В. Ягичем была несомненно такой же, как и с учителем Н. П. Кондакова Ф. И. Буславским, что уже неоднократно отмечалось в исследованиях Г. И. Вздорнова, И. Л. Кызласовой, С. Г. Савиной, Ю. А. Пятницкого.

3. Это та часть эпистолярного наследия ученого, которая позволяет при обращении к другим многочисленным корреспондентам переписки ученого выявить истинную сохранность рукописных материалов, фотоматериалов, калек и других иконографических материалов, дошедших в архивных собраниях России и Европы до наших дней.

Summary

The article deals with the analysis of the letters of N. P. Kondakov to V. Jagich, that were written in the period of the 1874th to the 1909th. These documents are very important for the history of Russian culture and history of the connections between the specialist in the history of the Slavs and Byzantine.

Ю. С. БЕЛОВ

ОСОБОЕ СОВЕЩАНИЕ С. В. РУХЛОВА И ИНСТРУКЦИЯ 2 МАРТА 1914 г. ПО ПОРЯДКУ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВИЛ 24 АВГУСТА 1909 г.

До революции 1905—1907 гг. Российская империя являлась неограниченной монархией. Это подчеркивали и ее Основные законы, гласившие, что «Император Всероссийский есть монарх самодержавный и неограниченный».¹

После издания Манифеста 17 октября 1905 г. и новых Основных законов 23 апреля 1906 г. положение изменилось. В России были созданы представительные законодательные учреждения — Государственная Дума и реформированный Государственный Совет. Положение о неограниченности власти монарха из новых Основных законов было исключено. В Основные законы были введены положения, существенно изменившие способы отправления монархом законодательной власти. Отныне ни принятие нового закона, ни отмена или изменение старого, ни принятие бюджета не могли совершиться без предварительного одобрения Государственной Думы и Государственного Совета.

«Таким образом, юридически Россия должна называться конституционной монархией: в действительности же отношения между факторами верховного управления и законодательной власти — короной, правительством и палатами — нельзя считать вполне и ясно установившимися», — указывал дореволюционный автор в соответствующей статье словаря Брокгауза и Ефрона, вышедшей в 1907 г.²

И действительно, государственный строй, окончательно установившийся в России после событий 3 июня 1907 г., отличался внутренней противоречивостью.

Выражалась эта противоречивость в том, что, несмотря на появление в России представительных законодательных учрежде-

¹ Свод законов Российской Империи. Т. 1. Ч. 1: Основные государственные законы. Ст. 2 СПб., 1892.

² Российская Империя: Словарь-справочник (переиздание словаря-справочника Брокгауза и Ефрона). СПб., 1992. С. 69.

ний, она так и не стала «настоящей» конституционной монархией. От каковых ее отличали как полное отсутствие какой-либо ответственности правительства перед законодательными учреждениями, так и очень значительная сфера исключительной компетенции короны. В эту сферу почти полностью, за исключением лишь вопросов военного бюджета и определения численности ежегодного контингента новобранцев, попадали и вопросы военного управления.

Не менее важным, чем точно определенный (весьма значительный) объем императорской власти, являлось то, что целый ряд сфер не был в Основных законах четко размежеван между законодательным и указным нормообразованием. Здесь вступала в силу ст. 10 Основных законов, предоставлявшая императору общие полномочия на «власть управления во всем ее объеме» и уже поэтому допускавшая только расширительное толкование, согласно которому «все, что в области управления не изъято из сферы безраздельной власти монарха, остается в этой сфере безусловно, и каждое исключение должно быть оговорено в законе особо».³

На практике за царем осталось, вопреки прямому смыслу закона от 6 июня 1905 г. «Об устранении отступлений в порядке издания законов», и право толкования законов, т. е. разъяснение их смысла, в свою очередь имевшего силу закона.⁴ И в 1909 г. это право было применено даже к ст. 96 Основных законов, трактовавшей военные вопросы. Ее толкование, фактически изменившее смысл статьи, было проведено утвержденным царем в порядке верховного управления Положением Совета министров. Получившиеся в результате правила применения ст. 96 Основных законов по дате их утверждения Николаем II получили название Правил 24 августа 1909 г. Иными словами, за царским указом сохранилась компетенция перетолкования (изменения смысла) Основных законов.⁵

История «министерского кризиса» весны 1909 г. и появления Правил 24 августа 1909 г. подробно рассмотрена в исследованиях В. С. Дякина (Сфера компетенции указа и закона в третьиюньской монархии: Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907—1911 гг. Л., 1978) и других авторов. Поэтому мы не будем рассматривать ее здесь, а перейдем к событиям, последовавшим за изданием Правил 24 августа 1909 г.⁶

Следует отметить, что при общей нечеткости Основных законов 23 апреля 1906 г. и том, что касалось разграничения сфер компетенции закона и указа — т. е. фактически сфер компетен-

³ Цит. по: Дякин В. С. Сфера компетенции указа и закона в третьиюньской монархии // ВИД. Л., 1978. Т. 18. С. 260.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 261.

