

РУССКИЙ ЗАКОПОДАТЕЛЬНЫЙ ДОКУМЕНТ XIX—XX ВЕКОВ

В. М. КОЧАКОВ

I

Настоящая статья о законодательном акте XIX—XX веков представляет собою извлечение из более обширной работы автора по источниковедческому изучению официального документа этого времени.¹

Официальный документ XIX—XX вв. является общепризнанным историческим источником, широко используемым и в публикациях архивного материала, и в монографических исследованиях. В отношении к нему, однако, наблюдается своеобразная потребительская точка зрения. Использование его не сопровождается источниковедческим анализом. Документ сам по себе, в его истории, в его сложном подчас составе, не стал еще предметом специальных изучений. Между тем, и в практике предварительных разысканий, и в опытах исторических построений подобный утилитаризм приводит подчас к существенным провалам и даже прямым искажениям исторического процесса.

Прежде всего, при современном состоянии архивного материала, когда ряд значительнейших фондов не описан вовсе, а по другим есть только канцелярские инвентарные описи с заголовками, не отражающими всего существа дела, чрезвычайно сложной представляется задача первоначального подбора документации по интересующему вопросу. Документы рассеяны по многим «делам» многих фондов, собрать их в единое целое без надежного путеводителя очень трудно. Историк обрекает себя или на сплошной пересмотр громадных пластов архивного материала, или же, что чаще, сознательно идет на пропуск. Между тем, знание законов делопроизводства несравненно облегчает задачу, ибо документ двигался и отлагался в делах определенным, точно установленным порядком. Зная эти законы, историк

¹ Автор считает долгом выразить глубокую благодарность профессору И. И. Яковкину за ряд полученных от него ценных указаний.

знает и где отложился интересующий его документальный материал, знает также, какие фонды, дела, документы в архивной массе являются для него стержневыми, ведущими, и с каких, поэтому, следует начинать изучение вопроса. Официальный документ, таким образом, пуждается в разработке своей эвристики.

Но интерпретация его — дело также сложное и требующее предварительных изучений. Об одном и том же факте говорят многие документы, но говорят по-разному. Различные ведомства говорят о фактах окружающей действительности с различной степенью подробности, откровенности и правдивости. В их переписке встречаем и пробелы, и тенденциозные искажения, и даже прямую неправду. Изучение ведомственных позиций, отражающих интересы стоящих за ними классовых сил, подход к документу как определенному орудью правительственной политики поэтому совершенно необходимы для правильного его — документа — использования и истолкования и т. д.

Так как все эти источниковедческие особенности официального документа имеют совершенно закономерный характер, совершенно очевидна и необходимость источниковедческого их изучения.

Особое положение занимает и особого внимания требует законодательный документ. Это мало используемая историками группа, о которой судят обычно лишь по Полному собранию и Своду законов с их абстрактными формулами и сухими параграфами. Такое пренебрежение совершенно неосновательно.

Закон, являясь общеобязательной, изданной государственной властью, нормой, есть, таким образом, определенное, в результате классовой борьбы созданное, выражение воли господствующего класса, определенное орудие классовой политики государства. «Закон — писал Ленин, — есть мера политическая, есть политика».¹ Следовательно, изучать историю правительственной политики без привлечения законодательного материала — дело совершенно немыслимое. Но понять законодательный акт в его политической функции, понять закон как продукт и орудие классовой борьбы можно только на основе тщательного изучения его происхождения и литературно-юридических форм выражения.

Отсюда — необходимость специального источниковедческого изучения законодательной документации и работы делопроизводственного механизма по созданию закона вообще.

¹ Ленин. О карикатуре на марксизм. Сочинения, изд. 2, т. XIX, стр. 113.

Кроме того, законодательный акт имеет еще выдающееся значение как своеобразный ключ к огромной массе официальной документации, как своего рода путеводитель по ней. Для многих категорий архивного материала именно законодательный акт является стержнем. Отправляясь от него, мы придем и ко всей остальной переписке по интересующему нас вопросу. В этом — лишний обоснование необходимости новейшего источниковедения и анализа законодательного акта в качестве первой главы его.

II

После этих предварительных замечаний обратимся к рассмотрению законодательного документа интересующей нас эпохи. Но что такое законодательный документ? Какого рода письменные памятники деятельности правительственных учреждений следует отнести к этой документальной группе?

Понятие закона — историческое. В соответствии с ходом классовой борьбы оно подвергалось изменениям. Так, феодализм не знал отличия закона от судебного решения: в Бельгии до сих пор «закон» и «судья» означаются одним словом «Loi». Так, римское право объявляло законом всякое распоряжение принцепса: *quod principi placuit legis habet vigorem*. С усилением центральной власти, с усложнением правительственной деятельности и ростом бюрократического аппарата, когда законодательство становится орудием воздействия господствующих классов на общественную жизнь в масштабах целого государства, появляется необходимость в дифференциации правительственных распоряжений. Закон — это уже определенный вид распоряжения, это — указ, издаваемый определенным порядком.

С обострением классовой борьбы между феодалами и буржуазией, в эпоху буржуазных революций особенно, с введением в систему государственного аппарата органов народного представительства — парламентов — появляется понятие закона как некоторой высшей нормы, исходящей от законодательной власти — парламента и противопоставляемой актам исполнительной — короля, правительства — так наз. указам, административным распоряжениям.

Такое толкование закона отражало стремление завладевшей парламентами буржуазии к политическому господству. Добившись последнего в полной мере, овладев не только законодательной, но и исполнительной властью, не только парламентом, но и кабинетом, буржуазия снова в широких размерах возрождает систему административных распоряжений как законо-

дательных норм. Понятие закона как акта, исходящего от народного представительства, от законодательной власти, уже не соответствует действительности, становится фикцией, как и само разделение властей, и поддерживается в науке либо в силу юридической окостенелости, либо в целях предвзятой маскировки буржуазной диктатуры.

Бывшая Российская империя не оставила точного понятия закона. В XVIII веке — времени открытого господства царского указа, когда императорская власть считалась единственным источником закона, официальная юридическая мысль заботилась, во избежание «великого помешательства в суде и расправе», лишь о выделении из массы указов тех, которые должны иметь силу закона во всех случаях и на все времена. Однако теоретически неясные, практически противоречивые опыты такого выделения не дали критерия для установления различий между законами и административными распоряжениями. Поэтому определения законов как распоряжений «коренных» и «непреложных» вскоре были заброшены и официальной и неофициальной теорией.

XIX век пошел по пути отыскания формальных критериев. Таковым, например, некоторые юристы считали царскую подпись, определяя закон как подписанное царем распоряжение.

Действительно, ряд узаконений от петровского генерального регламента до «учреждения министерств» и «образования Государственного совета», закрепленных затем 54 статьями основных законов, выдвигали царскую подпись как непеременимое условие обязательной силы закона. Однако и в XVIII и в XIX веках, и до свода законов и после свода, выходило множество законов без соблюдения этого условия. Прежде всего, объявляемые (не подписанные царем) указы, несмотря на многочисленные их запрещения, продолжали существовать с большим или меньшим ограничением сферы действия на протяжении всего этого времени, нередко противореча указам подписанным и даже отменяя их. Во-вторых, и законы, исходявшие от Государственного совета, очень часто не подписывались царем, как следовало бы согласно «образованию» Совета 1810 г., а только утверждались, притом даже и не письменно, а словесно. Таким образом, многие законы, и может быть даже большинство их, не имели царской подписи.

Но официальная юридическая догма оставляла указания и на другой формальный признак закона — прохождение его через Государственный совет. И «образование» Совета (статьи 23, 73, 74) и основные законы (статья 54) говорят об этом совершенно категорически: «все предначертания

законов рассматриваются в Государственном совете, потом восходят на высочайшее утверждение».

В действительности, однако, Государственный совет вовсе не был единственным источником закона. «Многие важные вопросы, — констатировал один из крупнейших бюрократов середины XIX в. барон М. А. Корф, — повсюду разрешаемые не иначе как законами, проходят мимо Совета и получают разрешение иными путями» — «в форме, которая в основных законах предписала для дополнений и изъяснений закона, устанавливающих только образ его исполнения».¹ Далее Корф перечисляет категории законов, проходящих мимо Государственного совета. Приведем этот довольно длинный перечень полностью:

«1) Дополнения законов и меры усовершенствования законодательства по военному и морскому ведомствам, когда они не имеют никакой связи с прочими частями государственного управления, представляются на высочайшее утверждение непосредственно от Военного совета или Адмиралтейства-совета.

«2) По Кавказскому и Закавказскому краю и Сибири законодательные дела восходят к высочайшему разрешению через Комитет Кавказский или Сибирский.

«3) Весьма важные законы издаются иногда через другие комитеты высшего управления (напр. Еврейский).

«4) Меры законодательные не редко содержатся в изустных высочайших повелениях, объявляемых Сенату министрами и другими уполномоченными на то лицами.

«Наконец, 5) в разных положениях, наказах, инструкциях и т. п., которые по содержанию принадлежат вообще к категории административных постановлений и получают утверждение через Комитет министров или непосредственным восходящим докладом министров и главноуправляющих, часто встречаются статьи, ограничивающие, изменяющие, а иногда и вовсе отменяющие действие законов».²

При этом, издание законов помимо Государственного совета и, следовательно, применение самых разнообразных форм закона было не только установлено «деловой практикой», как выражался Корф, но и закреплено юридически. Так, 53 статья основных законов упоминала помимо манифе-

¹ Подчеркнуто Корфом. Корф имеет в виду здесь 55 статью основных законов, допускавшую объявляемые указы для «дополнений и изъяснений закона».

² Дело государственной канцелярии, по отделению государственного секретаря, № 8 1862 г., л. 14.

стов и мнений Государственного совета также указы и доклады, удостоенные высочайшего утверждения. В дальнейшем указ 20 апреля 1856 г. устанавливал широкое применение объявляемых указов. Наконец, в. у. 5 ноября 1885 г. мнение Государственного совета разрешило внесение в свод законов даже заведомо административных распоряжений.¹

Таким образом, и прохождение через Государственный совет не было ни формальным, ни фактическим признаком закона.²

Положение не изменилось и после 1905 г. Правда, ряд вырванных революционным движением законодательных актов категорически установил непременимым признаком закона одобрение его Государственным советом и Государственной думой, а также утверждение царем; либеральные правоведы после этого заговорили даже о конституции и нашли в России разделение властей. Однако, ни Совет, ни Дума не обладали всей полнотой законодательной власти. Не говоря уже о том, что царь мог не утвердить законов, ими принятых, целый ряд законов издавался вообще без их участия. Так, все военное и военно-морское законодательство попрежнему шло на царское утверждение непосредственно из Военного совета и Адмиралтейств-совета. Церковное законодательство также имело свои особые пути. Кроме того, многие важнейшие законодательного характера меры издавались в обход Совета и Думы в форме так наз. чрезвычайных указов. Теория провозглашала конституцию — практика осуществляла самодержавие. Бюрократические методы издания законов, фактическое смешение столь усердно разделяемых теорией законодательных и административных актов — продолжали торжествовать.

Итак, и царская подпись, и прохождение через законодательные учреждения, не могут быть признаваны отличительными формальными признаками закона интересующей нас эпохи. Остается признать таким

¹ III П. С. З., № 3261.

² Любопытное признание запутанности понятия закона и административного распоряжения находим в «соображениях» министра внутренних дел А. Г. Булыгина по поводу рескрипта 18 февраля 1905 г.: «Разнообразие в порядке восхождения к верховной власти предположений законодательного свойства углубляется некоторой неясностью в нашем законодательстве понятий закона и административного распоряжения. Разграничение этих понятий издавна привлекало внимание науки русского государственного права, но все усилия теоретической мысли, направленные к истолкованию и сопоставлению понятий закона и административного распоряжения остались почти бесплодными. ... Такое отсутствие резкого отличия между законодательными актами и правительственными распоряжениями приводило нередко к тому, что вопросы, по существу своему требовавшие разрешения в законодательном порядке, восходили на высочайшее усмотрение через учреждения административные».

признаком факт санкционирования закона царем, факт так наз. высочайшего утверждения, как это в свое время и предлагал Н. И. Лазаревский. Действительно, и мнение Совета, и указы всех видов, и министерские доклады, и все иные формы актов, обращавшихся в царской России в качестве законов, имели одну общую черту — утверждение их царем.

В сущности, точка зрения Лазаревского мало чем отличалась от взгляда некоторых старых юристов, полагавших, что «всякое повеление государя есть закон», — взгляда консервативного, ортодоксально-монархического, лишённого и тени конституционных иллюзий, но от того, быть может, более трезвого и прямо устремленного в глаза жизненной правде. Конечно, в огромной массе утверждаемых царем распоряжений было множество таких, которые не содержали в себе ничего законодательного. Однако, в практике государственной деятельности подобные мелочные распоряжения и не носили названия законов. Если точного определения закона не было дано законодательной теорией, то законодательная практика XIX в. нашла способ отделения законов от прочих распоряжений, утверждаемых царем, путем помещения их в Полном собрании законов.

Поэтому для целей источниковедческого изучения совершенно достаточно будет определить закон интересующего нас времени как распоряжение, утвержденное царем, имея при этом в виду, ближайшим образом, распоряжения, помещенные в Полном собрании законов. Совокупность различных форм закона и будет составлять законодательную документацию в собственном смысле. При этом источниковедческое изучение этой последней должно захватить также и категории документов, формально однородные с административной перепиской, но по содержанию непосредственно связанные с выработкой закона (доклад или записка, журналы различных комитетов, совещаний и. т. д.).

III

Закон в том виде, как он распускался официальным порядком и становился обязательным для всех подданных российского самодержца, был конечным результатом долгой и сложной предварительной разработки определенного политического мероприятия, вокруг которого разгоралась борьба заинтересованных классовых сил. При этом, в одних случаях борющиеся силы предпочитали открытые узаконенные пути влияния на выработку закона. Тогда их действия приобретали определенное соответ-

ствующими «положениями» делопроизводственное и, обычно, документальное выражение. В других случаях избирались закулисные тайные дорожки — и тогда официальное делопроизводство могло совершенно не отразить маневров, предшествовавших изданию закона, или отразить их только косвенно.

Задачей историка в каждом данном случае является восстановление картины во всей ее полноте. На помощь к нему приходит документовед, вскрывающий делопроизводственные этапы борьбы вокруг издания закона и их документальное оформление.

С этой точки зрения очень важно ознакомление с основными стадиями прохождения закона. Их было четыре: 1) законодательный почин (инициатива), 2) разработка (составление и обсуждение) законопроекта, 3) утверждение или санкция, 4) обнародование. Каждой из них присущи специфические документальные формы.

