

## К истории военного законодательства в России в период думской монархии

М. Ф. Флоринский

**Для цитирования:** Флоринский М. Ф. К истории военного законодательства в России в период думской монархии // Вестник Санкт-Петербургского университета. История. 2020. Т. 65. Вып. 1. С. 140–157. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2020.108>

В статье рассматриваются вопросы, связанные с функционированием высших государственных институтов Российской империи накануне Первой мировой войны. Основные законы 1906 г. имели своим результатом утверждение в стране представительной системы правления. Хотя прерогативы монарха в законодательной сфере в виде общего правила отныне ограничивались двухпалатным парламентом в лице Государственной думы и реформированного Государственного совета, в ряде областей государственной жизни император по-прежнему имел возможность, при известных условиях, законодательствовать в обход парламентариев. К числу таких областей относилось управление вооруженными силами империи. Вопрос о том, как разграничивались прерогативы короны и законодательных палат, неоднократно порождал острые политико-правовые коллизии, причем 96-я статья Основных законов, определявшая объем предоставленных монарху полномочий в военной области, была сформулирована так, что давала простор для самых различных интерпретаций. Утверждение Николаем II 24 августа 1909 г. специальных правил, разъяснявших смысл упомянутой статьи в ущерб прерогативам Думы и Государственного совета, в этом плане почти ничего не изменило. Конфликты правительства с парламентариями, дискуссии в самом правительстве, отражавшие во многом стремление Военного и Морского министерств по возможности не допускать вмешательства штатских ведомств и палат в свои дела, продолжались. В настоящей работе воссоздается история подготовки инструкции, призванной разъяснить смысл уже самих Правил 24 августа и ставшей предметом горячих дебатов в правительстве. В результате лишь в самом начале 1914 г. царь утвердил одобренный всеми членами Совета министров текст инструкции к Правилам 24 августа документ, в общем подведший черту дебатам (по крайней мере, в высших бюрократических сферах) вокруг применения 96-й статьи Основных законов. Работа написана преимущественно на основе неопубликованных материалах.

**Ключевые слова:** законодательство, парламентарии, правительство, Военное министерство, Морское министерство, Основные законы, ведомства.

---

*Михаил Федорович Флоринский* — д-р ист. наук, проф., Санкт-Петербургский государственный университет, 199034, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; [m.florinskij@spbu.ru](mailto:m.florinskij@spbu.ru)

*Mikhail F. Florinsky* — Doctor in History, Professor, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaia nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; [m.florinskij@spbu.ru](mailto:m.florinskij@spbu.ru)

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2020

## On the History of Military Law in the Period of Duma Monarchy

*M. F. Florinsky*

**For citation:** Florinsky M. F. On the History of Military Law in the Period of Duma Monarchy. *Vestnik of Saint Petersburg University. History*, 2020, vol. 65, iss. 1, pp. 140–157. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu02.2020.108> (In Russian)

The article deals with the issues related to the functioning of the higher state institutions of the Russian Empire on the eve of the First World War. The Fundamental Laws of 1906 resulted in the approval of a representative system of government in the country. Although the monarch's legislative prerogatives in the form of a general rule were now limited by two-chamber parliament represented by the State Duma and the reformed State Council, the emperor still had the opportunity, under certain conditions, to override parliamentarians in a number of areas of state life. These areas included the administration of the imperial military forces. The issue of the prerogatives of the crown and the legislative chambers repeatedly became the subject of political and legal conflicts, and Article 96 of the Fundamental Laws, which defined the scope of the powers granted to the monarch in the military sphere, was formulated in such a way that allowed for a wide variety of interpretations. The approval by Nicholas II on 24 August 1909 of Special Rules that explained the meaning of the article to the disadvantage of the prerogatives of the Duma and the State Council did not change anything in this sphere. Conflicts between the Government and parliamentarians and discussions within the government itself continued, which in many respects reflected the desire of the Military and Navy ministries to prevent interference in their affairs by both civilian agencies and Chambers. This article reconstructs the history of the drafting of the instruction, which was intended to explain the meaning of the Rules on 24 August.

**Keywords:** legislation, parliamentarians, Government, Ministry of War, Ministry of the Sea, basic laws, department.

Основные законы 1906 г., ограничившие prerogatives монарха в законодательной сфере в пользу представительных институтов в лице Государственной думы и преобразованного Государственного совета, как известно, оставили императору весьма широкие возможности для того, чтобы в ряде областей государственной жизни действовать в обход парламентариев и издавать при известных условиях нормативные акты, являвшиеся в материальном смысле законами, своей властью<sup>1</sup>. К числу таких областей относилась военная. Так, 96-я статья Основных законов (во всяком случае, в ее консервативно-монархической интерпретации) позволяла царю принимать в обход палат меры законодательного характера по вопросам, связанным собственно с устройством вооруженных сил империи. Неоднократно возникавшие в этой связи коллизии в отношениях между монархом, правительством в целом, Военными и Морским министерствами, парламентариями вызывали по понятным причинам значительный общественный резонанс. Например, поводом

<sup>1</sup> Подробнее см.: Дякин В. С.: 1) Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914) // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1976. Т. VII. С. 240–271; 2) Сфера компетенции указа и закона в третьей русской монархии // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. VIII. С. 236–262; Демин В. А. Государственная дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996. С. 43–83; Соловьев К. А. Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). М., 2011. С. 234–306; Янченко Д. Г. Бюджет и финансы в Государственной думе 1907–1912 гг. от Балтики до Дальнего Востока. СПб., 2015. С. 24–48.

к разразившемуся весной 1909 г. первому «министерскому кризису» правительства П. А. Столыпина, поставившему и самого премьера и как минимум некоторых членов его кабинета на грань отставки, послужили именно выдвинутые защитниками прерогатив короны в Государственном совете обвинения председателя Совета министров в том, что возглавляемый им Совет министров эти прерогативы не оберегал должным образом и, напротив, допустив обсуждение парламентариями законопроекта о штатах Морского генерального штаба, истолковал 96-ю статью в смысле, урезающем власть императора в пользу законодательных палат. Сформулированная в ряде аспектов весьма расплывчато, 96-я статья действительно допускала различные интерпретации и разработанные кабинетом, согласно данному по результатам кризиса Николаем II распоряжению, Правила о порядке ее применения, утвержденные монархом 24 августа 1909 г. (Правила 24 августа), должны были ответить на возникавшие здесь вопросы, ограничив при этом в ряде отношений возможности парламентариев вмешиваться в решение военных дел. Подготовка упомянутых Правил, начавшаяся фактически еще до «министерского кризиса», а равно и сами Правила неоднократно привлекали внимание исследователей (в частности, дореволюционных)<sup>2</sup>. Однако появление этого документа отнюдь не прекратило дискуссий в бюрократических кругах и в обществе вокруг злополучной статьи. О том, как власть пыталась решить вопросы, связанные с ее применением уже при наличии Правил 24 августа, и пойдет далее речь.