⁶ Об этих событиях см. также статью автора: Белл Ю. С. Права верховной власти в области военного управления и «министерский кризис» 1909 г. // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX—XX вв. СПб., 1999. С. 375—393.

ции короны и законодательных палат и короны безраздельно — в отношении дел военных, в них был более последовательно проведен принцип изъятия в сферу безраздельной компетенции монарха. Вопросы военного управления (термин «военное законодательство» из политических соображений в 1906—1909 гг. не употреблялся и был введен снова Правилами 24 августа 1909 г., нет его и в Основных законах 1906 г.) регулировались в третьиюньской России в указном порядке по ст. 14, 96, 97 и 119 Основных законов. «Коварной» среди них оказалась ст. 96.

Как известно, поводом к «министерскому кризису» 1909 г. послужил вопрос о штатах нового военного учреждения — Морского Генерального штаба. Юридические предпосылки кризиса крылись в Основных законах, конкретно — в вопросе о толковании ст. 96, в соответствии с которой царю принадлежало право издания постановлений по строевой, технической и хозяйственной части в вопросах военного управления. Вскоре же после принятия новых Основных законов выяснилось наличие несогласованности между их статьями 14 и 96 и ст. 31 Учреждения Государственной Думы, которая относилась к ее компетенции дела, требовавшие издания «законов и штатов», в то время как ст. 14 Основных законов передавала императору право издания указов и повелений относительно «вообще всего, относящегося до устройства... вооруженных сил и обороны... государства», а ст. 96 конкретизировала его права в военных вопросах.

Касательно вопроса о штатах МГШ и подлинных причинах кризиса 1909 г. мы опять-таки отсылаем читателя к вышеназванным работам В. С. Дякина, а теперь обратимся к событиям, за этим кризисом последовавшим.

Поводом к «министерскому кризису» 1909 г. послужило отсутствие толкования ст. 96 Основных законов и ее противоречие со ст. 31 Учреждения Государственной Думы. Возникла юридическая коллизия, которая была разрешена изданием Правил 24 августа 1909 г. Они давали толкование ст. 96, но при их издании был нарушен закон,⁷ и появление их на свет означало «очередной маленький государственный переворот».⁸

К тому же Правила 24 августа 1909 г. не устранили, а лишь усилили противоречия в третьиюньском государственном строе. Введя понятие «военное законодательство», они вступали в прямой конфликт с Основными законами, в которых этот термин отсутствовал и которые устанавливали порядок законодательства лишь с участием Думы и Государственного Совета. Правила же вводили иной порядок — безраздельную компетенцию короны в делах военного законодательства. В частности, правила изымали из ведения палат штаты военных учреждений, что нарушало ст. 31 Учреждения Государственной Думы, которая относил штаты к компетенции Думы, не делая каких-либо оговорок. К тому же появление этих Правил усиливало и неразбериху в чисто

⁷ Агрех А. Я. П. А. Сталин и судьбы реформ в России. М., 1991. С. 66.

⁸ Там же. С. 63.

юридическом плане, в вопросе о том, что считать законом, а что не считать. К существовавшей неопределенности в понятии закона в материальном смысле вновь прибавлялась неопределенность и в определении закона в смысле формальном, что давало повод заключить, что в России и после 1906 г. не существовало четкого понятия закона даже и в формальном смысле, хотя Основные законы его и конструировали.

И наконец, Правила 24 августа 1909 г. не давали сами по себе достаточно ясного представления и о конкретном порядке применения ст. 96 Основных законов. Вопрос о том, что будущие правила о порядке применения ст. 96 несомненно будет снабдить подробной инструкцией, возник еще в Особом совещании, занимавшемся выработкой этих правил в мае 1909 г., сразу после «министерского кризиса». После 24 августа 1909 г. этот вопрос встал на повестку дня.

Впрочем, еще 11 июня 1909 г. министр финансов В. Н. Коковцов направил председателю Совета министров П. А. Столыпину свои соображения относительно применения будущих правил. Предложения Коковцова сводились в 11 статей будущей инструкции. При этом Коковцов сообщал, что согласовал свои действия с государственным контролером П. А. Харитоновым. О необходимости издания подробной инструкции по порядку применения будущих правил писал 26 июня 1909 г. управляющему делами Совета министров Н. В. Плехве и морской министр С. А. Воеводский.⁹

Проект Коковцова был разослан членами Совета министров для ознакомления. Наиболее заинтересованными лицами были, разумеется, главы военных ведомств. Военный министр В. А. Сухомлинов в письме П. А. Столыпину от 29 сентября 1909 г. отзывался о проекте Коковцова отрицательно, усматривая в нем ущемление прав Военного совета и особенно — прав Военного министерства распоряжаться сэкономленными средствами.¹⁰

12 ноября Столыпин передал эти возражения Коковцову.¹¹ А 24 ноября 1909 г. прислал Столыпину свой отзыв и морской министр С. А. Воеводский. И ему, как и Сухомлинову, проект Коковцова не пришелся по душе — некоторые его статьи он прямо назвал «ненужными и незаконными». Но он не ограничился, как Сухомлинов, только критикой проекта министра финансов, а предложил свой, состоявший из переработанных статей проекта Коковцова с указанием, какие из них следует вовсе исключить.¹²

