

В 60-е годы правом издания периодических органов воспользовались три городские думы: Петербургская, Одесская и Ростовская-на-Дону. С 1871 г. к изданию своих органов печати приступили также Казанская и Ярославская, с 1877 г. Московская городские думы. В 80-е годы периодические издания начали выпускать городские думы Киева, Кишинева, Томска и Иркутска, причем «Ведомости» Кишиневского и «Известия» Томского городских общественных управлений выходили лишь в течение двух лет.⁸⁹ Таким образом, общее число изданий городских дум, появившихся в течение трех десятилетий и продолжавших выходить до начала 90-х годов, было крайне незначительным. Неблагоприятные цензурные условия были одним из серьезных препятствий, сдерживающих издательскую инициативу городских дум.

Мы попытались проследить общую тенденцию в политике правительства по отношению к изданиям городских учреждений: от бесцензурности к цензуре даже более жесткой, чем для подцензурных изданий, подчиненных одной общей предварительной цензуре. Законодательные меры в этом вопросе были лишь частным проявлением общеполитического курса этих лет, ознаменовавшегося после апрельских событий 1866 г. усилением консервативного направления по всем линиям правительственной политики.

В. С. ДЯКИН

ЧРЕЗВЫЧАЙНО-УКАЗНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РОССИИ (1906—1914 гг.)

Перед исследователем, обращающимся к вопросам политической истории России XIX—XX вв., и в особенности к вопросам внутренней политики царизма, в качестве одной из важных задач встает изучение законодательства не только по существу тех или иных законодательных актов, но и в смысле рассмотрения механизма выработки этих актов, способов их оформления. Такое рассмотрение важно прежде всего для понимания характера самодержавной власти, изменения ее форм и способов функционирования, путей воздействия заинтересованных лиц и общественных слоев на процесс подготовки решений власти и благодаря этому для определения реальных связей и взаимозависимости бюрократического аппарата и господствующих классов. Уяснение механизма действия законодательного аппарата

⁸⁹ Сведения об изданиях городских дум за 1870—80-е годы взяты нами из кн.: Лисовский Н. М. Библиография русской периодической печати. 1703—1900 гг. Пг., 1915.

помогает глубже понять и само существо вырабатываемой этим аппаратом «продукции», увидеть за деталями той или иной формы, приданной закону, отражение борьбы вокруг его содержания.

В условиях неограниченного самодержавия российская законодательная практика не выработала ни точного понятия закона, ни строго определенного порядка оформления актов, имевших реально силу закона. В качестве таковых выступали и подписанные царем указы, и высочайше утвержденные мнения Государственного совета, и документы иного происхождения.¹ После того как в результате революции 1905—1907 гг. в России были созданы законодательные учреждения — Государственная дума и реорганизованный в верхнюю палату Государственный совет — формально все законы подлежали предварительному рассмотрению и утверждению обеих палат, и, таким образом, законом мог считаться лишь документ, прошедший такое утверждение. Однако в действительности авторы Основных законов 23 апреля 1906 г. постарались и в самих Законах, и в связанных с ними Учреждениях Государственной думы и Совета, а также в Правилах о рассмотрении государственной росписи доходов и расходов предусмотреть возможно больше легальных путей для сохранения законодательных прерогатив не только верховной, но и исполнительной власти и для ограничения компетенции Думы.

Проблема взаимоотношений с Думой впервые встала перед российской бюрократией летом 1905 г. в ходе разработки проекта создания совещательной Думы. Поскольку законодательная власть оставалась по-прежнему в руках монарха, вопрос о создании особого механизма для обхода Думы еще не всплыл. Но и министр внутренних дел А. Г. Булыгин, внесший проект Учреждения Государственной думы, и большинство министров понимали, что даже совещательная Дума самим фактом своего существования заставит изменить порядок обсуждения законов, обязательно направляя их через Думу и представляя на утверждение царя только мнение большинства.² В этих условиях наибольшую опасность представители высшей бюрократии усматривали в возможных попытках Думы затянуть обсуждение внесенных в нее законов. Соответственно в проект Учреждения Думы были введены статьи, дававшие власти право понудить Думу закончить

¹ См. об этом: Кочаков Б. М. Русский законодательный документ XIX—XX веков. — В кн.: Вспомогательные исторические дисциплины. Сборник статей. М.—Л., 1937, с. 319—372.

² Соображения министра внутренних дел о порядке осуществления высочайших его величества предубаждений, возвещенных в рескрипте от 18 февраля 1905 г., б. д. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 1, л. 42; Мемория Совета министров, б. д. (до 1 июля 1905 г.). — Там же, л. 506—507.

обсуждение к определенному сроку, а «буде Государственная дума не сообщит к этому сроку своего отзыва», действовать без нее.³

Положение существенно изменилось, когда Манифестом 17 октября 1905 г. царизм вынужден был провозгласить создание законодательной Думы. Теперь проблема взаимоотношений верховной власти, стремившейся урезать законодательные права Думы в свою пользу, с создаваемым народным представительством встала перед авторами проектов Учреждения Думы и Основных законов очень остро. Поиски велись в двух направлениях — в общем ограничении прерогатив Думы, сохранении ряда важнейших сфер законодательной деятельности за короной и во введении чрезвычайно-указного права, дававшего короне и исполнительной власти возможность вторгаться и в пределы компетенции Думы.

Чрезвычайно-указное право не являлось отличительной особенностью российских Основных законов. Автор наиболее обстоятельного исследования, рассматривавшего это право применительно к России, Я. М. Магазинер видел его истоки в статье 14-й французской конституции 1814 г. и полагал, что именно оттуда аналогичные статьи перешли в конституции германских государств, данные в начале XIX в.⁴ Эти конституции предоставляли монарху право издавать указы, «которых настоятельно требуют интересы государственного блага и преходящая цель которых благодаря промедлению могла бы утратить всякое значение».⁵ В конституциях, принятых после французской революции 1830 г., чрезвычайно-указное право стало более ограничиваться. Возможность его применения ставилась в зависимость от последующего внесения указов на рассмотрение палат при коллективной ответственности всех министров.⁶ Сходные статьи имелись в конституциях Австро-Венгрии, Японии, Болгарии и Дании. Напротив, в конституциях европейских республик, а также таких монархий, как Бельгия, Швеция, Норвегия, Нидерланды, Испания, общее чрезвычайно-указное право отсутствовало. Республиканские конституции предусматривали лишь частное чрезвычайно-указное право, разрешавшее власти в исключительных обстоятельствах приостанавливать действие строго ограниченного круга законов, главным образом о личных свободах.⁷

Уже самый перечень стран, в которых чрезвычайно-указное право нашло распространение, показывает, что оно связано

³ Учреждение Государственной думы (проект), б. д. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 1, л. 104.

⁴ Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право в России. СПб., 1911, с. 21.

⁵ Там же, с. 155.

⁶ Алексеев А. С. Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение. М., 1913, с. 14—15.

⁷ Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право..., с. 37.

своим происхождением и развитием с государственным устройством дуалистического типа, когда наряду с народным представительством существует министерство, ответственное не перед этим представительством, а перед короной, и когда за короной сохраняется значительная законодательная инициатива. Конституции, содержавшие статьи о чрезвычайно-указном праве, являлись обычно октроированными.

С чисто формальной стороны чрезвычайно-указное право, поставленное в зависимость от последующего согласия законодательных палат, не отрицало конституционных гарантий. Анализируя букву соответствующей статьи российских Основных законов, С. А. Котляревский писал, что в ней нет «специального стремления ограничить права народного представительства».⁸

К тому же выводу приходил и Г. Штильман, отмечавший, что по букве закона в чрезвычайно-указном порядке «могут быть... регулируемы только те вопросы, разрешения которых нельзя отложить до момента созыва ближайшей Думы», и дело заключается лишь в том, как этот закон применяется в действительности.⁹ Но уже Я. М. Магазинер, тоже писавший о постепенной ассимиляции конституционным строем чрезвычайно-указного права, которое превращается в «средство восполнения недочетов представительных учреждений»,¹⁰ должен был признать, что, хотя юридически это право исходит из презумпции последующего согласия палат на проводимые в их отсутствие меры, исторически (не только в России) оно связано именно с презумпцией их несогласия.¹¹ Он приходил поэтому к выводу, что чрезвычайно-указное право является «специфическим образованием псевдоконституционализма: политически еще мощный абсолютизм, вынужденный дышать в новой атмосфере, создает себе как бы органы приспособления к новой среде».¹² В статье С. А. Алексеева, написанной позже перечисленных выше работ и в какой-то мере подводившей итог и правоведчески-догматического анализа чрезвычайно-указного права, и его практического применения в России, делался еще более резкий и, на наш взгляд, наиболее правильный вывод, что это право «не уживается с развитым конституционным строем»¹³ и что оно возможно лишь в конституционном государстве особого типа, «которое своим основным началом признавало бы не верховенство закона, а суверенитет

⁸ Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских основных законов. М., 1912, с. 61.

⁹ Штильман Г. Внепарламентское законодательство в конституционной России. СПб., 1908, с. 21.

¹⁰ Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право..., с. 23.

¹¹ Там же, с. 29.

¹² Там же, с. 35.

¹³ Алексеев С. А. Происхождение чрезвычайно-указного права..., с. 4.

монарха» и в котором «участие парламента в законодательной деятельности отнюдь не изменяет самого существа закона как предписания монарха».¹⁴

В марксистской литературе подобное государственное устройство, представляющее собой «как современную форму разложения старой абсолютной монархии, так и форму существования бонапартистской монархии», получило название «мнимого конституционализма».¹⁵ В. И. Ленин писал, что к началу XX в. и в России «...последняя форма полуфеодального, полупатриархального самодержавия изжила себя. Переход к представительным учреждениям национального масштаба стал необходимостью...».¹⁶ Подчеркивая это, В. И. Ленин неоднократно констатировал незавершенность такого перехода. Называя период третьиюньской монархии «конституционно-монархическим „зигзагом“», «монархически-конституционным поворотом»¹⁷ в истории России, В. И. Ленин следующим образом характеризовал смысл этого поворота: «Старое крепостническое самодержавие развивается, превращаясь в буржуазную монархию, прикрывающую абсолютизм лжеконституционными формами».¹⁸

Одним из характерных для России проявлений прикрытия абсолютизма конституционными формами и было использование проверенного опытом европейских псевдоконституционных государств немецкого типа чрезвычайно-указного права.

