

П. П. Цитовича, разработавшая проект биржевого законодательства и законодательства об акционерных компаниях.³⁵ Так было и в 1912—1913 гг., когда комиссия Н. П. Лангового подготовила законопроект об обложении пошлиной зерна, ввозимого в Россию и Финляндию, и муки, импортируемой Финляндией. Говорить об аналогичных, заранее заданных законодательных функциях применительно к междуведомственным совещаниям представляется неправомерным, ибо подобных фактов встретить не довелось.

В целом материалы междуведомственных совещаний и междуведомственных комиссий представляют собой ценный исторический источник. Обращение к нему дополняет новыми штрихами и характеристиками сравнительно мало еще изученный вопрос об участии крупной буржуазии в конце XIX—начале XX в. в разработке форм и методов экономической политики самодержавия. Деятельность междуведомственных совещаний убедительно отражает проявлявшуюся в последние предвоенные годы тенденцию перерастания российского монополистического капитализма в государственно-монополистический капитализм. Представляется, что именно от междуведомственных совещаний тянется нить к Особым совещаниям периода первой мировой войны, предпринявшим прямую попытку государственно-монополистического регулирования экономики. Документы свидетельствуют, что с усилением государственно-монополистических тенденций значение междуведомственных совещаний возрастало и их рекомендации все чаще принимали законодательный характер.

В. С. ДЯКИН

СФЕРА КОМПЕТЕНЦИИ УКАЗА И ЗАКОНА В ТРЕТЬЕЙЮНЬСКОЙ МОНАРХИИ

Законодательные акты дореволюционной России, в том числе и для периода империализма, уже являлись предметом изучения. Мы имеем в данном случае в виду статью Б. М. Кочакова «Русский законодательный документ XIX—XX веков»,¹ сохраняющую свою ценность и по настоящее время. Возвращаясь к этой теме на материале более узкого периода, мы ставим перед собой задачу детально проследить, как после вступления в силу Основных законов 1906 г. распределялось российское законодательство между двумя основными типами правообразующих актов — законом и указом — и какие коллизии при этом возникали. Рассмотр-

³⁵ См.: Шепелев Л. Е. Акционерные компании в России. Л., 1973, с. 162.

¹ См.: Вспомогательные исторические дисциплины. М.—Л., 1937, с. 319—372.

рение этих проблем должно помочь более глубокому изучению формы и существа российского самодержавия в период, когда оно делало свой второй шаг по пути превращения в буржуазную монархию, помочь уяснению особого характера российской конституции.²

Российская законодательная практика до 23 апреля 1906 г. не знала четкого различия между законом и указом («общим правилом, устанавливаемым в порядке управления»,³ помимо путей, принятых для издания законов). Хотя при создании Государственного Совета в качестве высшего законосовещательного органа предполагалось, что все законы будут проходить через него, в действительности силу закона получали документы самой различной формы и происхождения, и Свод основных государственных законов издания 1892 г. одновременно фиксировал в ст. 50, что «все предначертания законов рассматриваются в Государственном Совете», а в ст. 53, что «законы издаются в виде уложений, уставов, учреждений, грамот, положений, наказов (инструкций), манифестов, указов, мнений Государственного Совета и докладов, удостоенных высочайшего утверждения».⁴ Больше того, согласно «Правилам об обнародовании печатными собраниями и листами узаконений и распоряжений правительства» опубликованию в Собрании узаконений и последующему внесению в Полное собрание законов подлежали и «имеющие силу закона» указы Сената.⁵

Основные законы 1906 г. дали юристам возможность сконструировать, наконец, четкое определение закона в формальном смысле. В соответствии со ст. 86 законом признавался только акт, одобренный Государственной думой и Государственным Советом и утвержденный царем. Все прочие акты законами не являлись и относились к указам в порядке верховного или подчиненного управления. Выдавая желаемое за действительное, правоведы либерального лагеря пытались вывести из этого подзаконность указов и, следовательно, осуществляемого царем верховного управления. Особенно далеко в этом отношении заходил Н. И. Лазаревский, утверждавший, что «в форме закона может быть издан любой по своему содержанию акт, и этот акт, именно в качестве закона, для государя обязателен», а потому «компетенция Думы, как определенная неограниченным по своему объему понятием законодательства», должна при толковании Основных законов рассматриваться как имеющая тенденцию к расширению, а компетенция монарха — к сокращению.⁶ В це-

² См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 13, с. 308.

³ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894, с. 227.

⁴ Свод законов Российской империи, т. I, ч. 1. Основные государственные законы. 1892.

⁵ Там же, ч. II. Учреждения государственные, кн. IV. Учреждение Правительствующего Сената. Приложение к ст. 318, п. 7.

⁶ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву, т. I. Конституционное право. СПб., 1908, с. 136—138.

лом более реалистически оценивавший государственный строй России после 1906 г. С. А. Котляревский тоже считал, будто в Основных законах наличествует «презумпция необходимости для материальных законов законодательной формы».⁷ Однако в действительности ближе не только к духу российского государственного строя, но и к букве Основных законов были юристы правого лагеря, настаивавшие на том, что «наша конституция ограничила прежде всего само понятие закона, но не свободное волеизъявление верховной власти»⁸ и что не закон, а именно указ «является основным источником русского права», поскольку «его компетенция всегда предполагается, а не должна быть особо доказываема, и толкуется расширительно, а не ограничительно» и «к компетенции его относятся главнейшие проявления правообразующей деятельности русской государственной власти».⁹

Сужение сферы действия законов в формальном смысле и распространение на многие категории материальных законов (актов, создающих правовые нормы) компетенции указов отчетливо прослеживаются в Основных законах 1906 г. и были сознательной целью их составителей. Основные законы предоставляли царю в порядке верховного управления значительно больший объем власти, чем тот, которым обладали монархи даже таких типологически близких к России государств, как Германия, Австро-Венгрия и Япония. Как отмечал в своем исследовании Б. Э. Нольде,¹⁰ только в ст. 3 (о государственном языке) и статьях 69—83 (о правах и обязанностях российских граждан) говорилось, что конкретное нормообразование в этих областях должно осуществляться законодательным путем. В указном порядке регулировались вопросы организации государственного управления (ст. 11), военного законодательства (статьи 14, 96, 97),¹¹ объявления военного и исключительного положения (ст. 15), чеканки монеты (ст. 16), определения правил прохождения государственной службы и связанных с нею ограничений (ст. 18),¹²

⁷ Котляревский С. А. Юридические предпосылки русских Основных законов. М., 1912, с. 24.

⁸ Захаров Н. А. Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912, с. 286.

⁹ Казанский П. Е. Власть всероссийского императора. Очерки русского действующего права. Одесса, 1913, с. 676.

¹⁰ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911, с. 59.

¹¹ Военные вопросы в той или иной степени изымались из ведения законодательных палат во многих странах, но, согласно российским Основным законам, «в этой области властью верховного управления утверждаются мероприятия, относимые в большинстве конституций к ведению законодательных органов» (Захаров Н. А. Система..., с. 233). Особо следует отметить политическое значение ст. 97 о военных судах, которые благодаря сохранению режима исключительных положений широко использовались для расправы с участниками революционного движения из числа гражданских лиц.

¹² При этом ст. 18 предоставляла царю большую власть над чиновничеством, чем в других странах, не знавших по закону правоограничений

пожалования титулов, орденов и иных отличий и прав состояния (ст. 19), амнистии и «дарования милостей» (ст. 23),¹³ определения контингента новобранцев (ст. 119), все вопросы, связанные с учреждением императорской фамилии и управлением кабинетскими и удельными имуществами (статьи 20, 21, 125). Вне сферы влияния законодательных палат находились вопросы внешней политики (статьи 12 и 13)¹⁴ и церковного управления.¹⁵ Ряд сфер не был точно размежеван между законодательным и указным нормообразованием. Здесь вступала в силу ст. 10, предоставлявшая царю общее полномочие на «власть управления во всем ее объеме» и допускавшая поэтому только расширительное толкование, согласно которому «все, что в области управления не изъято из сферы власти монарха, остается в этой сфере, и каждое исключение должно быть оговорено в законе особо».¹⁶ De facto за царем осталось, вопреки прямому смыслу закона 6 июня 1905 г. «Об устранении отступлений в порядке издания законов», право аутентичного толкования закона (разъяснения его смысла, имеющего в свою очередь силу закона). Это право применялось даже по отношению к Основным законам. Так, Положением Военного Совета 4 февраля 1908 г. была изменена ст. 19 Приложения к Основным законам (о месте хранения государственной

государственных служащих (Котляревский С. А. Юридические предпосылки..., с. 35—36), и большую, чем в России до 1906 г., поскольку раньше такие правоограничения определялись не в порядке управления, а законом (Лазаревский Н. И. Лекции..., с. 182).