Как отмечалось, работа над документом, призванным «разъяснить» статью 96, началась еще до «министерского кризиса». Тогда межведомственные разногласия, громко заявившие о себе во время подготовки соответствующего нормативного акта<sup>3</sup>, привели к тому, что составить его так и не удалось. Упомянутое выше распоряжение Николая II с указанием правительству разобраться с вопросом о порядке применения этой статьи Основных законов, следовавшее 27 апреля 1909 г., требовало от Совета министров выполнения данного поручения в месячный срок. Не считаясь с этим П. А. Столыпин и члены его кабинета не могли. Однако и подготовить за столь короткое время документ, способный снять возникающие здесь вопросы и при том устроить все заинтересованные стороны, было совершенно невозможно. Направлять же царю на выбор различные варианты разъяснения 96-й статьи, отражавшие существовавшие внутри Совета министров расхождения по поводу истолкования ее отдельных положений, в данном случае кабинет явно считал нежелательным, поскольку тогда ответственность за содержание акта, касавшегося столь острого и резонансного вопроса, как права законодательных палат, легла бы всецело на монарха с весьма вероятной и опасной перспективой прямого конфликта носителя верховной власти с парламентариями. В такой ситуации, приступив к рассмотрению на заседании 26 мая 1909 г. подготовленного в специально учрежденном межведомственном совещании проекта Правил о порядке применения статьи 96 (и уложившись, таким образом, в отпущенный царем на эту рабо-

<sup>2</sup> Подробнее см.: *Котляревский С. А.* Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 1912; *Казанский П. Е.* Власть всероссийского императора. Значительно дополненное издание. М., 2007. С. 127–140; *Кузин В. В.* Совет государственной обороны. Дис. ... канд. ист. наук. М., 1950. С. 356–370; *Дякин В. С.* Сфера компетенции указа и закона в третьеиюньской монархии. С. 250–253; *Соловьев К. А.* Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906–1914). С. 237–239.

<sup>3</sup> *Дякин В. С.* Сфера компетенции указа и закона в третьеиюньской монархии. С. 251.

ту срок), кабинет решил придать обсуждаемому документу максимально общий, а потому (в частности, в силу растяжимости соответствующих формулировок) и приемлемый для всех членов Совета министров характер, отложив на будущее окончательное решение вопросов, способных породить бесконечные дискуссии в правительстве.

Правила 24 августа, безусловно, «расширяли сферу компетенции верховной власти (в ущерб прерогативам парламентариев. — М. Ф.) в военных областях...»<sup>4</sup> Впрочем, значение такого умаления прав законодательных палат оказывалось на практике в ряде случаев не слишком ощутимым. В частности, как известно, Правила (вопреки букве 96-й статьи, но в соответствии с ясно выраженной во время первого «министерского кризиса» волей царя) как будто бы изъяли из ведения Думы и Государственного совета дела о штатах по Военному и Морскому министерствам. Однако, констатировал тогдашний военный министр В. А. Сухомлинов, в результате вмешательства парламентариев «некоторые изданные в текущем (1909. — М. Ф.) году через Государственную думу и Государственный совет законы об отпуске средств на осуществление различных по военному ведомству мероприятий штатного характера изложены в такой исчерпывающей предмет редакции», при которой последующее представление «сих мероприятий (т. е. уже собственно штатов. — М. Ф.)» на суд императора «в порядке военного законодательства (т. е. в обход палат. — М. Ф.) является излишним за состоявшимся уже разрешением данной меры в полном объеме в путях общего законодательства»<sup>5</sup>. Таким образом, лишить парламентариев права обсуждать «штатные дела» Военного и Морского министерств фактически не удалось. Рассмотрев сложившуюся ситуацию, Совет министров признал, что помешать Думе и Госсовету, «разрешая отпуск необходимых на осуществление тех или иных мероприятий по военному и морскому ведомствам кредитов... расчленять эти кредиты на отдельные составные части»<sup>6</sup> невозможно. В этой связи кабинет только рекомендовал В. А. Сухомлинову во имя соблюдения (хотя бы формального) соответствующего пункта Правил 24 августа после одобрения палатами и утверждения монархом законопроекта об отпуске средств на изменения в штатных расписаниях по военному ведомству затем направлять напрямую императору не законопроект о таких изменениях (фактически он уже стал законом), а проект штатного расписания в целом (с учетом внесенных изменений), «закрывающий в себе совокупность ранее произведенного и нового отпуска»<sup>7</sup>.

Обсуждая проект Правил о порядке применения 96-й статьи, кабинет имел в виду подготовку «в их развитие» специальной инструкции. Собственно, работа над ней началась даже еще до утверждения проекта императором и велась в Министерстве финансов. Его тогдашний глава В. Н. Коковцов, отношения которого с руководством военных ведомств, и прежде всего с военным министром В. А. Сухомлиновым, складывались, мягко говоря, непросто, явно торопился. На восстановление оборонного потенциала империи, подорванного Русско-японской войной

<sup>4</sup> Там же. С. 253.

<sup>5</sup> О порядке утверждения заключенных Россией международных договоров; по проекту правил о порядке утверждения законопроектов по военному и морскому ведомствам // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1276. Оп. 4. Д. 10. Л. 120.

<sup>6</sup> Там же. Л. 120 об.

<sup>7</sup> Там же. Л. 121.

и революцией, требовались огромные деньги. Отстаивавший (как это, в принципе, и положено главе финансового ведомства, но нередко, по мнению его многочисленных оппонентов, с явно чрезмерным рвением) интересы казны, В. Н. Коковцов постоянно конфликтовал с В. А. Сухомлиновым по поводу слишком больших, причем, с точки зрения министра финансов, недостаточно обоснованных, притязаний военного министра на ее ресурсы. Правила о порядке применения 96-й статьи, так или иначе, но лишней раз подчеркнувшие особое положение военных ведомств в механизме государственного управления, могли, очевидно, сделать пресечение опасных, по мнению В. Н. Коковцова, для «финансового здоровья» империи посягательств этих ведомств на казенную наличность особенно трудной задачей, а также привести к ослаблению контроля за рациональным использованием уже отпущенных на армию и флот ассигнований. В этой связи уже 11 июня 1909 г. (хотя еще и подготовка особого журнала Совета министров, призванного ознакомить Николая II с обсуждением в кабинете проекта Правил о применении 96-й статьи, не была завершена) В. Н. Коковцов представил в Совет министров проект инструкции к упомянутым Правилам. Призванный наряду с прочим побудить военных к более строгому соблюдению финансовой дисциплины, данный документ включал пункт, обязывавший «подлежащих министров» направлять в Совет министров «1 января каждого второго после сметного года полные перечни всех осуществленных в порядке ст. 96 и связанных с расходами из казны мероприятий вместе с отзывами на эти перечни Министерства финансов и Государственного контроля»<sup>8</sup>. Впрочем, данный проект инструкции касался не только финансовых аспектов применения на практике 96-й статьи. В частности, при подготовке Правил предполагалось, что законопроекты смешанного, военно-гражданского характера будут вноситься на суд парламентариев только в своей гражданской части (законопроекты же, не касавшиеся «предметов общего законодательства», должны были направляться царю помимо палат). В проекте инструкции данное положение дополнялось требованием, обязывавшим глав военных ведомств «во всех сомнительных случаях, когда вопрос об отношении возникающих по Военному или Морскому законодательных дел к предметам общего законодательства представляется недостаточно ясным» испрашивать «указания о порядке направления такого рода дел на высочайшее утверждение у Совета министров»<sup>9</sup>.