В середине декабря 1905 г. Николаю были представлены, а 18 декабря переданы им председателю Государственного совета Д. М. Сольскому три проекта Основных законов.¹⁹ Два из них — составленный А. П. Саломоном и флигель-адъютантом царя А. Ф. Гейденом при участии того же Саломона²⁰ — были плохо разработаны и не содержали статей, регулирующих взаимоотношения властей. Основной проект был подготовлен в Государственной канцелярии под руководством товарища государственного секретаря П. А. Харитонова, сосредоточившего в своих руках

¹⁴ Там же, с. 11.

¹⁵ Маркс К. и Энгельс Ф. Соч., т. 18, с. 254.

¹⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 17, с. 346.

¹⁷ Там же, т. 16, с. 20.

¹⁸ Там же, т. 17, с. 325.

¹⁹ Дата представления проектов Николаю неизвестна. Мы исходим из предположения, что это могло произойти 16—17 декабря, поскольку 16 декабря завершился очередной (второй) этап совещания, разработавшего новое Учреждение Государственного совета и в связи с этим занимавшегося и Основными законами (см.: Мемория совещания. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 19, л. 8). Время передачи проектов Сольскому устанавливается запиской П. А. Харитонова, приложенной к ним (там же, д. 23, л. 1).

²⁰ Проект Основных законов Российской империи. Составил Ал. Саломон. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 23, л. 11—50; Проект Основных государственных законов Российской империи. — Там же, л. 51—78. — Без автора. Авторство устанавливается запиской П. А. Харитонова (там же, л. 184б).

делопроизводство всех совещаний, обсуждавших планы преобразования государственного строя России. Позднее С. Ю. Витте называл Харитонову автором первоначального проекта Основных законов.²¹

В числе «материалов, бывших в виду при составлении проекта», Харитонов приложил брошюру «Основной государственной закон Российской империи», изданную «Союзом освобождения», и проект, опубликованный «Русскими ведомостями» 6 июля 1905 г. В обоих либеральных проектах имелись специальные статьи, воспевавшие чрезвычайно-указное законодательство. В брошюре «Союза освобождения» это специально обосновывалось ссылкой на опыт Австро-Венгрии, где корона злоупотребляла таким законодательством.²² Тем не менее именно ст. 14-я австро-венгерской конституции была взята Харитоновым за образец для его проекта, введившего в российские Основные законы институт чрезвычайно-указного права. Ст. 49-я харитоновского проекта гласила: «Когда в перерыве сессий Государственной думы и Государственного совета чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения ее в законодательном порядке, мера сия может быть принята по именному высочайшему указу с тем, однако, чтобы она не вносила изменений в Основные государственные законы и не влекла за собою отчуждения государственных имуществ. Такие указы должны быть скреплены председателем Совета министров. Указы эти теряют силу закона, если в течение первых двух месяцев после возобновления сессий Государственной думы и Государственного совета они не будут в оные внесены и если затем Государственная дума или Государственный совет откажут в одобрении таковых указов».²³

В январе 1906 г. обсуждение будущих Основных законов было продолжено в совещании статс-секретарей Государственного совета под председательством государственного секретаря Ю. А. Икскуля.²⁴ В нем статья о чрезвычайно-указном законодательстве, получившая 56-й порядковый номер, подверглась значительной переработке. Из первоначального варианта Харитонova было убрано указание на необходимость скрепы председателя Совета министров. Если харитоновский проект предусматривал, что в течение двух месяцев после возобновления сессии палат на их утверждение должны быть внесены сами указы, проведенные во

²¹ С. Ю. Витте — Г. Сазонову, б. д. (вскоре после назначения Харитонova государственным контролером, сентябрь 1907 г.). — ЦГИА СССР, ф. 1659, оп. 1, д. 23, л. 13.

²² Основной государственный закон Российской империи. Проект русской конституции, выработанный группой членов «Союза освобождения». Париж, 1905, с. 14—15.

²³ Основные государственные законы (проект). — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 23, л. 8.

²⁴ Записка Харитонova, б. д. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 23, л. 159.

внедумском порядке, то в новом варианте говорилось о внесении в Думу «соответствующего принятой мере законопроекта (курсив наш, — В. Д.)».²⁵ Обе поправки существенно расширяли возможности маневра для исполнительной власти, давая право публиковать чрезвычайные указы за скрепой любого министра и видоизменять их перед внесением в Думу в зависимости от предвидимой реакции на проведенный без ее согласия указ. Единственный из участников совещания А. Г. Тимрот (исполняющий должность статс-секретаря Государственного совета в отделении промышленности, наук и торговли) внес поправку, сужающую возможность применения статьи, предложив приурочить право проведения чрезвычайных указов не к «перерыву сессий», а к «перерыву между двумя сессиями».²⁶ Такая поправка предотвращала временный роспуск Думы специально для осуществления внедумского законодательства, но именно потому она и была отвергнута.

Дальнейшее обсуждение Основных законов состоялось на совещании 14 и 16 февраля под личным председательством Николая. Статья о чрезвычайно-указном праве вызвала на этом совещании критику с двух сторон: А. А. Сабуров считал, что она «представляет мало гарантий» для власти, а Н. С. Таганцев предложил вообще исключить ее как не имеющую отношения к обсуждаемым государственным преобразованиям, поскольку речь в ней идет не о законах, а о чрезвычайных правилах. Эта завуалированная попытка предотвратить возможность чрезвычайного законодательства резко контрастировала с общим духом выработывавшихся Основных законов, а подлинный смысл интересующей нас статьи был подчеркнут словами Витте: «Поставить палку в угол необходимо».²⁷

Результатом совещания 14 и 16 февраля явился Манифест 20 февраля и новое Учреждение Государственного совета, дававшее ему статус верхней законодательной палаты. В текст манифеста был внесен и раздел о чрезвычайно-указном законодательстве, в общем совпадавший с текстом планируемой статьи Основных законов, однако с двумя весьма знаменательными изменениями. Слова о перерыве сессии Думы были заменены еще более неопределенным понятием «прекращение занятий» Думы, дававшим простор для расширительных толкований. Кроме того, Витте и Икскулем было вычеркнуто упоминание о Государственном совете, что создавало юридическую основу для роспуска

²⁵ Основные государственные законы. Проект, исправленный по заключениям Совещания 14 января 1906 г. и разосланный членам совещания для добавления замечаний. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 23, л. 335.

²⁶ Там же, л. 341 (экз. А. Г. Тимрота).

²⁷ Протокол заседаний под личным его императорского величества председательством для рассмотрения предложенных в Учреждениях Государственного совета и Государственной думы изменений. 14 и 16 февраля 1906 г. СПб., 1906, с. 16.

Думы при продолжении сессии Государственного совета.²⁸ Наконец, по настоянию А. Д. Оболенского и Витте в манифест была внесена оговорка о том, что обязательность проведения законов через Думу наступает лишь с момента первого созыва ее, и, таким образом, все законы, которые будут опубликованы ранее, не являются чрезвычайными-указными и не подлежат ее утверждению.²⁹

Дальнейшее обсуждение Основных законов было по настоянию Витте перенесено в Совет министров.³⁰ При этом Витте раскритиковал уже подготовленный проект за то, что тот, «с одной стороны, содержит несколько статей таких, которые допустить опасно, а с другой стороны, не содержит таких положений, которые при новом порядке вещей являются безусловно необходимыми». Витте при этом особо подчеркнул, как важно определить, «что такое закон и что такое постановление (декрет), издаваемый в порядке верховного управления», поскольку при прежнем порядке почти все постановления проходили через Государственный совет и принимали форму закона.³¹ В этом последнем утверждении Витте был прав, и, как показало дальнейшее, необходимость оформлять как закон многие мелкие дела текущего управления вызывала большие трудности и усиливала и без того существовавшую тенденцию правительства широко прибегать ко всем видам внедумского законодательства. Однако Совет министров вскоре же расписался в неспособности «точно разграничить по содержанию своему законы от повелений» (а о делах текущего управления, возможно, и не подумал) и предложил лишь как можно подробнее (т. е. шире) определить области, «в коих верховная власть осуществляется единолично».³²

Ни в заседаниях Совета министров 10—19 марта, ни в особом совещании 7—13 апреля 1906 г. под председательством Николая, посвященном Основным законам, статья о чрезвычайном-указном праве не подвергалась дополнительному обсуждению (и лишь неоднократно меняла свой порядковый номер). В окончательный

²⁸ Манифест 20 февраля 1906 г. Корректирный вариант от 16 февраля. Экземпляры Икскуля и Витте. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 19, л. 116, 151. — Тимрот снова предложил написать, что чрезвычайное законодательство допускается лишь во время перерыва между двумя сессиями (Манифест 20 февраля 1906 г. Корректирный вариант от 17 февраля. Экземпляр Тимрота. — Там же, л. 198), но его поправка, разумеется, снова была отвергнута.

²⁹ Витте — Харитонову, 18 февраля 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 19, л. 302; Записка Оболенского от 18 февраля 1906 г. — Там же, л. 303—304.

³⁰ Всеподданнейший доклад Сольского 22 февраля 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 1, д. 23, л. 385—386; Всеподданнейший доклад Витте 2 марта 1906 г. — Там же, ф. 1276, оп. 2, д. 7, л. 1—2.

³¹ Всеподданнейший доклад Витте 2 марта 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 7, л. 1—2.

³² Мемория Совета министров 10, 12, 14, 18 и 19 марта 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 7, л. 154.

текст Основных законов, утвержденный Николаем 23 апреля, она вошла в качестве ст. 45-й, буквально воспроизводившей соответствующий раздел Манифеста 20 февраля.³³ В дальнейшем в кодификационном порядке в Основные законы были введены разделы о порядке наследования престола и др., за счет чего они были расширены, а статья о чрезвычайно-указном праве стала 87-й.³⁴

Ст. 87-я стала применяться правительством П. А. Столыпина сразу после разгона I Думы, причем в очень широких масштабах. За период первого междудумья (8 июля 1906—19 февраля 1907 г.) в чрезвычайно-указном порядке было проведено 60 постановлений,³⁵ затрагивавших важнейшие стороны жизни страны и распадавшихся с некоторой долей условности на четыре категории.

14 постановлений были связаны с осуществлением карательной политики царизма. Из них четыре — законы о военно-полевых судах, о предупреждении побегов заключенных, об усилении ответственности за противоправительственную агитацию среди войск и об ответственности за восхваление преступных деяний в речи и в печати — непосредственно изменяли уголовное законодательство, предоставляли в распоряжение властей новые юридические основания для преследования участников революционного движения. Остальные постановления этой группы касались административной стороны дела, вводя временные генерал-губернаторские управления в отдельных районах и утверждая штаты этих управлений и полиции.