Под законодательной инициативой следует понимать обращенное к власти официальное заявление о необходимости издания новых, изменения, дополнения или отмены старых законов. Документальная форма, характерная для этого этапа эволюции закона — так наз. ходатайства.

Законодательные пожелания делались и неофициальным порядком. Таковы, например, заявления, требования, указания, высказанные в печати, на частных собраниях или как-либо иначе, не адресованные прямо, непосредственно и формально к соответствующим правительственным органам и не включенные в оборот официального делопроизводства. Правительство считало не бесполезным для себя следить за подобными пожеланиями, как и вообще за высказываниями печати о своей деятельности. В делах о выработке законопроектов нередко можно найти соответствующие вырезки из газет или же сводки мнений печати по тем или иным вопросам. Попадаются иногда даже обшпренные и систематизированные подборки газетных вырезок. С целью изучения общественного мнения Главное управление по делам печати валадило даже выпуск особых сводок и «осведомительных бюллетеней» с изложением важнейших высказываний печати. Трудно установить результативность такого рода пожеланий об издании законов. Несомненно, что историк должен учитывать их при изучении обстановки, в которой происходило издание закона. Однако, инициативными в собственном, в прямом смысле эти пожелания не были.

Ходатайства могли исходить или от частных лиц и общественных организаций, или от самого правительства. В первом случае мы будем иметь общественную инициативу, во втором — правительственную.

Формально право ходатайства об издании нового закона было предоставлено всем подданным русского царя и даже закреплено в законе учрежденном Комиссии прошений. Действительно, «положение» этой комиссии, существовавшей сперва при Государственном совете, а с 1835 г. и в качестве самостоятельного учреждения, предполагало принятие прошений не только о «наградах и милостях», но и «с представлением проектов». Пропшения последнего рода направлялись в соответствующие министерства — сама комиссия рассматривала только те из них, которые отвергались министерствами. В случае признания проекта «заслуживающим внимания», комиссия с разрешения царя могла направить его в Государственный совет.¹

Кроме того, ряд прошений, как мы увидим ниже, поступал в министерства или даже лично царю, помимо этой комиссии.

Но, формально неограниченное, фактически право ходатайств было весьма эфемерно. Реальным оно было для господствующих классов.

О фикции права ходатайств можно судить, прежде всего, на примере самой Комиссии прошений. По точному смыслу закона она была, главным образом, передаточной инстанцией. Однако даже и посреднические (между гражданами и правительством) операции ее были весьма незначительны. Так, в 1842 г. из 9182 поданных на имя царя прошений было только 54 о рассмотрении проектов и выдаче привилегий; в 1863 г. из 12 068 — только 65; в пятилетие с 1876 по 1881 г. из 44 816 — только 38. Неизвестно при этом соотношение между привилегиями и проектами в собственном смысле, между проектами вообще и законодательными проектами в особенности.²

Но даже и эти немногие проекты не всегда получали дальнейшее движение. Иногда они действительно передавались в соответствующие министерства.³ В других же случаях они просто отсылались обратно подателю со стереотипным предложением — «обратиться к тому начальству на рассмотрение которого оно (прошение) относится».⁴

¹ Положение о Комиссии прошений 18 января 1835 г., II П. С. З. № 7771; некоторые подробности см. в деле Госуд. совета по департаменту законов № 19, 1835 г.

² Цифры заимствованы из «Записки по вопросу об упразднении комиссии прошений», составленной в императорской главной квартире. См. дело Госуд. совета по департаменту законов № 97. 1883 г.

³ Таковы, например, прошение галицийских евреев об отмене стеснительных для лесоторговли по р. Днестру постановлений русского законодательства (направлено в Министерство финансов; см. журналы Комиссии прошений за январь 1840 г.) или проект датского подданного д. с. с. Шенберга «об учреждении общества из дам для поддержания и распространения благотворительных заведений» (передал в Министерство двора; см. там же).

⁴ Такая судьба постигла, например, предложенный почтовым чиновником Игнатием Кушковским проект «о легчайшем способе составить и издать российское законодательство».

Поэтому преобразование Комиссии прошений в Канцелярию для принятия и направления прошений, происшедшее в 1884 г. и отнявшее у граждан право подавать проекты, в сущности, только подвело итоги фактическому положению вещей.

В 1905 г., под влиянием растущего революционного движения, право это было вновь «даровано» подданным русского царя.¹ Результатом этого был приток в Канцелярию прошений различных проектов и петиций, всего за 1905 г. — 570.

Проекты в огромном большинстве (307) оставались без последствий. Содержание их, по мнению главного управляющего канцелярией, «совершенно не заслуживало внимания, ибо по преимуществу представляло собою не результат зрелого размышления, основанного на серьезном изучении затронутых вопросов, а рассуждения людей, хотя и проникнутых желанием принести посильную пользу, но не обладающих ни нужными сведениями, ни достаточной широтой».²

На самом деле, подобный бюрократический подход к заявлениям об издании новых законов, — может быть и не оформленных надлежащим образом с юридической и литературной точки зрения, но свидетельствующих о действительных потребностях каких-то групп населения, — имел целью свести на-нет вырвавшую общественным движением уступку. Только 31 проект был передан управляющему Советом министров. Кроме того, было подано 208 петиций. Содержание их главного управляющий характеризует следующим образом: «Когда в разных местностях России среди крестьянского населения преступною агитациею начало подготовляться аграрное движение, отовсюду, по преимуществу же из южных губерний, целые сельские общества стали обращаться с коллективными заявлениями, в которых

с приложенными к нему рассуждениями о существующих законах и образцы новых законов о духовных завещаниях (там же, за февраль 1840 г., л. 278). Таков же ответ на «предложение» д. с. с. Василия Гурьева «к обеспечению Петербурга от наводнений, также к устройству в России железных дорог и к достижению многих других общепользных целей» (там же, лл. 188—189).

¹ Именной указ Прав. сенату 18 февраля 1905 г. предписывал возложить на Совет министров «сверх дел, ему ныне подведомственных, рассмотрение и обсуждение поступающих на имя наше от частных лиц и учреждений видов и предположений по вопросам, касающимся усовершенствования госуд. благоустройства и улучшения народного благосостояния». III П. С. З. № 25853. Любопытно, что в полном собрании законов указ этот помещен между одновременно изданными манифестом «о призыве властей и населения к содействию самодержавной власти в одолении врага внешнего, в искоренении крамолы и в противодействии смуте внутренней» и именным указом Сенату об «объявлении на военном положении г. Баку и Бакинской губернии».

² Всеподданнейший отчет главному управляющему Канцелярией по принятию прошений за 1905 г., стр. 84.

выставлялись требования о коренном изменении основных законов и об улучшении экономического положения крестьян на началах самого льготного отчуждения в их пользу казенных и помещичьих земель. Затем, когда революционная пропаганда охватила губернии Прибалтийские, Привисляпские и Северозападного края, такие же петиции начали приносить латыши, эсты, литовцы и поляки, причем изложенные в них политические требования достигали крайних пределов и заключали в себе пожелания самой широкой автономии». Главноуправляющий находит, что петиции обеих категорий «носят на себе явную печать пропаганды», «написаны в одинаковых выражениях и даже одним почерком»!¹ Совершенно естественно, что и петиции не имели никакого результата.²

В ряде случаев ходатайства и предложения частных лиц об издании новых законов направлялись непосредственно в министерства. Ряд таких ходатайств мы действительно находим подписанным к соответствующим архивным делам. Количество их прямо пропорционально интенсивности общественного движения. Особенно большое число их дошло до нас от лет первой революции. Бюрократическое равнодушие, канцелярское забвение — такова их обычная судьба. Они привлекали сочувственное внимание правящих сфер и имели действительное влияние на ход законодательства только в тех случаях, когда согласовывались с видами правительства, когда за ними была поддержка господствующих классов.³

¹ Там же, стр. 34—35. В число 208 входят также монархические черносотенные адреса и т. п.

² После учреждения Государственной думы право подачи прошений об издании законов было снова отменено.

³ Обследование проектов и петиций, особенно коллективных, чрезвычайно важно при изучении политических настроений различных общественных групп и их законодательных потребностей. К сожалению, современное состояние соответствующих архивных фондов не позволяет проделать этой работы. Дела Комиссии прошений до 1855 г. вообще были уничтожены при разборе в 1872 г. (см. цитированную выше «Записку об упразднении Комиссии прошений»). Последующие материалы не разобраны и не описаны (см. Архивы СССР, Ленинградское отделение Центрального исторического архива, под ред. А. К. Дрезена, т. 1, 1933). Годовые отчеты ограничиваются статистикой, из которой мы узнаем только общую цифру принятых и отвергнутых прошений (причем проекты здесь не отделены от привилегий). Единственным источником о поступавших в комиссию заявлениях является так наз. «журналы», состоящие из изложения «просьбы» или «жалобы» и резолюции комиссии. Просмотр их, отнимающий массу времени (огромный том за каждый месяц) не дает сколько-нибудь значительных результатов; так наз. проекты изложены в них обычно с невразумительной краткостью. Прошения, поступавшие непосредственно в Совет и Комитет министров, а также в отдельные министерства, рассеяны по делам этих учреждений применительно к их содержанию, а иногда и без всякой с ним связи. Современное состояние большинства архивных фондов также не позволяет произвести обзрения прошений: Совет и Комитет министров не описаны вовсе, а министерские учреждения описаны не целиком. К тому же, описи, как правило, представляющие собою инвентарный перечень заголовков дел, составленных еще в дезорганизациях и часто не

Несравненно большее значение имело право ходатайства, предоставленное сословным организациям.

Наиболее полноправными были, как и следовало ожидать, дворяне.

По положению 1831 г. дворянские представления могли касаться не только собственно-дворянских нужд, но и вопросов местного управления, «пронсходящих от общих постановлений», могли адресоваться не только министрам, но и прямо царю. Таким образом, право ходатайств было безусловным и неограниченным. В 1865 г., в связи с адресом московского дворянства и в ответ на дворянско-земскую конституционную фронду того времени вообще, к этому праву были сделаны ограничительные поправки: рескриптом на имя министра внутренних дел П. А. Валуева от 29 апреля 1865 г. воспрещалось касаться общегосударственных вопросов и говорить именем других сословий.¹

В 1888 г. снова было разрешено делать представление не только о дворянских, но и местных вообще, и не только частных, но и вытекающих «от общего какого-либо постановления» нуждах, лишь бы эти представления были изложены с соблюдением всех приличий:² разрешение, явившееся как бы актом царской благодарности дворянским организациям за их заслуги в выработке реакционных мероприятий 80-х годов. Действительно, знаменитые контрреформы Александра III были разработаны под прямым влиянием дворянских ходатайств. Еще в казановской комиссии начала 80-х годов представители дворянской общественности сформулировали свою контрреволюционную программу. Здесь, например, впервые была выдвинута идея о крепкой власти на местах, оформленная потом столь блистательным

соответствующих содержанию самих дел, мало помогут историку, желающему ознакомиться с документацией ходатайств об издании законов. Единственный путь здесь — сплошной просмотр дел сколько-нибудь общего содержания, или же настольных реестров соответствующих делопроизводства. Для позднейшего времени (1905—1906 гг., например) на помощь приходит периодическая печать. В одном «Праве», например, за 1905 г. напечатаны сотни петиций, адресов и проектов различных организаций.

¹ «Право вчинания, — говорилось в рескрипте, — по главным частям этого (относящегося к государственному устройству) принадлежит исключительно мне и неразрывно сопряжено с самодержавной властью, богом мне вверенною. Никому из них (подданных) не предоставлено предупреждать мои непрерывные заботы о благе России и предпринимать вопросы о существенных основаниях ее общих государственных учреждений. Ни одно сословие не имеет законного права говорить именем других сословий. Никто не призван принимать на себя передо мною ходатайство об общих пользах и нуждах государства». П. П. С. З. № 41729. В последующих сводах законов ограничение это было сформулировано еще категоричнее: «не должно входить в обсуждение предметов, прямого его ведения не подлежащих, и касаться вопросов, относящихся до изменения существенных начал государственных в России учреждений».

² Св. зак. о состояниях, ст. 169.

образом в институт земских начальников. После того ряд дворянских адресов по случаю столетия жалованной грамоты 1785 г. и открытия дворянского банка (в 1885 г.) формулирует реакционные настроения дворянства весьма отчетливо. Литературным выражением их явилась статья алатырского предводителя дворянства А. В. Пазухина «Современное состояние России и сословный вопрос». В этом дворянском манифесте реформы 60-х годов объявлялись «великим злом», «разрушившим сословную организацию». «Задача постоянного царствования, — писал Пазухин, должна состоять в восстановлении нарушенного».¹ Как бы в ответ на эти призывы Пазухин был назначен правителем канцелярии реакционнейшего из министров — гр. Д. А. Толстого. Здесь, являясь одной из стержневых фигур Министерства внутренних дел и проводником дворянских влияний на правительственную политику, он принимает деятельное участие в разработке положений о земских начальниках 12 июля 1889 г., о земских учреждениях 12 июня 1890 г. и других дворянских законов.

Еще более разительным примером влияния дворянских ходатайств на законодательную деятельность самодержавия является деятельность Съездов уполномоченных объединенных дворянских обществ. Сама организация этих Съездов и постоянного их совета в 1906 г. была ответом «первого сословия» на революционное движение 1905—1906 гг., на аграрные волнения в особенности. Это был опыт противопоставления силе революции контрреволюционной помещичьей силы, опыт систематического и организованного направления правительственной политики в сторону разгрома революции, уничтожения «конституционных уступок» и защиты дворянских интересов. В первом параграфе устава Съездов говорилось, что они имеют целью «объединить дворянские общества, сплотить дворянство в одно целое для обсуждения и проведения в жизнь вопросов общегосударственного, а равно и сословного».² Это было неслыханное доселе право, о котором во времена рескрипта 1865 г. не мечтали даже самые смелые фрондеры. Этой мерой в противовес Думе, неудобной для правительства даже и в самых благонамеренных своих созывах, был создан новый — единый социально и идеологически — неофициальный черносотенный парламент. Члены парламента официального пробовали возмущаться деятельностью своего конкурента.³

¹ А. Пазухин. Современное состояние России и сословный вопрос, М., 1886, стр. 57.

² Канцелярия министра внутренних дел по делам дворянства, дело № 25, 1906 г.

³ См. Стенографические отчеты заседаний Гос. думы, заседания 31 октября и 5 ноября 1908 г. и 13 мая 1913 г.

Но Съезды — с благословения правительства — просто-на-просто не признавали Думы.