Перед обсуждением в Совете проект инструкции к Правилам о применении 96-й статьи был разослан согласно принятому порядку на отзыв заинтересованным, т. е. прежде всего военным, ведомствам. Наиболее активное противодействие последних встретило отмеченное выше требование, обязывавшее военного и морского министров направлять в кабинет информацию о мероприятиях, сопряженных с расходами из казны. Так, морской министр С. А. Воеводский в своих возражениях на проект придал обсуждаемому вопросу принципиальный характер. Он отмечал, что «военные ведомства не только не обязаны особым отчетом перед Министерством финансов и Государственным контролем, но не обязаны таким отчетом и перед Советом министров», поскольку на основании закона о Совете на рассмотрение кабинета «вносятся только те из дел по военной части, которые на-

<sup>8</sup> О порядке утверждения заключенных Россией международных договоров... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 10. Л. 344.

<sup>9</sup> Там же. Л. 345.

правляются в общем законодательном порядке (т. е. поступают затем в Думу и Государственный совет. — М. Ф.) или касаются других ведомств»<sup>10</sup>. Мероприятия же, о которых шла речь в обсуждаемом проекте инструкции, по мнению С. А. Воеводского, не относились ни к одной из упомянутых категорий.

Позиция С. А. Воеводского не была лишена известных правовых оснований, хотя и являлась как минимум дискуссионной. И морской, и военный министры действительно по закону занимали особое положение в кабинете, обеспечивавшее им весьма значительную независимость от Совета министров в целом<sup>11</sup>. Однако, по справедливому замечанию самого С. А. Воеводского, дела, касавшиеся «других ведомств», главы Военного и Морского министерств все же обязаны были представлять на рассмотрение Совета. Полагать же, что вопрос о том, насколько разумно военные ведомства распоряжаются отпущенными им деньгами, не затрагивал коллег С. А. Воеводского и В. А. Сухомлинова по кабинету, значило бы, вероятно, чрезмерно преуменьшать хотя бы одну только естественную заинтересованность прочих ведомств в увеличении своей доли в расходной части государственного бюджета (не говоря об их естественной заинтересованности в обеспечении должного уровня обороноспособности страны). Как бы то ни было, но в силу возникших разногласий вокруг представленного В. Н. Коковцовым на суд кабинета проекта этот документ так и не стал предметом обсуждения в Совете министров (по крайней мере, официального) и вопрос о подготовке инструкции к Правилам 24 августа на время отпал.

Между тем трактовка Правил, которой придерживались в своей практической деятельности Военное и Морское министерства, создавала почву для разнообразных политико-правовых коллизий. Так, недовольство сложившейся ситуацией выражали парламентарии. Их, как и Министерство финансов, серьезно беспокоили финансовые аспекты проблемы. Руководствуясь тем толкованием соответствующих правовых норм, которое было сформулировано С. А. Воеводским в приведенных выше замечаниях на проект инструкции, военные ведомства фактически стремились распоряжаться отпущенными им по бюджету средствами исключительно по собственному усмотрению. Обсуждение смет Военного и Морского министерств в законодательных палатах в такой ситуации могло потерять всякое значение. В докладе Бюджетной комиссии Государственной думы по государственной росписи доходов и расходов на 1911 г. отмечалось, что, в частности, Военное министерство «не только обращало на новые расходы освободившиеся кредиты по другим параграфам и сметам, но нередко пользовалось (в 1910 г. — М. Ф.) суммами, положенными по штатам, хотя штат был упразднен до 1910 г...»<sup>12</sup> Эти действия члены Комиссии признавали абсолютно недопустимыми, поскольку, как справедливо констатировали парламентарии, «средства государства, отпускаемые как по

---

<sup>10</sup> Там же. Л. 374.

<sup>11</sup> Подробнее см.: *Нольде Б. Э.* Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 207–208; *Королева Н. Г.* Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905–1907 гг. М., 1982. С. 39–40; *Флоринский М. Ф.* Совет министров и военные ведомства в 1907–1914 гг. // Актуальные проблемы дореволюционной отечественной истории. Ижевск, 1993. С. 75–87.

<sup>12</sup> Об образовании междуведомственного совещания для дополнения правил от 24 августа 1909 г. о применении 96 ст. основных государственных законов о порядке разрешения законодательных дел по военному и морскому ведомствам // РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427. Л. 26 об.



сметам, так и по отдельным законопроектам, ассигнуются на определенное назначение, а не предоставляются в полное распоряжение военного ведомства»<sup>13</sup>.

Позицию Бюджетной комиссии в данном случае вполне разделяло и Министерство финансов. Весной и летом 1910 г. в правительстве обсуждался поставленный (хотя и в несколько ином ракурсе), как отмечалось, еще в июне 1909 г. вопрос об обязанности Военного и Морского министерств «сообщать на предварительное заключение Министерства финансов и Государственного контроля те из намеченных к осуществлению в порядке военного законодательства (ст. 96) предположений, которые связаны с расходами из казны, покрываемыми за счет сбережений по сметам Военного и Морского министерства»<sup>14</sup>. Разногласия между защитниками интересов казны и военными, упорно отстаивавшими свое право свободно распоряжаться отпущенными им ассигнованиями, оказались и в 1910 г. настолько серьезными, что договориться снова не удалось и вопрос опять остался открытым. Однако тянуть с его решением до бесконечности (ожидая появления инструкции к Правилам 24 августа) было тоже невозможно. Недовольство ситуацией, сложившейся в «финансовом хозяйстве» военных ведомств, которое, как отмечалось, выражали парламентарии, могло создать серьезные проблемы в отношениях между кабинетом П. А. Столыпина и Государственной думой. В результате 16 ноября 1910 г. вопрос о том, в какой мере военные ведомства обязаны информировать Министерство финансов и Государственный контроль о своих покрываемых за счет сбережений по сметам расходах на мероприятия, реализуемые в порядке 96-й статьи, был заслушан Советом министров.

В. А. Сухомлинов и С. А. Воеводский активно доказывали, что «отстаиваемая ими точка зрения не только опирается на точный смысл соответствующих постановлений закона, но имеет и глубокий практический смысл»<sup>15</sup>. Ссылаясь на специфический и нередко сугубо секретный характер деятельности их ведомств, оба министра подчеркивали, что представление в Министерство финансов и в Государственный контроль информации о финансовой стороне мероприятий, реализуемых в порядке 96-й статьи за счет сбережений по сметам, нежелательно, поскольку может породить межведомственные разногласия, каковые, естественно, будут переноситься в Совет министров. Последнему тогда, сетовали С. А. Воеводский и В. А. Сухомлинов, «в некоторых случаях придется входить в обсуждение самой необходимости и целесообразности осуществления того или иного мероприятия по военным ведомствам, т. е. вступать в чуждую ему область военного законодательства, составляющую предмет исключительной компетенции Военного и Адмиралтейств-советов»<sup>16</sup>.