18 временных законов были посвящены реформам, осуществлявшимся кабинетом Столыпина в рамках его программы «успокоения» и модернизации политического и социального строя России. Важнейшее место среди них занимали аграрная реформа (7 постановлений), отмена некоторых правовых ограничений

³³ Собрание Указаний и распоряжений правительства, 1906, Отд. I, № 98, с. 103.

³⁴ Свод законов Российской империи. Том первый. Свод основных государственных законов. Издание 1906 года. СПб., 1906, с. 20. — В окончательном виде статья гласила: «Во время прекращения занятий Государственной думы, если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном, Совет министров представляет о ней государю императору непосредственно. Мера эта, однако, не может вносить изменений ни в Основные государственные законы, ни в Учреждения Государственного совета или Государственной думы, ни в постановления о выборах в Совет или в Думу. Действие такой меры прекращается, если подлежащим министром или главноуправляющим отдельной частью не будет внесен в Государственную думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы соответствующий принятой мере законопроект или его не примут Государственная дума или Государственный совет».

³⁵ Сборник постановлений, изданных в порядке статьи 87-й Основных государственных законов, с указанием отношения этих постановлений к правилам действующего свода законов. 1906—1907 гг. СПб., 1907.

крестьян и изменение вероисповедной политики (6 постановлений).

Самой большой численно была группа постановлений, относившаяся к делам текущего управления (24 — из них 12 по вопросам финансовой и торгово-промышленной политики). Однако значимость этих постановлений была, напротив, наименьшей, а чрезвычайность обстоятельств, вызвавших применение ст. 87-й, в ряде случаев являлась сомнительной. Спешность постановлений по торгово-промышленным делам определялась в основном необходимостью продлить истекающие сроки действия договоров с отдельными фирмами (на осуществление пароходства по Лене и т. п.). Среди финансовых постановлений было Положение Совета министров, утвержденное 8 февраля 1907 г., об отмене личной подати с жителей Измаильского уезда Бессарабской губернии. Подать эта взималась по закону, оставшемуся со времен румынского управления, и разговоры об ее отмене велись с 1881 г.³⁶ В числе других мер по ст. 87-й было проведено и утверждение уставов Харьковского и Киевского художественных училищ и Рижской художественной школы. Эти учебные заведения благополучно существовали без утвержденных уставов уже пять лет, но осенью 1906 г. министру двора В. Б. Фредериксу, в чьем ведении они находились, вдруг стало невтерпёж, и он попросил утвердить уставы в чрезвычайно-указном порядке.³⁷ Так задуманная для экстренных государственных надобностей система чрезвычайного законодательства с первых же месяцев стала применяться для ускорения рутинной бюрократической волокиты.

Наконец, четвертая группа постановлений (их было 4), проведенных по ст. 87-й, относилась к делам военного ведомства. Три из них были посвящены второстепенным вопросам, а указ 6 ноября 1906 г. отстранял от отбывания воинской повинности лиц, привлеченных к дознанию и находящихся под гласным надзором.³⁸ Этот указ, имевший целью предотвратить попадание в армию «неблагонадежных» элементов, был, таким образом, связан с группой постановлений карательного свойства.

В зависимости от значения, которое правительство хотело придать соответствующей мере, постановления по ст. 87-й обнародовались в форме либо именных высочайших указов, либо высочайше утвержденных Положений Совета министров.

³⁶ Правда, причиной, побудившей поторопиться, было «крайне неспокойное настроение массы населения в уезде», как стыдливо назван был подъем крестьянских волнений (Журнал совещания по вопросу об отмене взимаемой с населения Измаильского уезда Бессарабской губернии личной подати. Заседание 19 ноября 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 282, л. 34). В этом смысле отмена подати примыкала к группе постановлений, связанных со столыпинскими реформами.

³⁷ Аналогичные уставы утверждались в дальнейшем простыми постановлениями министров без оформления специальным законом.

³⁸ Сборник постановлений... с. 67—68.

Применение чрезвычайного законодательства началось, естественно, с карательных мероприятий. Вопрос о создании ускоренных военно-полевых судов для расправы над участниками революционного движения и о передаче военным судам дел гражданских лиц, обвиняемых в революционной пропаганде в армии, был поднят еще в декабре 1905 г. главным военным прокурором В. П. Павловым. Тогда его предложения были отвергнуты: последнее — Николаем,³⁹ а первое — Советом министров,⁴⁰ возможно, тоже в связи с позицией царя, не отразившейся, однако, в известных нам документах. Но в июле 1906 г. именно Николай выступил инициатором возобновления дела. 26 июля он предложил министру юстиции И. Г. Щегловитову разработать и внести в Совет министров закон об усилении ответственности за пропаганду в армии.⁴¹ На следующий день он заявил военному министру А. Ф. Редигеру, просившему об отмене смертной казни для одного из осужденных, что «смертная казнь в настоящее время является, к сожалению, неизбежной», и повелел ввести ускоренное судопроизводство, при котором казнь совершалась бы не позже, чем через 48 часов после привлечения к суду, дабы осужденные на смерть «не томилась долгие сроки в ее ожидании».⁴² В соответствии с прямым приказом царя Совет министров 8 августа принял Положение об усилении ответственности за распространение среди войск противоправительственных учений и суждений и о передаче в ведомство военных и военно-морских судов дел по означенным преступным деяниям,⁴³ а 17 августа Положение об учреждении военно-полевых судов.⁴⁴ Оба эти Положения были утверждены Николаем соответственно 18 и 19 августа и немедленно опубликованы.⁴⁵

Вслед за тем 30 сентября Николай утвердил Положение о мерах по предупреждению побегов, предусматривавшее право полиции и тюремных властей практически без ограничений заковывать заключенных в кандалы.⁴⁶ В декабре по инициативе Щегловитова был проведен по ст. 87-й закон об установлении уголовной ответственности за восхваление преступных деяний в речи или

³⁹ См. его помету на всеподданнейшем докладе Витте 25 декабря 1906 г. (ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 1, д. 93, л. 24).

⁴⁰ См. помету Витте на черновой рукописи, представляющей по содержанию проект Особого журнала Совета министров 13 декабря 1906 г. (ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 1, д. 92, л. 1—2).

⁴¹ Представление министра юстиции в Совет министров 5 августа 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 167, л. 2.

⁴² А. Ф. Редигер — П. А. Столыпину, 27 июля 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 1, д. 92, л. 11.

⁴³ Особый журнал Совета министров 8 августа 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 167, л. 7.

⁴⁴ Особый журнал Совета министров 17 августа 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 1, д. 92, л. 32.

⁴⁵ Собрание Узаконений..., 1906, Отд. I, № 204, ст. 1349; № 206, ст. 1361.

⁴⁶ Сборник постановлений..., с. 20.

печати. Принятие его (точнее, введение в действие соответствующих статей правил о печати, подготовленных в 1903 г., но не приобретших силы закона) мотивировалось необходимостью бороться «с неоднократно бывавшими случаями восхваления в печати преступников, как например лейтенант Шмидт, Спиридонова».⁴⁷

Начиная свою деятельность в качестве главы правительства с чрезвычайных мер по подавлению революции, Столыпин не мог не сознавать, что введение «скорострельных» военно-полевых судов и другие карательные законы, проводимые по ст. 87-й, вызовут недовольство в тех кругах, которые были напуганы революцией и искали соглашения с царизмом, но не хотели оказаться причастными к кровавым действиям усмирителей. Кроме того, и сам Столыпин не собирался ограничиваться только военно-полицейским «успокоением», а намеревался провести ряд буржуазных по своему объективному содержанию реформ, направленных на модернизацию политического строя России и создание в лице кулака новой социальной опоры царизма.⁴⁸ 24 августа, сразу после распубликования Положения о военно-полевых судах, Столыпин выступил с правительственной декларацией, в которой не только повторял угрозы беспощадной расправы с революционным движением, но и провозглашал свою программу реформ, часть которой предполагалось осуществить немедленно, в чрезвычайно-указном порядке. В эту часть программы попадали прежде всего аграрная реформа и меры по облегчению положения старообрядцев.⁴⁹

Первым в аграрной серии было постановление о продаже казенных земель в Европейской России для расширения крестьянского землевладения. Предлагая царю проект правил такой продажи, Совет министров не только подчеркивал, что «ввиду желательности скорейшего обеспечения нуждающихся крестьян землею означенные правила необходимо издать в порядке ст. 87», но и рекомендовал обнародовать их «соответственно важному значению принимаемой меры в форме высочайшего указа».⁵⁰ Соответствующий указ был подписан Николаем 27 августа 1906 г. Вслед за тем также в форме высочайших указов были опубликованы постановления о передаче кабинетских земель в Алтайском округе для образования переселенческих участков и о понижении платежей заемщиков Крестьянского поземельного банка.⁵¹ В Особом журнале Совета министров, посвященном последнему

⁴⁷ Особый журнал Совета министров 1 декабря 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 569, л. 341.

⁴⁸ См. об этом подробнее: Дякин В. С. Столыпин и дворянство. (Провал местной реформы). — В кн.: Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Л., 1972, с. 231—274.

⁴⁹ Новое время, 25 августа 1906 г., № 10937.

⁵⁰ Особый журнал Совета министров 22 августа 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 395, л. 94.

⁵¹ Сборник постановлений... с. 18—19, 26—28.

вопросу, снова подчеркивалась неотложность предлагаемой меры, а придание ей указной формы мотивировалось ее «немаловажным политическим значением». ⁵² Во всех этих случаях чрезвычайность обстоятельств была безусловно налицо — массовое революционное движение крестьян вынуждало правительство спешно предпринимать шаги, которые если не вели к реальному уменьшению крестьянского малоземелья, то хотя бы выглядели как меры в этом направлении. Неудивительно, что в Совете министров не возникло разногласий ни по общим принципам намеченных шагов, ни по форме их осуществления. К названным указам примыкало, но было еще менее значительным по своим возможным результатам утвержденное 30 августа Положение Совета министров, разрешавшее Крестьянскому банку при продаже помещичьих земель принимать на себя долги их владельцев Дворянскому банку. ⁵³

Если проведение перечисленных выше мер по ст. 87-й не встретило возражений в Совете министров, то следующий шаг в том же направлении привел к конфликту. Стремясь опять-таки успокоить крестьян мелкими подачками, Столыпин внес предложение разрешить владельцам майоратных и аналогичных им поместий продавать отдельные участки крестьянам, живущим в непосредственном соседстве с такими поместьями. Министры финансов В. Н. Коковцов и торговли и промышленности Д. А. Философов выступили против проведения такой меры в чрезвычайно-указном порядке. Они напоминали, что создание майоратных имений было задумано как важное политическое дело и преследовало цель сохранить помещичье землевладение, а потому «упразднение означенного института представляется столь коренной мерой, что она не может быть осуществлена в чрезвычайном порядке ст. 87... Такой крупный шаг не должен быть принят Советом министров на свою ответственность, а проведен в общем законодательном порядке — с одобрения Государственной думы и Государственного совета». Коковцов и Философов отрицали и наличие спешности в деле, поскольку для обеспечения крестьян уже выделены казенные земли, а помещики предложили Крестьянскому банку для продажи 1/6 своих имений, и землеустроительным комиссиям хватит работы по распределению этих земель на много лет. «Поэтому, — настаивали Коковцов и Философов, — включение в состав помянутого земельного фонда еще земель заповедных имений не может быть по справедливости признано неотложным». ⁵⁴ Последний аргумент был неверен, ибо казенные земли выделялись в основном в северных и восточных губерниях Европейской России, наибольшую готовность продать

⁵² Особый журнал Совета министров 10 октября 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 248, л. 45.