16 июля 1910 г. и Сухомлинов прислал Столыпину свой проект. В нем он особо настаивал на неограниченном праве Военного министерства на передвижение кредитов, ссылаясь на Сметные правила 1862 г. (против чего возражал Коковцов). Вообще основное несогласие военного и морского министров с мини-

стром финансов Коковцовым, известным своей бережливостью, возникли, как и следовало ожидать, именно по финансовым вопросам.¹³

Но прошло еще почти полтора года с момента этой заочной дискуссии, пока собралось наконец специальное Особое совещание для выработки инструкции по порядку применения Правил 24 августа 1909 г. 26 октября 1911 г. помощник военного министра А. А. Поливанов еще раз писал новому председателю Совета министров В. Н. Коковцову о необходимости скорейшего издания инструкции по порядку применения Правил 24 августа 1909 г.¹⁴

8 ноября 1911 г. Коковцов в письме министру путей сообщения С. В. Рухлову, напоминая ему о его уже данном согласии возглавить это новое Особое совещание, просил его скорее начать работу. Тогда же Коковцов направил заинтересованным министрам — военному В. А. Сухомлинову, новому морскому И. К. Григоровичу, государственному контролеру П. А. Харитонову и министру юстиции И. Г. Щегловитову — письма с просьбой назначить своих представителей в Совещание.¹⁵

Приглашения принять участие в Совещании Рухлова были разосланы его участникам 3 декабря 1911 г. К приглашениям был приложен согласованный с военным и морским министрами проект будущей инструкции, сократившийся до 10 статей.¹⁶

Кроме того, в Совещание Рухлова был направлен и специальный свод ранее состоявшихся «суждений» Совета министров о порядке применения ст. 96 Основных законов. Он представлял собой сборник из 16 Особых журналов заседаний Совета министров.¹⁷

Заседания Особого совещания под председательством министра путей сообщения С. В. Рухлова состоялись у него на квартире (Фонтанка, 115). Всего заседаний было пять. Они происходили 20 и 27 декабря 1911 г., 2 января, 30 марта и 3 апреля 1912 г. Как видим, вопрос о разработке инструкции явно не представлялся спешным — со времени утверждения Правил 24 августа 1909 г. до начала работы Совещания Рухлова прошло без малого два с половиной года.¹⁸

В Совещании принимали участие представители министерства Военного, Морского, Юстиции, финансов, Государственного контроля и Государственной канцелярии.¹⁹

Необходимость специальной инструкции по порядку применения Правил 24 августа 1909 г., как констатировали участники Совещания, стала особенно очевидной после утверждения царем 5 февраля 1911 г. Особого журнала Совета министров от 16 но-

⁹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 10. Л. 195, 341.

¹⁰ Там же. Л. 361.

¹¹ Там же. Л. 363.

¹² Там же. Л. 372—379.

¹³ Там же. Л. 385—389.

¹⁴ Там же. Л. 557.

¹⁵ Там же. Л. 558.

¹⁶ Там же. Л. 587—589.

¹⁷ Там же. Л. 837—881.

¹⁸ Там же. Л. 655.

¹⁹ Там же. Л. 656.

ября 1910 г., согласно которому Военное и Морское министерства стали обязаны представлять свои предположения на предварительное заключение Министерства финансов и Государственного контроля (до этого их предположения, не касавшиеся интересов других ведомств, поступали на утверждение царя непосредственно). В случае же возникновения разногласий между Военным и Морским министерствами и Министерством финансов или Государственным контролем, эти разногласия представлялись на разрешение Совета министров.²⁰

Задачами Совещания было решение следующих вопросов: в каких пределах возможно передвижение из одного параграфа сметы в другие кредитов по Военному и Морскому министерствам (военные настаивали на своем праве неограниченного передвижения); в каком порядке направлять предположения Военного и Морского министерств, если они затрагивают интересы других ведомств или касаются предметов общих законов; для этого, в свою очередь, следовало установить, какие же меры должны считаться касающимися предметов общих законов; предстоило установить, в каком порядке следует направлять законодательные дела, которые, касаясь «устройства и управления» казачества, в то же время затрагивали гражданские права населения (в Правилах 24 августа 1909 г. речь шла только о таких законодательных делах относительно казачества, которые не затрагивали гражданских прав населения казачьих областей); нужно было установить, каким образом представлять на утверждение царя законодательные дела по Военному и Морскому министерствам, относившиеся только к предметам ведения этих министерств, не касавшиеся предметов общих законов и предусматривавшие «устройство и управление» казачества, но не затрагивавшие при этом гражданских прав населения; какие дела по Военному и Морскому министерствам следует считать не вызывающими нового расхода из казны (в противном случае требовалось разрешение Думы на новый расход); как покрывать расходы Военного и Морского министерств, не обеспеченные необходимыми кредитами; в каком объеме — полностью или только в финансовой их части — направлять на заключение Министерства финансов и Государственного контроля предположения Военного и Морского министерств; о которых шла речь в Положении 5 февраля 1911 г. и многое другое.