Доводы В. А. Сухомлинова и С. А. Воеводского, однако, не произвели впечатления на прочих членов Совета министров, включая самого П. А. Столыпина. Оппоненты военного и морского министров при этом всячески открещивались от обвинений в наличии у них желания вмешиваться в решение вопросов, касающихся собственно строительства вооруженных сил, подчеркивая, что соответствующие

<sup>13</sup> Об образовании междуведомственного совещания... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427.

<sup>14</sup> О порядке утверждения заключенных Россией международных договоров... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 10. Л. 403. Л. 403.

<sup>15</sup> Там же. Л. 406.

<sup>16</sup> Там же.

инициативы военных ведомств как Совет министров, так и Министерство финансов и Государственный контроль будут обсуждать «не по существу, а исключительно с точки зрения посильности намеченного расхода для государственного казначейства»<sup>17</sup>. Такого рода заявления, однако, не развеяли опасений В. А. Сухомлинова и С. А. Воеводского, в целом понимавших, что приведенное обещание, даже данное с искренним желанием его реализовать (в частности, С. А. Воеводский готов был в это верить), на практике едва ли будет выполнено ввиду очевидной условности грани, отделявшей «существо» той или иной меры от ее финансовой стороны.

В конечном счете своего мнения В. А. Сухомлинов и С. А. Воеводский так и не изменили. При этом последний, возражая против позиции большинства кабинета и отстаивая неподотчетность Военного и Морского министерств в рассматриваемых случаях финансовому и контрольному ведомствам, вообще не считал нужным принимать немедленно по данному вопросу какие-либо решения, имея в виду грядущую инструкцию к Правилам 24 августа. Однако Николая II аргументы В. Сухомлинова и С. А. Воеводского не убедили. 5 февраля 1911 г. император в своей резолюции по особому журналу Совета министров 16 ноября 1910 г. солидаризировался с точкой зрения большинства<sup>18</sup>. Таким образом, по крайней мере одна из порождавших политико-правовые коллизии проблем, связанных с применением и собственно 96-й статьи и Правил 24 августа, получила решение, причем нанесшее ощутимый удар по притязаниям военных.

Вскоре сдвинулась с мертвой точки и ситуация с подготовкой инструкции к Правилам 24 августа. Собственно, еще в июне 1910 г. С. А. Воеводский в письме к помощнику управляющего делами Совета министров Н. В. Плеве предлагал образовать особое совещание из представителей заинтересованных ведомств для рассмотрения замечаний В. А. Сухомлинова и его (С. А. Воеводского) на проект инструкции, внесенный на обсуждение кабинета в июне 1909 г. В. Н. Коковцовым. При этом морской министр, несколько туманно формулируя свою мысль, подчеркивал, что задача инструкции должна заключаться «собственно не в создании новых норм для руководства военного и морского ведомств, а в выяснении пределов полномочий указанных ведомств на основании действующих постановлений»<sup>19</sup>. Морской министр явно опасался (и не без оснований), что в инструкцию могут быть включены пункты, способные связать главам военных ведомств руки при реализации полномочий, предоставленных Правилами 24 августа.

В конечном счете 4 августа 1911 г. Советом министров для подготовки проекта инструкции было образовано межведомственное Совещание, членами которого являлись представители военных ведомств, Министерства финансов, Государственного контроля, Министерства юстиции и Государственной канцелярии. Председателем Совещания был назначен министр путей сообщения С. В. Рухлов<sup>20</sup>.

Первое заседание Совещания состоялось в конце декабря 1911 г. Правительство к этому времени уже возглавлял В. Н. Коковцов, сменивший на посту премье-

---

<sup>17</sup> Там же. Л. 411.

<sup>18</sup> Там же. Л. 509.

<sup>19</sup> Об утверждении мероприятий по Военному министерству, требующих в 1911 г. дополнительных ассигнований // РГИА. 1276. Оп. 6. Д. 432. Л. 52–53.

<sup>20</sup> Об образовании междуведомственного совещания для дополнения правил от 24 августа 1909 г. ... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427. Л. 6.



ра убитого в сентябре 1911 г. П. А. Столыпина. На рассмотрение Совещания был вынесен несколько откорректированный и дополненный (по-видимому, в канцелярии Совета министров) проект инструкции к Правилам 24 августа, направленный в свое время на суд кабинета В. Н. Коковцовым. Так, в новый вариант проекта вошла статья, отражавшая решение Совета министров от 16 ноября 1910 г. и обязывавшая военного и морского министров представлять «на заключение» Министерства финансов и Государственного контроля свои инициативы, реализуемые в порядке 96-й статьи и связанные с расходами, покрываемыми за счет сбережений по соответствующим сметам.

Интерпретируя статью 96 в консервативно-монархическом духе, Правила 24 августа подчеркивали, что законопроекты чисто военного характера, не касавшиеся «предметов общего законодательства», должны были утверждаться монархом помимо Думы и Государственного совета. При подготовке инструкции предполагалось уточнить, какие же «законодательные дела» по Военному и Морскому министерствам следует считать затрагивающими эти «предметы». В представленном на суд упомянутого Совещания проекте отмечалось, что к данным делам необходимо относить, наряду с прочими, «такие предположения, которые, хотя и не предусматривают дополнения, изменения или отмены действия общих законов, но основаны на однородных с ними началах, как, например, постановления о преимуществах службы... в отдаленных местностях, о путевых довольствиях военнослужащих, о пенсионном обеспечении сих служащих и т. п.»<sup>21</sup> Иначе говоря, проект инструкции к Правилам 24 августа в данном случае развивал их как раз в том плане, какого опасался С. А. Воеводский, т. е. связывал глав военных ведомств дополнительными ограничениями при использованной полученной ими возможности выносить на суд монарха свои законодательные инициативы в обход палат. Взяв при издании Правил 24 августа курс на ограничение сферы вмешательства парламентариев в «устройство» вооруженных сил, власть, по крайней мере многие ее представители, опасались заходить здесь слишком далеко.

В свое время Правила 24 августа подтвердили одно из положений 96-й статьи, позволявшее военным ведомствам представлять царю на утверждение помимо Думы и Государственного совета свои законодательные инициативы, даже связанные с дополнительными расходами, если таковые могли быть покрыты за счет сбережений по сметам. При обсуждении Советом министров 27 мая 1909 г. проекта Правил было высказано соображение, что в данном случае речь должна была идти не о любых сбережениях, а только о тех, что оставались от кредитов, каковые «по свойству обеспечиваемых ими потребностей» были «более или менее однородны с предметом нового мероприятия». В сами Правила это соображение (вероятно, из-за возражений В. А. Сухомлинова и С. А. Воеводского), однако, не вошло, и там речь шла лишь об использовании сбережений, которые получили допускавшее различные интерпретации определение «соответственные». Теперь в проекте инструкции оговорка, сделанная членами кабинета в мае 1909 г., нашла свое отражение<sup>22</sup>, причем свободно (естественно, с санкции монарха) распоряжаться всеми такими сбережениями Военное и Морское министерства получали право только

<sup>21</sup> Об образовании межведомственного совещания для дополнения правил от 24 августа 1909 г. ... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427. Л. 11.

<sup>22</sup> Там же. Л. 17.