⁵³ Сборник постановлений..., с. 17.

⁵⁴ Особый журнал Совета министров 26 сентября 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 402, л. 52—54.

свои имения и бежать из деревни проявляли помещики Центра, тогда как майоратные владения располагались главным образом в польских и западных губерниях. Впрочем, как будет видно из дальнейшего, Коковцов аргументами против проведения ряда столыпинских реформ по ст. 87-й прикрывал свое несогласие с ними по существу.

Большинство кабинета не согласилось с позицией Коковцова и Философова. Оно записало в журнале Совета, что необходимо думать в данный момент прежде всего о наделении крестьян землей «непрестанно подтверждается самою жизнью, с требованиями которой нельзя не считаться».⁵⁵ Весьма любопытен и показателен для переживаемого страной времени еще один довод, выдвинутый большинством Совета в пользу действий в порядке ст. 87-й: отход от прежней политики в вопросе о майоратах не вызовет возражений в Думе, ибо «можно почти безошибочно предполагать, что будущая Государственная дума вследствие особенностей нашего избирательного закона будет по составу своему демократическою, а потому едва ли она окажется склонною к защите привилегий дворянского сословия».⁵⁶ 21 октября мнение большинства было утверждено Николаем.

Столкновение из-за майоратов было лишь прелюдией к разногласиям, вызванным главной из задуманных Столыпиным реформ — разрушением общины. Внося проект в Совет министров, Министерство внутренних дел сразу же предложило прибегнуть к чрезвычайному законодательству. «Нельзя ожидать, — говорилось в представлении Министерства внутренних дел, — чтобы пересмотр крестьянского законодательства состоялся в установленном Манифестом 17 октября 1905 г. порядке немедленно по созыве Государственной думы. Пересмотр этого сложного законодательства представляется настолько трудным, что потребует несомненно весьма продолжительного времени».⁵⁷ Но, признавая законы о крестьянах сложными, а пересмотр их трудным, Столыпин предлагал тем не менее провести его «сплеча», разъяснив ст. 12-ю Общего положения крестьянского таким образом, чтобы она не мешала выходу из общины. Слово «разъяснить» вообще приобрело в российской практике несвойственное ему содержание, и сенатские «разъяснения» законов и выборов означали на деле их отмену. Теперь Столыпин предлагал использовать испытанный метод «разъяснения» на уровне высочайшего указа. Безоглядная чрезвычайность меры соответствовала и чрезвычайности цели: именно разрушение общины должно было, по мысли его инициаторов, перенести борьбу за землю в среду самого крестьянства и отвлечь его взор от помещичьих имений.

⁵⁵ Там же, л. 54.

⁵⁶ Там же, л. 56.

⁵⁷ Представление Министерства внутренних дел в Совет министров 1 октября 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 406, л. 4.

Однако взгляд на общину как на опору царизма был еще далеко не изжит в бюрократических верхах, что сказалось и на обсуждении вопроса в Совете министров. Противником Столыпина вновь выступил Коковцов, поддержанный на этот раз Оболенским и главноуправляющим землеустройством и земледелием Б. А. Васильчиковым. При этом опять в качестве прикрытия явного несогласия по существу использовались аргументы против применения ст. 87-й, формулируемые так, будто их высказывают убежденные конституционалисты (поза, особенно неприличествующая Коковцову, который всего полутора годами позже публично выразит удовлетворение, что в России, «слава богу, нет парламента»). Впрочем, на позиции Коковцова, Оболенского и Васильчикова сказывался и действительный страх перед легко предвидимым сильным недовольством крестьян и их представителей во II Думе.

Три министра подняли общий вопрос о границах применения ст. 87-й и справедливо (если отвлечься от двусмысленности их позиции) подчеркнули: «...пользоваться этой статьей, переносящей на исполнительную власть несвойственные ей полномочия законодательных учреждений, необходимо с большой осторожностью для случаев действительно чрезвычайных и не возбуждающих притом особых сомнений относительно решения, которое должно быть принято».⁵⁸ В случае с ломкой общины три министра отрицали наличие обоих указанных ими признаков. «Даже, — настаивали они, — признавая необходимость и целесообразность этой реформы, носящей все признаки преобразования органического, предопределяющего в известном направлении весь последующий ход крестьянского законодательства, трудно было бы утверждать, что эта мера не терпит ни малейшей отсрочки и что ее нельзя даже отложить на четыре месяца, остающихся до возобновления действия законодательных учреждений, когда она может быть осуществлена в нормальном порядке, не навлекая на правительство справедливых нареканий в превышении предоставленных ему законом правомочий».⁵⁹

«Конституционная» ссылка Коковцова, Оболенского и Васильчикова на возможность проведения закона в нормальном порядке опровергалась их же аргументом о наличии серьезных разногласий по данной проблеме между различными политическими кругами, вследствие чего неблагоприятно «без крайней к тому надобности торопливо разрушать тот фундамент, на котором веками зижделось все бытие нашего крестьянства», ибо это приводит к недовольству не только «крайних», но и «умеренных» партий, а главное — самого крестьянства.⁶⁰ Явно не видя «крайней к тому надобности», три министра признали нужным «облегчить»

⁵⁸ Особый журнал Совета министров 10 октября 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 406, л. 139.

⁵⁹ Там же, л. 140.

⁶⁰ Там же, л. 141.

«постепенное упразднение» общины, но занесли в журнал Совета министров, что они «категорически возражают против возможности осуществить подобную меру в порядке законодательства временного и вследствие сего полагают: рассмотрение представленного министром внутренних дел законопроекта отложить».⁶¹

Большинство Совета не могло противопоставить позиции трех министров формальных доводов, юридически оправдывающих применение ст. 87-й, да и не собиралось делать это, подчеркивая политическую сторону проблемы. Без выдела из общины и без права оформления покупки и продажи наделных земель, напоминали Столыпин и поддерживавшие его члены кабинета, тормозятся все остальные меры по землеустройству и «нельзя удовлетворить земельного голода, так как он искусственно обостряется под влиянием совершенно посторонних причин, ничего общего с действительной нуждой крестьян не имеющих», между тем как только при одновременном осуществлении всех намеченных мероприятий «можно надеяться на ослабление земельного голода, а в связи с этим и на успокоение населения».⁶² Николай, еще недавно выступавший за сохранение общинного землепользования, согласился с мнением большинства, и правила о выходе из общины были 9 ноября опубликованы в форме высочайшего указа.⁶³

Логическим следствием разрушения общины и превращения наделных земель в частную собственность было предоставление крестьянам права продавать их или закладывать в Крестьянском банке. Против проведения закона об этом по ст. 87-й снова выступил Коковцов. Продолжая становиться в позу защитника законности, он указывал: «По точному смыслу... статьи она имеет в виду лишь такие меры, необходимость которых вызывается какими-либо чрезвычайными обстоятельствами и которые могут быть отменены, если они не будут одобрены законодательными учреждениями». Коковцов абсолютно справедливо подчеркивал, что залог наделных земель вызывается не чрезвычайными государственными обстоятельствами, а постоянными потребностями экономического оборота и что прежде, чем закладывать наделы, их надо выделить из общины, а поскольку это еще не сделано, не к чему спешить и с данным законопроектом. Но для самого Коковцова главное было в другом: «раз решившись на принятие этой меры, трудно будет повернуть крестьянское законодательство на прежний путь».⁶⁴ Совет министров вновь со ссылкой на «гроз-

⁶¹ Там же, л. 142.

⁶² Там же, л. 144. — Во всех этих рассуждениях, разумеется, не упоминалось о такой причине земельного голода крестьян, как сохранение помещичьих имений.

⁶³ Сборник постановлений..., с. 91—97.

⁶⁴ Особый журнал Совета министров 17 октября 1906 г. (Проект). — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 247, л. 124—125. — Из окончательного варианта журнала было убрано упоминание о незаконности выдела (там же, л. 214).

ные события» аграрных волнений отверг возражения Коковцова,⁶⁵ и 15 ноября постановление о ссудах из Крестьянского банка под залог наделных земель тоже было опубликовано в форме указа.⁶⁶

Такая же форма была придана и опубликованному 5 октября постановлению «об отмене некоторых ограничений в правах сельских обывателей и лиц других бывших податных сословий»,⁶⁷ тесно связанному со всем аграрным законодательством и частично ликвидировавшему унизительные правовые ограничения крестьян.

Сходным образом проходило обсуждение в Совете министров правил об обеспечении нормального отдыха служащих в торговых заведениях, складах и конторах. Эти правила впервые вводили какое-то нормирование труда обширной группы населения России. Попытка провести эти правила была предпринята Министерством торговли и промышленности в январе 1906 г., когда оно внесло их в еще не реформированный Государственный совет. Последний, однако, уклонился, заявив, что «только Государственная дума, в которой представлены все слои населения, может располагать необходимыми данными для справедливого разрешения изъясненного вопроса».⁶⁸ В ноябре 1906 г. Философов вновь поставил вопрос перед Советом министров, ходатайствуя о проведении правил по ст. 87-й. Против выступил тот же Коковцов, на этот раз в союзе с Иксулем. В их аргументации наличествовали и псевдоконституционный момент — меру, затрагивающую столь широкий круг людей, проводить «исключительно бюрократическим путем вне установленного законодательного порядка... особенно неудобно», — и формальная ссылка на позицию Государственного совета, уже отказавшегося однажды решать вопрос помимо Думы. Но главным было, очевидно, другое — Коковцов и Иксуль напоминали, что в случае урегулирования условий труда торговых служащих рабочие тоже могут возбудить свои требования.⁶⁹ Формальные возражения, таким образом, снова прикрывали несогласие по существу.