¹³ Не имело аналогий с законами других стран и право слагать в порядке монаршего милосердия казенные взыскания, тоже до 1906 г. осуществлявшееся через Государственный Совет, а по новым Основным законам — помимо него. Изъятим из прежнего законодательного порядка оказалось и определение условий пожалования титулов, орденов и отличий (Казанский П. Е. Власть..., с. 246—247, 250). Ст. 23 о помиловании широко использовалась для амнистирования чинов полиции и черносотенцев, злоупотреблявших силой при подавлении революционного движения, и участников еврейских погромов. Министр юстиции И. Г. Щегловитов в представлениях царю открыто указывал на «вражду к евреям» как на смягчающее вину обстоятельство (Падение царского режима, т. 2. М.—Л., 1925, с. 353, 355). С другой стороны, ходатайства о смягчении наказаний участников революционных выступлений даже не доводились до сведения Николая II, поскольку министр юстиции был уполномочен еще с 1880-х годов не «утруждать» царя в случаях «необоснованности и неуважительности» ходатайств (Падение царского режима, т. 6. М.—Л., 1926, с. 237).

¹⁴ И здесь даже японская конституция не предоставляла монарху «такой энергичной компетенции» (Котляревский С. А. Юридические предпосылки..., с. 40). Поскольку по ст. 13 договоры не нуждались в утверждении палатами, П. Е. Казанский видел в этом возможность изменения внутрироссийских законов «путем высочайшего акта при заключении международного договора» (Казанский П. Е. Власть..., с. 182—183).

¹⁵ П. Е. Казанский считал акты церковного управления через Синод по ст. 65 Основных законов разновидностью указов (Казанский П. Е. Власть..., с. 385).

¹⁶ Нольде Б. Э. Очерки..., с. 184.

печати).¹⁷ Истолкование ст. 96 Основных законов, изменившее ее смысл, было проведено Положением Совета министров 24 августа 1909 г. Иными словами, за указом сохранялась компетенция перетолкования Основных законов.

Особенностью государственного устройства России была многочисленность органов верховного управления. Даже после создания «объединенного» Совета министров последний представлял собой «важнейший, но не единственный коллегиальный орган верховного управления», наряду с ним существовали «другие установления, через которые разные вверенные им дела восходят в подлежащих случаях на высочайшее благоволение».¹⁸ К их числу относились Сенат, Синод, Военный Совет, Совет государственной обороны (упразднен 12 августа 1909 г.), Адмиралтейств-Совет, Комитет финансов, Опекунский совет ведомства императрицы Марии, Канцелярия е. и. в. по принятию прошений, Комитет о службе чинов гражданского ведомства, 1-й и 2-й Департаменты Государственного Совета и другие, менее влиятельные органы, отличительным признаком которых являлась неподчиненность Сенату.¹⁹ Все эти учреждения наряду с дореформенным Государственным Советом и упраздненным Комитетом министров являлись до 1906 г. не только органами, содействующими неограниченному монарху в делах управления, но и (каждый в своей сфере) законосовещательными, а после 1906 г. и сужения понятия закона в формальном смысле превратились, по удачному выражению Б. Э. Нольде о Совете министров, в «указосовещательные».²⁰

Сохранение многочисленных органов верховного управления, разнившихся по степени своего влияния, вело к сохранению множественности форм актов, являвшихся, с точки зрения Основных законов, указами. Можно сказать, что вся та путаница, которая существовала до 1906 г. с формами издания законов, была после 1906 г. перенесена на указы. Наиболее значительные акты издавались в виде высочайших манифестов и именных указов (указы, связанные с казачьим управлением, назывались грамотами). В гражданском управлении самой распространенной формой указа было высочайше утвержденное Положение Совета министров, а в военной — высочайше утвержденные Положения Военного и Адмиралтейств-Советов. Суждения Комитета финансов, Определения Сената и Положения 1-го и 2-го Департаментов Государственного Совета, когда они восходили на усмотрение царя, публиковались затем в виде именных указов и повелений,

¹⁷ Государственная Дума. Стенографические отчеты. Третий созыв. Сессия вторая. Ч. II. СПб., 1909, стлб. 1964—1965.

¹⁸ Доклад по вопросу о мерах к усовершенствованию порядка производства дел по Совету министров. Май 1909 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 5, д. 3, л. 21.

¹⁹ Казанский П. Е. Власть..., с. 82.

²⁰ Нольде Б. Э. Очерки..., с. 193.

но в ряде случаев не нуждались в царском утверждении, как и некоторые Положения Совета министров по делам, решаемым его собственной властью.²¹ И после создания Совета министров отдельные министры сохранили право докладывать непосредственно царю (без предварительного обсуждения в Совете) вопросы, не имеющие общего значения, поэтому сохранилась и форма «высочайших указов, на имя министра состоявшихся или на представления его последовавших»,²² которые потом публиковались в Собрании узаконений и распоряжений правительства.

Большая часть указов представляла собой акты исполнительной власти. Но во многих случаях они по своему содержанию являлись материальными законами, регулирующими правообразование в областях, изъятых из общего законодательного порядка или остававшихся неразмежеванными. Наиболее значительными сферами издания указов с материальной силой закона были: 1) «указы для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления» по ст. 11, 2) военное управление, 3) сепаратное законодательство, вытекающее из права диспенсации (отмены общего закона указом для данного случая), 4) чрезвычайно-указное законодательство по ст. 87. Последняя категория указов была нами рассмотрена,²³ поэтому в данной статье мы ее касаться не будем.

Обратимся прежде всего к указам, касающимся «приведения в действие государственного управления». Основные законы 1906 г. употребляли по отношению к власти царя термины «в порядке верховного управления» и «непосредственно». При этом в ст. 10 оба термина сливались в формулировке «в управлении верховном власть его действует непосредственно», а в ст. 24 эти два понятия противопоставлялись. О действиях царя «в порядке верховного управления» говорилось в статьях 11 и 18, а о «непосредственных» — в статьях 19 и 20. Эта терминологическая нечеткость вводила в сомнение и редакторов Свода законов, и авторов работ по русскому государственному праву, пытавшихся разграничить эти понятия и соответственно указы, издававшиеся в том или другом порядке. Многие правоведы вообще отрицали необходимость различать указы этих двух родов. Наиболее логичным нам представляется мнение Н. А. Захарова, считавшего, что к актам верховного управления, в отличие от непосредственных действий монарха, относятся те, которые осуществляются через специальные органы.²⁴ Но тогда за пределами

²¹ Свод законов, т. I, ч. II, кн. 1. Учреждение Государственного Совета, статьи 84, 85. Кн. II. Учреждение Совета министров, ст. 9. Кн. III. Учреждение Комитета финансов, ст. 4. Кн. IV. Учреждение Правительствующего Сената, статьи 169, 174, 198.

²² Там же, кн. V. Учреждение министерств, ст. 108.

²³ См.: Дякин В. С. Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906—1914 гг.). — Вспомогат. истор. дисциплины, т. VII. Л., 1976, с. 240—271.

²⁴ Захаров Н. А. Система..., с. 218.

верховного управления формально останется только не интересующая нас область взаимоотношений в императорской фамилии.²⁵

Область государственного управления была наименее размежевана между верховной властью и законодательными палатами. До 1906 г. многие постановления власти, не являвшиеся законами в материальном смысле, формально публиковались как закон. Это прежде всего относилось ко всевозможным штатам и к другим постановлениям, требовавшим новых расходов, даже самых незначительных. При разработке проекта законосовещательной Думы утверждение штатов было отнесено к ее компетенции (по аналогии с прежним Государственным Советом), а затем перешло в сферу полномочий законодательной Думы. Это вызывало беспокойство составителей Основных законов, предвидевших и неудобство такого порядка для практики управления, и перспективу постоянных конфликтов Думы и правительства. Занимавшие в общем разные позиции в ходе подготовки Основных законов С. Ю. Витте и Д. М. Сольский в данном случае говорили примерно одно и то же. «Что это за верховное управление, — жаловался Витте, — которое не может ни учредить, ни упразднить своей властью какой-нибудь департамент».²⁶ В свою очередь Сольский сетовал, что по существующему порядку «учреждение какой-нибудь должности и даже увеличение числа писцов составляет предмет закона».²⁷

Сложность заключалась в том, что всякое четкое определение границы между указом и законом в области государственного управления (кроме объективной трудности такого определения) могло в будущем стеснить проявление инициативы царя, а авторов Основных законов интересовало как раз расширение сферы его самостоятельной власти. Другой путь заключался в создании специального органа, регулирующего направление дел в законодательном или указном порядке. Такая идея была высказана на совещании, обсуждавшем проект Основных законов, Ю. А. Иксулем фон Гильденбандтом (государственным секретарем). «Только тогда, — говорил он, — будет стоять дело на прочной почве, когда у нас будет создано установление вроде французского *Conseil d'état*, который в каждом отдельном случае обсуждает, подлежит ли вопрос законодательному определению или он может быть разрешен в порядке управления».²⁸ По-видимому, Иксуль

²⁵ Н. А. Захаров отнес к непосредственному управлению и церковное (Система..., с. 306), хотя оно осуществлялось через Синод. Неясно также, почему он считал актами непосредственного управления манифесты (более торжественное название некоторых указов) и грамоты казачьим войскам (там же, с. 309).

²⁶ Протоколы заседаний совещания под личным его императорского величества председательством по пересмотру Основных государственных законов 7, 9, 11 и 12 апреля 1906 г. СПб., 1906, с. 44.

²⁷ Там же, с. 43.

²⁸ Там же, с. 47.