Особенно важным и в то же время наиболее «казуистическим» представлялся вопрос о том, что считать «однородными расходами» и «соответственными сбережениями». Эти термины фигурировали в Правилах 24 августа 1909 г. и имели важное значение: Правилами предусматривалось, что Военное и Морское министерства имеют право покрывать свои необеспеченные и не прошенными в законодательном порядке кредитами потребности за счет «соответственных сбережений» по своим сметам, а «соответственными» эти сбережения признавались в том случае, если они образовывались от неосуществления или осуществления не в

полном объеме (или от экономии по другим причинам) расходов, являвшихся «однородными» с теми расходами, на покрытие которых предполагалось обратить сэкономленные деньги. Военные настаивали на своем праве неограниченного передвижения кредитов внутри всей сметы Военного или Морского министерств (особенно настаивал на этом военный министр В. А. Сухомлинов). На практике это означало бы, что, получив в законодательном порядке деньги на какие-либо мероприятия, Военное и Морское министерства могли бы израсходовать их совсем на другие цели, а потом еще раз просить кредиты на неосуществленные меры. Такая практика была, конечно, недопустима. Но какую-то степень свободы передвижения сэкономленных денег внутри смет Военного и Морского министерств им, конечно, следовало дать.

Совещание пришло к выводу, несмотря на сопротивление военных, что передвигать деньги можно только внутри отдельных групп расходов, призванных удовлетворять какие-то «близкородственные» потребности. Расходы внутри таких групп и следовало признавать «однородными», а сбережения, образовавшиеся внутри этих групп, — «соответственными», т. е. могущими быть использованными на покрытие каких-то иных, чем на те, на которые они были в свое время выделены, потребностей, но только внутри той же самой группы расходов. Совещание составило перечни таких групп расходов и, соответственно, сбережений, которые после некоторых споров с военными, оставшимися в меньшинстве, были утверждены в следующем виде.²¹

По смете Военного министерства:

Группа I. Расходы по содержанию административных учреждений и разные административные расходы по управлению, содержанию духовенства и духовные потребности (за исключением содержания войскового духовенства), содержание военно-народного управления в Туркестане и гражданского управления в казачьих областях. (К расходам по военно-народному управлению в Туркестане и по гражданскому управлению в казачьих областях ст. 96 Основных законов применяется в пределах, установленных Правилами 24 августа 1909 г.)

Группа II. Расходы по содержанию воинских частей армии, содержанию войскового духовенства и войсковых врачей, удовлетворению текущих потребностей артиллерийским и инженерным имуществом, по содержанию Ковель-Владимирово-Вольнской железной дороги.

Группа III. По заготовлению артиллерийского и инженерного имущества, за исключением указанных в группе II.

Группа IV. На воинские учебные сборы и по приему новобранцев.

Группа V. На врачебную и ветеринарную части, за исключением указанных в группе II.

Группа VI. На ученую и учебную части.

²⁰ Там же. Л. 372.

²¹ Там же. Л. 372—379.

Группа VII. На судебную и тюремные части.

Группа VIII. На строительство и приобретение недвижимого имущества.

Группа IX. На пенсионное обеспечение, за исключением 6% надбавки к содержанию чинов военного ведомства для их обращения в эмеритальную кассу.

Группа X. На содержание Отдельного корпуса жандармов.

Группа XI. На секретные расходы.

Группа XII. На перевозку войск и воинских грузов.

По смете Морского министерства:

Группа I. Расходы по содержанию административных учреждений и разные административные расходы, содержание духовенства и обеспечение духовных потребностей, за исключением содержания корабельных священников.

Группа II. На содержание судов флота, команд Морского ведомства, строевых учреждений и корабельных священников на берегу и в плавании.

Группа III. На плавание судов флота и обеспечение безопасности их плавания, кроме расходов на денежное содержание чинов флота.

Группа IV. На судостроение.

Группа V. На ремонт судов.

Группа VI. На вооружение кораблей.

Группа VII. На устройство, оборудование и содержание портов, заводов и мастерских.

Группа VIII. На врачебную часть.

Группа IX. На ученую и учебную часть.

Группа X. На судебную и тюремную часть.

Группа XI. На пенсионное обеспечение, за исключением 6% надбавки к содержанию чинов морского ведомства для обращения в эмеритальную кассу.

Группа XII. На секретные расходы.

Группа XIII. На перевозку людей и грузов.²²

Эти перечни были приложены к ст. 13 будущей инструкции, в которой также постановлялось, что «сбережениями» являются не любые остатки по сметам, но лишь те, которые не могут потребоваться в дальнейшем на осуществление невыполненных почему-либо мер. На расходы по ст. 96 могли быть обращены лишь такие остатки, которые составили экономию после окончательного удовлетворения потребностей, на которые они были выделены, либо полученные от «прекращения или сокращения» мер, если это «прекращение или сокращение» не влекло в дальнейшем испрошения денег на оставшиеся невыполненными потребности.²³

В процессе обсуждения в Особом совещании С. В. Рухлова проект будущей инструкции вырос с 10 статей до 21.²⁴

²² Там же. Л. 673—674.