Совет министров и в данном случае отверг возражения. Ссылка на Государственный совет была парирована указанием, что он высказывал свое мнение до созыва I Думы, а теперь «по

⁶⁵ Там же, л. 125.

⁶⁶ Сборник постановлений..., с. 98—102. — Коковцов, однако, тянул с выработкой конкретных правил о залоговой операции, ссылаясь на заведомо отрицательное отношение к стольщинской аграрной реформе большинства II Думы (Коковцов — Васильчикову, 9 апреля 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 247, л. 269). Это вызвало резкий протест Столыбина (см. его помету на письме Васильчикова к нему 25 апреля 1907 г. (там же, л. 265)).

⁶⁷ Сборник постановлений..., с. 21—25.

⁶⁸ Особый журнал Совета министров 3 ноября 1906 г. (Проект). — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 118, л. 139—140.

⁶⁹ Там же, л. 141. — В окончательном тексте резкость возражений была несколько приглушена.

опыту известно, как трудно рассчитывать на быстрое рассмотрение даже весьма важных законопроектов в Государственной думе». По существу же, констатировал Совет министров, «скорейшее принятие мер, способствующих устранению той обостренности, которая бесспорно замечается ныне в отношениях между торговцами и их служащими и которая столь недавно еще выразилась почти повсеместными забастовками этих последних, представляется потребностью неотложною» и должно быть проведено по ст. 87-й.⁷⁰ Снова чрезвычайность обстоятельств определялась революцией. 15 ноября соответствующее Положение Совета министров и аналогичное Положение, касавшееся служащих в ремесленных заведениях, были утверждены Николаем.⁷¹

Большие разногласия в связи с вероисповедными реформами (порядок образования и действия старообрядческих и сектантских общин, узаконение незарегистрированных браков старообрядцев и браков, заключенных по обрядам инославных и иноверных исповеданий лицами, числившимися в православных до 17 апреля 1905 г., и др.) касались их существа, а не формы проведения. В этом случае все министры сходились на том, что «великое значение милости» указа 17 апреля 1905 г. о веротерпимости «не должно ослабляться дальнейшим промедлением в деле издания соответственных законов» и «предположения по сему предмету министра внутренних дел столь важны и неотложны, что осуществить их необходимо в порядке ст. 87».⁷² Сам же Столыпин мотивировал неотложность своих проектов угрозой «неисчислимых затруднений» в случае промедления и ссылался на уже возникшие «затруднения», о которых ему докладывал наместник на Кавказе.⁷³

Итак, и карательные меры, и проведенные по ст. 87-й реформы преследовали одну цель — «успокоение», подавление революции силой или отдельными уступками. Наличием революционной ситуации в стране вызывалась реально существовавшая чрезвычайность обстоятельств, определявшая обращение правительства к чрезвычайно-указному законодательству.

С открытием 20 февраля заседаний II Думы вступила в действие ограничительная часть ст. 87-й: проведенные по ней постановления не позднее, чем через два месяца (т. е. до 20 апреля), должны были быть внесены в Думу и нуждались в ее одобрении. В правительственной декларации 6 марта Столыпин прямо заявил, что рассчитывает на такое одобрение.⁷⁴ В течение марта —

⁷⁰ Там же, л. 142.

⁷¹ Сборник постановлений..., с. 103—108, 109—112.

⁷² Особый журнал Совета министров 5 сентября и 13 октября 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 597, л. 317.

⁷³ Отношение Министерства внутренних дел в Совет министров 25 августа 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 597, л. 16—2.

⁷⁴ Государственная дума. Второй созыв. Стенографические отчеты, т. I. СПб., 1907, стлб. 108.

апреля 53 законопроекта, соответствующих именным указам и Положениям Совета министров, обнародованным в чрезвычайном порядке, были представлены в Думу. Лишь два из них текстуально несколько отличались от первоначально опубликованных вариантов. Из указа 9 ноября 1906 г. о выходе из общины выпала часть п. 18 отд. I о необходимости погашения выкупного долга, поскольку с 1 января 1907 г. выкупные платежи были отменены.⁷⁵ Некоторым изменениям подверглись правила о нормальном отдыхе торговых служащих, о чем речь будет идти в дальнейшем. Тем не менее, выступая в Думе, Щегловитов снова подчеркивал, имея в виду возможность таких случаев на будущее, что «правительство, вносящее законопроекты, имеет право в законопроекте сделать те или другие отступления от меры, которая была издана в порядке ст. 87, заботясь лишь о том, чтобы законопроект соответствовал изданной. . . мере в своем существе».⁷⁶

7 мероприятий, осуществленных в чрезвычайно-указном порядке, не были предложены на рассмотрение Думы и тем самым прекращали действие с 20 апреля. Это были Положения Совета министров о выдаче пособий семьям задерживаемых на службе казаков и о беспошлинном пропуске из-за границы «нефтяных остатков» (оба — явно временного характера), о создании временных генерал-губернаторств в южном горнозаводском районе и в Кронштадте и об утверждении их штатов и — самое существенное — о введении военно-полевых судов.⁷⁷

Понимая одиозность военно-полевых судов и не желая с самого начала вступать в конфликт с Думой, с которой он питал некоторую надежду сговориться, Столыпин решил вернуться в своей карательной политике к «обычным» военно-окружным судам. 9 февраля Совет министров записал в своем журнале, что «продолжение деятельности военно-полевых судов, вызывая в некоторых кругах общества резкое недовольство, может неблагоприятно отразиться на совместной работе правительства с законодательными учреждениями». Поэтому Совет не только отказывался от намерения вносить в Думу представление о продлении действия этих судов, но и считал нужным «ныне же преподать генерал-губернаторам и главноначальствующим циркулярные указания о необходимости по возможности воздерживаться на будущее от применения военно-полевых судов, тем более нежелательного, что каждый случай их применения во время законодательной сессии будет несомненно сопровождаться разного рода замешательствами

⁷⁵ Ср.: Представление Министерства внутренних дел в Государственную думу 4 апреля 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1278, оп. 2, д. 29, л. 13—16; Сборник постановлений. . . , с. 91—97.

⁷⁶ Государственная дума. Второй созыв, т. II, стлб. 884.

⁷⁷ Сборник постановлений, изданных в порядке статьи 87-й Основных государственных законов, с указанием отношения этих постановлений к правилам действующего Свода законов. 1906—1907 гг. Издание второе. СПб., 1907, с. I.

в отношении Государственной думы к исполнительной власти». 15 февраля журнал был утвержден Николаем, с явным сожалением расстававшимся со «скорострельной» юстицией: он не написал на журнале обычного «согласен», ограничившись лишь знаком рассмотрения.⁷⁸

Тем не менее вопрос о военно-полевых судах вызвал конфликт между правительством и Думой из-за толкования ст. 87-й. Не дожидаясь 20 апреля, Дума разработала собственный законопроект о прекращении деятельности полевых судов. Формальности думской процедуры (от внесения «законодательного предположения» до обсуждения проекта должно было пройти не менее месяца) привели к тому, что думский законопроект был принят лишь 17 апреля и еще нуждался в утверждении Государственным советом. Он, таким образом, имел чисто демонстративное значение. К тому же при этом были все-таки нарушены ст. 56-я и 57-я Учреждения Государственной думы, по которым она, прежде чем обсуждать собственный проект, должна была получить отказ правительства взять на себя разработку закона, желательность которого признана ею при принятии законодательного предположения. Но главное заключалось в другом. Уже 13 марта в ходе прений по законодательному предположению об отмене военно-полевых судов Столыпин оспорил право Думы отменять меры, принятые по ст. 87-й, в порядке самостоятельной законодательной инициативы. Он настаивал, что Дума обязана дожидаться, пока правительство внесет соответствующий временной мере законопроект, и обсуждать и отвергать именно его, а «другого порядка быть не может».⁷⁹ Против этой точки зрения выступил кадетский депутат, видный юрист В. М. Гессен, подчеркивавший, что при таком толковании ст. 87-й у Думы оказывается меньше прав по отношению к временным постановлениям правительства, чем к постоянно действующим законам.⁸⁰

Спор был возобновлен в Государственном совете, где 2 мая обсуждался думский законопроект. Щегловитов повторил аргументацию Столыпина, а известный правовед В. И. Сергеевич в своей речи раскрыл практическое содержание юридического конфликта: «Своим постановлением, — указывал он, — Дума нарушила Основные законы и стеснила права министров (курсив наш, — В. Д.). Дума отменила закон 17 апреля, а министр имел право еще 19 и 20-го внести законопроект о принятии этой меры. Сколько времени продолжалось бы обсуждение этого законопроекта в Государственной думе и Государственном совете, этого никто не знает, но действие чрезвычайной меры продолжалось

⁷⁸ Особый журнал Совета министров 9 февраля 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 1, д. 92, л. 90—91.

⁷⁹ Государственная дума. Второй созыв, т. I, стлб. 512—513.

⁸⁰ Там же, стлб. 517.

бы все это время».⁸¹ Государственный совет отклонил думский законопроект,⁸² что не меняло судьбы полевых судов, но подкрепило позицию правительства в толковании его прав по ст. 87-й.

Из представленных ей 53 законопроектов, заменяющих чрезвычайные меры по ст. 87-й, II Дума рассмотрела и в заседаниях 21 и 22 мая отвергла четыре: об усилении ответственности за пропаганду среди войск, о предупреждении побегов заключенных, о дополнении устава о воинской повинности и об ответственности за восхваление преступных деяний в речи или в печати.⁸³ Однако даже в последний день своего существования перед лицом заведомо надвигавшегося государственного переворота Дума под влиянием кадетов отказалась принять предложение социал-демократической фракции и демонстративно отвергнуть все законодательство по ст. 87-й.⁸⁴ В результате после разгона Думы 48 постановлений, внесенных в нее и оставшихся нерассмотренными, сохранили тем самым свою силу.⁸⁵

За период второго междудумья (3 июня—31 октября 1907 г.) по ст. 87-й было проведено 18 постановлений.⁸⁶ Одно из них продлевало ст. 344-ю Учреждения Сибирского на новый срок; одно изменяло временные правила об отдыхе торговых служащих, все остальные относились к текущим делам, чрезвычайность которых была по меньшей мере спорной. Важнейшим было Положение о строительстве Амурской железной дороги. Вопрос о ней обсуждался с 1891 г., трасса головного участка так и не была определена (что было даже записано в самом Положении), и тем не менее в чрезвычайно-указном порядке были отпущены сред-

⁸¹ Государственный совет. Стенографические отчеты. 1907 год. Сессия вторая. СПб., 1907, стлб. 358—359.