не ограничился этим заявлением, а попытался воплотить свою идею в жизнь. В деле Государственной канцелярии, дублирующем многие документы, связанные с подготовкой Основных законов, есть проект создания Комитета по делам управления. Комитет должен был заниматься подготовкой для Совета министров законопроектов, подлежащих внесению в Думу, и обсуждать предстоящие административные распоряжения. Согласно проекту, «комитет входит также в обсуждение вопроса о том, насколько заключающиеся в нем (предстоящем распоряжении, — В. Д.) постановления по силе Основных законов составляют предмет закона или административного распоряжения». Комитет должен был состоять из председателя, его товарища и 18 членов (все по непосредственному назначению царя), 12 советников (специалистов в разных отраслях управления), назначаемых царем по представлению комитета.²⁹

Проект не оставил каких-либо следов в делах совещаний, выработывавших Основные законы. Можно предположить, что создание особого бюрократического безответственного органа для разграничения сфер законодательства и управления было сочтено нецелесообразным, а решение этой задачи оставлено на усмотрение Совета министров и придворных кругов.

Практически это означало, что Дума была завалена огромным количеством дел, которые в большинстве стран решались в порядке управления, а в России были возложены на Думу и получили название «законодательной вермишели». Масса этих дел сводила, как жаловались даже октябристы, Думу «до степени мелкой регистратуры»³⁰ и в то же время создавала видимость ее контроля за расходованием государственных средств (о реальных бюджетных правах Думы речь пойдет дальше). Вопросы же более серьезные, действительно требовавшие вмешательства законодательных палат, проводились мимо них по ст. 11 в порядке верховного управления.

²⁹ Проект Комитета по делам управления. [Без даты и подписи]. — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1905 г., д. 26, л. 93—94.

³⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Ч. II, стлб. 378. — В качестве примера «законов», которые принимала Дума, приведем следующие: Об отпуске из государственного казначейства средств на введение в штаты мирного времени пехотных и стрелковых полков верховой лошади начальнику команды для связи; О введении в штат Каркаралинской местной команды одной должности старшего медицинского фельдшера; О количестве отпуска дров на пищу обер-офицерам резервных, запасных и вылазочных батарей; Об учреждении Тамбовского среднего сельскохозяйственного училища; О предоставлении Сосновицкому городскому управлению исключительного права на устройство и эксплуатацию свиноторгового двора в Сосновицах; Об учреждении в Калише двух должностей участковых приставов; Об учреждении при Киевской низшей ремесленной школе курсов по электромонтажному делу. — Обзор деятельности Государственной Думы третьего созыва, часть первая. СПб., 1912, с. 134, 152, 157, 179, 184, 191, 225 (вторая пагинация). Первым законопроектом, внесенным Горемыкиным на рассмотрение I Думы, был, как известно, проект учреждения прачечной при Дерптском университете.

Указы по ст. 11 можно в свою очередь разделить на две большие группы. Первая из них касалась организации и реорганизации различных органов управления или изменения сферы их компетенции. Эти указы публиковались в Собрании узаконений, а некоторые из них вносились затем даже в Свод законов. Так, в Учреждение Совета министров были внесены в качестве примечаний к ст. 1, определяющей сферу его компетенции, примечание 2 — о порядке направления финляндских дел (по Продолжению 1908 г.), являвшееся не законом, а Положением Совета министров 20 мая 1908 г., и примечание 3 — о создании Комитета по заселению Дальнего Востока (по Продолжению 1909 г.) — тоже Положение Совета министров 27 октября 1909 г. Положением Совета министров 31 декабря 1909 г. была и дополнительная ст. 29¹ (по Продолжению 1909 г.), передававшая в ведение Совета министров Петербургское телеграфное агентство.³¹ Таким же путем изменялись и другие разделы Свода законов.

Неопределенность положения указов по ст. 11, которые могли представлять собой и административные распоряжения, и законы в материальном смысле, вызвала конфликты в самих бюрократических кругах, а также между бюрократией и Думой. В мае 1907 г. редакторы Свода законов А. А. Иксуль фон Гильденбаудт (брат государственного секретаря) и С. М. Латышев подняли вопрос о правомерности внесения указов в Свод законов, поскольку при этом оказывался неизбежным субъективный подход к отбору указов, являющихся материальными законами. Их смущал и вопрос о правильности включения в Свод законов последней категории указов, ибо в таком случае «тексты законов, внесенных в Свод законов, будут подвергаться соответственной переработке и изменению уже не на основании законодательных актов, а на основании актов верховного управления, т. е. текст законов будет подвергаться переработке и изменению на основании таких актов, в коих не участвовали все 3 фактора законодательной власти».³² Большинство редакторов Свода не согласилось с мнением Иксуля и Латышева и записали в своем решении: «Правовой быт государства и отдельных его членов определяется не только законами в тесном смысле, но также постановлениями, издаваемыми в порядке управления... Было бы явной ошибкой строить какие-либо ограничительные выводы на заглавных словах Свода законов, так как не подлежит сомнению, что заглавие это неточное и что в Своде, кроме законов в тесном смысле, содержится множество правил, установленных верховной властью

³¹ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия четвертая. Ч. II, стлб. 2600—2601.

³² Особое мнение С. М. Латышева и А. А. Иксуля фон Гильденбаудта к журналу совещания 22 мая 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1908 г., д. 17, л. 9—10.

вне законодательного порядка».³³ На этом основании отделение Свода законов Государственной канцелярии продолжало после 1906 г. широко практиковать включение в Свод указов и изменений в соответствии с ними существовавших ранее законов.

Действия Государственной канцелярии вызывали постоянную критику правоведов либерального лагеря³⁴ и протесты в Думе. В феврале 1911 г. в ходе бюджетных прений вопрос о неправомерности действий канцелярии поднял октябрист И. В. Годнев,³⁵ а на следующий год Дума приняла специальную формулу перехода с требованием пересмотра «поныне несогласованных с Основными законами и несоответствующих им правил, которыми до настоящего времени продолжает руководствоваться Государственный секретарь при издании Свода законов и его продолжений».³⁶ Стремившийся в тот момент наладить сотрудничество с октябристами В. Н. Коковцов, недавно ставший премьером, обратил внимание С. Е. Крыжановского (тоже незадолго до того назначенного государственным секретарем) на эту формулу перехода.³⁷ Летом 1913 г. Крыжановский представил проект новых правил о порядке составления Свода законов.

Проект Крыжановского исходил из высказывавшейся им уже в 1909 г. мысли о подзаконности указов по ст. 11. В соответствии с этим он предлагал включать в Свод законов лишь законы, одобренные Думой и Государственным Советом, указы и повеления по предметам, изъятых Основными законами из общего законодательного порядка, и основные положения учреждений Военного и Морского министерств, утверждаемые по ст. 96. Что касается указов по ст. 11 и повелений в порядке верховного управления, то они, по мнению Крыжановского, могли быть «помещаемы в случае надобности в виде примечаний к подлежащим статьям под строкою, отдельно от сих статей», вместе с разными пояснениями и справками.³⁸

Проект Крыжановского был весьма скептически встречен отделением Свода законов. Напомнив, что вопрос о разграничении

³³ Журнал совещания редакторов по вопросу о дальнейшем внесении в Свод законов постановлений, издаваемых в порядке верховного управления. 22 мая 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1908 г., д. 17, л. 5.

³⁴ См.: Гессен И. В. 1) Обновленный строй и кодификация. — Труды Юридического общества при Петербургском университете, т. I. СПб., 1910, с. 489—490. 2) Конституционное законодательство. Анализ продолжения свода законов Российской империи 1908 г. — Там же, т. 2. СПб., 1911, с. 216—217.

³⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия четвертая. Ч. II, стлб. 2598—2601.

³⁶ Там же. Сессия пятая. Ч. III, стлб. 37.

³⁷ В. Н. Коковцов — С. Е. Крыжановскому 9 августа 1912 г. — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1908 г., д. 17, л. 81.

³⁸ Правила о порядке составления Свода законов и местных узаконений Российской империи (Первоначальный проект, составленный лично г. Государственным секретарем летом 1913 г.). — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1908 г., д. 17, л. 88—89.