«Дума есть революционный аппарат, в ней заседают 500 Пугачевых. — говорил депутат Павлов на I съезде, — ... я, пока жив, ее законам не подчиняюсь».¹

Думским законопроектам дворянские Съезды противопоставляли свою законодательную работу. Приведем некоторые примеры. Одним из первых шагов была разработка I съездом аграрного вопроса. Острее дворянского проекта было направлено против теорий принудительного отчуждения помещичьих земель.² В качестве мер для уничтожения крестьянского малоземелья предлагались: «переход от общинной к личной собственности, расселение крупных деревень, уничтожение внутринадельной чересполосности, переход к хуторской системе»,³ и пр.

«Сознание невозможности „мира“ с крестьянством, — замечает по этому поводу В. И. Ленин, — и вызвало перемену политики „совета объединенных крепостников“. Совет решил во что бы то ни стало попытаться расколоть крестьянство и создать из него слой „новых помещиков“, зажиточных крестьян-собственников, которые бы „не за страх, а за совесть“ защищали от массы спокойствие и неприкосновенность помещичьих огромных имений».⁴

Результатом дворянских представлений было издание знаменитого столыпинского указа 9 ноября 1906 г. «Столыпин, исполняя в точности

¹ Труды I съезда уполномоченных дворянских обществ 29 губерний, СПб., 1910, стр. 7. Но не только Дума, отрицались вообще «конституционные» уступки 1905—1906 гг. На VI съезде депутат Ушаков заявлял: «Конституция слово чужое... В русском народе распространить такое дикое слово, говорить его с кафедры, всенародно... я считаю бестактным поступком, употребляя мягкое выражение». «Наглым, нахальным». — кричал с мест дворянин. (Труды VI съезда уполномоченных дворянских обществ 33 губерний, с 14 по 20 марта 1910 г., СПб., 1910, стр. 47.)

² В основных положениях по аграрному вопросу», предложенных Съезду, между прочим, читаем: «Принудительное отчуждение частновладельческих земель в пользу крестьян не может быть рассматриваемо в качестве средства закономерного... (оно) не успокоит население, а лишь разожжет страсти... (оно) значительно понизит благосостояние крестьян... В экономике страны частновладельческое хозяйство безусловно необходимо. Оно пропихивает сельскохозяйственного прогресса, оно дает заработки окрестному населению... уничтожение частновладельческих хозяйств не должно быть допущено по соображениям общенациональным и общегосударственным... социалистический строй — мечта, опыт тысячелетий... доказал, что успешная трудовая деятельность не может быть основана на иных началах, кроме свободы личности и свободы труда, немыслимых при социалистическом строе...» и т. д. Труды I съезда..., стр. 152—156.

³ Там же, стр. 155.

⁴ Ленин. К вопросу об аграрной политике (общей) современного правительства. Сочинения, т. XVI, стр. 450 (курсив Ленина).

вселения совета объединенного дворянства, решил, по его собственному выражению, „поставить ставку на сильных“».¹

На II съезде уполномоченных дворянских обществ был поднят вопрос об издании другого контрреволюционного закона — об изменении принципов выбора в Государственную думу, т. е. о введении выборов по сословиям. Закон этот также был издан впоследствии царским правительством.²

На IX съезде подробно разбирался вопрос о печати; дворянские суждения также легли в основу первоначального проекта министерства внутренних дел, измененного затем в Совете министров. И т. д., и т. д. Все сколько-нибудь существенные вопросы контрреволюционного законодательства были подняты дворянским парламентом.

Буржуазия также в широких размерах прибегала к ходатайствам об издании новых законов, но, в отличие от дворянства, не имела единой и централизованной системы представительных организаций. Аппарат буржуазного представительства состоял из нескольких, в значительной мере обособленных друг от друга, частей: Купеческих управ — организаций узко-сословных и мало влиятельных; Городских дум — фактически находившихся в руках торгово-промышленных групп; Биржевых комитетов, объединявших «обыкновенно все отрасли промышленности и торговли данной местности»;³ Комитетов торговли и мануфактур, с центральным советом их при министерстве финансов, представлявших главным образом текстильную промышленность; наконец Съездов промышленников и исполнительных их органов, советов съездов — отраслевых (съезды горнопромышленников, нефтепромышленников и пр.) и общих (съезды представителей промышленности и торговли).⁴

Исторически, возникновение этих частей было разновременное: раньше всего появились Купеческие управы, позже — Съезды промышленников; большая часть организаций выросла в пореформенный период, и после 1905 г. особенно. Формально выступая от всего буржуазного класса или какой-

¹ Там же, стр. 449. Позднее, на VII съезде, депутат С. П. Фролов открыто заявил, что закон 9 ноября «в своих главных основаниях был разработан в мае 1906 г.», — т. е. на I съезде. Труды VII съезда уполномоченных дворянских обществ 37 губерний, с 9 по 15 февраля 1911 г., СПб., 1911, стр. 283.

² Труды II съезда уполномоченных дворянских обществ 31 губернии. 14—18 ноября 1906 г., СПб., 1906.

³ Ленин. Анкета об организациях крупного капитала. Сочинения, т. XV, стр. 489.

⁴ Фактические данные о системе буржуазных представительных организаций см. в записке министерства торговли и промышленности об учреждении торговых палат — в деле «совета съездов горнопромышленников Урала № 94.

либо отдельной отрасли промышленности. Фактически они представляли интересы *«крупного капитала и даже, вернее, крупнейшего»*.¹

Деятельность буржуазных представительных организаций была в значительной мере стеснена бюрократическим надзором. В Совете и Комитетах торговли и мануфактур правительственные чиновники были постоянными членами. Для созыва промышленного съезда всякий раз требовалось разрешение правительства, утверждавшего программу занятий и, заодно, назначавшего председателя: правило, продиктованное опасением политических выступлений делегатов, — напрасным опасением.²

Самое право ходатайств ограничивалось «местными пользами и нуждами» — стандартная формула свода законов³ — или узко-отраслевыми интересами.⁴ Но буржуазные верхи, прочно связанные с самодержавием, повидимому и не стремились к разрешению этого права. Общегосударственные, общеполитические вопросы мало их интересовали.

«Узостью отличаются вопросы, поднимаемые купцами, ибо они касаются *только* купцов. До общеполитических вопросов капиталисты не поднимаются. ..Допущение представителей промышленности и торговли» в те или иные местные или центральные учреждения — вот предел „смелости“ их ходатайств. О том, как *вообще* должны быть организованы эти учреждения, они *не умеют* думать. Они берут сложившиеся по чужой указке учреждения и в них клячат местечка. Они становятся рабски на государственную почву, не их классом созданную, и на этой почве „ходатайствуют“ об интересах *своего* сословия, *своей* группы, *своего* слоя, не поднимаясь даже и тут до широкого понимания интересов всего *класса*.»⁵

Пока купецкие ходатайства касались «своих» купецких вопросов, правительство охотно их удовлетворяло. Так, уже первый из фабричных законов — о труде и образовании малолетних 1-го июня 1882 г. — был

¹ Ленин, т. XV, стр. 490 (курсив Ленина).

² В «журнале комиссии совета (по горнорабочим делам) по обсуждению законопроекта о съездах золото- и платинопромышленников» от 2 апреля 1911 г. встречаем любопытные данные об этих бюрократических формальностях, делающих иногда (для сибирских золотопромышленников, например) бесполезным самое право съездов. Между тем, замечают представители золотопромышленников, «обсуждение и самая постановка вопросов, нежелательных в политическом отношении, не будут допущены председателем съезда, который, как правительственный агент, представит с этой стороны достаточную гарантию». Горный департамент, отделение частных золотых промыслов, дело № 9 (из россыпи).

³ См., напр. Городовое положение 16 июня 1875 г.

⁴ Например: «Для выяснения нужд золото- и платинопромышленности к их удовлетворению созываются общие и местные съезды золото- и платинопромышленников» (статья 1-я «правил о съездах золото- и платинопромышленников») — также стандартная формула.

⁵ Ленин, т. XV, стр. 493 (курсив Ленина).

ответом на буржуазные ходатайства: с них и начинается дело о выработке закона.¹

В этом случае правительство шло навстречу требованию передовых технических групп буржуазии, заинтересованной в получении квалифицированной рабочей силы — потребность, удовлетворить которую можно было только сократив рабочий день для подростков. Следующий закон — об отсрочке приведения в действие первого² — был продиктован требованиями отсталых промышленников групп фабрикантов московских, павлово-вознесенских и пр. Третий закон — о воспрещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам, — издан под влиянием уже петербургских фабрикантов, считавшим его средством к предотвращению надвигающегося кризиса³ и т. д. Прямую зависимость фабричного законодательства от буржуазных ходатайств можно проследить на протяжении всей его истории. Министерство финансов — это, по слову В. И. Ленина, «фабрикантское ведомство»⁴ — работало в точном соответствии с буржуазным заказом.

Но как только в ходатайствах появляются общеполитические нотки, как только буржуазные организации начинают касаться вопросов общегосударственного характера, — правительство становится глухим и бюрократически-неуступчивым. Например, на многочисленных телеграммах буржуазных организаций с просьбами об увеличении мест для торгово-промышленных групп в Государственном совете читаем стандартные резолюции: отказать, отклонить, нельзя по закону⁵ и т. д.

Отношение правительства к представлениям об издании законов со стороны общественных организаций, может быть, лучше всего показать на примере земских ходатайств — примере, удобном в особенности тем, что здесь мы располагаем разработанной статистикой.

Право ходатайств, предоставленное земствам, было также ограничено «местными хозяйственными пользами и нуждами» и неизбежным посредничеством нескольких бюрократических инстанций.⁶

¹ Департамент торговли и мануфактур, 1 отделение, 1 стол, дело № 118 б.—1879 г.

² В. у. 13 апреля 1883 г. мнение Госуд. совета. См. дело департамента торговли и мануфактур, 1 отд., 1 ст., № 68а—1883 г.

³ Департамент торговли и мануфактур, 1 отд., 1 стол, № 76—1884 г.

⁴ Ленин. Проект нового закона о стачках. Сочинения, том V, стр. 174. Таможенное законодательство также определялось в значительной мере ходатайствами буржуазии: чтобы убедиться в этом — достаточно сравнить даты повышения пошлин на уголь и железо с датами соответствующих представлений съездов горнопромышленников. Обширные материалы по этому вопросу см., например, в «Трудах» съездов горнопромышленников юга России.

⁵ Канцелярия Совета министров, дело № 460, 1906 г.

⁶ См. ст. 2 «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1 января 1864 г., II II. С. З., № 40457.

Первоначально им обладали все земские собрания, позднее, по реакционному акту — земскому закону 1890 г., — только губернские.

О количественном размере ходатайств можно судить по следующим цифрам:¹

Годы	Всего ходатайств	Из них отклонено	Процент отклонения
1865—1869	628	348	54.7
1870—1874	812	430	53.1
1875—1879	599	353	59.1
1880—1882	538	223	41.1
За 18 лет	2577	1354	52.4

Как видим, абсолютные цифры ходатайств для нескольких десятков губернских и нескольких сот уездных земств — вовсе невелики. Мало того, они с годами не увеличиваются, а, напротив, даже уменьшаются. Причина этого — в отношении к ходатайствам правительственных органов. Оно проявляется, прежде всего, в большом количестве отказов. Отклонять ходатайства начинают уже губернаторы, не имеющие на то никакого права. Еще более решительно «отклоняют» наделенные правами министры и Комитет министров. За 18 лет (1865—1882 гг.) отклонено 52.4% ходатайств. По некоторым важнейшим вопросам процент отказов еще выше — 77 по земскому самоуправлению, 61 по народному образованию. Другая часть ходатайств остается вообще без ответа: по Черниговскому земству за 1865—1904 гг. из 326 ходатайств остались безответными 64; по Тульскому земству за 1890—1903 гг. не получен ответ на 33.5% ходатайств, и т. д.

Рассмотрение ходатайств сопровождалось типичнейшей для бюрократизма волокитой. По Черниговскому земству в 1901 г. были ходатайства, ожидавшие ответа уже 33 года! 25% ходатайств рассматривалось от 2 до 9 лет. Так, ходатайства об увеличении в земляной насыпи железной дороги числа пролетов для пропуска весенних вод, или о перечислении почтового тракта в разряд проселочных дорог ждали ответа 10 лет (ответа, кстати сказать, отрицательного).

Из последнего примера видно, что многие ходатайства не имели связи с вопросами законодательного характера. Действительно, обзор их показывает, что часто пожелания земств сводились к сугубо местным и хозяйствен-

¹ Н. Карышев. Земские ходатайства 1865—1884 гг., М., 1900. См. также Б. Весселовский, История земства, т. III, откуда и заимствованы дальнейшие цифры.

ным вопросам.¹ Однако, в ряде случаев трудно было отделить вопросы местные от общегосударственных и хозяйственные от административно-политических. Поэтому, хотя и с обычными промедлениями, некоторые земские ходатайства имели результатом издание соответствующих законов.²

Следует заметить — и земские деятели это откровенно признавали, — что удовлетворенные ходатайства касались главным образом хозяйственных вопросов.³ Именно этой областью правительство и старалось ограничить право земских ходатайств. Циркуляр министра внутренних дел от 22 мая 1895 г., рекомендуя обосновывать пожелания «статистическими и фактическими данными», упрекал земские ходатайства в том, что они «в большинстве случаев не подкреплены надлежащими указаниями на местные потребности, а основываются почти исключительно на общих соображениях, не имеющих прямой связи с интересами данной местности». Настоящий смысл этого указания расшифровали реакционные «Московские ведомости». «Известно, как наши общественные учреждения злоупотребляют своим правом ходатайства. Вмешиваясь во всякие общегосударственные вопросы под влиянием людей преходящих течений общественной мысли и личных влияний, общественные учреждения заваливают правительство неосновательными и недостаточно разработанными проектами».⁴ Старая песня!

В декабре 1904 г. ее внушительно повторил сам Николай II, написавший на ходатайстве Черниговского губернского земства: «нахожу поступок председателя Черниговского губернского земского собрания дерзким и бестактным. Заниматься вопросами государственного управления не дело земских собраний, круг деятельности и прав которых ясно очерчен законами».⁵

¹ Кроме указанных работ, о земских ходатайствах см. в особенности трехтомное исследование Г. П. Сазонова «Обзор деятельности земств по сельскому хозяйству», СПб., 1896.

² Так, «положение о найме на сельские работы» 12 июня 1886 г. (III П. С. З. № 3803), целиком отдававшее рабочих в руки нанимателей (ибо, согласно этому закону, выполнение договора о найме было обязательно для рабочего под страхом уголовной ответственности), явилось несомненным ответом на многочисленные ходатайства крепостнически-настроенных земств. (Изложение их см. в указанной работе Г. П. Сазонова, т. II, стр. 850—909.) В работах Веселовского и Сазонова есть примеры и других удовлетворенных ходатайств.