²³ Там же. Л. 675.

²⁴ Там же. Л. 685.

Несмотря на это, все спорные моменты в проекте отражены не были. Например, вопрос о желательности предварительных сношений с финансовым и контрольным ведомствами по тем вносимым на рассмотрение Совета министров делам, которые предусматривали издержки из казачьих войсковых капиталов, а также по всем штатным предположениям военных ведомств (!) было решено вынести на рассмотрение Совета министров.²⁵

По вопросу о возможности использования в порядке военного законодательства сбережений Военного и Морского министерств на выдачу наград чинам этих министерств было решено: если выдача наград осуществляется в порядке подкрепления оказавшихся недостаточными кредитов одновременно, то этот вопрос, вместе с общим вопросом о подкреплении оказавшихся недостаточными кредитов, вынести в Совет министров. Если же речь идет о постоянных расходах, то, по настоянию представителей Министерства финансов, было решено отказаться от такого способа, «чтобы избежать нежелательных заявлений со стороны Государственной Думы».²⁶

В инструкцию же этот вопрос решено было не вносить.

На этом Особое совещание С. В. Рухлова завершило свою работу. 4 мая 1912 г. Председатель Совета министров В. Н. Коковцов направил государственному контролеру П. А. Харитонову журнал Совещания, прося его о заключении по журналу для представления в Совет министров.²⁷

Дело по-прежнему тянулось неспешно. В течение 1912-го и начала 1913 г. заинтересованные ведомства присылали в Совет министров свои замечания. Особенно много оказалось их у самого председателя Совета министров и одновременно министра финансов В. Н. Коковцова. В своем представлении, последовавшем на журнал Совещания, Коковцов как министр финансов высказал массу замечаний и возражений по самым различным финансовым аспектам разных статей будущей инструкции.²⁸

В результате межведомственные обсуждения и согласования затянулись чуть ли не на целый год, но прийти к единому мнению разные ведомства так и не смогли. Поэтому 30 января 1913 г. военный министр В. А. Сухомлинов просил Коковцова скорее вынести проект инструкции на рассмотрение Совета министров (впрочем, это еще раньше было решено сделать в любом случае: участники Совещания Рухлова пришли к выводу, что такой важный документ, пусть и предназначенный для внутриведомственного использования, должен быть представлен на подпись царю от имени всего Совета министров).²⁹

Заседание Совета министров, посвященное этому вопросу, состоялось наконец 3 апреля 1913 г. Впрочем, учитывая большой объем работы, проделанной Особым совещанием Рухлова, Совет

²⁵ Там же.

²⁶ Там же. Л. 687.

²⁷ Там же. Л. 763.

²⁸ Там же. Л. 773—781.

²⁹ Там же. Л. 798.

министров не стал заново рассматривать весь проект инструкции, а остановился лишь на спорных вопросах, вызывавших возражения у представителей тех или иных ведомств — прежде всего Министерства финансов и его министра В. Н. Коковцова.

Обсуждение, кстати, получилось не совсем удачным именно для председателя Совета министров (и одновременно министра финансов). Большинство членов Совета министров не согласилось с многими возражениями Коковцова против тех или иных статей проекта, и Коковцов вынужден был согласиться с мнением большинства и снять свои возражения.³⁰

В результате обсуждения в Совете министров проект инструкции увеличился до 24 статей.³¹

Но и после обсуждения проекта в Совете министров последовали возражения. На этот раз они исходили, правда, не от Коковцова и не от Сухомлинова, который очень активно боролся за интересы своего ведомства (как он их понимал) до заседания в Совете министров и в ходе его, а от морского министра И. К. Григоровича. Возражения Григоровича касались сразу трех статей будущей инструкции.³²

Вследствие таких возражений со стороны заинтересованного ведомства Совет министров считал необходимым обсудить этот вопрос еще раз. Однако и на этот раз оперативности проявлено не было. Второе заседание Совета министров, посвященное инструкции, состоялось только 30 января 1914 г. Оно проходило уже под председательством нового председателя Совета — И. Л. Горемыкина: накануне, 29 января 1914 г., Коковцов получил от царя письмо о своей отставке.

Поводом к заседанию Совета министров 30 января 1914 г. послужили разногласия между Министерством финансов и Государственным контролем и Военным министерством по вопросу об открытии 4-го в России военного артиллерийского училища в Киеве и 2-го военного инженерного училища в Петербурге. Разногласия касались порядка образования и утверждения временных штатов строительных комиссий для надзора за постройкой зданий для новых училищ. Этот вопрос как раз и требовал применения инструкции: Министерство финансов и Государственный контроль считали, что комиссии эти могут быть образованы и штаты их утверждены лишь по предварительному сношению Военного министерства с Министерством финансов и Государственным контролем, а Военное министерство считало, что достаточно представления соответствующего решения Военного Совета непосредственно на утверждение царя без такого сношения. Совет министров указал, что фактически сношение уже состоялось, ибо расходы на содержание этих комиссий входят в сумму общих расходов на все мероприятие и уже представлялись на отзыв Министерства финансов и Государственного контроля, так

³⁰ Там же. Л. 806.