⁸² Там же, стлб. 360.

⁸³ Государственная дума. Второй созыв, т. II, стлб. 898, 948, 995, 1019. — Последний законопроект кадеты явно были бы готовы в иных условиях обсуждать по существу и в том, что касалось восхваления уголовных преступлений, принять. Но особый характер законодательства по ст. 87-й требовал отклонения закона целиком, так как иначе он в период прохождения по инстанциям продолжал бы действовать в своем первоначальном виде, карая и одобрительные высказывания по поводу политических действий, рассматривавшихся царским законом как преступные деяния. Законопроект об ответственности за восхваление преступных деяний был в 1908 г. внесен по инициативе Столыпина в III Думу (Столыпин — Щегловитову, 13 января 1908 г. — ЦГИА, ф. 1276, оп. 2, д. 569, л. 353), но остался ею нерассмотренным (Обзор деятельности Государственной думы третьего созыва. 1907—1912 гг. Часть вторая. СПб., 1912, с. 654). Закон о кандалах был проведен правительством в обход Думы (по ст. 96-й) в качестве инструкции конвойным командам (см.: Государственная дума. Третий созыв. Стенографические отчеты. Сессия первая. Часть I. СПб., 1908, стлб. 331).

⁸⁴ Государственная дума. Второй созыв, т. II, стлб. 1593.

⁸⁵ Кроме названных выше, отпало за истечением срока постановление о продлении действия ст. 344-й Учреждения Сибирского до 17 мая 1907 г.: Сборник постановлений... Издание второе, с. II.

⁸⁶ Там же, с. 137—156.

ства на начало строительства.⁸⁷ Правительство явно входило во вкус злоупотребления ст. 87-й в любом случае, когда дело казалось ему спешным.

Однако вскоре же выяснилось, что пользование ст. 87-й сопряжено и с неудобствами. Даже в благонамеренной III Думе и в Государственном совете со скамей либеральной оппозиции и октябристского центра правительство стали упрекать в том, что оно проводит в чрезвычайно-указном порядке меры, начисто лишённые элемента чрезвычайности. В апреле 1908 г. при обсуждении Государственным советом закона об отмене личной подати в Измайльском уезде один из лидеров мирнообновленцев М. А. Стахович выступил против применения ст. 87-й «в случаях гораздо более важных, чем спешных», и назвал не только обсуждавшийся вопрос, но и Амурскую дорогу, штаты Министерства путей сообщения и аграрную реформу. При этом особенное недовольство он выразил в связи с постоянным аргументом, использовавшимся представителями ведомств, будто бы непринятие проведенных по ст. 87-й постановлений поколеблет авторитет власти. Таким путем, подчеркивал Стахович, Думу и Государственный совет принуждают «уступить свою законодательную власть административным распоряжениям правительства».⁸⁸ «Протестовать против желания правительства подчинить закон административному его распоряжению (каким является применение ст. 87-й) не только право, — говорил Стахович, — но и долг законодательного собрания».⁸⁹

Выступление Стаховича было только частью кампании против чрезвычайно-указного законодательства, развернутой в прессе и нашедшей свое отражение в Думе и Государственном совете. Возможно, поэтому правительство с 1908 г. практически перестает в своем внедумском законодательстве ссылаться на ст. 87-ю. Полная неразработанность различия между законом и актом текущего управления в административной практике России, наличие ст. 11-й и 96-й Основных законов (о законодательстве в порядке верховного управления и в военных вопросах) и ст. 17-й правил рассмотрения бюджета (сходной по значению со ст. 87-й), наконец, возможность изменения законов в порядке их кодификации избавляли правительство от необходимости издавать временные постановления, нуждавшиеся в последующем согласии Думы. На протяжении 1907—1914 гг. в перерывах заседаний Думы и в ее присутствии в форме именных указов, высочайше утвержденных Положений Совета министров, просто распоряжений отдельных министров, объявленных Правительствующему сенату, проводились самые разные по содержанию акты нормативного и законодательного характера, часто гораздо более су-

⁸⁷ Там же, с. 155—156.

⁸⁸ Государственный совет. Стенографические отчеты. 1907—8 годы. Сессия третья. СПб., 1908, стлб. 885.

⁸⁹ Там же, стлб. 930.

щественные, чем те, которые оформлялись как одобренные Думой законы.⁹⁰ Все эти акты не имели ссылки на ст. 87-ю и становились, таким образом, постоянно действующими. И хотя законодательство было внедумским и часто неправомерным, оно формально не являлось чрезвычайно-указным, основной отличительный признак которого — временность. Утверждения о постоянном использовании ст. 87-й кабинетом Столыпина, по-видимому, не соответствуют действительности. Насколько нам известно, после созыва III Думы Столыпин шесть раз прибег к ст. 87-й и в двух случаях — со штатами Министерства путей сообщения и с западным земством⁹¹ — это принесло ему большие неприятности.

Но прежде чем перейти к этим случаям, необходимо вернуться к судьбе постановлений, проведенных по ст. 87-й до созыва III Думы. В отличие от своей предшественницы III Дума с самого начала взяла курс на сотрудничество с кабинетом Столыпина и уже в силу этого не могла и не хотела выступить против чрезвычайного законодательства 1906—1907 гг. Кроме того, октябристы, являвшиеся в первые годы после третьеиюньского переворота основными союзниками Столыпина в Думе, так и не сумели, как это нередко с ними бывало, сформулировать свое принципиальное отношение к чрезвычайно-указному законодательству как таковому. В январе 1907 г. А. А. Столыпин писал брату — премьеру: «Необходимо определенно высказаться об отношении Союза 17 октября к законодательным мерам, принятым кабинетом в порядке ст. 87 Осн. зак. Удобнее всего это сделать в форме обзора и разбора их в смысле соответствия их началам Манифеста 17 октября 1905 года и указу 12 декабря 1904 г.». П. А. Столыпин согласился с этой идеей и просил управляющего делами Совета министров Н. В. Плеве «подобрать, что можно дать октябристам из законопроектов по 87 ст.»,⁹² после чего А. Столыпину были посланы «исключительно для личного пользования» 22 копии Особых журналов Совета.⁹³ Но во II Думе октябристы так и не

⁹⁰ Как проговорился в одной из своих речей В. М. Пуришкевич, «у нас путем инструкций гораздо больше делается в России, чем законом» (Государственная дума. Третий созыв. Сессия четвертая. Часть III. СПб., 1911, стлб. 2895—2896).

⁹¹ Остальные случаи — сохранение временных мер, касающихся допуска иностранного каботажника в Приамурье, содержание срочного пароходства в Черном и Средиземном морях, утверждение штатов консульства в Кюбдо и предоставление Министерству финансов права определять размер вывоза сахара за границу (Обзор деятельности Государственной думы... часть первая, с. 174—175) — относились к текущему управлению и не имели политического значения.

⁹² Записка без подписи, даты и адресата с частично цитированной нами пометой П. А. Столыпина и отметкой Плеве: «Долож. Г. Председ. 9 января 1907 г.» (ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 22, л. 7). Авторство устанавливается по следующему приводимому в данной работе документу.

⁹³ Н. В. Плеве — А. А. Столыпину, 12 января 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 22, л. 8.

собрались с духом для «обзора и разбора» столыпинской программы, а в III Думе время общих деклараций прошло и право-октябристское большинство приступило к утверждению мер, проведенных в чрезвычайном порядке. К началу первой мировой войны из чрезвычайных постановлений первого и второго между-думий остались действующими в качестве временных всего одиннадцать,⁹⁴ но, как будет видно из дальнейшего, среди них были очень существенные. Нам известно лишь одно постановление по ст. 87-й, проведенное в 1906—1907 гг. и отвергнутое III Думой, — о продлении срока действия условий сдачи с торгов заведомо нефтеносных казенных земель.⁹⁵

Столыпинские реформы, проведенные или намеченные им в 1906 г., оказались для дворянско-клерикальной реакции через-чур «радикальными», и в обстановке временного поражения революции правые в Думе и вне ее выступили против столыпинской программы, сорвав осуществление мер, которые правительство не сочло возможным провести в чрезвычайном порядке (местная и судебная реформы),⁹⁶ и воспрепятствовав превращению временных указов в постоянные законы в вероисповедном вопросе и в ряде других. Это не отменяло действия таких указов, поскольку ограничительная часть ст. 87-й была соблюдена — правительство внесло в Думу соответствующие законопроекты, и та их не отвергла, — но создавало известный момент неопределенности в судьбе названных реформ и, главное, демонстрировало отношение к ним влиятельных сил крайней реакции.

Особенно ярко это проявилось в отношении к указу 17 октября 1906 г. о старообрядческих общинах. В мае 1909 г. законопроект, в основе которого лежал этот указ, был принят Думой.⁹⁷ При этом кадеты и октябристы, чьими голосами был проведен законопроект, пошли в ряде случаев дальше указа 17 октября, расширив права старообрядцев. Правое большинство Государственного совета год спустя выступило не только против думских дополнений, но по существу и против первоначального правительственного варианта, специально оговорив, что введение в действие правил о старообрядческих общинах «в том особом порядке, который установлен вышеуказанною статьею 87, отнюдь не должно служить основанием к оставлению их в силе, если они признаются не соответствующими ни интересам государства, ни пользе и жизненным требованиям как всего православного населения, так, в частности, и лиц, принадлежащих к старообряд-

⁹⁴ Сборник действующих постановлений, изданных в порядке ст. 87 Основных государственных законов. СПб., 1913; Сборник действующих постановлений, изданных в порядке ст. 87 Основных государственных законов. Дополнение к Сборнику, изданному в 1913 году. Пг., 1915.

⁹⁵ Государственная дума. Третий созыв. Сессия вторая. Часть I. СПб., 1908, стлб. 2966.

⁹⁶ См.: Дякин В. С. Столыпин и дворянство. . .

⁹⁷ Государственная дума. Третий созыв. Сессия вторая. Часть IV. СПб., 1909, стлб. 1629.

ческому учению».⁹⁸ Законопроект был возвращен в IV Думу и дальнейшего движения не получил.