³ А. Абрамов. Что делало и делает земство, стр. 251.

⁴ Моск. вед., 1896, № 1 (цитирую по Б. Веселовскому, указ. соч., т. III, стр. 410).

⁵ Н. Д. По поводу высочайшего указа 18 февраля. «Право», 1906, № 9, столб. 646. Тем не менее, на протяжении всей своей истории, либеральные земские круги выступают с ходатайствами по политическим вопросам. Таковы, например, робкие конституционные пожелания премьера Лорис-Меликова и гр. Игнатьева; адреса земских собраний Николаю II с приветствиями по поводу восшествия на престол и заявлениями о необходимости «призыва общественных сил к совместной работе с правительством» и т. д. Для истории русского либерализма ходатайства эти представляют собою важнейший источник.

Нетрудно заметить, что при всем разнообразии «положений» и «уставов» перечисленных представительных организаций, при всем фактически различии их удельного веса в общем балансе самодержавного государства они обладали одной общей чертой: узкосословным и даже групповым характером и формальным бесправием в возбуждении общегосударственных вопросов. Организация, представлявшей всю страну, обладавшей инициативой по всем вопросам, — в царской России не существовало до 1906 г.:

Решительно покончив с преобразовательными планами Сперанского, официальная теория даже в самые либеральные периоды и в моменты самой тревожной внутренне-политической обстановки не возвращалась к идее полноправной — хотя бы в вопросах инициативы — народной Думы. И валуевский Съезд государственных гласных (1863), и Совещательное собрание в. кн. Константина Николаевича (1880 г.), и лорис-меликовские собрания выборных от земских губерний и значительнейших городов — предположительно, были организациями, только обсуждающими предлагаемые правительством вопросы. Но даже и такие скромные предположения общегосударственного законосовещательного учреждения не были осуществлены. Понадобился мощный натиск первой революции, чтобы вынудить правительство последнего Романова к уступкам.

По российской конституции 1906 г. и Государственная дума и Государственный совет (в последнем также были выборные представители от различных сословий — общественных групп) в качестве учреждений законодательных были наделены и правом законодательной инициативы. Юридически, установилось полное парламентское благополучие. Фактически же, однако, положение мало изменилось в сравнении с доконституционными временами.

Во-первых, право почина Думы и Совета было ограничено в связи с общей неполнотой их законодательной компетенции: они не могли касаться ни «основных законов», ни многих других существенных вопросов государственной деятельности, отнесенных к компетенции одного царя (армия, флот, церковь и др.).

Во-вторых, для возбуждения законодательного вопроса и в Думе и в Совете необходимо было заявление не менее, чем тридцати человек. Таким образом, партийные группировки небольшого численного состава фактически были совсем лишены права инициативы.

В-третьих, и Дума и Совет могли приступить к рассмотрению поднятых вопросов не раньше, чем через месяц после подачи заявления — суще-

ственное ограпичение, делающее в срочных случаях бессмысленным самое возбуждение вопроса.

В-четвертых, внесенное заявление подлежало дальнейшей разработке только в том случае, если оно было прпнято всей Думой.

В-пятых, закон не содержал в себе точно выраженных гарантий относительно возможности осуществления и Думой и Советом принадлежащего им права почина. По точному смыслу статьи 57 Учрежд. Гос. думы, разработка законопроекта, на желательность которого указала Дума, производилась соответствующими министрами, и только в случае отказа их — самой Думой. Таким образом, для того, чтобы не дась дальнейшего хода возбужденному законодательному вопросу, министру достаточно было выразить желание взять на себя его разработку. Когда Дума и Совет явочным порядком пытались разъяснить это положение в том смысле, что согласие министра на разработку законопроекта не лишает их права заниматься тем же самостоятельно, Сенат («блюститель закона!») ополчился против них. Думский наказ, говоривший о праве Думы на самостоятельную разработку законопроекта и в случае передачи их в министерства, не был опубликован Сенатом — прптом как раз на основании точного смысла ст. 57. Аналогичный случай произошел с наказом Государственного совета. Совет покорно склонил голову перед решением высших бюрократических органов. Дума считала для себя решение Сената не обязательным. Конфликт этот не был разрешен. Практически, Дума могла, конечно, разрабатывать любой законопроект, но обсуждать его окончательно, она все-таки не могла до внесения его министром. Наказ терял свой реальный смысл, так как проведение закона, разработанного таким образом, требовало сложных компромиссных переговоров и с Советом и с министрами. Исследователь насчитал только два случая издания законов, разработанных Думой таким образом: о порядке открытия аптек и о распространении на г. Новочеркасск городского положения...¹

Таким образом, право почина законодательных учреждений было ограничено и юридически и в особенности фактическим положением вещей.

¹ Г. В. Алексеев. Законодательный почин по русскому государственному праву. Журнал мин. юст., 1913 г., № 2, стр. 86 и сл. Внутренняя пустота конституционной фразеологии ощущалась и самим автором: «Говоря о независимости законодательных учреждений, — заключает Алексеев, — в деле осуществления ими права почина, мы имеем в виду независимость юридическую. На практике, при существующем политическом соотношении сил, то или иное отношение правительства к предложенной законодательными учреждениями реформе имеет громадное, а подчас и решающее значение для проведения ее в жизнь» (стр. 92).

Абсолютной и неограниченной была только правительственная инициатива. И в конституционной России, и в России доконституционной, совершенно ясно и безоговорочно только цари обладали правом почина во всей его полноте. С такой же категоричностью был лишен этого права до 1906 г. Государственный совет — это так наз. законодательное учреждение. Относительно прав министров, Сената и Синода в законе существовали неясности, давшие основания продолжительным схоластическим спорам профессоров юриспруденции.

Практически, министры, и с высочайшего разрешения и без него, имели полную возможность возбуждения любого законодательного вопроса. Еще большим правом обладал Синод, являвшийся в вопросах церковного законодательства полновластным хозяином. Право законодательной инициативы Сената, установленное еще Петром I, в XIX в. было значительно сужено в связи с общим падением его удельного веса в системе государственного аппарата.

Низшие правительственные органы (губернские учреждения и пр.) обладали правом инициативы в чрезвычайном условном и относительном смысле. Они могли только «в случае неясности или недостатка существующего закона» представлять о том «по порядку своему начальству». Такие представления — обычное в административной переписке явление. Иногда они вызывали только разъяснение Сената или министров, иногда — специально испрошенное толкование, но в некоторых случаях им давался дальнейший ход, приводивший к изданию нового закона.¹

Судьба их целиком зависела от усмотрения министров.

В конституционной России формально министерская инициатива исчезла. Фактически, министры продолжали оставаться полновластными хозяевами положения. Для того чтобы приступить к разработке любого законодательного вопроса, им достаточно было испросить разрешение царя. С другой стороны, судьба ходатайств всех общественных организаций и даже законодательных учреждений зависела от министерского усмотрения. Некоторые из этих организаций имели большое влияние на законодательную деятельность правительства. Значение их определялось силой представляемых ими классовых групп, но подлинными инициаторами издания законов не были и они.

¹ Таково, например, представление прокурора Одесской судебной палаты министру юстиции о желательности дополнения устава судебного с целью «устранения медленности при рассмотрении административными властями дел о преступлениях должностных». Мин. юст., законод. отделение, № 277, 1890 г. (№ 2961).

IV

Второй и важнейший этап издания закона — составление и обсуждение законопроекта. Здесь из неоформленного ходатайства или инициативного заявления закон превращался в законченный проект, который достаточно было только утвердить, чтобы придать ему общеобязательную силу. Здесь сплетались все влияния на законодательную деятельность правительства, здесь был центр борьбы классовых сил за определенное еодержание, за желательную направленность закона и за его литературно-юридическое оформление. Поэтому для историка, при обращении его к законодательному материалу, особенно важно ознакомление именно с этой стадией издания закона.

Обсуждение предложенного законодательного мероприятия велось на основе составленного уже проекта.

В простейших случаях этот последний изготовлялся нормальным путем — силами соответствующих делопроизводств.

Часто, однако, составление проекта требовало длительных и сложных подготовительных работ. Производилось, прежде всего, обстоятельное изучение предмета, которого касался данный закон. Для этого собирались, подчас, огромные фактические материалы, производились специальные обследования, разрабатывались статистические данные, наводились всевозможные справки у местных властей, устанавливалась по архивным данным вся предшествующая работа правительства в данном направлении, и т. д. Затем, так как новый закон издавался в отмену, изменение или дополнение действующих, требовалось специальное изучение существующего законодательства. Наконец, желание использовать опыт западноевропейских государств вызывало необходимость ознакомления с аналогичным западноевропейским законодательством.¹

¹ Несколько обширной и самостоятельной бывала иногда эта предварительная работа по собиранию материалов, легко убедиться из следующих примеров. Комиссия по преобразованию волостных судов предприняла детальное обследование судебной практики на местах. Для этого в 15 губерниях сыло изучено делопроизводство волостных судов, произведены опросы как судимых, так и судивших лиц; кроме того, по особой программе были запрошены сведения у начальников губерний, предводителей дворянства, председателей земских управ, мировых судей и посредников, прокуроров и судебных следователей, и пр. Все эти материалы впоследствии составили издание в семь объемистых томов (см. «Труды Комиссии по преобразованию волостных судов», тт. I—VII, СПб., 1873—1874 гг.). Запросы у местных властей вообще обычное явление, они делались циркулярным порядком (напр., при выработке положений об устройстве губернских и уездных учреждений, см. «Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях», СПб., 1860). Собираание справок статистического и технического порядка порождало подчас целую литературу, — напр. при разра-

Выполнение всех этих задач превышало нормальные силы делопроизводства и поручалось поэтому специально создаваемым комиссиям — узковедомственным или междуведомственным, в зависимости от того, чьей (каких учреждений) компетенции касался предполагаемый закон. Иногда комиссия разбивалась на подкомиссии с включением в них, смотря по необходимости, дополнительных работников. В отдельных, очень редких, случаях кроме центральной комиссии создавались также и местные (губернские и даже уездные).¹

Делопроизводство комиссии могло быть либо самостоятельным, либо вестись силами соответствующего учреждения. Во всех случаях, однако, оно составляло единое обособленное целое. Его документальным выражением обычно были, во-первых, всевозможные подготовительные материалы, собранные комиссией в соответствии с планом ее работ, во-вторых, журналы заседаний комиссии, в-третьих, проект закона с объяснительной к нему запиской, в-четвертых, замечания, полученные комиссией по проекту. (или сводка их). Все эти материалы имеют значительную ценность для историка. Они не только являются основным источником для изучения позиции различных классовых группировок и обстановки, в которой происходила законодательная работа, но и вообще содержат подчас единственный в своем роде подбор сведений по данному вопросу.²

Составленный комиссией законопроект с объяснительной запиской (а иногда и всем предварительным материалом) отпечатывался и направлялся для отзыва соответствующим организациям — состав их в каждом данном случае зависел от характера закона и общеполитической обстановки.

Вопросы фабричного законодательства специально собиралась и изучалась статистика рабочего времени («Материал по вопросу о продолжительности рабочего времени на фабриках, обрабатывающих волокнистые вещества»; «Продолжительность рабочего дня и заработная плата в 20 наиболее промышленных губерниях», СПб., 1896); статистика стачек (В. Варзар. Статистические сведения о стачках рабочих на фабриках и заводах за десятилетие 1895—1904 гг., СПб., 1905 и др.), статистика несчастных случаев и т. д. Также обстоятельно справки о предшествовавшей русской и современной западноевропейской практике. Иногда собрание их было настолько обширным, что сопровождалось специальными командировками за границу и имело результатом объемистые исследования, — напр., в «Трудах комиссии для пересмотра системы податей и сборов» находим монографии: М. И. Веселопский. О подоходном налоге, СПб., 1869; А. И. Заблоцкий-Десятовский. Финансовое управление и финансы Пруссии. СПб., 1871; В. А. Евреинов. О корабельном сборе в России, СПб., 1872.

¹ Так, в 1868 г. при Главном комитете по крестьянскому делу были учреждены еще и губернские комитеты «для изыскания способов к улучшению быта помещичьих крестьян». В 1902 г., одновременно с Особым совещанием о нуждах сельскохозяйственной промышленности, были учреждены также губернские и уездные комитеты.

² Большое количество «Трудов» напечатано. Библиографию их — неполную и недостаточно обстоятельную — см. в «Каталоге библиотеки Государственного Совета», СПб., 1914 под словами: труды, материалы, замечания, своды и др.).

Обычными участниками обсуждения были, прежде всего, заинтересованные ведомства (министерства, главные управления и пр.), компетенции которых законопроект ближайшим образом касался. Так, по вопросам фабричного законодательства, разрабатывавшимся в Министерстве финансов, неизменно запрашивались заключения Министерства внутренних дел, департамента полиции в частности (ибо рабочий политика самодержавия не могла не быть полицейской политикой), а также Министерства земледелия и государственных имуществ (по Горному департаменту, имевшему собственный опыт по рабочему законодательству применительно к горным заводам). В некоторых случаях круг приглашаемых к обсуждению ведомств был очень широк: например, законопроект о продолжительности и распределении рабочего времени был разослан во все министерства, имевшие в своем ведении хотя бы самые незначительные предприятия с наемной рабочей силой.¹

Отзывы их делались иногда в виде замечаний на полях проекта, чаще же писались специальные заключения, подчас весьма пространные. Значимость их для историка — прежде всего в разнообразии ведомственных точек зрения, ибо помимо чисто ведомственных трений, иногда становившихся прямо-таки традицией,² разногласия министерств между собой в наиболее глубокой основе определялись различием интересов стоящих за ними социальных сил. Так, Министерство финансов, это «фабрикантское ведомство»,³ близко стоявшее к буржуазии, испытывавшее ее непосредственное давление, по ряду принципиальных вопросов (рабочее законодательство, земство и др.) значительно расходилось с министерством внутренних дел — оплотом дворянско-крепостнической политики. Поэтому в документации обоих ведомств можно найти не мало резких оценок, прямых выпадов, скрытых подвохов, «шпилек», как выразился Ленин по поводу одной из записок Министерства финансов о стачках и т. п.⁴

Но ведомственный критицизм нуждался и в фактическом обосновании. Поэтому заключения обычно содержали новые сведения, иногда специально подбираемые, запрашиваемые с мест, к тому же подчас замалчиваемые посторонним ведомством. «Какие иногда меткие слова бросают нечаянно паши министры, когда они хотят подставить ножку какому-нибудь коллеге».⁵

¹ В министерства: внутренних дел, юстиции, военное, морское, путей сообщения, двора, земледелия и государственных имуществ, Синод, Кабинет его величества.