тогда, когда речь шла о единовременных расходах. Для финансирования же законодательных инициатив этих ведомств, если они (инициативы) вызывали «новые постоянные расходы», согласно проекту инструкции разрешалось использовать только сбережения «от прекращения или сокращения действия мероприятий, сопряженных с постоянными ассигнованиями из казны...»<sup>23</sup> Если этих сбережений не хватало, то, даже имея остатки по сметам, военные ведомства должны были обращаться с просьбой о выделении им необходимых ресурсов в законодательные палаты с предварительным обсуждением вопроса в Совете министров. Таким образом, Военные и Морское министерства лишались возможности самостоятельно (точнее, только с санкции монарха) принимать решения, способные обернуться серьезными затратами для государственного казначейства.

В проекте инструкции специально оговаривалось, что, хотя законопроекты смешанного, т.е. военно-гражданского характера, следовало, согласно Правилам 24 августа, вносить в Думу и Государственный совет только в их «военной части», однако предварительному рассмотрению в Совете министров (по закону о Совете кабинетом должны были обсуждаться лишь законодательные инициативы ведомств, поступавшие на суд парламентариев) подлежали все части законопроекта<sup>24</sup>.

Вопрос о содержании инструкции к Правилам 24 августа, как и следовало ожидать, вызвал в межведомственном Совещании под председательством С. В. Рухлова острые дискуссии между представителями Военного и Морского министерств, стремившихся, как и прежде, обеспечить своим ведомствам максимальную свободу от какого-либо контроля со стороны и законодательных палат, и правительства, и прочих членов Совещания, напротив, опасавшихся, что такая свобода способна обернуться и расстройством финансовой системы, и осложнениями в отношениях между кабинетом и парламентариями. Всего Совещание собиралось пять раз. Последнее заседание состоялось 3 апреля 1912 г.

Общий подход военных ведомств к обсуждаемым вопросам в самом начале работы Совещания сформулировал директор канцелярии Военного министерства Н. А. Данилов. Ссылаясь на упомянутое выше решение кабинета об обязательности для военных ведомств в соответствующих случаях отчитываться перед Министерством финансов, Государственным контролем и Советом министров в целом, Н. А. Данилов, явно стремившийся избежать упреков в ведомственном эгоизме и потому решивший выступить в роли защитника интересов не столько военных ведомств, сколько в первую очередь Совета министров в целом, заметил, что теперь связанные с новыми расходами (т.е. наиболее существенные) мероприятия фактически санкционируются «уже не одним Военным или Морским министерством, а всем правительством...»<sup>25</sup> Поэтому, по мнению начальника канцелярии военного ведомства, включение в проект инструкции любых положений, могущих как-то в угоду парламентариям связать руки Военному и Морскому министерствам, «явилось бы стеснением не только для этих ведомств, но и для всего правительства». Н. А. Данилов особенно подчеркивал необходимость наделения военных ведомств правом возможно более свободного распоряжения сбережениями по сметам в це-

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Там же. Л. 9 об.

<sup>25</sup> Там же. Л. 488 об.

лях уменьшения их (ведомств) финансовой зависимости от законодательных палат. Такая зависимость в данный момент, как полагал Н. А. Данилов, была неопасна «при вполне благожелательном отношении законодательных учреждений как к Военному, так и Морскому министерствам»<sup>26</sup>. И все же, по его мнению, осторожнее было бы иметь известную страховку от перемен в политической конъюнктуре, т. е. «на случай серьезных затруднений в испрошении (у парламентариев. — М. Ф.) новых ассигнований на нужды государственной обороны»<sup>27</sup>.

Заявление Н. А. Данилова особых дискуссий не вызвало. Впрочем, вокруг принятого 16 ноября 1910 г. решения кабинета по поводу отчетов военных ведомств перед Министерством финансов, Государственным контролем и Советом министров как раз и разгорелась на заседаниях Совещания весьма острая полемика. Собственно говоря, представители Военного и Морского министерств добивались юридического оформления, т. е. включения в проект инструкции к Правилам 24 августа данного им на заседании 16 ноября 1910 г. обещания относительно того, что их законодательные инициативы, предполагавшие дополнительные ассигнования, будут направляться в Министерство финансов и Государственный контроль «на предварительное заключение лишь в отношении финансовой стороны означенных предположений»<sup>28</sup>. В качестве довода опять фигурировали использовавшиеся, как отмечалось, и ранее ссылки на особый статус военных ведомств, чьи законодательные инициативы «с точки зрения их целесообразности и своевременности их осуществления» правомочны оценивать только Военный и Адмиралтейств-советы — высшие государственные учреждения, «коим никакое правительственное место или лицо не дает предписания и не может требовать от них отчетов»<sup>29</sup>.

Большинство членов Совещания во главе с самим С. В. Рухловым, однако, никоим образом (чего и опасались в свое время С. А. Воеводский и В. А. Сухомлинов) не собирались делать упомянутое обещание (оно было включено в особый журнал Совета министров 16 ноября 1910 г. по инициативе П. А. Столыпина) обязательным для исполнения и, естественно, соответствующую оговорку в проект инструкции включать не желали. Такая позиция обосновывалась резонным указанием на то, что «отделить финансовую сторону законопроекта от его существа представляется нередко крайне затруднительным», поскольку «при оценке ведомственных предположений с точки зрения интересов государственного казначейства приходится принимать в расчет не только непосредственно вызываемые данными мероприятиями издержки, но также те расходы, которые оно может косвенно повлечь за собой либо при самом своем осуществлении, либо в будущем»<sup>30</sup>. Впрочем, переубедить представителей Военного и Морского министерств их оппонентам не удалось, и соответствующая статья проекта инструкции к Правилам 24 августа, внесенного Совещанием С. В. Рухлова в Совет министров, была изложена в двух редакциях — согласно мнению большинства и согласно точке зрения членов Совещания от военных ведомств. При этом участники дискуссии от Министерства финансов

---

<sup>26</sup> Об образовании межведомственного совещания для дополнения правил от 24 августа 1909 г. ... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427. Л. 489.

<sup>27</sup> Там же.

<sup>28</sup> Там же. Л. 492–492 об.

<sup>29</sup> Там же. Л. 492 об.

<sup>30</sup> Там же. Л. 494.

и Государственного контроля оказались в меньшинстве при рассмотрении Советом другого вопроса, связанного с упомянутыми заключениями финансового и контрольного ведомств и возникшего ввиду содержания царской резолюции по особому журналу Совета министров 16 ноября 1910 г. Тогда Николай II, очевидно, в целях борьбы с бюрократическими проволочками, потребовал от финансового и контрольного ведомств представлять отзывы на соответствующие инициативы Военного и Морского министерств «не позже 2-недельного срока»<sup>31</sup>. В результате «в среде Сопещания» было высказано пожелание относительно дополнения проекта инструкции указанием, согласно «коему неполучение в установленный срок заключений Министерства финансов и Государственного контроля не должно останавливать дальнейшего движения направляемых в порядке военного законодательства дел...»<sup>32</sup> Активно выступавшие против данного предложения представители финансового и контрольного ведомств не смогли, однако, заручиться поддержкой большинства<sup>33</sup>.