законов и высочайших повелений был поднят впервые еще в 1858 г., что в мае 1907 г., а затем в мае 1913 г. «в связи с возникшими предположениями о помещении актов верховного управления в Своде законов отдельно от статей его» совещания редакторов высказались против такого нововведения, отделение выразило готовность помещать указы и повеления по ст. 11 под строкой, если Совет министров обяжет все ведомства ссылаться во всех случаях на соответствующие статьи Основных законов. Фактически это был отказ, ибо, как отмечали сами редакторы, «в высочайших указах и повелениях лишь в самых редких случаях содержится ссылка на ту статью Основных государственных законов, по силе которой они изданы», и дать такую ссылку нелегко «вследствие трудности разграничить повеления, в порядке верховного управления издаваемые, от непосредственных государя императора указов и повелений». Поэтому большинство редакторов высказались за сохранение прежнего порядка, с оговоркой в предисловии к Своду, что в него, кроме законов, вносятся «иные узаконения, удостоившиеся высочайшего утверждения и обнародованные в установленном порядке». Один из редакторов — Г. Э. Блосфельдт — шел еще дальше и предлагал откровенно переименовать Свод законов в Свод узаконений.³⁹

При особом мнении снова, как и в 1907 г., остался А. А. Иксуль, редактор II тома Свода (губернские учреждения). Он представил записку, в которой подверг резкой критике все приемы кодификации. Иксуль выступил не только против практики «координации с законами в собственном смысле других, законодательных актов» (т. е. указов), но и против приспособления новоизданных законов к «системе» Свода, приводящей к расчленению нового закона на отдельные части, помещаемые в разные тома Свода, «с приданием закону того или другого смысла». Иксуль считал порочной и практику ссылаться в издаваемых законах не на предшествовавшие им законы, а на статьи Свода. Такая практика как бы санкционировала переделки законов, произведенные при их кодификации, и вела к тому, что законы существовали сразу в двух вариантах — подлинном (в Полном собрании законов) и в применяемом на деле (по Своду законов). Поскольку, по мнению Иксуля, четкого признака, отделяющего указы, имеющие силу законов в материальном смысле, от указов подзаконных (по ст. 11), не существовало и правительство не смогло бы во всех случаях ссылаться на соответствующие статьи Основных законов, «ко всем без исключения актам верховного управления мог бы быть применен один и тот же прием „механического“ их отграничения от законов при включении их

³⁹ Соображения Отделения Свода законов по предполагаемому изданию новых правил для составления Полного собрания законов и Свода законов (Совещания редакторов 9 и 10 октября 1913 г.). — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1908 г., д. 17, л. 94—109.

в Свод». Конкретно Иксуль предлагал издавать отдельно Полные собрания и Своды законов и актов верховного управления.⁴⁰

Как нередко бывало в практике российской бюрократической машины, дело не пошло дальше выработки проекта и столкновения мнений из-за него. Только в апреле 1916 г. Николай II дал согласие на то, чтобы впредь в Свод законов не включались сенатские разъяснения.⁴¹ Указы и повеления по ст. 11 по-прежнему считались актами, имеющими в ряде случаев силу закона.

Практически большее значение имела другая группа указов и повелений по ст. 11, не вносившихся в Свод законов и часто вообще не публиковавшихся. Именно ими направлялась повседневная работа российской государственной машины, именно они образовывали легальные титулы сметных расходов, причем высочайшее повеление, на основании которого проводился расход, тем самым бронировало соответствующий параграф сметы, делая для Думы невозможным его изменение. Это вызывало постоянные протесты бюджетной комиссии Думы. Поскольку Столыпин был заинтересован в сотрудничестве с думским большинством, Министерство внутренних дел выступило в январе 1909 г. с инициативой, имевшей целью упорядочить применение ст. 11.

В поданной С. Е. Крыжановским (в то время товарищем министра внутренних дел) «Справке об издании высочайших указов и повелений» делался разбор изменений, проведенных Основными законами 1906 г. в общем порядке издания законов и указов. В справке проводились идеи, высказывавшиеся в печати только правоведами либерального лагеря и вступавшие в противоречие с собственной практикой столыпинского кабинета вообще и Министерства внутренних дел в частности. В справке утверждалось, что Основными законами 1906 г. «установлено начало верховенства закона над прочими формами проявления государственного властвования», что указы по ст. 11 должны быть подзаконны, обязательно иметь скрепу и публиковаться Сенатом. Из отсутствия в Основных законах примечания о непубликуемых повелениях и «объявленных указах» делался вывод, что повеления «могут быть излагаемы только письменно и должны иметь на себе подпись или письменную резолюцию государя императора».⁴² Заранее предвидя возражения, основанные на неотмененных официально законах прежних лет, Крыжановский отвечал, что если считать эти законы сохраняющими силу, «пришлось бы признать,

⁴⁰ Особое мнение А. А. Иксуля фон Гильденбандта 22 ноября 1913 г. — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1908 г., д. 17, л. 130—132.

⁴¹ Всеподданнейший доклад С. Е. Крыжановского 6 апреля 1916 г. (Помета Николая «Согласен» датирована 7 апреля). — ЦГИА СССР, ф. 1162, оп. 5, 1908 г., д. 17, л. 170.

⁴² Справка об издании высочайших указов и повелений. [Без даты и подписи]. (Датируется по сопроводительной записке С. Е. Крыжановского 30 января 1909 г. На печатном экземпляре справки помета: «Составлено Министерством Внутр. дел»). — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 5, д. 1, л. 21—23. Сопроводительная записка. — Там же, л. 1.

что Основных законов вовсе не существует, ибо главнейшие их веления стоят в прямом противоречии с постановлениями отдельных Положений, Учреждений и Уставов, вошедших в Свод законов». Цель всех этих «конституционных» рассуждений становилась ясной из основного вывода записки: «Предъявленные за последнее время комиссией Государственной Думы требования, чтобы высочайшие повеления этого рода (составляющие легальный титул расходов, — *В. Д.*), воследовавшие после издания новых Основных законов, сообщались ей в форме, точно согласованной с правилами статьи 24 Основных законов (т. е. после распубликования их Сенатом, — *В. Д.*), едва ли может быть отклоняемо». ⁴³ К этому Крыжановский добавлял, что в случае опубликования указа несогласие Думы может вылиться в запрос о незакономерности действий министра, скрепившего указ, тогда как если указ не будет опубликован, спор «будет сводиться к осуждению действий верховной власти». ⁴⁴

Предложение Министерства внутренних дел публиковать все указы, представляющие легальные титулы расходов, вызвало сопротивление Министерства финансов. По поручению В. Н. Коковцова директор общей канцелярии министерства Е. Д. Львов составил контрзаписку — «По поводу справки т. с. Крыжановского об издании высочайших указов и повелений в порядке верховного управления». Львов не сумел выдвинуть аргументов против опубликования таких указов, проведенных по ст. 11, и перевел спор в другую плоскость, доказывая, что по этой статье принимаются и указы, заведомо не подлежащие опубликованию в силу их секретности или служебного характера. Что же касается титулов расходов, то Львов утверждал, будто большая часть повелений по Министерству финансов, составляющих такие титулы, проходит не по ст. 11, а по ст. 23 о даровании особых милостей, на которую якобы требование скрепы и опубликования не распространяется. «Обеспечив письменную форму за более важными актами государственного управления, — писал Львов, — Основные законы не считают нужным стеснять волеизъявление монарха в других областях никакою определенной формой, предоставляя выбор его усмотрению». К числу допустимых форм Львов относил и «объявленные» повеления. ⁴⁵ Аргументация Львова в меньшей степени вытекала из буквы Основных законов, но больше соответствовала практике российского государственного управления.

Ведомственный спор был разрешен на компромиссной основе. 13 февраля 1909 г. Совет министров постановил считать вопрос

⁴³ Там же, л. 24.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Записка Е. Д. Львова не датирована, а на архивном деле, в котором она хранится вместе с экземпляром «Справки» С. Е. Крыжановского, представлена дата — 1912 г. В действительности эта записка могла быть составлена между 30 января 1909 г. (после получения «Справки») и 13 февраля 1909 г., когда вопрос был решен в Совете министров. — ЦГИА СССР, ф. 560, оп. 26, д. 1003, л. 25—42.

о порядке распубликования повелений ясным и не требующим распоряжений, т. е. отверг предложение Министерства внутренних дел об их обязательной публикации. В то же время, отметив «особую важность тех из упомянутых высочайших повелений, которые имеют своим предметом разного рода денежные из казны отпуски, Совет признал желательным, чтобы при докладе государю императору проектов таких высочайших повелений Председателем Совета министров или подлежащими министрами и главноуправляющими испрашивалось у его императорского величества собственноручное в том или ином виде начертание на сих актах выражения высочайшей воли, скрепляемое Председателем Совета министров или подлежащим министром, или главноуправляющим».⁴⁶

Второй большой группой указов в порядке верховного управления, являвшихся законами в материальном смысле, были постановления в военной, военно-морской и военно-судебной областях по статьям 14, 96 и 97 Основных законов. В первое время после принятия Основных законов у самого правительства не было четкого понимания, какие вопросы можно решать без Думы и Государственного Совета по ст. 96, а какие нельзя. С самого начала юридические и политические споры в связи с этим велись больше всего вокруг центральных органов Морского министерства.

Подготовив по приказу Николая II проект переустройства своего ведомства, морской министр вошел в феврале 1907 г. в Совет министров с вопросом, в каком порядке ему надлежит осуществлять это переустройство. Совет министров решил, что «изменения действующих по военному и военно-морскому ведомствам штатов, поскольку изменения эти не вызывают нового расхода из средств государственного казначейства, составляют предметы верховного управления», а поскольку министр дополнительных средств не просил, ему было рекомендовано действовать по ст. 96.⁴⁷ Это соответствовало духу, но не букве военных статей Основных законов, ибо ст. 96 ничего не говорила о путях утверждения штатов военных министерств, а ст. 31 Учреждения Думы относилась все штаты вообще к ее компетенции. В июне 1908 г. при обсуждении сметы Морского министерства, когда и в Думе, и в Государственном Совете возник острый конфликт из-за программы строительства броненосного флота, Столыпин следующим образом излагал свое понимание ст. 96: «На обсуждение законодательных учреждений представляется вопрос о необходимости ассигнований государственных средств на определенные мероприятия в соответствии с государственной возможностью этого ассигнования. Но засим, когда это мероприятие признано законодательными учреждениями необходимым, когда признано, что

⁴⁶ Циркулярное письмо Председательствующего в Совете министров В. Н. Коковцова 11 марта 1909 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 5, д. 1, л. 31.