² Такова, например, длительная вражда главного управления путей сообщения и министерства внутренних дел по вопросу о дорожном строительстве.

³ Ленин. Проект нового закона о стачках. Сочинения, т. V, стр. 174.

⁴ Там же, стр. 171.

⁵ Ленин. Гонители земства и Аннибалы либерализма. Сочинения, т. IV, стр. 130.

Поэтому важно ознакомление не только с самими отзывами, но и с лежащими в основе их материалами. Другими словами, кроме архивных материалов учреждения, вырабатывающего закон, необходимо дополнительно изучать дела ведомств, приславших заключения. (В нашем примере рабочего законодательства дополнением к основному фонду — материалам Департамента торговли и мануфактур — будут дела Горного департамента и Министерства внутренних дел.)

Во-вторых, заключения давались так наз. консультационными учреждениями — Министерством юстиции (по законодательному отделению, а позднее — юрисконсультской части) и последовательно сменявшими друг друга: Комиссией законов (1804—1825), II отделением собственной е. и. в. канцелярии (1826—1881) и кодификационным отделом Государственного совета (1881—1893). Оторванные от практики и не обладавшие собственными фактическими сведениями по большинству законодательных вопросов, учреждения эти были вынуждены, как признавал главноуправляющий II отделением бар. М. А. Корф, «произносить свои заключения по одним лишь началам науки или умозрения», по «соответственности закона «с общим духом и разумом», и по форме, по редакции закона в собственном смысле.¹

Тем не менее, отзывы консультационных учреждений иногда бывали исключительно интересны.² Архивные материалы их, кроме того, имеют для историка и то значение, что во многих случаях заполняют провалы в неполностью сохранившейся документации ведомств, разрабатывавших закон; следует иметь в виду, что практика породила обычай посылать на отзыв кроме проекта еще ряд объяснительных и даже подготовительных к нему материалов, — обычай, оказавшийся чрезвычайно полезным исторической науке.³

¹ II отделение собственной е. и. в. канцелярии, дело № 7 а (5394) 1862 г.

² Такого, напр., заключение II отделения по проекту положения о земских учреждениях. Автор его — М. А. Корф — протестовал против «допущения в новом законе столь резкого, единственно на сословном начале обоснованного, различия между избираемыми и предлагаемым привлечь к выборам владельцев не только земли, но и недвижимой собственности вообще, и не только крупных, но и мелких; в частности, предлагал усилить роль городского населения; считал необходимым предоставить земствам большую независимость от губернаторов и бюрократии вообще, — одним словом, подверг дворянский проект министерства внутренних дел основательной буржуазно-либеральной критике. См. «Труды комиссии о губернских и уездных учреждениях», ч. II, кн. I, СПб., 1868.

³ Вот первый попавшийся пример. В деле законодательного отделения министерства юстиции «по проекту положения о трактирном промысле» (№ 197/2932 1890 г.) кроме текста заключения М. Ю. находим: 1) проект положения, выработанного в министерстве финансов, 2) копию журнала междоведомственной комиссии по этому вопросу, 3) две обшир-

Обращение к местной бюрократии (губернаторам, генерал-губернаторам и подчиненным министерствам губернским или окружным властям) встречается значительно реже. Отзывы их сообщают историкку индивидуализированные и конкретизированные данные по вопросам, изложенным в документации центральных учреждений иногда в общем и суммарном виде.

До сих пор мы имели дело с закрытыми и бюрократическими способами обсуждения законопроектов. Они считались более надежными и спокойными, они гарантировали от чрезмерного возбуждения общественной активности и от нежелательного обсуждения закона в печати. Поэтому разработка вопросов общеполитического порядка, государственного строя, карательной деятельности органов власти, производилась очень часто именно закрытым, иногда почти что келейным путем.¹

По даже и в менее ответственных случаях привлечение общественных сил к обсуждению законопроектов считались крайне нежелательным. Так, приглашение в комиссию по пересмотру устава реальных училищ и гимназий представителей земств и городских дум, предложенное Министерством народного просвещения в 1882 г., вызвало величайшее негодование у лидера реакции — К. П. Победоносцева. Для него не важно, что «результат совещания не послужит к колебанию прежней системы». «Здесь важен не столько результат, — наставляет он царя, — сколько способ и процедура совещания. Никакого нет сомнения, что вся эта процедура рассчитана на смуту, которую неблагопамеренные люди желают произвести в умах. Как только соберутся люди из земств и городов, послышатся самые беспорядочные речи и на газетных листах появятся рассуждения невежд и болтунов о таком предмете, который можно обсуждать лишь в тишине людям, знающим дело на опыте. Смута эта немедленно перенесется в учебные заведения, и можно будет опасаться самых пла-

ных записки министерства финансов в Гос. совет (также в копиях). Следовательно, в случае утраты соответствующего дела министерства финансов, наше дело в значительной мере его заменит. Еще большее значение имеет архив II отделения собственной е. и. в. канцелярии — см. «Алфавит делам Второго отделения собственной е. и. в. канцелярии» т.т. I—II, СПб., 1876. См. также П. М. Майков. Второе отделение собственной е. и. в. канцелярии, СПб., 1906.

¹ Например, проект учреждения института земских начальников, составленный, по поручению министра внутренних дел Д. А. Толстого, единолично Паукухиным, первоначально был доложен одному Толстому. Затем послан министру земледелия (специалисту по крестьянским делам), министру юстиции (консультанту по юридическим вопросам и специалисту по карательным делам) и Победоносцеву (главному специалисту и консультанту по реакционным мероприятиям вообще). Совещание этих четырех бюрократов и решило основные вопросы закона предварительно внесения его в Государственный совет (см. «Письма Победоносцева к Александру III», изд. Центархива, М. 1926, т. II, стр. 104—106).

чевных последствий... Правительство должно... не призывать толпу болтунов и писака к обсуждению таких важных и специальных предметов, как устройство учебных курсов».¹

Но в ряде случаев правительство прибегало и к открытому обсуждению законопроектов — с привлечением к нему представителей «общества» и даже с опубликованием в печати сведений о нем. Прежде всего, как раз охранно-полицейские соображения требовали некоторой гласности законодательных работ. Так, эта гласность была дана секретным прежде суждениям комиссии и комитетов по крестьянскому делу именно в интересах сохранения общественного спокойствия. «Дать... отчет, — замечал по этому поводу Я. И. Ростовцев, — успокоить всех и каждого можно только посредством полной откровенности, потому что, где дело ведется открыто, там нет места ни превратным слухам, ни ложным опасениям, ни нелепым толкованиям».² Точно также опубликование «некоторых сведений о движении работ» казановской комиссии было вызвано тем, что учреждение ее возбуждало всеобщие толки и надежды на преобразования, вовсе не предположенные правительством.³

Уступки становились особенно значительными, когда они делались в ответ на требования господствующих классов, не удовлетворившихся уже возможностью стороннего наблюдения за законодательной деятельностью правительства, но стремившимся к активному в ней участию. Так, когда возникли предположения об открытии свободной транзитной торговли по кавказским железным дорогам, Победоносцев, только что разгромивший идею привлечения представителей земств и городов в правительственную комиссию об уставах реальных училищ, считал необходимым выслушать мнение московского купечества.

«Когда волнение поднимается в жидких слоях интеллигенции, — писал Победоносцев Александру III, — в среде журналистов или либеральных чиновников (как, например, по делу о женских врачебных курсах), можно

¹ Письма Победоносцева к Александру III, т. I, стр. 366—367.

² Из речи Ростовцева на заседании Редакционной комиссии 6 апреля 1859 г. Цитирую по «справке» в деле канцелярии Комитета министров № 3 1904 г. Гласность, однако, была показной. Труды комиссии рассылались только министрам, губернаторам и предводителям дворянства. 21 мая 1859 г. в рассылаемых журналах заседания было запрещено помещать особые мнения, «дабы избежать всякого гласного проявления разномыслия комиссий как органов правительства»; кроме того, «для могущих встретиться особых случаев, не подлежащих подвергаться гласности», предписано было «вести общему присутствию особый секретный журнал». Губернские комитеты первоначально не имели права печатать своих постановлений, но затем ли это было разрешено, с тем однако, чтобы постановления не рассылались посторонним лицам и не попадали в печать, даже и в «губернские ведомости» (там же).

³ Там же.

не придавать ему большого значения. Но на этот раз волнение происходит в среде самой русской, самой консервативной, самой преданной государю, во имя русских национальных интересов». «Для правительства, особенно в пылешнюю пору, будет очень вредно, если эти люди получают повод жаловаться, что их не выслушали, что интересы русской торговли оставлены без внимания, что вопрос решили односторонние чиновники и канцелярии. Необходимо, чтобы они не имели к этому никаких поводов».¹

В других случаях обращение к открытому составлению и обсуждению проекта имело целью получение возможно большого числа практических и технических указаний от заинтересованных в законе господствующих классов. Способов открытого обсуждения было два: во-первых, опубликование проекта (иногда со всеми материалами к нему) в печати и, во-вторых, передача его на заключение представительных и сословных организаций.

Первый способ широко применялся в либеральные 60-е годы — большая часть напечатанных для всеобщего употребления трудов различных комиссий дошла до нас именно от этого времени.²

¹ Письма Победоносцева к Александру III, т. I, стр. 398—399; письмо от 18 декабря 1882 г.

² Так, «Труды комиссии, учрежденной для пересмотра уставов фабричного и ремесленного», части I—V, СПб., 1868—1869, были напечатаны специально для того, чтобы «вызвать замечания... со стороны лиц заинтересованных в деле и специально знакомых с предметом». Трудом «придана была самая широкая гласность», экземпляры их «разосланы были к начальникам губерний... для распространения между лицами промышленного класса и сообщены в московские отделения Мануфактурного и Коммерческого советов и в редакции главных журналов и газет» (предисловие к I тому Трудов). Ряд отзывов был сообщен непосредственно комиссии, другие напечатаны в прессе (например, в «Отечественных записках» за май 1863 г., в «Библиотеке для чтения» за июнь 1863 г., в «Современной летописи», № 41, 1863 г. и № 1, 1864 г., и т. д.) «Свод замечаний» был потом напечатан в III томе Трудов комиссии. «Труды комиссии высочайше учрежденной 10 июля 1856 г. для устройства земских банков» (СПб., 1860) были напечатаны, чтобы «уяснить» «обсуждением в ученой литературе» «степень применимости многих предположений комиссии». Еще более показательны в этом отношении обсуждения «Проекта устава низших и средних училищ» комитетов Главного управления училищ. Проект «с целью вызвать о нем суждение в литературе» был напечатан в «Журнале министерства народного просвещения» и в Петербургских и Московских ведомостях и одновременно разослан попечителям учебных округов для обсуждения в педагогических советах гимназий. В препроводительном предписании, между прочим, говорилось: «Желаю доставить ему (проекту) возможное совершенство и вместе с тем собрать мнения о столь важном деле наибольшего числа педагогов, г. министр найдет необходимым, до окончательного рассмотрения и утверждения означенного проекта, препроводить его... для полного и всестороннего обсуждения в педагогических советах всех гимназий... разбор проекта должен происходить совершенно свободно, без всякого стеснения с чьей бы то ни было стороны и касаться не одних только частных, но и целой системы народного образования... с принятием при этом в соображение и мнений, высказанных печатно»... (Департ. народн. проsv., дело № 11а 1856 г., л. 313). По замечаниям педагогических советов и прессы проект устава был переделан в Ученом комитете и вновь напечатан под названием проекта-устава общеобразовательных учебных заведений, после чего вторично препровожден «к попечителям учебных округов для обсуждения в советах

Его преимущество — возможность действительного всестороннего обсуждения проекта. Его неудобство для бюрократических групп — слишком широкая гласность, слишком внимательное стороннее наблюдение за действиями правительства. Поэтому правительство предпочитало согласовать свою законодательную работу с общественным мнением господствующих классов вторым способом.

Обращение к представительным и сословным организациям было действительно распространенным явлением в законодательной практике.

Прежде всего, представители «общества» привлекались к участию в работах комиссий по составлению проектов. Так, в комиссию для выработки законопроекта об ограничении рабочего времени (впоследствии закон 2 июня 1897 г.) были приглашены «в качестве сведущих людей» представители «различных отраслей отечественной промышленности». Созданные в помощь этой комиссии технические подкомиссии состояли почти исключительно из представителей «общественности».¹

университетов и в педагогических советах гимназий и вместе с тем к некоторым „лицам духовного и гражданского ведомств“. Кроме того, в 1862 г. проект был передан на немецкий, французский и английский языки и разослан на отзывы к некоторым немецким, французским и английским педагогам. Всего, не считая иностранных, было прислано 466 отзывов (один из них, между прочим, написан Львом Толстым). См. дела департамента народного просвещения № 11а 1856 г. и № 268а 1863 г.; «Замечания на проект устава общеобразовательных учебных заведений и на проект общего плана устройства народных училищ», СПб., 1862 (шесть томов); «Замечания иностранных педагогов на проекты уставов учебных заведений министерства народного просвещения», СПб., 1862; и «Свод замечаний на проект устава общеобразовательных учебных заведений по устройству гимназий и прогимназий», СПб., 1863.

¹ Приведем цифры состава этих подкомиссий: цифры заимствованы из дела Канцелярии комитета министров № 6, 1904 г., л. 49.

Отрасль промышленности, представляемая подкомиссией	Председатель	Количество экспертов	Количество фабрикантов
Обработки волокнистых веществ	Чинovníк департамента торговли и мануфактур	6	54
Бумажная и полиграфическая	Профессор	4	27
Обработки дерева	Фабричный ревизор	3	13
Обработки минеральных веществ	То же	5	20
Обработки металлов	Профессор	5	26
Обработки животных веществ	Фабричный ревизор	5	13
Обработки минеральных веществ	Профессор	7	27
Обработки химических веществ	То же	7	26

В известную кахановскую комиссию 1881 г. были также приглашены «местные сведущие люди» и т. д. Вообще бюрократические комиссии со включением в них представителей «общественности» были распространенным явлением. В некоторых случаях общественный элемент даже преобладал, и составление законопроекта поручалось представительной организации с включением в нее представителей бюрократии.¹

Нетрудно при этом заметить, что «общественный» элемент во всех этих комиссиях составляли исключительно представители господствующих классов: «сведущими людьми» по крестьянскому вопросу всегда оказывались дворяне, знатоками «местных пужд и польз» пролетариата — фабриканты.