При обсуждении ряда других вопросов, связанных с применением Правил 24 августа, в частности с финансовой стороны дела, члены Сопещания смогли выработать общую позицию. Как отмечалось, Правила 24 августа позволяли военным ведомствам использовать для покрытия расходов, обусловленных реализацией законодательных инициатив, проводимых в жизнь в порядке 96-й статьи, «соответственные сбережения» по сметам, а предложенный вниманию Сопещания проект инструкции уточнял, что под таковыми «сбережениями» необходимо понимать только те, которые остались после «удовлетворения однородных потребностей». При обсуждении соответствующей статьи проекта члены Сопещание пошли в плане уточнения еще дальше. В данном случае едва ли не определяющее влияние на их позицию оказывала Государственная дума. Как подчеркнул в своем выступлении на заседании Сопещания представитель Министерства финансов, обсуждаемый вопрос имел «до известной степени политическое значение», ибо Бюджетная комиссия Думы склонна придавать понятию «сбережения» весьма узкое значение, «разумея под последними такие сбережения, которые образуются в составе одного параграфа (сметы. — М. Ф.)»<sup>34</sup>.

Не собираясь принимать думскую трактовку термина «сбережения», Сопещание вынуждено было в известной степени пойти навстречу парламентариям, признав необходимым «для придания выражению “соответственные сбережения” более конкретного значения... приурочить его к определенным группам расходов, предназначенных на удовлетворение по возможности однородных потребностей по военному и морскому ведомствам»<sup>35</sup>. В этой связи все расходы по Военному и Морскому министерствам были сведены в особые группы. Образовавшиеся в пределах каждой из них сбережения могли в случае надобности свободно использоваться для покрытия любых расходов, предусмотренных соответствующей группой. Однако не все остатки по сметам Сопещание признало сбережениями, отметив, что таковы-

---

<sup>31</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1914 год. М., 2006. С. 53.

<sup>32</sup> Там же.

<sup>33</sup> Об образовании междуведомственного совещания для дополнения правил от 24 августа 1909 г. ... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427. Л. 498.

<sup>34</sup> Там же. Л. 503.

<sup>35</sup> Там же. Л. 502 об.

ми нельзя считать, а соответственно, и тратить без санкции Думы и Государственного совета, «суммы, которые оказались неизрасходованными лишь вследствие замедления или временной отсрочки того или иного предусмотренного сметами мероприятия»<sup>36</sup>. Данное решение очевидно, должно было, в частности, удержать военные ведомства от искушения использовать собственную нераспорядительность для расширения своих возможностей действовать при реализации мероприятий, требовавших дополнительных ассигнований, в обход законодательных палат. При этом член Совещания от Министерства финансов, оставшийся, правда, в одиночестве, посчитал, что каждая из выделенных групп включает слишком большое количество расходных статей, в связи с чем полагал необходимым увеличить число таких групп, что, конечно, еще больше связало бы руки военным ведомствам.

Предметом дискуссии в Совещании С. В. Рухлова был вопрос о включении в проект инструкции правила, согласно которому меры законодательного характера, принимаемые военными ведомствами помимо Думы и Государственного совета за счет сбережений по сметам, не должны были предполагать увеличения соответствующих расходов в последующие годы. В противном случае на проведение в жизнь такого рода мер требовалось предварительно получить согласие палат. Представитель Военного министерства полагал, что это «поставило бы исполнение самих мероприятий под слишком близкий контроль законодательных учреждений»<sup>37</sup>. Прочие члены Совещания этой перспективы не опасались, скорее напротив, в таком контроле они видели, судя по всему, известные гарантии от способных обернуться непосильными для государственного казначейства затратами инициатив военных ведомств. В конце концов, вынесение окончательного вердикта по этому вопросу было решено предоставить Совету министров.

Члены Совещания не смогли выработать общую позицию по вопросу о том, имеют ли военные ведомства право использовать в обход парламентариев сбережения по сметам (свободно передвигая суммы по мере надобности в пределах упомянутых групп расходов) не только для реализации своих законодательных инициатив, но и «для усиления ассигнований, оказавшихся недостаточными для покрытия включенных в смету расходов»<sup>38</sup>. Представители Военного и Морского министерств давали утвердительный ответ, приводя вполне логичный аргумент, согласно которому было бы нелепо предполагать, что «законодатель, предоставив обращение в порядке военного законодательства кредитов на осуществление новых предположений, признал в то же время недопустимым использование сметных остатков на удовлетворение потребностей, уже разрешенных законом и предусмотренных сметами»<sup>39</sup>. Тем не менее все это не убедило большинство членов Совещания, ссылавшихся на то, что 96-я статья умалчивала о праве военных ведомств использовать сбережения для «подкрепления» оказавшихся недостаточными расходов, а поскольку она (статья) предусматривала особый (помимо палат) порядок представления монарху законопроектов по военной части, то, как любое отступление от общего правила, «не допускала распространительного толкования»<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Об образовании межведомственного совещания для дополнения правил от 24 августа 1909 г. ... // РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427. Л. 506.

<sup>37</sup> Там же. Л. 508.

<sup>38</sup> Там же. Л. 509.

<sup>39</sup> Там же. Л. 509–510.

<sup>40</sup> Там же. Л. 513–514 об.

Без особых дебатов и единогласно члены Совещания одобрили с некоторыми изменениями (главным образом редакционного плана) статьи проекта инструкции, которые касались вопросов, связанных с порядком рассмотрения законопроектов военно-гражданского характера и пр.

Совет министров к рассмотрению материалов Совещания С. В. Рухлова приступил только 3 апреля 1913 г., почти через год после того, как Совещание завершило свою работу. Такая задержка была, вероятно, вызвана тем, что заинтересованные стороны пытались уже на уровне глав соответствующих ведомств выработать единую позицию по вопросам, по которым члены Совещания найти общий язык так и не смогли. Впрочем, 3 апреля 1913 г. это не удалось сделать и кабинету. В результате обсуждению вопроса об инструкции к Правилам 24 августа было решено посвятить еще одно заседание. Оно и состоялось, но только 18 января 1914 г. Конечно, в практике российского кабинета обсуждение сложных и дискуссионных вопросов часто занимало несколько заседаний. Однако временные промежутки между ними, как правило, не были столь значительны, что в данном случае, вероятно, опять-таки обуславливалось сохранявшимися разногласиями по поводу отдельных положений проекта инструкции и стремлением начальников заинтересованных ведомств разрешить эти разногласия до обсуждения проекта кабинетом. Как бы то ни было, но в результате обсуждения проекта инструкции Советом министров на заседании 18 января 1914 г. по вопросам, вызвавшим в Совещании разногласия, была выработана единая позиция, совпадавшая с позицией большинства членов Совещания. Военному и морскому министрам, таким образом, пришлось идти на уступки. Правда, В. Н. Коковцов, дорабатывающий последние дни на посту премьера и министра финансов, решил не отстаивать особую позицию своего представителя в Совещании по поводу перечней групп расходов по военным ведомствам.