⁴⁷ Особый журнал Совета министров 6 февраля 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 7, д. 427, л. 524—526.

государство может, с финансовой стороны, осуществить это мероприятие, то самое осуществление и проведение его в жизнь есть уже предмет устройства армии и флота и подлежит ведению исключительно верховной власти». ⁴⁸ В переводе на более простой язык это означало: давайте деньги и не требуйте в них отчета.

Но в эти же дни в Совете министров Коковцов и государственный контролер П. А. Харитонов попытались, хотя и неудачно, воспротивиться проведению по ст. 96 реорганизации управления морскими командами ввиду «крайней неустойчивости существующей практики применения» этой статьи. ⁴⁹ Вслед за тем Харитонов от имени правительства высказался в Государственном Совете за принятие думского законопроекта о штатах Морского генерального штаба, хотя Дума включила в него не только ассигнование средств, но и утверждение самих штатов. «Правительство, — говорил Харитонов, — держится того взгляда, что организация министерства, как части общего государственного управления, должна следовать общему законодательному порядку. В этом отношении никаких затруднений, никаких стеснений не может испытывать ни военное, ни морское министерства, ведомство может так составить штат, что не будет стеснено и в перемене некоторых должностей». ⁵⁰ На позиции кабинета сказалось, видимо, стремление не вступать в конфликт с Думой из-за формальностей законопроекта, устраивавшего его по существу. Но противники Столыпина справа воспользовались случаем, чтобы обвинить Думу и пока еще косвенно самого Столыпина в нарушении Основных законов и ущемлении прерогатив верховной власти. Под их влиянием Государственный Совет отклонил законопроект. ⁵¹

⁴⁸ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1907—1908 годы. Сессия третья. СПб., 1908, стлб. 1705.

⁴⁹ Особый журнал Совета министров 17 июня 1908 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 4, д. 10, л. 4—6. Одной из основных причин, объяснявших, почему именно Коковцов и Харитонов (отнюдь не единомышленники в политическом отношении) выступали за ограничительное толкование ст. 96, были соображения финансового порядка. Ст. 96 давала право проводить без законодательных учреждений мероприятия, не требующие новых расходов со стороны казны и осуществляемые за счет «сбережений» ведомства. Но в то время как финансовые органы признавали «сбережениями» суммы в пределах определенной статьи расходов, Военное и Морское министерства называли «сбережениями» любые неизрасходованные средства в пределах всей сметы. Это означало, что, истратив на новые цели деньги, первоначально предназначенные на почему-либо неосуществленные мероприятия, военные ведомства в дальнейшем могли потребовать на эти же мероприятия вторичные ассигнования, и само понятие «сбережения» теряло смысл. В борьбе с расточительностью военных финансовые органы готовы были взять себе в союзники даже Думу.

⁵⁰ Государственный Совет. Сессия третья, стлб. 2224—2225.

⁵¹ Там же, стлб. 2223, 2226, 2230. — В то же время и сам Государственный Совет в ряде случаев склонялся к одобрению законопроектов, в которые Дума включала не только ассигнования, но и штатные расписания различных служб, подчиненных военному и морскому ведомствам, — строительной части при дирекции маяков и лоций Белого моря, временной строительной комиссии Владивостокского порта, смотрителей ряда маяков

Выступления Коковцова и Харитоновы на заседании Совета министров 17 июня против использования ст. 96 для проведения штатных изменений в военных ведомствах имели своим следствием создание специального совещания под председательством товарища министра финансов М. В. Чистякова для обсуждения вопроса о пределах и порядке применения указанной статьи.⁵² Совещание проходило в декабре 1908 г. Только представители Военного министерства и Министерства юстиции категорически настаивали на том, что ст. 96 сохранила за Военным Советом все прежние права в области военного законодательства, включая штаты. Уже чиновники Морского министерства, подчеркивая свое горячее желание пользоваться ст. 96, признавали, что она не дает оснований проводить мимо Думы штаты в министерском аппарате, ибо говорит лишь о «постановлениях по строевой, технической и хозяйственной частям».⁵³ На той же позиции стояли представители Государственного контроля и Министерства финансов, заявлявшие, что штаты административных управлений военных ведомств должны идти через Думу, ибо таков общий порядок утверждения штатов, а ст. 96 говорит лишь об исключениях из этого порядка. «Но по общим правилам, — напоминал представитель Министерства финансов, — никакое изъятие не допускает распространительного толкования и должно быть понимаемо буквально», а в ст. 96 нет слова «штаты», следовательно, она не может применяться для их утверждения вне общего порядка.⁵⁴

В сессию 1908/09 г. история со штатами Морского генерального штаба повторилась, приняв еще более острый характер. Морское министерство вновь внесло в Думу законопроект о нем, причем по прямому указанию Столыпина просило утверждения «не штатов, а ассигнования потребных кредитов».⁵⁵ Дума снова утвердила и самые штаты, а правительство опять не стало вступать с нею в конфликт и даже, по-видимому, заручилось согласием Николая II на передачу законопроекта в Государственный Совет в думском варианте.⁵⁶ На этот раз и комиссии Совета склонились к тому,

и — самый существенный из законопроектов — оперативного отделения при управлении Владивостокского порта (Собрание узаконений. 1908. Отд. I. № 95, ст. 664; № 99, ст. 680, 683; № 188, ст. 1648).

⁵² М. В. Чистяков — Н. В. Плеве 24 сентября 1908 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 4, д. 10, л. 7.

⁵³ Позиция, занятая Морским министерством, объяснялась не большей склонностью его к соблюдению законов, а сложностью положения, в котором оно находилось из-за постоянной критики в Думе и в печати порядков на флоте. В этих условиях оно стремилось не раздражать общественное мнение еще и по другим поводам.

⁵⁴ Журнал междуведомственного совещания под председательством М. В. Чистякова 2, 5, 9 декабря 1908 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 4, д. 10, л. 52—59.

⁵⁵ Помета П. А. Столыпина на письме к нему И. М. Дикова 8 декабря 1908 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 4, д. 4, л. 202.

⁵⁶ Во всяком случае Столыпин напоминал в марте 1909 г., что сделано это было «с высочайшего соизволения» (П. А. Столыпин — Николаю II. — ЦГАОР, ф. 1467, оп. 1, д. 787, л. 39).

чтобы не препятствовать утверждению законопроекта. Заявив, что они не отказываются от постановления 3 июля 1908 г., отрицавшего право палат рассматривать штаты строевых единиц армии и флота, комиссии согласились считать Морской генеральный штаб не строевой, а административной единицей. Кроме того, они признали наличие несогласованности между статьями 86 и 96 Основных законов и ст. 31 Учреждения Думы и потому сочли целесообразным впредь до «установления правильного и единообразного применения ст. 96» «задерживать разрешение неотложных государственных потребностей». ⁵⁷ При этом, однако, докладчик комиссий С. С. Манухин признавал, что утверждение проекта штата Морского генерального штаба «должно, конечно, служить прецедентом и при разрешении общего вопроса о разграничении особого порядка направления законодательных дел по военному и военно-морскому ведомствам и общего законодательного порядка». ⁵⁸

Правое крыло Государственного Совета резко выступило против законопроекта. В основе этого лежали чисто политические причины борьбы с кабинетом Столыпина, которых мы в данном случае касаться не будем. ⁵⁹ При этом в качестве оружия избрано было обвинение правительства в ущемлении прерогатив короны. Противники Столыпина — П. Н. Дурново, В. Ф. Трепов, А. А. Нарышкин, С. Ю. Витте — ссылались на статьи Свода военных постановлений, переизданного в 1907 г. без изменений, учитывавших Основные законы 1906 г., и напоминали юридический принцип, по которому специальный закон отменяет действие закона общего. ⁶⁰ Защитники думского законопроекта — С. С. Манухин, Д. Д. Grimm, Н. С. Таганцев, — напротив, подчеркивали, что «бесспорное преимущество при толковании закона принадлежит и должно принадлежать Основным государственным законам», и старались обосновать ограничительное понимание ст. 96. ⁶¹ Выступавший от правительства Коковцов предпочел вообще не касаться принципиальной стороны дела и аргументировал соображениями практической целесообразности, напоминая Государственному Совету, что и он бывал не чужд этим соображениям и принимал законопроекты, касавшиеся технических и хозяйственных вопросов по военным ведомствам. ⁶² 19 марта 1909 г. Государственный Совет незначительным боль-

⁵⁷ Доклад комиссий финансовой и законодательных предположений Государственного Совета 30 января 1909 г. — ЦГИА СССР, ф. 1278, оп. 2, д. 399, л. 207—213.

⁵⁸ Государственный Совет. Стенографические отчеты. 1908—1909 годы. Сессия четвертая. СПб., 1909, стлб. 1340.

⁵⁹ Политическая сторона конфликта изложена в статье: Аврех А. Я. Столыпинский бонапартизм и вопросы военной политики в III Думе. — Вопросы истории, 1956, № 11, с. 17—33.