Затем, составленные законопроекты передавались обычно на заключение в общественные организации господствующих классов. Каждое ведомство имело, при этом, свой постоянный круг консультантов, с которыми устанавливало тесную деловую связь. Так, Хозяйственный департамент министерства внутренних дел по вопросам городского хозяйства обращался за советом к городским думам. Департамент торговли и мануфактур, напротив, предпочитал обращаться к биржевым и мануфактурным комитетам.²

Упомянутые выше фабричные законы в большинстве случаев рассматривались этими буржуазными организациями. В аналогичных случаях Горный департамент обращался к съездам горнопромышленников — так было, например, с законом 9 марта 1892 г. о надзоре за благоустройством и порядком на частных горных заводах³ и т. д.

В целях непрерывного общения с представителями господствующих классов, правительство вводило их даже в свой аппарат, организуя смешанные — полубюрократические, полуобщественные — советы и комитеты при министерствах. Таков Сельскохозяйственный совет при министерстве земледелия, Хозяйственный комитет при министерстве внутренних дел, Совет торговли и мануфактур при министерстве финансов и т. д. Конечно, деятель-

¹ Так, например, было с законопроектом «об ответственности владельцев промышленных предприятий за увечье и смерть рабочих», составление которого было поручено в конце 80-х годов Совету торговли и мануфактур. В феврале 1889 г. составленные советом «правила» были внесены министром финансов в Государственный совет, где вызвали ряд возражений (в том смысле, что они не улучшат, а ухудшат положение рабочих) и были взяты обратно.

² Например, вопрос о «пересмотре узаконений, касающихся размещения фабрик и заводов», одновременно разрабатывался в хозяйственном департаменте при помощи Петербургской городской думы и в департаменте торговли и мануфактур — силами мануфактурных комитетов (см. дело деп. торг. и ман., 1 отд. 2 ст. без номера, 1878 г. «о внесении на рассмотрение городской думы вопроса о пересмотре узаконений, касающихся размещения фабрик и заводов»).

³ См. дело Госуд. совета по департаменту законов № 99, 1891 г. Соответствующее дело Горного департамента не сохранилось.

ность организаций господствующих классов не была законосовещательной в собственном, в юридическом смысле. Самый факт передачи проекта на обсуждение, характер этого обсуждения и пр. определялись всякий раз правительством. Бюрократия стремилась уложить консультационную роль организаций господствующих классов в определенное русло, особенно опасаясь при этом «общих суждений».¹ Фактически, однако, участие сословно-представительных организаций господствующих классов в обсуждении законопроектов было очень велико.

«Хотя по закону правительство является неограниченной и независимой властью, но на деле капиталисты и землевладельцы имеют тысячи способов влиять на правительство и на государственные дела. У них есть свои, законом признанные, сословные учреждения, дворянские и купеческие общества, комитеты торговли и мануфактур и т. п. Выборные представители их или прямо становятся чиновниками и принимают участие в управлении государством (напр., предводители дворянства) или приглашаются в качестве членов во все правительственные учреждения: например, фабриканты по закону заседают в фабричных присутствиях (это — начальство над фабричной инспекцией), выбирая туда своих представителей. По этим прямым участием в управлении государством они не ограничиваются. В своих обществах они обсуждают государственные законы, вырабатывают проекты, и правительство по каждому поводу спрашивает обыкновенно их мнение, оно предлагает им какой-нибудь проект и просит сделать на него замечания.

«Капиталисты и землевладельцы устраивают общерусские съезды, на которых обсуждают свои дела, изыскивая разные мероприятия на пользу своего класса, заявляют от лица всех дворян-помещиков, от „всероссийского купечества“ ходатайства об издании новых законов и изменении старых. Свои дела они могут обсуждать в газетах, ибо как ни стесняет правительство печать своей цензурой, но отнять у имущих классов право обсуждать свои дела оно и думать не смеет. Они имеют всяческие ходы и доступы к высшим представителям государственной власти и легче могут обсуждать произвол низших чиновников, легко могут добиться отмены особенно стеснительных законов и правил».²

¹ Например, привлекали земские собрания к рассмотрению проекта об изменении подушных сборов (1870 г.) Комитет министров — «дабы при этом не возбудить в среде земства общих суждений о различных финансовых началах» даже исключил из передаваемого на обсуждение проекта места, «которые было бы неудобно сообщать земству». Канцелярия Комитета министров, дело № 3, 1904 г.

² Ленин. Проект и объяснение программы социал-демократической партии. Сочинения, т. I, стр. 437—438.

Свое право обсуждения они понимали очень широко. Мы уже говорили, что дворянские съезды считали своей задачей обсуждение и проведение в жизнь вопросов не только сословного, но и общегосударственного значения. На это же претендовали и буржуазные организации. Съезд мукомолов включил в свой устав пункт о «предварительном обсуждении всех законопроектов, имеющих отношение к мукомольной промышленности, до внесения их подлежащими ведомствами в законодательные учреждения». Так мыслили и все иные отраслевые организации, а объединения их добились такого права для всех вопросов, прямо или косвенно касающихся экономической жизни страны. Даже богословие входит в компетенцию буржуазных организаций, «раз оно затрагивает интересы промышленности».¹

Организованное мнение господствующих классов имело сильнейшее влияние на работу правительства. Бюрократы откровенно это признавали. Так, член Гос. совета (и одновременно товарищ председателя VIII дворянского съезда) говорил по поводу рассмотренного дворянами законопроекта о волостном земстве: «все высказанные (на съезде) суждения и речи дадут нам, членам Гос. совета..., богатый материал для того заключения, которое, в сущности, разделяется единогласно, именно, что проект этот невозможен, а когда будет сочинено что-нибудь не лучшее, то мы постараемся и его опрокинуть».²

Не менее влиятельны были мнения буржуазных организаций. Отчеты этих последних проникнуты сознанием удовлетворения своей законосовещательной деятельностью.³

¹ Из речи фон-Дитмара на IV очередном съезде представителей промышленности и торговли. Приведено у М. К. Корбут, Правительство, промышленники и рабочее законодательство. В сб. «Материалы по истории социального страхования». Сб. I, М., 1928, стр. 69.

² Труды VIII съезда, стр. 274. Ср. с этим высказывание депутата А. И. Зыбиня о значении суждений съезда о Крестьянском банке для бюрократических кругов. «Мне известно, что управляющий (крестьянским) банком с нетерпением ожидает нашего мнения, ибо оно будет служить ему опорой в его борьбе за реформы, которые он желает предпринять в борьбе, происходящей в атмосфере, враждебной дворянскому землевладению». (Труды III съезда уполномоченных дворянских обществ 32 губернии, СПб., 1907, стр. 296).

³ Например, в законопроекте о б о л ь ш и ч н ы х к а с с а х (1907 г.) «большинство сделанных в разное время промышленниками замечаний... приняты во внимание» (Труды XXXII съезда горнопромышленников юга России, доклад VI, стр. 6); законопроект о п р о м ы с л о в о м о б з о ж е н и и «прошел всецело по желанию промышленников», причем уже в первом совещании при министерстве финансов в 1908 г. «удалось внести в первоначальные предположения министерства... целый ряд весьма существенных поправок», а в 1909 г., при повторном обсуждении исправленного проекта, снова «удалось получить согласие министерства... на очень многие существенные изменения в проекте» (там же); в законопроекте о к а з е н н ы х п о д р я д а х «большинство высказанных представителями промышленности и торговли пожеланий принято» (Деятельность Совета съездов представителей промышленности и торговли за 1910 г. Промышленность и торговля, 1911 г., № 1, (78) стр. 23) и т. д.

Немудрено, что деятели представительных организаций открыто говорили о себе, как о «новом факторе законодательного творчества».¹

Официальному выступлению представительных организаций с заключениями по правительственным проектам предшествовала предварительная неофициальная, подчас, чрезвычайно обстоятельная проработка вопроса на съездах, на заседаниях советов съездов и в специально выделяемых — постоянных и временных комиссиях.²

¹ См. доклад В. В. Жуковского V съезду представителей промышленности и торговли «о деятельности законодательных учреждений по вопросам, касающимся промышленности и торговли», «Промышленность и торговля», 1911, № 7 (79), стр. 294.

² Вот пример выработанной представительными организациями буржуазии техники обсуждения законопроектов: «Параллельно с рассмотрением законопроекта (о промысловом налоге) в междуправительственном совещании — по инициативе советов наших (представителей промышленности и торговли) съездов... шли предварительные совещания представителей промышленности и торговли, начавшиеся днем раньше министерского совещания. Эти совещания, давая возможность промышленно-торговому классу высказывать в междуправительственном совещании свое объединенное мнение, подкрепленное согласованными доводами всей промышленности и торговли империи, способствовали вместе с тем стройности и быстрому ходу работ в междуправительственном совещании, так как на предварительных совещаниях обыкновенно намечался кто-либо из представителей торговли и промышленности как докладчик по данному вопросу в междуправительственном совещании. Переработанное министерством финансов, согласно указаниям междуправительственного совещания, положение еще раз было сообщено на заключение Совета съездов...» (Деятельность совета и краткие сведения о съездах представителей промышленности и торговли за 1908 г., стр. 8—9). О размахе этой предварительной работы можно судить по следующим цифрам. В 1910 г. при Совете съездов представителей промышленности и торговли состоялось 211 заседаний, в том числе:

Совета съездов	9
Комитета Совета съездов	50
Постоянных комиссий:	
а) по юридическим и налоговым вопросам	22
б) по железнодорожным делам	11
в) по тарифным вопросам	27
Совещаний:	
а) для рассмотрения проекта положения о казенных заготовлениях и хозяйственных операциях	23
б) для обсуждения вопроса о желательных изменениях в организации горного ведомства	9
в) для рассмотрения проекта изменения устава таможенного	5
г) по поводу законопроекта о некоторых мерах, направленных к устранению повышения цен сахара на внутреннем рынке	2
д) для обсуждения проекта правил о профессиональных обществах	2
е) для обсуждения проекта отзыва по поводу законопроекта об обеспечении нормального отдыха служащих в торговых заведениях, складах и конторах	1

и пр. и пр. См. «Деятельность Совета съездов представителей промышленности и торговли за 1910 г.» — Промышленность и торговля, 1911 г., № 1 (79), стр. 17—26.

В этих предварительных суждениях точки зрения представительных организаций высказываются с особенной полнотой и отчетливостью. Ознакомление с ними поэтому обязательно при изучении влияния господствующих классов на законодательную работу правительства.¹

При изучении отзывов сословно-представительных организаций необходимо внимательно учитывать всю ту сложную борьбу, которая происходила между различными группами господствующих классов. Мнения представителей «общества» не были едиными, — покажем это, хотя бы, на примере буржуазных организаций. Так, уже случайности экономической конъюнктуры вносили серьезные разногласия в законодательные аппетиты капиталистов, что и было, например, при обсуждении в 80-х годах вопроса о мерах к улучшению положения в сахарной промышленности — позиции киевских и харьковских заводчиков оказались здесь различными.²

В других случаях расхождение определялось разностью технического уровня отдельных предприятий и целых отраслей промышленности: в 1897 г. при обсуждении закона об ограничении рабочего дня передовые фабрики соглашались на 11-часовую норму, остальные требовали 11½ часов. Дифференциация мнений по техническому признаку совпадала с группировкой буржуазии по основным экономическим районам. Так, петербургские и польские фабриканты в вопросах фабричного законодательства занимали одну позицию, московские же — другую. Борьба мнений этих трех основных промышленных районов сопровождает издание всех фабричных законов 80—90-х годов, проявляясь и в заключениях по министерским проектам и в столкновениях на заседаниях комиссий и т. д. Мнения организаций разного типа не могли быть едиными уже по одному тому, что ими представлялись различные группы капитала: Биржевые комитеты отражали

¹ Мнения сословно-представительных организаций в виде заключений, замечаний, представлений, рапортов и т. п. поступали в соответствующие делопроизводства, где им довольно часто делались сводки. Как самые замечания, так и своды их обычно печатались в трудах комиссий, иногда же и отдельно. Непечатанные замечания можно разыскать в соответствующем архивном деле. Предварительные материалы к замечаниям находятся в менее концентрированном виде, как и вся документация представительных организаций вообще. Большое количество их опубликовано в «Трудах» и других изданиях съездов и советов съездов. Библиографии последних нет. Много материалов содержит в себе периодика этих организаций, например, «Промышленность и торговля», «Нефтяное дело», «Горнозаводское дело», «Стеклозаводчик» и др. Печатались и труды специальных комиссий — например: «Труды комиссии, учрежденной для рассмотрения вопроса о предполагаемом банке русского помещичьего кредита», СПб., 1873. Или «Труды комиссии, избранной общим собранием присяжных поверенных для рассмотрения правительственного проекта об адвокатуре», СПб., 1900.

² Комитет министров, приложения к журналам за октябрь 1886 г.

интересы, главным образом, торговой буржуазии; Мануфактурные — легкой индустрии; Советы съездов — тяжелой. Естественно поэтому, что между капиталами разных мастей происходила борьба за право участия в обсуждении законопроектов. Так, в 1905 г. бапковские деятели, недовольные проектом Положения о выборах в Гос. совет, предоставлявшим слишком большие возможности Биржевым комитетам, подали министру финансов записку с требованием еще четырех мест, специально для бапков.¹ Более сильные и влиятельные группы стремились захватить в свои руки монополию на обсуждение. Характерен в этом отношении, например, проект организации торговых палат, составленный Московским биржевым комитетом. Сущность его — чрезвычайный централизм; палаты создаются только в основных торгово-промышленных центрах, к которым причисляются и тяготеющие к ним отсталые районы.²

«Московский проект предполагает создать чисто бюрократическое учреждение», — жаловались архангельские купцы, — такие палаты «никоим образом не будут выразительницами интересов губерний, входящих в их районы».³

После получения всех отзывов и заключений, комиссия для явное дело-производство вторично рассматривало проект, внося в него необходимые исправления. Затем проект рассматривался бюрократической верхушкой ведомства (министром, главнoуправляющим) и на этом предварительное обсуждение заканчивалось.

В большинстве случаев именно эта стадия обсуждения имела определяющее значение. Здесь решались принципиальные вопросы, здесь взвешивались все важнейшие соображения по существу проекта и здесь же они согласовывались с общественным мнением господствующих классов и с точками зрения прочих бюрократических групп. В зависимости от всех этих соображений, согласований и влияний, ведомственная верхушка решала судьбы законов. Неодобренные министром проекты шли в повторную разработку, или же погибали вовсе, оседая, вместе со всеми подготовительными материалами комиссии мертвым грузом в архивах министерских канцелярий. Одобренные получали визу на дальнейшее движение: начиналось так называемое окончательное обсуждение законопроекта.