³¹ Там же. Л. 809.

³² Там же. Л. 820—822.

что представлять их во второй раз нет необходимости. Совет министров еще раз подчеркнул, что все меры, вызывающие новые расходы, должны представляться на заключение Министерства финансов и Государственного контроля, и не считал необходимым включать в инструкцию какие-либо специальные указания о наблюдающих строительных комиссиях, ибо этот вопрос был ясно отражен и в Правилах 24 августа 1909 г. и в статьях будущей инструкции. Что же касалось возражений морского министра по проекту, то по обсуждении их в Совете министров часть из них была признана обоснованной и удовлетворена.³³

Проект инструкции из 24 статей с изменениями был еще раз одобрен Советом министров 30 января 1914 г. Журнал Совета министров был утвержден Николаем II 2 марта 1914 г. и, таким образом, инструкция по порядку применения Правил 24 августа 1909 г. вступила в законную силу.³⁴

Инструкция 2 марта 1914 г. по порядку применения Правил 24 августа являлась ведомственным нормативным документом и, в отличие от Правил 24 августа 1909 г., вошедших в Полное собрание законов Российской империи, никогда не публиковалась. Нет ее даже в «Собрании узаконений и распоряжений правительства», несмотря на то что она была утверждена лично Николаем II. Таким образом, инструкция 2 марта 1914 г. по порядку применения Правил 24 августа 1909 г. публикуется автором в настоящем издании впервые. Текст ее находится в РГИА (Ф. 1276. Оп. 4. Д. 10. Л. 837—881). Там же содержится и Свод суждений Совета министров по вопросу о порядке применения ст. 96 Основных государственных законов.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИНСТРУКЦИЯ ПО ПОРЯДКУ ПРИМЕНЕНИЯ ПРАВИЛ 24 АВГУСТА 1909 г., ВЫСОЧАЙШЕ УТВЕРЖДЕННАЯ 2 МАРТА 1914 г.

Ст. 1. Законодательные дела по Военному и Морскому министерствам, подлежащие осуществлению в порядке ст. 96 Основных законов, по имеющие связь с предметами ведения других министерств и Главных управлений, предварительно представления их на Высочайшее утверждение сообщаются на заключение соответствующих ведомств. Разномыслия по таким делам между Военным и Морским министерствами и подлежащими ведомствами вносятся на разрешение Совета министров.

Ст. 2. Законодательные дела, не имеющие связи с предметами общего законодательства, если они возникают по Военному ми-

³³ Там же. Л. 835—836.

³⁴ Там же. Л. 886.

нистерству, но при этом затрагивают интересы Морского министерства и наоборот, представляются на Высочайшее утверждение не иначе, как по произволу предварительных между названными министерствами сношений. Если же министерства сии не придут к согласию, то ранее утверждения в порядке ст. 96 Основных законов соответствующего предположения возбуждавший разномыслие вопрос повергается на разрешение Его Императорского Величества военным или морским министрами, по принадлежности.

Ст. 3. Законодательные дела по Военному и Морскому министерствам, заключающие в себе наряду с предположениями, получающими разрешение в порядке ст. 96 Основных законов, также и предначертания, касающиеся предметов общих законов или требующие изменения, дополнения или отмены оных, получают движение по ст. 96 Основных законов не иначе, как по предварительном рассмотрении в Совете министров. По одобрении Советом министров тех частей сих дел, которые именно касаются предметов общих законов или требуют изменения, дополнения или отмены оных, части сии вносятся на уважение законодательных учреждений. Входящие же в состав упомянутых дел и направляемые в порядке ст. 96 Основных законов мероприятия, если они могут получить осуществление не иначе, как при условии изменения, дополнения или отмены подлежащих общих законов, представляются на Высочайшее утверждение не ранее проведения в общем законодательном порядке предположений об изменении, дополнении или отмене общих законов.

Ст. 4. К числу законодательных по Военному и Морскому министерствам дел, касающихся предметов общих законов, относятся все вообще предположения, основанные на однородных с ними законами началах.

Ст. 5. Предположения о пенсионных правах по должностям, учрежденным в Военном и Морском министерствах в порядке ст. 96 Основных законов, получают утверждение в том же порядке, за исключением случаев установления новых, не предусмотренных действующими узаконениями, пенсионных прав и преимуществ, а равно предоставления вновь учреждаемым должностям пенсионных прав, больших по сравнению с существующими для однородных должностей.

Ст. 6. Законодательные дела, касающиеся гражданского управления казачьих войск и подведомственных военному министру областей, если сии дела не относятся к устройству вооруженных сил Империи и к управлению ими, а также те из законодательных дел, касающихся устройства казачества и управления им как вооруженной силой государства, которые не затрагивают гражданские права населения, вносятся, по предварительном сношении с заинтересованными ведомствами, в Совет министров.