Установленный проектом двухнедельный срок, в течение которого, как отмечалось, Министерство финансов и Государственный контроль обязаны были представить свои соображения по поводу сопряженных с расходами из казны и реализуемых в порядке 96-й статьи законодательных инициатив военных ведомств, кабинет решил увеличить до одного месяца<sup>41</sup>. При этом Совет министров «не встретил препятствий во внимании к ходатайству военного министра и за выраженным на то министром финансов и государственным контролером согласием ввести в проект инструкции постановление», согласно которому «при непоступлении в срок отзывов Министерства финансов и Государственного контроля предположения о новых по военному и морскому ведомствам мероприятиях... могут быть вносимы на разрешение Совета министров и без упомянутых отзывов»<sup>42</sup>.

Обсудив поставленный Совещанием С. В. Рухлова вопрос о том, имеют ли Военное и Морское министерства право «проводить... без предварительного испрошения кредитов в общем законодательном порядке такие мероприятия», которые впоследствии могут обернуться увеличением расходов по сметам, кабинет дал на него отрицательный ответ<sup>43</sup>. В. А. Сухомлинов не стал поддерживать своего представителя в Совещании, ратовавшего за наделение военного и морского министров таким правом.

---

<sup>41</sup> Особые журналы Совета министров. 1914 год. С. 53.

<sup>42</sup> Там же.

<sup>43</sup> Там же. С. 54.



Николай II утвердил 2 марта 1914 г. представленный ему уже преемником В. Н. Коковцова на посту председателя Совета министров И. Л. Горемыкиным многострадальный проект инструкции к Правилам 24 августа. При этом в своей резолюции по особому журналу Совета министров 3 апреля 1913 г. и 18 января 1914 г. царь отметил, что он настаивает «на двухнедельном сроке» для подготовки отзывов на законодательные инициативы военных ведомств.

Как бы то ни было, но инструкция к Правилам 24 августа наконец вступила в силу. Тем не менее дискуссии в правящих кругах вокруг практики применения 96-й статьи Основных законов не ограничивались в рассматриваемый период спорами по поводу содержания инструкции. Так, при рассмотрении 26 мая 1909 г. проекта Правил Советом министров возник вопрос о порядке «направления законодательных дел, касающихся организации отдельного корпуса жандармов и корпуса пограничной стражи». Кабинет ранее уже выносил (одобренное затем и царем) решение, признававшее «оба корпуса военными частями»<sup>44</sup>. В этой связи Совет констатировал, что законопроекты, имевшие своим предметом собственно «устройство» жандармской и пограничной служб, должны подобно законопроектам, посвященным «устройству» армии и флота, направляться на утверждение императору помимо Думы и Государственного совета. Впрочем, кабинет признал ненужным делать в обсуждаемом им проекте Правил какие-либо оговорки на данный счет, поскольку там речь должна была идти только о содержании 96-й статьи, которая предусматривала мероприятия «непосредственно по военному и морскому ведомствам»<sup>45</sup>. Учитывая в данном случае прежде всего широко распространенное в обществе в целом и, в частности, среди депутатов Думы негативное отношение к жандармской службе, кабинет, вероятно, не хотел упоминанием об изъятии из компетенции палат соответствующих дел подливать еще масла в огонь того недовольства, которое и так грозило вызвать (и вызвало) у парламентариев появление Правил 24 августа, и решил не объявлять публично о принятом им решении.

И все же избежать конфликта с Думой не удалось. Так, распространение практики внепарламентского законодательства на решение вопросов, связанных с организацией и отдельного корпуса жандармов, и отдельного корпуса пограничной стражи, вызвало протесты депутатов. В результате 28 июня 1910 г. царь утвердил решение кабинета, предусматривавшее представление монарху помимо палат только таких законодательных инициатив, касавшихся корпуса пограничной стражи, которые не предполагали дополнительных ассигнований на свое осуществление<sup>46</sup>. В ином случае санкцию последних надлежало испрашивать и на само мероприятие, и на отпуск необходимых кредитов. Что касается порядка рассмотрения законодательных дел, посвященных корпусу жандармов, то в 1909–1910 гг. Совет министров, руководствуясь своим приведенным выше пониманием данного вопроса, вознамерился представить царю на утверждение ряд подготовленных в Министерстве внутренних дел законопроектов, касавшихся собственно организации корпуса (т. е. изменений в его штатах), помимо Думы и Государственного совета, оставив последним только обсуждение вопросов об отпуске необходимых для реализации данных инициатив ассигнований. Но депутаты в пику правительству при рассмо-

<sup>44</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 год. С. 199.

<sup>45</sup> Там же.

<sup>46</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1913 год. С. 287.

трени в Думе кредитов, которые испрашивались Министерством внутренних дел для покрытия расходов, вызванных упомянутыми инициативами, прибегли фактически к той же тактике, к которой они прибегали в аналогичных ситуациях по отношению к Военному министерству — «одновременно с отпуском потребных кредитов» утвердили «также и соответствующие штаты»<sup>47</sup>. Правительство не стало раздувать эту историю и смирилось с думской «самодеятельностью», которую в итоге санкционировали и Государственный совет, и сам царь. Посчитавший во время первого «министерского кризиса», что рассмотрение «штатных дел» по военному и морскому ведомствам является вторжением в его прерогативы, Николай II в этом случае не счел нужным придавать 96-й статье Основных законов «распространительное толкование».

В сложившейся ситуации Министерств внутренних дел пошло на весьма хитроумную комбинацию. Стремясь избежать упреков в чрезмерно широкой трактовке 96-й статьи, оно «по соглашению с военным ведомством остановилось на решении передавать все такого рода дела (т. е. законопроекты, касавшиеся корпуса жандармов. — М. Ф.) в Военное министерство на предмет дальнейшего их направления согласно установленному в сем ведомстве порядку»<sup>48</sup>. Таким образом, законопроекты, касавшиеся корпуса жандармов, превращались из законопроектов по Министерству внутренних дел в законопроекты по военному ведомству, а такие, согласно 96-й статье (или во всяком случае согласно ее пониманию правительством), подлежали представлению на утверждение царю в обход палат. Дума, однако, изобретательности, проявленной правительством, не оценила. В частности, ее комиссия по направлению законодательных предположений 1 ноября 1911 г. рекомендовала общему собранию палаты отклонить представление Военного министерства (оно в данном случае, так сказать, исполняло обязанности Министерства внутренних дел) о выделении средств на содержание в 1912 г. жандармского полицейского надзора на некоторых железных дорогах («подлежащие штаты» предполагалось непосредственно передать на утверждение императору) как внесенное «в неправильном порядке»<sup>49</sup>.

В такой ситуации в начале 1912 г. тогдашний министр внутренних дел А. А. Макаров запросил у кабинета указаний относительно того, должен ли на законопроекты, имеющие своим предметом «устройство» корпуса жандармов, распространяться порядок, установленный для законопроектов, посвященных корпусу пограничной стражи, или в данном случае надлежит следовать процедуре, предусмотренной Правилами 24 августа для законопроектов по военной части. На своем заседании 23 февраля 1912 г. кабинет счел целесообразным не спешить с вынесением окончательного решения и вернуться к обсуждению этого вопроса после получения «новых соображений» от Министерства внутренних дел и завершения там работы по подготовке очередных законопроектов по корпусу жандармов<sup>50</sup>.