¹ Текст ее см. в деле канцелярии Совета министров № 460, 1906 г.

² Изложение этого проекта см. А. Темпель, Торгово-промышленные палаты по проекту Московского биржевого комитета. Промышленность и торговля, 1911, № 15.

³ См. «Докладную записку Архангельского биржевого комитета по вопросу об учреждении торгово-промышленных палат» в деле № 82 Совета съездов горнопром. Урала.

V

Каналы окончательного обсуждения не были одипаковыми для различных форм закона. В одних случаях министры не считали необходимым продолжать обсуждение проекта и представляли его непосредственно царю для утверждения,¹ после чего проект распубликовывался в форме именного или объявляемого указа, высочайшего повеления или утвержденного доклада и приобретал силу закона. В других случаях проект направлялся для дальнейшего обсуждения в высших инстанциях — бюрократических (Комитет и Совет министров) и законодательных (Государственный совет и Государственная дума).

Комитет министров (1802—1906) формально считался административным органом, фактически же — выполнял также и законодательные функции, успешно конкурируя с Государственным советом.

Прохождение через Комитет министров придавало мероприятию видимость и авторитет общеправительственного распоряжения, и в то же время освобождало от обсуждения его в Государственном совете, обсуждения, связанного и с линиями проволочками, и с нежелательной гласностью. Поэтому Комитет министров был широко использован как канал для проведения законов в обход Государственного совета. «В последних годах Комитет министров завладел почти всею законодательной властью, — писал в 1826 г. статс-секретарь Балугьянский, — министры подносили прямо на утверждение государя о предметах, коих предварительное рассмотрение принадлежало по существу своему Государственному совету».²

В особенности это справедливо по отношению к так называемому «политическому законодательству» — распоряжениям «по охранению государственного порядка и общественного спокойствия»: все они (хотя бы знаменитое положение 14 августа 1881 г., эта, по выражению Ленина, фактическая российская конституция)³ прошли именно через Комитет министров, минуя Государственный совет. «С самого образования Комитета, — признается официальный его историограф, — область высшей политики была отнесена к его ведению и удержалась за ним все время царствования... Александра I и при его преемниках... Николае I

¹ При этом составлялся специальный доклад, обычно содержащий в себе краткое изложение существа вопроса. Откровенность, с которой формулировались министерские точки зрения в такого рода докладах, делает эти последние важным для историка документом, удобным также и при общем ознакомлении с вопросом.

² «Рассуждение о средствах исправления учреждений и законодательства в России» — записка, приписываемая М. А. Балугьянскому. Сб. Русск. историч. общества, т. 90, стр. 36.

³ Ленин. Сочинения, том XV, стр. 328.

п Александре II. В царствовании Александра III деятельность Комитета министров в этой области не подверглась ограничениям».¹

Заседания комитета были обычно закрытыми, однако, в пужных случаях к обсуждению привлекались и представители «общества».²

Решения Комитета в виде журналов подавались на утверждение царю, после чего публиковались под названием Положений Комитета министров.

Совет министров, учрежденный в 1861 г., имел задачей координирование деятельности отдельных министров, для чего в нем обсуждались, во-первых, выработанные в министерствах законопроекты перед внесением их в Государственный совет и, во-вторых, — некоторые мероприятия ведомств, требовавшие согласованного коллективного бюрократического мнения. Во втором случае утвержденные царем решения в качестве так наз. высочайших повелений могли иметь силу закона.

Не имея определенных функций, систематического плана занятий, собственной канцелярии (делопроизводство велось по Комитету министров) и собиравшись только для рассмотрения вопросов, указанных царем, совет не играл значительной роли и постепенно прекратил свое существование. При Александре III он собирався всего лишь два раза.³

Напротив, Совет министров второго призыва, учрежденный в 1905 г. на смену Комитета министров, был постоянно действующей и влиятельной организацией. Необходимость сплочения всех бюрократических сил для борьбы с революционным движением и противопоставления Государственной думе единого бюрократического фронта в особенности усилили значение Совета. Здесь, прежде всего, предварительно рассматривались законопроекты, вносимые в Государственную думу. Но во многих случаях, — с целью упрощения законодательной процедуры и освобождения от нежелательной критики думской левой, — скорое и негласное обсуждение законопроектов в Совете было уже окончательным. Утвержденные царем решения

¹ Исторический обзор деятельности Комитета министров, т. IV, составлен И. И. Тхоржевским, СПб., 1902, стр. 16. Вот другие примеры законов, изданных Комитетом в области внутренней политики: «положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей» 16 марта 1882 г.; временные правила для печати 31 августа 1882 г., устанавливающие особую строгость к произведениям печати, «систематически разносящим яд разрушительных и ложных идей, в особенности в те классы народа, среди которых превратные внушения печати в состоянии произвести наибольший вред»; положение 3 мая 1882 г. о евреях и др.

² Так, например, к рассмотрению положений о свеклосахарной промышленности были приглашены эксперты из числа сахарозаводчиков. «Исторический обзор деятельности Комитета министров», т. IV, СПб., 1902, стр. 366.

³ Свешников. Русское государственное право, стр. 68.

Совета министров, в обход Думы и Государственного совета, издавались в виде «положений» и именных указов. Таково именно прохождение знаменитых чрезвычайных указов эпохи реакции.¹

Таким образом, для одной части законов выплыве бюрократические организации были инстанцией окончательного обсуждения; другие рассматривались здесь предварительно, до внесения их в законодательные учреждения. Значение этой инстанции, главным образом, в том, что здесь с особенной отчетливостью выявлялись ведомственные точки зрения на вопрос, происходило окончательное их согласование и вырабатывалась единая платформа всего коллектива министров. Кроме того, и организации господствующих классов успевали иногда добиться здесь уступок, не полученных в процессе первоначального обсуждения законопроекта.²

¹ 87 статья основных законов разрешала по время прекращения занятий Государственной думой и в случае «чрезвычайных обстоятельств» (отсюда название указов) издание законов путем непосредственных представлений Совета министров. Кадетские публицисты (напр. И. И. Милоков. Год борьбы, стр. 268 и сл.) считали 87 статью ухудшенной копией плохого австрийского оригинала (ибо она была написана под влиянием § 14 австрийской конституции), профессора государственного права подвергали детальной критике ее юридические несовершенства (см. в особенности И. М. Магазинер. Чрезвычайно-указное право в России, СПб., 1911), — в действительности же, она, сравнительно со своими западноевропейскими прототипами, была усовершенствованным методом осуществления самодержавия под флагом конституции. Так, в порядке 87 статьи были изданы следующие указы: 18 августа 1906 г. «об усилении ответственности за распространение среди войск противоправительственных учений и суждений и передаче в ведомство военных и военно-морских судов дел по означенным преступным деяниям» (И. П. С. З. № 28245, журналы Совета министров за 1906 г. № 40); 19 августа 1906 г. «об учреждении военно-полевых судов» (И. П. С. З. № 28252, журналы Совета министров № 47); 30 сентября 1906 г. «о мерах предупреждения побегов арестантов» (И. П. С. З. № 28368, журналы Советов министров № 67); 6 октября 1906 г. «об изменении подсудности дел о преступных деяниях государственных, возникающих в пределах Иркутского, Омского и Ташкентского судебных округов» (И. П. С. З. № 28935 журналы Совета министров № 72), ряд указов о введении военного положения и о многих иных карательных мерах. В то же время статьи 87 применялась и для проведения важнейших законов в области социально-экономической политики. Таков прежде всего знаменитый столыпинский указ 9 ноября 1906 г. «о допущении некоторых постановлений действующего закона, касающихся крестьянского землевладения и землепользования» — основной закон так наз. столыпинской реформы (И. П. С. З. № 28528, журналы Совета министров № 98) и связанные с ним указы «о разрешении владельцам заповедных, временно заповедных, майоратных, ленных и подушных имений отчуждать крестьянам участки из состава принадлежащих им имений» (И. П. С. З. № 28474; журналы Сов. министров № 85) и др.; затем указы 3 ноября 1906 г. об обеспечении нормального отдыха служащих в торговых и ремесленных заведениях (И. П. С. З. № 28548 и 28549, журналы Сов. министров № 125 и 126). См. также «Сборник постановлений, изданных в порядке статьи 87».

² Например, в 1913 г. Совету съездов горнопромышленников Урала удалось задержать рассмотрение поступившего в Совет министров из Министерства торговли и промышленности законопроекта о разработке и разведке ценных и драгоценных камней. Председатель Совета министров Кокорцев разъяснил при этом, что «вероятно представится возможность отложить его (проекта) обсуждение до рассмотрения вынесенных съездом горнопромышленников Урала заключений» (Совет съездов горнопромышленников Урала, дело № 130, л. 7).

Документальным выражением обсуждения проектов и в Комитете и в Совете были журналы этих организаций, к сожалению, дающие лишь схематическое изложение прений. Значительную ценность представляют собой, кроме того, и материалы к журналам — т. е. представления и другие документы, на основе которых и велось обсуждение.¹

Последней инстанцией обсуждения законопроекта были Государственный совет, а с 1906 г., кроме того, и Государственная дума.

По первоначальному замыслу и по точному смыслу закона, много раз подтвержденного, прохождение через эти учреждения было обязательным для всех законов. Однако, даже и такое скромное ограничение законодательного произвола было неосуществимо в условиях самодержавно-бюрократической монархии. Немедленно после учреждения Совета, начинается фактическое спихивание его значения и издание законов без его рассмотрения. Сначала неофициальный интимный комитет, затем — Комитет министров и отдельные ведомства, наконец, после первой революции, Совет министров берут на себя окончательное обсуждение большей части законов.² Попытки вернуть Совету первоначально замышленное значение не шли дальше отдельных, единичных и практически безрезультатных выступлений.³ На про-

¹ О Комитете министров, кроме указанного «исторического обзора», первые тома которого составлены С. М. Середонимым, см. А. Ермолов, Комитет министров в царствование имп. Александра I; Г. Тельберг. Происхождение Комитета министров в России (в «Журнале Министерства народного просвещения» за 1907 г., № 3); Н. М. Коркунов. Комитет министров как орган надзора за земскими учреждениями (в «Юридической летописи» за 1890 г., № 12). По поводу этой последней статьи см. «Вестник Европы» 1891 г., №№ 2 и 3, внутреннее обозрение; «Журналы Комитета министров» за 1802—1826 гг., СПб., 1889—1891 (два тома). О Совете министров сводные материалы только в общих курсах государственного права. Указатели к журналам Совета министров печатались, но, по видимому, не выходили за пределы ведомства (см. «Указатели особым журналам Совета министров за июль—декабрь 1906 г.», П., 1907, и затем — за каждое полугодие «указатель высочайше рассмотренным и утвержденным особым журналам Совета министров»).

² Любопытное высказывание о причинах издания законов помимо Совета находим в журнале департамента промышленности, науки и торговли Государственного совета № 74 от 19 января 1900 г. Департамент говорит о праве утверждения собственной властью правил об «устройстве и содержании женских курсов», предоставленном министру народного просвещения положением Комитета министров 25 июня 1889 г. «Те особые. — замечает департамент, — существовавшие в 1889 г., условия, в силу коих признавалось более соответственным поставить объем преподавания на высших женских курсах в зависимости от личного усмотрения министра народного просвещения, в виду большей гибкости административных распоряжений, по сравнению с правилами, устанавливаемыми силою закона, в настоящую минуту утратили значение. Стремление к высшему образованию среди женщин лишилось того нежелательного политического оттенка, которым оно прежде отчасти отличалось...» Департамент народного просвещения, дело № 28, 1899 г., лл. 65, 66.

³ Таковы редкие голоса в Комитете 6 декабря 1826 г. (см. цитированную выше записку Балугьянского). Таковы случаи афронтов, делаемых (в отдельных случаях) председателями Совета зарвавшимся министрам, — о некоторых из них, успешных, с восторгом рас-

тяжении всего периода Совет и Дума были окончательной инстанцией обсуждения только для некоторой, меньшей части законов. Обсуждение их было, к тому же, ничего не решающим, ни к чему не обязывающим и часто даже совершенно формальным.

Старый (до 1906 г.) Государственный совет вообще был чисто бюрократическим учреждением. Не имея четко определенных функций, погрязая в рассмотрении многочисленных судебных и административно-финансовых дел, он уже в силу этих условий не обладал фактической возможностью внимательного углубления в законодательные вопросы. К тому же, родственной административным властям по своему составу (члены совета вербовались, главным образом, из одряхлевших военных и штатских сапожников) по политическим воззрениям, по бюрократическим традициям, Совет редко был способен на принципиальную критику проектов, коренные их изменения, и еще реже их отвергал. Не имея в своей среде специалистов по всем сложным отраслям государственного управления, не обладая всей полнотой научно-практического понимания рассматриваемого вопроса, он не мог также внести в проект и деловых (организационно-технических, например) коррективов. Мнение министра, уже согласовавшего вносимый законопроект с заинтересованными бюрократическими и общественными группами и, к тому же, вооруженного всеми фактическими данными, было и здесь наиболее авторитетным, наиболее обоснованным и потому решающим. Обсуждение по существу начиналось только тогда, когда вопрос предварительно рассматривался в специально выделяемых Советом комиссиях с приглашением в них со стороны лиц, «по своим знаниям и опыту могущих принести пользу»; когда эти знающие и опытные люди приглашались в заседания самого Совета (как, например, фабриканты при обсуждении закона о малолетних) и, в особенности, когда в Совете разгорались прения между министрами, не пришедшими к соглашению в стадии предварительного обсуждения.¹ Любое решение Совета, даже самые незна-

сказывает М. А. Корф в своих записках (Русская Старина, 1899—1904 гг.). Таково далее предложение самого Корфа считать законом только прошедшее через Совет мероприятие и, следовательно, сосредоточить всю законодательную деятельность в Государственном совете (об этом см. главным образом дело Государственной канцелярии по определению государственного секретаря № 8, 1862 г.; кроме того — Коркунов. Указ и закон; Майков. Второе отделение собственной с. и. в. канцелярии). — Закон 6 июня 1905 г. об устранении отступлений в порядке издания законов и дальнейшие «конституционные» акты, как мы уже видели, на практике очень часто нарушались.

¹ Так, по поводу законов о выкупных платежах, о Крестьянском банке, о питейном деле и т. д. читаем в письмах Победоносцева: «дела вносились в Государственный совет прямо, без общего обсуждения в собрании всех министров. Отсюда происходило в Государственном совете принципиальное и даже раздражительное (подчеркнуто По-

чительные поправки не были обязательными. Царь мог согласиться не с большинством Совета, а с его меньшинством, а мог дать и третье решение вопроса.¹

Законоположения, прошедшие через Государственный совет, издавались в форме «мнений» Государственного совета.