Ст. 7. Законодательные дела, относящиеся собственно к одному Военному или Морскому министерствам, не касающиеся предметов общих законов и не затрагивающие интересов других ведомств, а также не предусматривающие устройство казачества и

управление им как вооруженной силой государства и не затрагивающие гражданских прав населения, подвергаются непосредственно на Высочайшее благоволение военным или морским министром без предварительного сношения с другими ведомствами, если только означенные дела не вызывают расхода из казны.

Ст. 8. К числу направляемых в порядке ст. 96 Основных законов дел, не вызывающих расхода из казны, относятся те мероприятия, которые не требуют расхода ни в момент их осуществления, ни в последующее время.

Ст. 9. Единовременные расходы, связанные с осуществлением законодательных предположений по Военному и Морскому министерствам, если они не обеспечены необходимыми кредитами, испрашиваемыми через законодательные учреждения, могут быть покрыты за счет сбережений по сметам названных министерств либо на точном основании действующих узаконений (ст. 31—33 Сметных Правил 22 мая 1862 г. и ст. 16 Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов 8 марта 1906 г.), либо в порядке ст. 96 Основных законов.

Ст. 10. Все законодательные предположения по Военному и Морскому министерствам, сопряженные с расходами из средств государственного казначейства, покрываемые, в порядке ст. 96 Основных законов, за счет сбережений по сметам Военного и Морского министерств, сообщаются на предварительное заключение Министерства финансов и Государственного контроля. Ответные отзывы по этим делам даются Министерством финансов и Государственным контролем не позднее чем в двухнедельный срок со дня получения ими запросов Военного и Морского министерств. По делам особо сложного свойства, требующим, по сумме вызываемого ими расхода, более тщательного соображения, означенный срок может быть продлен до одного месяца. Могущие возникнуть при упомянутом сношении межведомственные разногласия разрешаются в Совете министров в срок не более двух недель со дня внесения их на уважение Совета министров.

Ст. 11. Сообщаемые на заключение Министерства финансов и Государственного контроля предложения Военного и Морского министерств должны быть сопровождены:

а) соответствующими, имеющими ближайшее отношение к финансовой стороне дела, соображениями, которые изъясняли бы со всей подробностью наиболее существенные части и основные положения намеченных мероприятий и давали бы возможность судить о степени финансовой осуществимости оных, и

б) цифровыми данными, заключающими в себе суммы намеченных расходов и имеющихся сбережений.

В случае неполноты доставленных данных Министерство финансов и Государственный контроль запрашивает в течение предусмотренного предшествующей ст. 10 двухнедельного срока, дополнительные сведения и по получении оных дают в двухнедельный срок свои отзывы. Если же Военное и Морское министерства не признают необходимым сообщить запрошенные у них

дополнительные сведения, то подлежащее дело вносится на рассмотрение Совета министров.

Ст. 12. В случае неполучения в установленные ст. 10 и 11 сроки отзывов Министерства финансов и Государственного контроля Военное и Морское министерства могут представлять подлежащие дела на разрешение Совета министров без таковых отзывов.

Ст. 13. Расходы, связанные с осуществлением законодательных предположений по Военному и Морскому министерствам, могут быть отнесены в порядке ст. 96 Основных законов, лишь на соответственные сбережения, ожидаемые от ассигнований по сметам названных министерств. Под соответственными сбережениями разумеются остатки от таких кредитов, которые по свойству обеспечиваемых ими потребностей принадлежат к одной и той же с предметом новых потребностей группе расходов (перечень групп расходов прилагается).

Ст. 14. На покрытие расходов, связанных с осуществлением законодательных предположений Военного и Морского министерств, могут быть обращаемы, при соблюдении указанных в ст. 13 условий, только такие образовавшиеся по сметам сих министерств остатки, которые либо составляют экономию после окончательного удовлетворения потребностей, предусмотренных при исчислении подлежащих кредитов, либо полученные от прекращения или сокращения действий первоначально намеченных мероприятий, если таковое прекращение или сокращение действия не влечет за собой необходимости в испрошении кредитов по следующим финансовым сметам на осуществление оставшихся невыполненными мероприятиям.

Ст. 15. На покрытие единовременных расходов, связанных с осуществлением законодательных предположений Военного и Морского министерств, могут быть обращаемы сбережения как в единовременных, так и в постоянных расходах. Предположения же, вызывающие новый постоянный расход, могут подлежать осуществлению лишь за счет сбережений от прекращения или сокращения действий мероприятий, связанных с постоянными же ассигнованиями из казны.

Ст. 16. Производство, в порядке ст. 96 Основных законов, расходов за счет сбережений единовременного характера, образовавшихся в составе одного из второстепенных подразделений сметы Военного или Морского министерств, может быть допущено только в тех случаях, если по другим подразделениям подлежащего параграфа не предвидится недостатков, требующих ассигнований сверх отпущенных кредитов.

Ст. 17. Сбережения в кредитах, ассигнованных на издержки оборотного характера, могут служить источником для покрытия производимых в порядке ст. 96 Основных законов расходов лишь постольку, поскольку использование означенных сбережений не сопряжено с сокращением соответствующих оборотных расходов.