Из-за сопротивления правых не стало постоянным законом и Положение о продаже крестьянам участков заповедных имений. Положение предусматривало право на покупку участков только для крестьян, чьи наделы прилегали к таким имениям. Поскольку значительная часть майоратов принадлежала русским помещикам, насильственно внедренным в Польшу, а окружающее их крестьянское население было, естественно, польским, правые подняли шум о переходе земли из русских в польские руки и потребовали изменения правил. Правительство подчинилось давлению, решив предоставить право покупки Крестьянскому банку.⁹⁹ Но вопрос приобрел ранее не свойственную ему остроту, и в итоге проект был возвращен в IV Думу, где и остался нерассмотренным.¹⁰⁰

Весь срок полномочий III Думы пролежал в комиссии по законодательным предположениям указ 5 октября 1906 г. об отмене правовых ограничений крестьян. Представленный ею 6 марта 1912 г. доклад не был обсужден,¹⁰¹ и, согласно думскому наказу, IV Дума начала дело с самого начала. Намеченное на апрель 1913 г. обсуждение не состоялось по просьбе и правого, и либерального крыла Думы (явно из-за серьезных разногласий), и законопроект был принят лишь 18 июня 1916 г.,¹⁰² но так и не успел пройти Государственный совет.

Из-за противодействия предпринимательских кругов остались временными правила о нормальном отдыхе торговых и ремесленных служащих. Уже во II Думу проект был внесен с отклонениями от текста Положения 15 ноября 1906 г., внесенными по просьбам торговцев «в целях устранения обнаружившихся на практике стеснений в отношении торговли в воскресные и праздничные дни».¹⁰³ При этом были отменены гарантии воскресного отдыха торговых служащих, а заодно и ухудшена редакция статей об отдыхе в дни, являвшиеся праздничными для неправославного населения в районах, где оно было преобладающим.¹⁰⁴

⁹⁸ Доклад Особой комиссии Государственного совета для обсуждения законопроекта о старообрядческих общинах 28 октября 1909—31 марта 1910 г. — ЦГИА СССР, ф. 1278, оп. 6, д. 5, л. 293.

⁹⁹ Особый журнал Совета министров 9 июня 1909 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 2, д. 402, л. 120—123.

¹⁰⁰ Справка о движении законопроекта. — ЦГИА СССР, ф. 1278, оп. 6, д. 27, л. 2.

¹⁰¹ Там же, д. 8, л. 2.

¹⁰² Государственная дума. Четвертый созыв. Сессия четвертая. Пг., 1916, стлб. 5668.

¹⁰³ Представление Министерства торговли и промышленности в Государственную думу 12 декабря 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1278, оп. 6, д. 19, л. 1—2.

¹⁰⁴ Представление Министерства торговли и промышленности в Государственную думу 12 апреля 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1278, оп. 6, д. 19, л. 25—28.

Дума не рассмотрела законопроект, и указанные изменения были проведены 12 сентября 1907 г. тоже по ст. 87-й.¹⁰⁵ III Дума после длительной волокиты и острых прений передала законопроект в Государственный совет в марте 1911 г., а тот в январе 1913 г. вернул его IV Думе, в комиссиях которой он и остался.¹⁰⁶

Конфликты из-за проведенных по ст. 87-й законопроектов возникали в Думе и Государственном совете или между палатами по поводу существа проектов, тогда как сам факт принятия их в чрезвычайно-указном порядке в 1906—1907 гг. не встречал в III Думе возражений (критика кадетами и левыми аграрной реформы в этом плане тоже была лишь проявлением недовольства самой реформой). Но попытки правительства и дальше законодательствовать без нее вызывали даже у III Думы, как уже отмечалось, ревнивое отношение.

Первый конфликт наметился в апреле 1908 г. из-за штатов Министерства путей сообщения. Срок действия штатов (подлежащих утверждению Думе) истекал 1 января 1908 г. Совет министров ничтоже сумняшеся продлил их на год специальным Положением, утвержденным Николаем 20 октября 1907 г., и представил это Положение в качестве легального титула при обсуждении бюджета. Не только кадеты и октябристы, но даже умеренно правые увидели в этом ущемление прав Думы, поскольку Положение не было проведено хотя бы по ст. 87-й, как полагалось для временного закона. Представители правительства пытались сослаться на ст. 11-ю о верховном управлении, к данному случаю явно не подходившую.¹⁰⁷

На следующий год правительство внесло в Думу законопроект о штатах Министерства путей сообщения. Дума подвергла его некоторой переделке, ликвидировав оплачиваемые должности представителей других ведомств в коллегиях министерства. Это вызвало недовольство правительства, вступившего (явно по соображениям чиновничьей амбиции) в мелочную тяжбу с Думой. Дума была распущена на рождественские каникулы с 20 декабря 1908 по 20 января 1909 г. особым указом, хотя годом раньше такие каникулы не были обставлены столь официально. В отсутствие Думы Столыпин лично обратился к Государственному совету с просьбой отвергнуть думские поправки, но не отклонять весь законопроект, чтобы тем самым дать правительству «возможность временного, в административном порядке приспособле-

¹⁰⁵ Сборник постановлений... Издание второе, с. 154.

¹⁰⁶ Справка о движении законопроекта.— ЦГИА СССР, ф. 1278, оп. 6, д. 19, л. 3.

¹⁰⁷ Государственная дума. Третий созыв... Сессия первая. Часть II, стлб. 1613—1622.— Кстати, этот случай может служить подтверждением того, что разговоры о злоупотреблении ст. 87-й были неточными. Дело здесь было в *игнорировании* ст. 87-й, в чем упрекали в Думе правительство. Но Стахович в Государственном совете говорил применительно к этому конфликту уже о *злоупотреблении* статьей (Государственный совет. Сессия третья, стлб. 885).

ния к промежуточному положению вещей»,¹⁰⁸ явно намекая на ст. 87-ю. Против такого употребления ее выступили Стахович и М. М. Ковалевский. Последний подчеркивал неприменимость ст. 87-й к сложившейся ситуации, поскольку «никакой неотложной необходимости в том, чтобы тот или другой чиновник Министерства финансов или другого какого-нибудь министерства получал добавочное содержание, нет».¹⁰⁹ Столыпин не внял предостережениям, и штаты Министерства путей сообщения были проведены по ст. 87-й Положением Совета министров, утвержденным 1 января 1909 г.¹¹⁰

Немедленно после возобновления заседаний Думы 20 января 1909 г. кадеты внесли запрос о действиях Столыпина. В запросе оспаривались право применять ст. 87-ю в случаях, когда временное постановление заведомо встречает неодобрение Думы (такой образ действий объявлялся противозаконным), и правильность пользования ст. 87-й не в промежутке между сессиями Думы, а во время перерыва внутри сессии.¹¹¹ Второй тезис запроса был по меньшей мере спорен, ибо, как отмечалось, ст. 87-я предусматривала возможность чрезвычайного законодательства «во время прекращения занятий» Думы, что можно было толковать различно, а отклонение поправки Тимрота во время обсуждения Основных законов было направлено именно на создание лазейки для расширительного толкования. Запрос не был объявлен спешным и не обсуждался Думой, но само дело закончилось принятием во всех инстанциях закона, в котором спорные штатные должности были упразднены¹¹² к явному конфузу кабинета.

В споре из-за штатов Министерства путей сообщения содержались в зародыше те самые юридические казусы, которые составили формальную основу «конституционного» кризиса 1911 г., вызванного проведением по ст. 87-й указа о введении земства в западных губерниях. Законопроект о распространении земского положения 1890 г. на западные губернии был принят Думой весной 1910 г. Составленный в резко националистическом духе, он тем не менее вызвал недовольство правых в Государственном совете, поскольку понижал избирательный ценз и расширял доступ в земство кулаку. Кроме того, борьба вокруг законопроекта была использована противниками Столыпина для того, чтобы попытаться свергнуть премьера. 11 марта 1911 г. Государственный совет отверг законопроект, и в тот же день заседания Думы и Государственного совета были прерваны специальным указом на три дня. Вслед за тем указом 14 марта законопроект о за-

¹⁰⁸ Государственный совет. Стенографические отчеты. 1908—9 годы. Сессия четвертая. СПб., 1909, стлб. 411.

¹⁰⁹ Там же, стлб. 437.

¹¹⁰ Собрание узаконений. . ., 1909, Отд. I, № 6, ст. 19.

¹¹¹ Приложения к стенографическим отчетам Государственной думы. Третий созыв. Сессия вторая, т. I. СПб., 1909, № 176.

¹¹² Собрание узаконений. . ., 1909, Отд. I, № 57, ст. 446.

падном земстве в думской редакции был проведен по ст. 87-й.¹¹³ Это закрывало «министерский кризис», окончившийся пирровой победой Столыпина, но открывало кризис «конституционный», ибо не только Государственный совет, но и Дума увидели в действиях Столыпина ущемление прав законодательных учреждений и нарушение Основных законов.¹¹⁴

Дискуссия в связи с «конституционным» кризисом затронула широкий круг политических проблем и вскрыла крах третьеиюньской системы. «... дело, — подчеркивал В. И. Ленин, — вовсе не в нарушении обещаний, не в „нарушении конституции“, — ибо смешно отрывать 14-ое марта 1911 года от 3-го июня 1907 года, — а в неисполнимости требований эпохи путем того, что октябристы и кадеты называют „конституцией“».¹¹⁵ Нас в данной статье интересует, однако, лишь один, частный, аспект этой дискуссии — о применении ст. 87-й. В запросах октябристов, прогрессистов и кадетов в Думе, в речах членов обеих палат и в выступлениях прессы подчеркивались прежде всего два момента: отсутствие элемента чрезвычайности в вопросе о западном земстве и то обстоятельство, что не указ был опубликован «во время прекращения занятий» Думы, как говорилось в ст. 87-й, а эти занятия были прекращены для опубликования указа.¹¹⁶ В кадетском запросе, кроме того, отмечалась недопустимость «применять ст. 87 в том случае, когда законодательные учреждения высказались против закона, проводимого по этой статье».¹¹⁷

Правые в Думе открыто признавали, что издание указа «не соответствует точному смыслу» ст. 87-й, но, нападая на Столыпина за его конфликт с Государственным советом, отказывались поддержать запросы, рассматривая указ 14 марта как «волеизъявление верховной самодержавной власти, являющейся источником закона».¹¹⁸ Пуришкевич и Н. Е. Марков-2 откровенно заявляли, что их не волнует нарушение ст. 87-й, если проведенная по ней мера одобрена царем,¹¹⁹ а Марков, издеваясь над конституционными иллюзиями октябристов, доказывал возможность на основании ст. 98, 99 и 105-й Основных законов собирать Думу на один час в году, а все остальное время править без нее.¹²⁰ Правые в Государственном совете вообще не подняли вопроса о ст. 87-й, обвинив Столыпина в нарушении ст. 86-й — в поднесении на подпись царю законопроекта, отвергнутого одной из палат (юридическая сторона запроса была бесспорна). Обосновывая

¹¹³ Там же, 1911, Отд. I, № 48, ст. 419.