⁶⁰ Государственный Совет. Сессия четвертая, стлб. 1345—1346, 1357—1358, 1407—1408, 1429.

⁶¹ Там же, стлб. 1385—1388, 1401—1402, 1438—1442.

⁶² Там же, стлб. 1415.

шинством голосов самих членов кабинета принял законопроект, но Николай II после месячных раздумий отказался его утвердить и 26 апреля в рескрипте на имя Столыпина поручил Совету министров выработать точные правила, разграничивающие права короны и законодательных палат в военных делах.⁶³

Результатом рескрипта явились правила 24 августа 1909 г. (оформленные как высочайше утвержденное Положение Совета министров), которые устанавливали, что на разрешение царя «непосредственно представляются все вообще *законодательные дела*, относящиеся до устройства сухопутных и морских вооруженных сил и обороны Российского государства, а равно всего управления армиею и флотом, в том числе все положения, наказания, *штаты*, *табели* и расписания по военному и морскому ведомствам» без различия, касаются ли эти штаты строевых частей или административных учреждений. Правила устанавливали такой же порядок рассмотрения «законодательных дел, касающихся устройства казачества и управления им как вооруженною силою государства», о чем не было речи в ст. 96. Наконец, правила 24 августа предусматривали, что в случаях, когда законопроекты по военным ведомствам затрагивают вопросы общего законодательства, они «подлежат направлению в порядке ст. 86 (через палаты, — В. Д.) в тех только частях, которые именно составляют предмет общих законов».⁶⁴ Таким образом, правила 24 августа 1909 г. не только расширяли сферу компетенции верховной власти в военных областях, полностью передав в ее ведение все штаты, распространив внезаконодательный порядок на управление казачьими войсками и предоставив Думе и Государственному Совету рассматривать законопроекты, затрагивающие и общие законы, лишь в обрывках. Правила 24 августа вновь ввели отсутствовавший в Основных законах 1906 г. термин «военное законодательство» по отношению к акту верховного управления, являвшемуся после 1906 г. указом, а не законом. К сохранявшейся неразграниченности законов в материальном смысле снова прибавлялась нечеткость в определении закона в смысле формальном.

Как уже отмечалось, правила 24 августа 1909 г. являлись по сути дела аутентичным толкованием Основных законов, изменявшим объем содержащихся в ст. 96 полномочий верховной власти, — толкованием, осуществленным указным путем. При этом правительство утверждало, будто оно действовало «на точном основании ст. 11 Зак. Осн.»⁶⁵ тем самым показывая, что и эту статью оно понимает как полномочие издавать указы не только в соответствии с законом, как было записано в самой ст. 11, но и вопреки закону или по крайней мере параллельно с законом.

⁶³ Речь, 28 апреля 1909 г., № 114.

⁶⁴ Собрание узаконений. 1909. Отд. 1, № 172, ст. 1730.

⁶⁵ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия третья. Ч. III. СПб., 1910, стлб. 2521 (выступление Столыпина).

Третью группу указов с материальной силой законов составляло, как уже говорилось, сепаратное законодательство. Основные законы 1906 г. формально знали только один случай сепаратного законодательства по ст. 23, которая предоставляла царю право диспенсации в форме дарования милостей. Общее право диспенсации, заключавшееся в ст. 70 Основных законов 1892 г., новыми Основными законами не предусматривалось. Оно, однако, сохранялось в ст. 174 Учреждения министерств, разрешавшей представлять царю дела в случаях, «где законы и учреждения недостаточны».⁶⁶ Осуществление сепаратного законодательства по ст. 174 шло через Совет министров.

Наиболее распространенным случаем применения сепаратного законодательства было утверждение Советом министров уставов акционерных компаний. Как отмечает Л. Е. Шепелев, «концессионная система учредительства и связанное с ней оформление возникновения каждой компании особым законодательным актом (уставом) делали сепаратное акционерное законодательство важнейшим рычагом акционерной политики царизма», поскольку благодаря ему осуществлялись «отклонения от прямых требований общего закона»,⁶⁷ которые царская бюрократия не могла или не хотела отменять вообще. С началом осуществления столыпинской аграрной реформы сепаратное законодательство стало применяться в случаях, когда было нужно быстро и вопреки желанию большинства членов общины провести размежевание земель.

Признавая, что разрешаемые в сепаратном порядке дела тесно переплетаются с общими законодательными вопросами, Совет министров считал тем не менее недопустимой их передачу не только Думе, но и Государственному Совету, поскольку, «вызываясь запросами текущей государственной жизни, дела этого рода всегда спешны и срочны». Совет министров не признавал возможной передачу законодательным палатам права диспенсации, ибо «при казуистичности и излишней регламентации нашего действующего законодательства необходимость допущения различных изъятий является не только частою, но даже неизбежною», а по соображениям срочности дела «допущение изъятий из закона необходимо и распоряжение ими наиболее плодотворно в руках исполнительной власти».⁶⁸ Больше того, в получившем огласку журнале Совет министров сделал попытку принципиально обосновать свое право на обход закона. В качестве признака,

⁶⁶ По Продолжению Свода законов 1906 г. эта статья была кодифицирована в соответствии с новыми Основными законами и говорила лишь о случаях, «когда предмет требует высочайшего разрешения или утверждения в порядке верховного управления», но по Продолжению 1908 г. восстановлена в редакции 1892 г.

⁶⁷ Шепелев Л. Е. Акционерные компании в России. Л., 1973, с. 55, 56.

⁶⁸ Мемория Совета министров 21 марта 1906 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276. оп. 1, д. 29, л. 104—105.

отличающего дела верховного управления от управления подчиненного, Совет министров назвал то обстоятельство, «что последние разрешаются точным применением действующего закона, тогда как дела верховного управления требуют специального волеизъявления верховной власти в видах согласования в подлежащем разрешению деле общей законодательной нормы с своеобразными особенностями данного случая». При этом прямо отрицалось право законодательных учреждений рассматривать вопросы об изъятии из закона, которые объявлялись лишь имеющими «некоторое сходство» с вопросами законодательными.⁶⁹ Это вызвало в III Думе протест даже со стороны октябристов. Увидев в действиях правительства «органическую неспособность подчиняться нашим Основным законам», товарищ председателя Думы А. Ф. Мейендорф подчеркивал, что Совет министров встал на ту точку зрения, согласно которой он может проводить изъятие из закона для любого случая, когда найдет это удобным, и не без сарказма спрашивал: «Будет ли это отдельный случай, если взамен отсутствующего, добровольно или принудительно, члена Государственной Думы будет, в виде изъятия, назначен в порядке верховного управления какой-нибудь живой экземпляр любой выставки для того, чтобы заменить этого отсутствующего?».⁷⁰

Ревниво оберегая бывшие «комитетские» дела от вмешательства законодательных учреждений, Совет министров не имел реальной возможности заниматься ими сам. За май—декабрь 1906 г., 1907 и 1908 гг. на рассмотрение Совета было представлено соответственно 800, 1333 и 1232 «комитетских» дела, обсуждению которых Совет посвятил всего 20 заседаний,⁷¹ проштамповав в среднем по 168 дел в заседании. «Высочайшие» повеления об изъятии из закона оказывались на практике решенными где-то на уровне столоначальников и утвержденными в заседаниях Совета министров, где министры отсутствовали, заместив себя своими товарищами.⁷²

Охарактеризованные выше сферы указного нормообразования с материальной силой законов, которое в российской практике имело не меньшее, а нередко и большее значение, чем формальное законодательство, представляли собой «могущественные элементы исторической доконституционной прерогативы монарха, перенесенные в среду новых, октроированных им учреждений и

⁶⁹ Особый журнал Совета министров 16 сентября 1908 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 5, д. 7, л. 169—170.

⁷⁰ Государственная Дума. Третий созыв. Сессия вторая. Ч. II, стлб. 1968—1969.

⁷¹ Доклад по вопросу о мерах к усовершенствованию порядка производства дел по Совету министров. Июль 1909 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 5, д. 3, л. 27.

⁷² Особый журнал Совета министров 22 сентября 1909 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 5, д. 3, л. 93.

политически в ней неразтворенные».⁷³ Как сокрушенно писал один из либеральных критиков Основных законов, сфера компетенции верховного управления составляла в «обновленном строе» России «антиконституционное ядро», причем «значение этого ядра так велико, что не знаешь, что было бы точнее, назвать ли его инородным телом в организме русской конституции, или же последняя есть простой придаток к этому ядру».⁷⁴

В отличие от прав верховной власти и сферы применения указа, трактовавшихся всегда расширительно, права законодательных учреждений и сфера применения закона в формальном смысле были введены Основными законами 1906 г. в строго ограниченные рамки. Круг ведения Думы был строго очерчен ст. 31 Учреждения ее и трактовался ограничительно. У Думы был отнят почин пересмотра Основных законов, а законодательная инициатива в других вопросах стеснена ст. 57, которая предоставляла преимущественное право разработки законопроектов министрам и только в случае их отказа разрешала подготовку проекта самой Думой, даже если предложение о подготовке такого проекта исходило от членов Думы. На практике это означало, что министр мог выразить согласие разработать закон и тянуть с ним до бесконечности (ибо никакого срока не было установлено) или представить проект, заведомо не совпадающий с теми пожеланиями, которые были высказаны его инициаторами. Законодательные права Думы были ограничены также превращением Государственного Совета в равноправную с нею верхнюю палату, имевшую возможность не пропустить нежелательный закон, и сохранением за царем абсолютного veto. Из трех стадий выработки закона — почин, обсуждение и санкция — Дума была, таким образом, свободна только в обсуждении проектов, как правило, не ею вносимых и всегда не ею окончательно утверждаемых.