Ст. 18. При осуществлении предположений за счет сбережений в кредитах по сметам Военного и Морского министерств потребные для исполнения означенных предположений суммы приурочиваются к тем именно сметным подразделениям, под которые ближе всего подходят новые расходы, покрываемые за счет сбережений.

Ст. 19. В случае передачи попечения о той или иной государственной потребности из ведения Военного или Морского министерств в ведение других Министерств или Главных управлений кредиты, которые ранее отпускались для удовлетворения этой потребности по сметам Военного или Морского министерств, должны быть перенесены, в соответствующем размере, в сметы подлежащих Министерств или Главных управлений.

Ст. 20. Разрешаемые в порядке ст. 96 Основных законов новые расходы по Военному и Морскому министерствам не могут быть относимы на остатки от кредитов, обращенные по заключении смет в общие ресурсы казны.

Ст. 21. В порядке ст. 96 Основных законов, без предварительного испрошения кредитов в общем законодательном порядке могут быть разрешены, по предварительном сношении с Министерством финансов и Государственным контролем, такие по Военному и Морскому министерствам мероприятия, которые сопряжены с расходами, обеспеченными за счет кредитов, исчисленных в сметном порядке, если только вызываемые данными мероприятиями издержки покрываются в пределах соответствующих сметных ассигнований и не имеют неизменным своим последствием усиление сих ассигнований по сметам последующих лет.

Ст. 22. Подкрепление кредитов, оказавшихся недостаточными для удовлетворения предусмотренных по сметам Военного и Морского министерств потребностей, производится в порядке Высочайше утвержденных 22 мая 1862 г. Сметных Правил и изданных в развитие их узаконений, а также Высочайше утвержденных 8 марта 1906 г. Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных.

Ст. 23. При проектах смет Военного и Морского министерств должны быть представлены в законодательные учреждения особые перечни новых постоянных расходов, разрешаемых в порядке ст. 96 Основных законов, за годовой период, предшествовавший составлению смет, с указанием, какие именно сбережения были обращены на покрытие означенных расходов.

Ст. 24. К 1 октября каждого года Военное и Морское министерства сообщают в Министерство финансов и Государственный контроль, сверх упомянутых в ст. 23 перечней, также и перечни мероприятий, осуществленных в порядке ст. 96 Основных законов за предшествовавший отчетному году год и связанных с единовременными расходами из казны.

Summary

The present article is devoted to a question of a delimitation of the plenary power in sphere of military legislation in Russia between the tsar and State Duma in period of so called «duma monarchy» existence — that is in 1906—1917. As known, the question provoked serious governmental crisis in Russia in spring 1909. A «Regulations from 24-th of August 1909» was legislated in consequence of the crisis. The regulations delimited the plenary power between the tsar and the Duma in causes of military questions. However, concrete articles of groups of military expenses, for which was required a permission of the Duma and inside which was possible to transfer money from one article to another, remained indefinite. This problem was solved by promulgation of so called «Instruction from 2-nd of March 1914».

The instruction was an internal document and has never been published. The author publishes the instruction for the first time in supplement to the article.

С. В. ЯРОВ

ДОКЛАДЫ АГИТАТОРОВ КАК ИСТОЧНИК ДЛЯ ИЗУЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРОТЕСТА КРЕСТЬЯН СЕВЕРО-ЗАПАДА СОВЕТСКОЙ РОССИИ В 1918—1919 гг.

Доклады агитаторов довольно редко становились предметом комплексного источниковедческого анализа. Еще реже они оценивались как источник для освещения политической психологии крестьян. В первую очередь здесь сказались цензурные стеснения, определившие и отбор материала исследователями, и акценты в освещении темы. Статья Е. М. Балашова «Крестьянство глазами агитаторов. 1918—1925 гг.»¹ является одной из немногих работ, увидевших свет в последние десятилетия, где эти сюжеты рассматриваются объективно и всесторонне. В настоящей работе предпринята попытка на основании отчетов агитаторов, содержащихся в фондах Центрального государственного архива историко-политических документов Санкт-Петербурга (ЦГАИПД) и Центрального государственного архива Санкт-Петербурга (ЦГА СПб), оценить достоверность самих докладов, выявить их риторические и литературные наслоения, исследовать значение их политических аспектов. Это и позволит ответить на вопросы: насколько доклады агитаторов способны отразить весь спектр политических противоречий в деревне, в чем причины и какова механика искажения информации в отчетах, в какой степени письмо агитаторов было предопределено идеологическими клише.

Определение учреждений, которым направлялись письма агитаторов, — особая источниковедческая проблема. Сами письма зачастую не содержат указаний на то, кому они адресуются. В тех же случаях, когда адресат-учреждение был все же обозначен, нередко искажалось его название. Последнее вызывалось не только тем, что лица, составлявшие отчет, не разбирались в иерархии партийно-государственных институтов, но и тем, что и названия этих институтов не были тогда устоявшимися и быстро менялись.

¹ См.: Северо-Запад в аграрной истории России: Калининград, 1997.