¹¹⁴ О «министерском» кризисе см.: Аврех А. Я. Столыпин и третья Дума. М., 1968, с. 318—349.

¹¹⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 20, с. 224.

¹¹⁶ Государственная дума. Третий созыв. Сессия четвертая. Часть III. СПб., 1911, стлб. 719—724.

¹¹⁷ Там же, стлб. 723.

¹¹⁸ Там же, стлб. 726.

¹¹⁹ Там же, стлб. 786, 799.

¹²⁰ Там же, стлб. 798.

запрос, А. А. Нарышкин подчеркивал: «... в наши побуждения... отнюдь не входило как цель защита так называемых конституционных гарантий, которые, по моему убеждению, в русском царстве не имеют никакого значения».¹²¹ Все же в ходе прений ряд членов Государственного совета затронули и ст. 87-ю, предупреждая об опасности действий правительства. Если, предостерегал своих правых коллег И. А. Шебеко, «при иных условиях и при ином составе Совета министров, а ведь этой возможности ныне никто не будет отрицать, начнут проводиться под давлением „прецедента“ в порядке статьи 87 законы, быть может, далеко не соответствующие вашему политическому мировоззрению, то хоть бы у вас тогда волосы дыбом становились на голове, вы ничего не будете в состоянии сказать, если вы теперь, сегодня, сейчас ответите молчаливым согласием на явное нарушение закона».¹²²

В противоположном смысле боялись прецедента октябристы, увидевшие в действиях Столыпина создание «бреши» в представительном строе. «Если, — жаловался Г. Г. Лерхе, — когда будет какое-нибудь другое лицо во главе правительства, которое не будет сочувствовать представительному строю, и если оно повторит тот прецедент, который сделал Председатель Совета министров, то ему нельзя будет сделать упрек, что он впервые ввел прецедент, нарушающий представительный строй».¹²³ Поддерживая критику Столыпина октябристами, кадеты напоминали последним, что они сами своим попустительством чрезвычайно указному законодательству Столыпина в 1906—1907 гг. подтолкнули его к идее применить ст. 87-ю в данном случае. «Вошли ли вы, — спрашивал П. Н. Милюков, — хоть раз в обсуждение того преюдициального вопроса, правильно ли издан закон, внесенный сюда по ст. 87 с формальной стороны, т. е. правильно ли соображен с „чрезвычайными обстоятельствами“ и другими условиями, диктуемыми самой статьей, и правильно ли, вовремя ли он внесен на обсуждение палат».¹²⁴

Аргументы правительства и его сторонников в пользу применения ст. 87-й были малосостоятельны. Первоначально столыпинский официоз газета «Россия» попыталась вообще увести разговор от законности к целесообразности действий кабинета, заявив лишь, что закономерность этих действий бесспорна, поскольку законопроект, принятый Думой, был провален в Государственном совете по соображениям, «которые, конечно, с государственной точки зрения не заслуживают рассмотрения», и что права палат вообще не нарушены, так как указ будет передан на их обсужде-

¹²¹ Государственный совет. Стенографические отчеты. 1910—11 годы. Сессия шестая. СПб., 1911, стлб. 1411.

¹²² Там же, стлб. 1442—1443.

¹²³ Государственная дума. Третий созыв. Сессия четвертая. Часть III, стлб. 778.

¹²⁴ Там же, стлб. 750.

ние.¹²⁵ Затем в статье В. Денисова был выдвинут довод, ставший в дальнейшем стержневым в официальной системе аргументации: «Чрезвычайное обстоятельство, вызвавшее применение ст. 87, заключается, — утверждал Денисов, — в невозможности для правительства работать при обструкции в Государственном совете. Невозможность правительству оставаться у власти есть обстоятельство чрезвычайное». В парламентских странах, признавал Денисов, в таких случаях уходит правительство. В России вопрос стоит иначе, и «применение 87 ст. было вовсе не шагом, который правительство могло или не могло сделать, а было вынуждено предпринять самым ходом вещей, ибо его лишали возможности работать. Это был единственный выход, а потому и критика этого шага есть занятие вполне праздное».¹²⁶

Мысль о том, что тупик, в который зашла законодательная машина третьеиюньской монархии, является чрезвычайным обстоятельством, оправдывающим применение ст. 87-й, была центральной и в ответах Столыпина на запросы Думы и Государственного совета. Напомнив, что правительственные законопроекты переделывались в Думе обычно в несколько более либеральном духе, а в Государственном совете, напротив, признавались чересчур радикальными и в итоге отклонялись, Столыпин констатировал «застой во всех принципиальных реформах».¹²⁷ Но из этого признания Столыпин пытался вывести теорию закономерности чрезвычайного законодательства через голову палат. «Из-за трений, из-за несогласий между палатами не могут во всяком случае страдать интересы страны», — говорил он в Государственном совете,¹²⁸ а в Думе доказывал право правительства «вступить в некоторую борьбу за свои политические идеалы»¹²⁹ с помощью ст. 87-й. При этом он отрицал право палат решать, была ли в наличии чрезвычайность обстоятельств, оправдывающая применение этой статьи. «Субъективная оценка и момента чрезвычайности, и момента целесообразности, — настаивал, он, — принадлежит во всяком случае не палатам».¹³⁰ В Государственном совете Столыпин посвятил «юридическую» часть своей речи доказательству того, что «чрезвычайные обстоятельства могут возникнуть и до роспуска и вызвать роспуск или перерыв занятий законодательных учреждений». «Те юристы и ученые, — подчеркивал он, — которые не разделяют этой моей точки зрения, а такие, конечно, имеются и, вероятно, будут тут цитированы, совершенно открыто, не скрываясь, стоят на точке зрения необ-

¹²⁵ Россия, 13 марта 1911 г., № 1631.

¹²⁶ Там же, 18 марта 1911 г., № 1635.

¹²⁷ Государственная дума. Третий созыв. Сессия четвертая. Часть III, стлб. 2857.

¹²⁸ Государственный совет... Сессия шестая, стлб. 1788.

¹²⁹ Государственная дума. Третий созыв. Сессия четвертая. Часть III, стлб. 2858.

¹³⁰ Там же, стлб. 2852.

ходимости развития жизни страны в сторону парламентаризма и даже, более я скажу, народоуправства и народовластия».¹³¹ Тем самым вся дискуссия переводилась из области юридической в сферу политики, где, собственно, и развертывался реальный конфликт, а вся юридическая аргументация открыто признавалась делом третьестепенным.

Тем не менее опыт «конституционного» кризиса 1911 г. еще более отчетливо, чем столкновение из-за штатов Министерства путей сообщения, показал опасность использования чрезвычайного законодательства для самого царизма, и в течение 1912—первой половины 1914 г. обход Думы во всех случаях, когда правительство не хотело ждать ее решения или не было уверено в нем, производился, как и при Столыпине, другими путями. По данным Государственной канцелярии, в 1912 г. не было издано ни одного постановления по ст. 87-й, а в 1913 г. — два (оба о временном разрешении беспошлинного ввоза нефтяного топлива из-за границы).¹³² Широкое применение чрезвычайного законодательства вновь нашло только во время первой мировой войны, но война действительно была обстоятельством чрезвычайным.¹³³

В законодательной деятельности правительства по ст. 87-й до начала войны отчетливо различаются, таким образом, два этапа — междудумье 1906—1907 гг. и период после 3 июня 1907 г. За неполные 8 месяцев со времени разгона I Думы и до созыва II Думы было опубликовано 60 чрезвычайных постановлений, важнейшие из которых прямо были связаны с политикой царизма, направленной на подавление революции террором или частичными уступками. При этом применение по ст. 87-й карательных мер не вызывало в правящих кругах разногласий, а при обсуждении реформ возражения против использования ст. 87-й прикрывали несогласие с этими реформами по существу. Все осуществленные Столыпиным реформы были первоначально проведены в чрезвычайном порядке. Из-за сопротивления дворянско-клерикальной реакции большинство их так и осталось формально временными, и лишь аграрная реформа прошла через утверждение законодательными палатами. После третьеиюньского

¹³¹ Государственный совет... Сессия шестая, стлб. 4783, 4786.

¹³² Сборник действующих постановлений... Пгр., 1915, с. 3, 9.

¹³³ К 8 февраля 1917 г. общее число постановлений, изданных за время войны по ст. 87-й, достигло 654, из них 22 утратили силу по разным причинам (истечение срока действия, замена постоянным законом, взятие назад из Думы и т. п.). См.: Сборник действующих постановлений, изданных в порядке статьи 87 Основных государственных законов. Четвертое дополнение к Сборнику, изданному в 1913 году. Пгр., 1917, с. 3—4, 8, 544. — Последнее постановление в сборнике имеет № 661, но нумерация продолжается со сборника 1913 г., в котором первые 16 постановлений относятся к довоенному периоду. В то же время 9 постановлений, опубликованных в декабре 1915—октябре 1916 г., не включены в последний из подготовленных Государственной канцелярией сборников.

переворота, насколько нам известно, по ст. 87-й было оформлено 26 постановлений — 18 до открытия III Думы, 6 — в период ее существования и 2 — при IV Думе.¹³⁴ Применение ст. 87-й в этот период по большей части не было связано с наличием чрезвычайных обстоятельств, как они предусматривались законом, а вызвано желанием избежать долгой процедуры обсуждения в Думе и Государственном совете, а в наиболее существенных случаях — стремлением правительства настоять на своем вопреки заведомо отрицательной позиции одной из палат, т. е. являлось несомненным злоупотреблением чрезвычайно-указным правом. Но вызванные этим конфликты лишь усугубили кризис третьеиюньской системы, отчетливо показав, что законодательный тупик, в который зашла эта система, есть лишь частное проявление общего кризиса российского самодержавия.

¹³⁴ В речи в Государственном совете 1 апреля 1911 г. Н. С. Таганцев приводил цифры — 52 постановления в период первого междудумья (т. е. несколько меньше, чем их было в действительности) и «более 20» с 1907 г. По нашим подсчетам, их к этому моменту было 22. Таганцев говорил, что постановления по ст. 87-й проводились в рождественские и пасхальные каникулы (Государственный совет... Сессия шестая, стлб. 1802—1803). В первом случае он явно имел в виду штаты Министерства путей сообщения. Постановлений, проведенных в пасхальные каникулы, вообще не было.