Поскольку санкция закона принадлежала монарху, на чьи prerogatives Дума не посягала, основные юридические коллизии, связанные с выработкой законов, возникали на стадии и по поводу законодательной инициативы. Кроме того, постоянные трения имели место в связи с вопросом о юридическом значении законопроектов, одобренных Думой, но не успевших до ее роспуска пройти через Государственный Совет.

Вопрос о законодательной инициативе палат постоянно вызывал трения между Думой и правительством, поскольку Дума включила в Наказ, определявший согласно ст. 62 Учреждения Думы «подробности внутреннего распорядка» ее, особую ст. 67, говорившую о праве Думы самой подготавливать законопроекты,

⁷³ Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право в России. СПб., 1911, с. 44.

⁷⁴ Авалов З. Д. О законодательных функциях верховного управления. — Изв. СПб. политехн. ин-та, 1908, т. X, вып. 1, с. 42.

даже если министерство возьмет это на себя.⁷⁵ Во всех случаях, когда на обсуждение Думы выносился разработанный таким путем проект, представители правительства заявляли протест, а комиссиям, занимавшимся подготовкой проектов, правительство отказывало в сообщении каких-либо материалов. В то же время такие законопроекты (весьма немногочисленные) в 1907—1911 гг. в общем не были причинами серьезных конфликтов. Напоминая в декабре 1911 г. о практике отказа комиссиям Думы в необходимых сведениях, Коковцов допускал возможность «в виде исключения отступить от этого порядка» по постановлению Совета министров.⁷⁶ В первом полугодии 1912 г. два законопроекта Думы, разработанные ею параллельно министерским (о порядке открытия аптек и о распространении городского положения на Новочеркасск), не только прошли Государственный Совет, но и были утверждены Николаем II.⁷⁷ Но именно в этом полугодии возросло число законопроектов, выработанных Думой в порядке собственной инициативы, что вызвало повышенное беспокойство в бюрократических кругах.

Открытый конфликт произошел, однако, позже. Вернувшись к вопросу о Наказе, IV Дума вновь заявила о желании сохранить в нем ст. 67, поскольку в противном случае формальное согласие министерства на разработку законопроекта оказывалось его фактическим правом veto на законодательную деятельность Думы. При этом комиссия по Наказу расценила утверждение Николаем и опубликование Сенатом указанных выше двух законов как признак того, что Сенат пересмотрел свое решение и не считает ст. 67 нарушающей Основные законы (в противном случае он не должен был допускать проведенные по ней законопроекты к опубликованию).⁷⁸ Правительство, которое с приходом Горемыкина на пост премьера (30 января 1914 г.) взяло курс на обострение конфликта со всеми оппозиционными группами, в том числе с кадетско-октябристским большинством IV Думы, не оставило без внимания и проблему законодательной инициативы Думы. Оно не только подтвердило прежнюю тактику отказа в предоставлении сведений для законопроектов, разрабатывающихся параллельно министерским, но и распространило ее на проекты, от составления которых ведомства отказывались и кото-

⁷⁵ Сенат признал эту статью несоответствующей закону и отказался распубликовать Наказ, но Дума продолжала руководствоваться им в своей деятельности. Первоначально аналогичная статья была включена и в Наказ Государственного Совета, но после протеста Сената исключена, в результате чего в Наказе верхней палаты вообще не оказалось статьи, регулирующей осуществление Советом его законодательной инициативы.

⁷⁶ Циркулярное письмо Председателя Совета министров 10 декабря 1911 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 7, д. 2, л. 5—6.

⁷⁷ Справка к вопросу о законодательном почине Государственной думы. (Составлена канцелярией Совета министров). Март 1914 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 7, д. 2, л. 317.

⁷⁸ Приложения к стенографическим отчетам Государственной думы. Четвертый созыв. Сессия первая. Вып. IV, № 379, с. 63.

рые Дума подготовляла в полном соответствии со ст. 57 ее Учреждения. По предложению Горемыкина в Особом журнале Совета министров было записано, что в образуемых для такой подготовки думских комиссиях «ни присутствие ведомственных представителей (даже в качестве молчаливых наблюдателей, — В. Д.), ни сообщение ими официальных сведений либо материалов не должно быть допускаемо».⁷⁹

К проблеме законодательной инициативы Думы примыкает и история ст. 40 Учреждения Думы, предоставлявшей ей право обращаться к министрам за разъяснениями, «непосредственно касающимися рассматриваемых ею дел». В связи с толкованием этой статьи имел место конфликт между I Думой и Горемыкиным,⁸⁰ но III Дума пользовалась ею редко и сугубо «благонамеренно», вызвав в ответ неоднократно подтверждавшуюся готовность правительства давать просимые объяснения. Обострение отношений между бюрократией и Думой в 1912—1914 гг. привело к тому, что и право «вопросов» стало предметом спора. В докладе В. А. Маклакова о Наказе была выдвинута идея превращения ст. 40 в зародыш права интерpellации, поскольку, в отличие от ст. 33 о «запросах», ст. 40 не ограничивала «вопросы» случаями незакономерных действий властей.⁸¹ IV Дума стала прибегать к ст. 40 чаще и просить разъяснений не только по поводу тех или иных действий правительства, но и по поводу его намерений. Это вызвало резкие возражения министра внутренних дел Н. А. Маклакова, обвинившего Думу в том, что «она выдвигает упомянутую статью в качестве основания для предъявления к правительству вопросов о положении в министерствах законодательных работ, а также о предположениях правительства относительно внесения в Государственную Думу отдельных законопроектов, и, таким образом, частью обращает ее как бы в орудие контроля над целесообразностью правительственных мероприятий по выработке законопроектов, частью пользуется ею для непредусмотренного в законе вызова законодательной инициативе

⁷⁹ Особый журнал Совета министров 6 марта 1914 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 7, д. 2, л. 327—330.

⁸⁰ Хотя этот конфликт не связан с рассматриваемой темой, он заслуживает упоминания как любопытный штрих взаимоотношений правительства с законодательными учреждениями. В «Правительственном вестнике» по непосредственному указанию Николая II (ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 8, д. 614, л. 7) были напечатаны телеграммы черносотенных организаций с нападками на Думу и самый принцип народного представительства. Председатель Думы С. А. Муромцев потребовал объяснений, почему в правительственном органе печатаются подобные телеграммы, но Горемыкин отказался от объяснений, заявив, что «вообще распоряжения по поводу обращений к его императорскому величеству от его подданных, а в том числе и о предании таких обращений гласности, ведению Государственной Думы не подлежат». (Там же, л. 11).

⁸¹ Приложения к стенографическим отчетам Государственной думы. Четвертый созыв. Сессия первая. Вып. IV, № 379, с. 81.

(так в тексте, — В. Д.) правительства».⁸² Совет министров согласился с Маклаковым и решил не давать ответов на подобные вопросы,⁸³ тем самым сведя на нет попытку Думы косвенно расширить свои возможности проявления законодательной инициативы хотя бы в форме подталкивания правительства.

Постановка вопроса о юридическом значении законопроектов, одобренных Думой, но не успевших до ее роспуска пройти через Государственный Совет, показательна для характеристики отношений между властью и Думой, следовательно, возможностей «нормального» законодательства. Вопрос этот возникал трижды, после каждого роспуска Думы. В феврале—марте 1907 г. Государственный Совет рассматривал судьбу принятого I Думой закона об амнистии. Для правительства и верхней палаты был неприемлем самый закон по существу, но отрицательное отношение к нему было облечено в форму принципиального отказа обсуждать закон в отсутствие того состава Думы, который этот закон принял. Комиссия Государственного Совета в своем докладе утверждала, что проекты, оставшиеся после роспуска Думы, «при новом ее составе не могут получить законодательной санкции иначе, как... после нового, последовательного рассмотрения проектов и одобрения их как одним, так и другим из призванных к законодательству представительных учреждений».⁸⁴ Еще более категоричен был товарищ министра юстиции М. Ф. Люце. «Только новая Дума, — говорил он, — представляется собранием уполномоченных страны, которая этими своими новыми полномочиями лишила членов бывшей Думы их прежних полномочий».⁸⁵ В качестве аналогий сторонники этой точки зрения ссылались на принцип прерывности (дисконтинуитета) сессий, или легислатур, принятый парламентами западноевропейских стран. Сторонники принятия закона об амнистии — Н. С. Таганцев, С. Ф. Платонов — также аргументировали «общеюридическими» соображениями, доказывая, что «никаким законом не предоставлено Государственному Совету право оставить без рассмотрения законопроект, в установленном порядке в него поступивший».⁸⁶ Таганцев добавлял к этому еще и соображения целесообразности. Принятие принципа дисконтинуитета, подчеркивал он, будет вести к тому, что Дума, благополучно дожившая до своей последней сессии, не будет в эту сессию заниматься рассмотрением

⁸² Н. А. Маклаков — В. Н. Коковцову 20 апреля 1913 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 8, д. 614, л. 36.