Вторично А. А. Макаров обратился в кабинет с той же самой просьбой в декабре 1912 г. К ее обсуждению Совет министров приступил 28 февраля 1913 г. К этому времени А. А. Макарова в кресле министра внутренних дел сменил Н. А. Макла-

---

<sup>47</sup> Там же.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> Там же.

<sup>50</sup> Там же.

ков. Всего обсуждению вопроса, поднятого предшественником последнего, Совет министров посвятил четыре заседания.

Члены кабинета констатировали «отрицательное отношение» Государственной думы «к законодательным по отдельному корпусу жандармов предположениям», обусловленное главным образом мотивами политического свойства — «несочувственным взглядом на чинов отдельного корпуса жандармов, самоотверженная и доблестная служба которых по борьбе с политической преступностью всячески опорочивается оппозиционными партиями, влияющими, к сожалению, и на представителей более умеренных думских течений»<sup>51</sup>. В связи с этим, по мнению нового министра внутренних дел, подчинять «движение» законопроектов по корпусу жандармов правилам, предусмотренным для законодательных инициатив по корпусу пограничной стражи, никоим образом нельзя. Убежденный монархист, активный защитник прав короны (в частности, за счет полномочий палат), Н. А. Маклаков ратовал за то, чтобы решение законодательных дел, касающихся «устройства» жандармской службы, являлось исключительной прерогативой императора, который должен был в данном случае использовать власть, предоставленную ему 96-й статьей Основных законов в отношении законопроектов по военным ведомствам.

Коллеги Н. А. Маклакова по кабинету, однако, полагали наиболее разумным в данной ситуации действовать более осторожно и не применять в отношении порядка рассмотрения законопроектов по корпусу жандармов 96-й статьи «в полном объеме» из опасения вызвать раздражение в Думе, которое, как свидетельствовал опыт, могло обернуться отклонением нижней палатой представлений правительства с просьбой об ассигнованиях на нужды жандармского корпуса. В результате члены Совета министров (за исключением, естественно, самого министра внутренних дел) высказались за то, чтобы законодательные инициативы, касавшиеся отдельного корпуса жандармов, направлялись на утверждение царю помимо Думы и Государственного совета лишь тогда, когда не предполагали дополнительных расходов. В общем речь шла о том, чтобы в данных случаях руководствоваться теми же самыми правилами, которыми, как отмечалось, Совет министров решил руководствоваться в отношении законопроектов, касавшихся отдельного корпуса пограничной стражи<sup>52</sup>.

Н. А. Маклаков уступать своим оппонентам не собирался, и в итоге (вероятно, это единственный случай за всю предшествовавшую историю российского кабинета) мнение, представленное единственным членом правительства (т.е. Н. А. Маклаковым), возобладало. Большинство, равным образом не изменившее своей позиции, настаивать на ней не решилось, согласившись «не стеснять министра внутренних дел в избрании... пути, признаваемого им наиболее правильным и целесообразным»<sup>53</sup>. По-видимому, Н. А. Маклаков смог предварительно заручиться поддержкой царя. Проинформированные об этом члены кабинета в такой ситуации, естественно, сочли наиболее благоразумным ограничиться фиксацией своего мнения в соответствующем особом журнале Совета министров. Оформлен-

<sup>51</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1913 год. С. 288–289.

<sup>52</sup> Там же.

<sup>53</sup> Там же. С. 291.

ное же уже как решение кабинета мнение Н. А. Маклакова было 25 июля 1913 г. утверждено Николаем II<sup>54</sup>.

Острые дискуссии, разворачивавшиеся в России в эпоху думской монархии вокруг вопросов, связанных с определением границ сферы военного (внепарламентского) законодательства, сама практика его применения в своей основе являлись отражением сложного и противоречивого процесса утверждения в стране в результате преобразований 1905–1907 гг. представительной системы правления<sup>55</sup>. Содержание упомянутых дискуссий определялось также спецификой подходов различных государственных структур к выстраиванию приоритетов в ряду задач, стоявших перед властью в преддверии глобального вооруженного конфликта, а в немалой мере и ведомственными амбициями. В конечном счете по крайней мере в правительстве был выработан единый (хотя и не без некоторых оговорок) подход к вопросам, связанным с применением 96-й статьи Основных законов. В центре же внимания парламентариев, т.е. прежде всего депутатов Думы (для них соответствующие решения кабинета, даже санкционированные царем, естественно, не были обязательны), вскоре оказались иные проблемы, порожденные начавшейся Первой мировой войной.

## References

- Demin V. A. *State Duma of Russia (1906–1917): mechanism of functioning*. Moscow, ROSSPEN Publ., 1996, 214 p. (In Russian)
- Dyakin V. S. Extraordinary and edict legislation in Russia (1906–1914). *Auxiliary historical disciplines*, 1976, vol. VIII, pp. 240–271. (In Russian)
- Dyakin V. S. The scope of competence of the decree and the law in the Third June monarchy. *Auxiliary historical disciplines*, 1976, vol. VIII, pp. 236–262. (In Russian)
- Kazansky P. E. *Power of the Russian Emperor. Significantly supplemented edition*. Moscow, I. V. Foundation Publ., 2007, 596 p. (In Russian)
- Koroleva N. G. *The First Russian Revolution and Tsarism. The Council of Ministers of Russia in 1905–1907*. Moscow, Nauka Publ., 1982, 182 p. (In Russian)
- Kotlyarevsky S. A. *Legal prerequisites of the Russian Fundamental Laws*. Moscow, [S. n.], 1912, 383 p. (In Russian)
- Kuzin V. V. *The Council of State Defence*. Thesis for the degree of Candidate in History. Moscow, 1950, 397 p. (In Russian)
- Nolde B. E. *Essays of Russian State Law*. St. Petersburg, [S. n.], 1911, 379 p.
- Soloviev K. A. *Legislative and executive power in Russia: problems of interaction (1906–1914)*. Moscow, ROSSPEN Publ., 2011, 511 p. (In Russian)
- Florinsky M. F. The Council of Ministers and Military Departments in 1907–1914. *Actual problems of the national history*. Izhevsk, UdGU Publ., 1993, pp. 75–87. (In Russian)
- Florinskiy M. F., Yanchenko D. G. The Finance of Russia and Extraordinary Powers of the Government in 1906–1914. *Bylye Gody*, 2016, vol. 42, iss. 4, pp. 1328–1336. (In Russian)
- Yanchenko D. G. *Budget and Finance in the State Duma in 1907–1912: from the Baltic to the Far East*. St. Petersburg, Dmitry Bulanin Publ., 2014, 268 p. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 10 августа 2019 г.

Рекомендована в печать 2 декабря 2019 г.

Received: August 10, 2019

Accepted: December 2, 2019

<sup>54</sup> Там же. С. 286.

<sup>55</sup> Подробнее см.: Флоринский М. Ф., Янченко Д. Г. Финансы России и чрезвычайные полномочия Правительства в 1906–1914 гг. // *Былые годы*. 2016. Т. 42, вып. 4. С. 1328–1336.