⁸³ См. пометы на полях письма Маклакова о ходе его обсуждения в Совете министров. Согласно справке канцелярии Совета письменного решения по письму Маклакова не последовало. (ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 5, д. 7, л. 401).

⁸⁴ Доклад комиссии Государственного Совета 22 февраля 1907 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 8, д. 3, л. 68.

⁸⁵ Государственный Совет. Сессия вторая. СПб., 1907, стлб. 171.

⁸⁶ Особое мнение Н. С. Таганцева и С. Ф. Платонова. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 8, д. 3, л. 69.

законопроектов, зная заранее, что эта работа ведется вхолостую, а следующая Дума должна будет тратить время на повторное обсуждение уже рассматривавшихся проектов.⁸⁷ Совет, однако, не стал заботиться о днях грядущих и, отклонив закон об амнистии,⁸⁸ высказался в пользу принципа дисконтинуитета.

Осенью 1907 г. та же проблема возникла в связи с 18 законопроектами, оставшимися после II Думы, причем проекты эти возникли в свое время по инициативе правительства. Это сразу изменило позицию Государственного Совета, и тот же С. С. Манухин, доказывавший в марте правильность прерывности легислатур, в ноябре стал говорить, что «благоразумная осмотрительность требует не закреплять теоретическими положениями таких сторон обсуждаемого вопроса, которые еще недостаточно освещены практическими потребностями дела», поскольку «разрешение всех этих вопросов не должно иметь характера отвлеченно-теоретического». Чтобы не потерять совсем лица, комиссия Государственного Совета высказалась против рассмотрения оставшихся от II Думы законопроектов (благо они все равно были проведены в жизнь либо по ст. 87 Основных законов, либо по ст. 14 бюджетных правил), но «затруднилась» принять принцип дисконтинуитета «как общее и неизменное основание... в отношении всяких вообще дел, которые могли бы оказаться неоконченными в Государственном Совете после роспуска Государственной Думы».⁸⁹

В феврале 1912 г. в предвидении истечения полномочий III Думы правительство занялось вопросом, как отнестись к ее наследству. Теперь канцелярия Совета министров стала выдвигать те самые аргументы, которые в марте 1907 г. приводил Таганцев. «Признание полного уничтожения юридического значения всех дел, не законченных в обеих палатах ко времени прекращения занятий Государственной Думы третьего созыва, — говорилось в составленной в канцелярии справке, — повлекло бы за собой громадное накопление законодательных предположений к началу занятий Государственной Думы четвертого созыва». К этому добавлялся и другой довод: правительство боялось, как бы Дума, сознавая, что предложения, принимаемые ею в последние недели сессии, заведомо не станут законами, не занялась бы принятием «разного рода показных законопроектов (уже заранее обреченных на недействительность) ради подготовки избирательной кампании». В поисках прецедентов авторы справки ссылались теперь на то, что и в Германии принцип прерывности легислатур при нужде не соблюдался. Но в качестве главного довода выдвигался тезис, согласно которому для России «вполне приемлемо начало преемственности и непрерывности законодательства, тем более, что в основании нашего государственного уклада ле-

⁸⁷ Государственный Совет. Сессия вторая, стлб. 144—145.

⁸⁸ Там же, стлб. 174.

⁸⁹ Государственный Совет. Сессия третья. СПб., 1908, стлб. 104—105.

жит власть самодержавного монарха, а не принцип народовластия». ⁹⁰

Эти же идеи содержались и в записке, подготовленной в канцелярии Министерства финансов. Выразив опасение, как бы Дума не стала в случае принятия принципа дисконтинуитета проводить перед роспуском «шумливые, мало продуманные и явно агитационные законопроекты», автор записки выражал мнение, что этот принцип целесообразен, «когда, по мнению правительства, интересы страны резко расходятся с пониманием их со стороны законодательных палат». ⁹¹ В существовавшей же ситуации он доказывал «политическую разумность и практическую целесообразность установления в нашей парламентской практике в виде общего правила преемственности законодательных периодов» с весьма существенной, однако, поправкой: полную юридическую силу предлагалось сохранить лишь за законопроектами, принятыми по инициативе правительства, поскольку воля «монарха и его правительства, внесшего законопроекты, остается неизменной и после роспуска». Проекты, выработанные Думой по собственному почину, должны были утрачивать юридическое значение, если «правительственная власть положительно заявит, что она отказывается их поддерживать». ⁹² Такая точка зрения была усвоена и комиссией Государственного Совета, где только представители самой крайней реакции выступили против преемственности законодательства, а большинство заявило, что, не считая нужным до «указаний опыта» решать вопрос в его принципиальной постановке, оно высказывается в пользу сохранения юридической силы за наследством III Думы, основываясь на «соображениях практической целесообразности». ⁹³

Выдвижение на первый план в качестве обоснования того или иного порядка действий не его законности, а практической целесообразности было характерной чертой всей политики царской бюрократии, а в данном случае еще и показателем отношения бюрократии к законодательному пути правообразования и его олицетворению — Думе. Ставя признание юридической силы уже

⁹⁰ Справка к вопросу о юридическом значении законопроектов, одобренных распушенной Государственной думой, но не рассмотренных еще в Государственном Совете. Февраль 1912 г. — ЦГИА СССР, ф. 560, оп. 26, д. 982, л. 2—7.

⁹¹ Характерно, что, явно не считая взгляды III Думы на «интересы страны» резко расходящимися со взглядами правительства, бюрократические верхи все же всерьез обсуждали перспективу выдвижения ею «агитационных» законопроектов, настолько было сильно у них врожденное недоверие к самому кучому представительству.

⁹² Некоторые соображения по вопросу о юридическом значении законопроектов, одобренных распушенной Государственной думой, но не рассмотренных в Государственном Совете. [Без даты]. Сопроводительное письмо Е. Д. Львова от 30 марта 1912 г. — ЦГИА СССР, ф. 560, оп. 26, д. 982, л. 33—37.

⁹³ Доклад комиссии законодательных предположений Государственного Совета 12 ноября 1912 г. — ЦГИА СССР, ф. 1276, оп. 8, д. 3, л. 144—147.

обсужденных Думой законопроектов в зависимости от практической надобности минуты, а проектов, возникших по ее собственному почину, — от благосклонности правительства, бюрократия еще больше урезала законодательную инициативу Думы и тем самым сферу применения закона в формальном смысле.

Рассмотренными нами коллизиями не исчерпывается вся проблема соотношения указа и закона в законодательной практике 1906—1917 гг. Но и приведенные данные говорят о сохранении в России обширной области управления и правообразования, находившейся вне сферы компетенции закона и законодательных учреждений. Это было частным, но весьма существенным проявлением сохранения самодержавно-крепостнических основ государственного и политического строя России в период, когда царизм делал тщетные попытки «„оправдать“ требования эпохи, требования капиталистического развития России» «таким образом, чтобы измененные формы могли укрепить старое».⁹⁴

Г. И. ГРЕХОВА

ЭПИСТОЛЯРНОЕ НАСЛЕДИЕ А. С. ЛАППО-ДАНИЛЕВСКОГО

Переписка Александра Сергеевича Лаппо-Данилевского (1863—1919), одного из крупнейших историков конца XIX—начала XX в., сосредоточена в его личном архиве, хранящемся в Ленинградском отделении Архива АН СССР (ЛО АН СССР), а также в ряде личных фондов ученых в архивах и рукописных собраниях Москвы и Ленинграда.¹

Часть писем А. С. Лаппо-Данилевского утрачена. В частности, нам неизвестна судьба его писем к Е. Д. Лаппо-Данилевской и М. С. Гревс, мы располагаем лишь выписками жены ученого из этих писем.

Эпистолярное наследие А. С. Лаппо-Данилевского редко привлекало внимание исследователей,² хотя многие письма содержат

⁹⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 20, с. 224 и 225.

¹ Архив Академии наук СССР (ААН СССР) — фонды А. Ф. Бычкова, С. Б. Веселовского, М. А. Дьяконова, В. И. Семевского и др.; ЛО АН СССР — фонды Э. А. Вольтера, В. К. Ернштедта, А. А. Куника, А. М. Лопарева, С. Ф. Ольденбурга, А. А. Шахматова, И. И. Янжула и др.; Институт русской литературы (Пушкинский дом) АН СССР — фонды А. Н. Веселовского, М. К. Лемке, А. Ф. Кони, Н. П. Павлова-Сильванского, Е. В. Петухова и др.; ЛО Института истории СССР АН СССР — фонды А. Е. Преснякова, Н. П. Павлова-Сильванского; Государственная публичная библиотека им. М. Е. Салтыкова-Щедрина — фонды М. А. Дьяконова, Л. В. Половцева, Н. А. Римского-Корсакова и др.

² См.: Гревс И. М. Александр Сергеевич Лаппо-Данилевский. (Опыт истолкования души). — Русский исторический журнал, 1920, с. 75—77; Робинсон М. А. Эпистолярное наследие академика А. А. Шахматова. — Археограф. ежегодник за 1973 год. М., 1974, с. 233.