Картина мало изменилась и после реорганизации Совета в 1906 г. Он был наделен правом инициативы, но более формальным, чем фактическим; в состав членов его были введены кроме назначаемых царем чиновников еще и выборные представители сословий, но реакционного дворянства главным образом; обсуждение стало открытым и свободным, но всякое появление оппозиционных настроений немедленно подавлялось. К тому же, напуганные революцией реакционеры по назначению и по выбору в массе не склонны были к серьезной оппозиции.

«Конституционный» Совет был последней обсуждающей законопроект инстанцией. Предпоследней — между Советом министров и Государственным советом — была Государственная Дума. Здесь, в первых двух созывах особенно, внебюрократические и оппозиционные элементы были представлены значительно сильнее. Часть их использовала думскую трибуну для критики правительства. Другая часть, всерьез принимавшая российский парламентаризм, пыталась осуществить какое-то влияние на законодательную деятельность самодержавия. Поэтому вносимые в Думу проекты нередко подвергались сперва разработке в комиссиях, — постоянно действующих, как бюджетная, государственной обороны и др., или же специально для данного случая создаваемых — и затем подробному рассмотрению в общем собрании. Таким образом, думское обсуждение подчас бывало весьма многоречивым. Однако, фактическое влияние думы на законодательную работу правительства было не велико. Неодобренные Думой проекты превосходно проводились в форме чрезвычайных указов. С другой стороны, все принятые ею проекты должны были получить еще одобрение Государственного совета и утверждение царя. Выработанные и утвер-

бедоносцевым) разногласие между министрами, не составлявшее ни для кого тайны. Думаю например, что дело о Крестьянском банке, которое, по моему убеждению, получило совершенно неправильное решение, направлено было бы совершенно иначе, и, может быть, совсем не вносилось бы в Совет, если бы предварительно обсуждено было в главных основаниях совещанием министров. А в Государственном совете министр, который внес свой проект по единоличному докладу, принужден защищать его и отстаивать во что бы то ни стало, хотя бы и сам получал сомнение» (Письма Победоносцева к Александру III, т. I, стр. 399).

¹ Александр I на 242 «разномыслий» Совета в 83 случаях утвердил мнение меньшинства, а в 4 даже и одного человека. Николай I часто «постановлял свои собственные резолюции». П. Давневский. История образования Государственного совета.

ждемые таким образом проекты издавались под названием «Одобренный Государственной думой и Государственным советом закон».

Документация законодательных учреждений — Думы и Совета — имеет выдающееся значение для историка. Во-первых, она чрезвычайно выпукло отражает отношение политических партий и различных бюрократических и общественных групп к законодательным мероприятиям правительства. Особенно ценны в этом отношении стенографические отчеты заседаний. Меньший интерес представляют журналы Государственного совета, предшествовавшие стенограммам: здесь нет даже и протокольной записи прений, а дается лишь сводное изложение мнений большинства и меньшинства членов Совета по каждому данному вопросу, изложение, правда, весьма обстоятельное, но сглаживающее остроту и все индивидуальные оттенки прений. И стенограммы и отчеты важны, кроме того, при изучении окончательной редакции законопроекта, от особенностей которой зависело так много в дальнейших толкованиях закона.

Во-вторых, материалы подготовительных комиссий Совета и в особенности Думы содержат в себе ряд новых фактических сведений по затронутым в проекте вопросам.

Наконец, чрезвычайно важны объяснительные записки (иногда — с рядом приложений) к представляемым в законодательные учреждения проектам. В этих записках (они называются также представлениями) обычно рассказывается вся предварительная история вопроса, все предшествующие законодательные попытки в данном направлении, обосновывается необходимость меры, излагаются мнения по проекту заинтересованных ведомств и общественных организаций. Это нечто вроде конспекта документации предыдущих стадий обсуждения законопроекта, заменяющего ее в случае нужды и, во всяком случае, дающего к ней путь.¹

¹ Литература о Государственном совете не велика. Наиболее обстоятельный и даже перегруженный материалом) работа В. Щеглова — «Государственный совет в России», Ярославль, 1895 (два тома), — доводит изложение только до времени Николая I; также невелик хронологический охват работы П. Н. Даневского «История образования Государственного совета в России», СПб., 1859. Юбилейная история, издаваемая Государственной канцелярией, — «Государственный совет 1801—1901», дает чисто внешний и формальный очерк деятельности Совета. Для внутренней истории Совета 1-й полов. XIX в. очень важны записки М. А. Корфа (Русская Старина, 1899—1904 гг.) Ряд статей можно найти в периодических изданиях, юридических в особенности; библиографии их нет. Законы о Совете собраны в сборнике: Шенн и Блосфельдт. Государственный совет, СПб., 1910. Документация Совета (журналы, записки и пр.) обычно воспроизводилась типографским способом и в отдельных случаях попадала в библиотеки (см. «Каталог библиотеки Государственного совета», в особенности под словом «журнал» «материалы» и пр.) Журналы и подробное описание их за первую четверть XIX в. изданы в «Архиве Государственного совета» (несколько частей). Статистику делопроизводства и изло-

Недостатки документации законодательных учреждений — ее меньшая фактическая полнота, иногда схематичность и, главное, меньшая откровенность относительно истинных мотивов данного мероприятия. Словесная вуалировка, умолчание и прямая ложь были неизменными приемами царских министров, когда они вынуждены были прибегать к формально открытому обсуждению дел.¹

Таково движение законопроекта в стадии его обсуждения. Как видим, здесь было несколько вариантов, что определило и наличие и особенности многих законодательных разновидностей (утвержденный доклад, положение

жение важнейших дел см. в ежегодных «Отчетах по Государственному совету» (за 1869—1891 гг.); в «Отчетах по делопроизводству Государственного совета» (издавались по сессиям с 1892—1893 гг. по 1905—1906 гг.); во «Всеподданнейших отчетах председателя Государственного совета» (издавались за каждую сессию с 1892—1893 гг. по 1911—1912 гг.). С 1906 г. выпускались «Стенографические отчеты Государственного совета». Для ориентировки в архивном материале см. «Описи дел архива Государственного совета», томы I—XII и XVI (СПб., 1908—1914). Литература и напечатанная документация Гос. думы — огромны. Библиографию ее см. В. В. Брусилви, Указатель книг и статей о Гос. думе; «Указатель книг и брошюр о Гос. думе (с 1905 по 1912 г.)», Опыт библиографии. Составил А. Е. Деев, с пред. А. Белова, СПб., 1913. См. также печатную «Опись дел архива Канцелярии Гос. думы», т. I, «Дела Г. Д. 1-го созыва», СПб., 1914; т. II — «Дела Г. Д. 2-го созыва», П., 1915.

¹ Любопытный пример к этому положению находим в деле об открытии женских курсов в Москве. 31 октября 1898 г. министр внутренних дел Горемыкин секретным письмом сообщает министру народного просвещения Боголепову, что существующие в Москве коллективные курсы при Педагогических курсах Московского общества воспитательниц и учительниц благодаря некоторым неясностям устава «представляют большие легкость и удобство для проникновения в нее (учащейся молодежи) среди великих противоправительственных великий и начинаний, а кроме того таким путем профессиональная организация превращается в общедоступную, являя собой замаскированную попытку к организации так наз. общеобразовательных курсов, стоящих вне правильного правительственного контроля». Горемыкин считает желательной «правильную организацию» и установление «фактического и тщательного контроля» (л. 6). В дальнейшем было установлено, что закрытие коллективных курсов вызовет «недовольство» и «породит другие нежелательные явления» и что лучшим выходом из положения является открытие в Москве высших женских курсов, устав которых был специально приспособлен для целей полицейского контроля. Представляя об этом в Государственный совет, министр народного просвещения формулировал мотивы значительно мягче: «Нельзя признать поразительным, что столь многолюдные собрания молодых девиц, допускаемых к слушанию почти без всяких ограничений, остаются вне надзора учебного ведомства... При таких условиях... нельзя поручиться, что не возьмут верх различные неблагоприятные случайности и увлечения молодежи и не принесут слушательницам... более вреда, чем пользы» (л. 43). В журнале Государственного совета по этому вопросу пропадает даже и такая вуалированная мотивировка закона. «В виду того, что число слушательниц на означенных уроках, ежегодно возрастая, достигло в 1898 г. 665, тайный советник Боголепов признает неудобным дальнейшее оставление этого дела вне ближайшего контроля органов правительства, вследствие чего и в стремлении удовлетворить все более проявляющуюся среди женщин... потребность к высшему образованию» — решено открыть курсы. Деп. народн. просв., разряд женских учебных заведений, дело № 28, 1899 г.

Комитета министров, мнение Государственного совета и пр.). Общим моментом во всех вариантах было утверждение закона царем. Кроме того, обилие и запутанность способов обсуждения законопроекта в высшей степени способствовало усилению законодательной волокиты — этой характернейшей особенности бюрократического строя.¹

VI

Указание на необходимость царского утверждения (санкции) для придания закону действительной силы — одно из категоричнейших и бесспорнейших положений официальной юридической догмы. Менее определенно говорилось о формах утверждения. С одной стороны, ряд законоположений — притом важнейших, как генеральный регламент, учреждение министерств и образование Государственного совета, — сведенных затем в 54 статье

¹ Вот характерный пример волокиты из истории закона, казалось бы, непосредственно не ущемлявшего интересы господствующих классов — закона 29 марта 1893 г. об отмене телесных наказаний для ссыльных женщин. Впервые вопрос этот возник в 1863 г., когда было отменено наказание шпицрутенами для войск и когда выяснилось, что военное министерство считает невозможным прилежать воинские части к исполнению этого наказания над ссыльно-каторжными и ссыльно-поселенцами. Тогда в июне 1863 г. министр внутренних дел внес в Комитет министров предположение о замене для ссыльных наказания шпицрутенами наказанием плетью, что 30 августа 1863 г. и было разрешено до законодательного разрешения вопроса. Государственный совет не нашел, однако, возможным решить вопроса, не имея «соображений» главных начальников Западной и Восточной Сибири, и предложил министру внутренних дел «встребовать» эти соображения. В соответствии с этим решением, Министерство внутренних дел потребовало заключений по вопросу и от главных начальников и от министра юстиции и II отделения, после чего 2 декабря 1867 г. вошло с представлением в Государственный совет «об отмене женских телесных наказаний за преступления, совершаемые ссыльными»; здесь, собственно, предлагалось отменить только плети и шпицрутены. 13 января 1868 г. Совет нашел, что предполагаемая отмена невозможна «без вреда для общественного спокойствия», причем, признавая пожелательность телесных наказаний для женщин (в виду «всех свойств и самого существа женской природы») и считая затруднительным освободить их от наказания немедленно, — Совет рекомендовал Министерству внутренних дел разработать закон «об изъятии ссыльных лиц женского пола от телесных наказаний». 25 марта 1868 г. мнение Совета было утверждено. В 1869—1872 гг. происходит междоведомственная переписка по этому вопросу, в результате которой было решено назначить специальную междоведомственную комиссию. Комиссия эта, под председательством сенатора Сабурова, кончила свои занятия в 1874 г., придя к выводу о необходимости замены телесного наказания для женщин заключением в одиночных камерах (из расчета за каждый удар плети — 10 дней и розги — 2 дня заключения). В течение последовавших 9 лет идет внутри и междоведомственная переписка о практической осуществимости такой замены: оказывается, тюрьмы тесны, одиночные камеры строить дорого; тогда решено было отправлять провинившихся женщин на Сахалин, и на этом вопрос замер до 1891 г. В 1891 г., когда выяснилось, что и ссылка на Сахалин не имеет «практического значения», была образована новая комиссия, на этот раз при Министерстве юстиции. Результатом ее работ и последовавшего согласования с «подлежащими» ведомствами и было представление в Государственный совет от 3 декабря 1892 г. «об отмене телесных наказаний для женщин», в 1893 г. утвержденное. Первый деп. Мин. юст., законод. отд., дело № 173 (2923), 1890 г.

основных законов, требовал царской подписи. В то же время, как мы уже упоминали выше, и в XVIII и в XIX вв. ряд законов утверждался словесно (так наз. объявленные высочайшие повеления) или же путем надписи («быть по сему», «согласен» и пр.) Практика подобного утверждения также закреплялась в законодательстве.

Противоречивость официальных указаний приводила в немалое смущение теоретиков государственного права. Иные из них говорили даже об анахронизмах, кодификационных недосмотрах и пр.¹

По существу, однако, никаких неясностей и противоречий не было. Двухвековое выпячивание царской подписи как важнейшего удостоверительного момента законодательного акта совершенно естественно вытекало из стремления абсолютизма держать в своих руках все нити законодательства. Подчеркивая необходимость подписания закона царем, самодержавие имело целью не только и не столько «обеспечить достоверность передачи высочайшей воли» и предупредить злоупотребления чиновников, как думали некоторые юристы,² но, главным образом, гарантировать царский контроль над деятельностью высших государственных учреждений.

Не случайно именно «генеральный регламент» в XVIII в. и именно «образование Государственного совета» сто лет спустя лишили всякой силы не подписанные царем законы: острие этой меры было направлено против возможных олигархических стремлений только что организованных коллегияльных учреждений, наделенных столь значительными правами и так сильных влиянием на социальную верхушку. Указание на подпись царя как необходимый элемент санкции закона было юридической гарантией безграничного законодательного произвола. В то же время, с целью упрощения процедуры утверждения, царь разрешал, в большей или меньшей мере, объявляемые высочайшие повеления.

Итак, утверждение делалось путем подписи, надписи, или же словесно. Во всех случаях оно было не более, чем неизбежным обрядом. Конечно, царь мог не утвердить представленный проект, или же требовать вторичной его переработки — это действительно случалось. Практически, однако, министры согласовывали все основные вопросы до этой формальности. Неутверждение поэтому было обычно признаком перемены курса, результатом влияния со-стороны и возвещало близкое падение неудобного министра.

Утвержденный царем закон направлялся министром в Сенат для обнародования, только после этого и приобретал общеобязательную силу.

¹ Н. И. Лазаревский. Конституционное право, СПб., 1908, стр. 433.

² П. М. Коркунов. Указ и закон, стр. 310.

Формально, момент обнародования имел существенное значение, так как сенат имел право отказать в опубликовании закона (и тем самым лишить его силы), если только при его выработке не были соблюдены установленные требования. Практически, это право применялось сенатом чрезвычайно редко, и момент обнародования был формальностью, не влиявшей на существо закона.

VII

Такова развернутая схема законодательной машины самодержавного государства, таковы, следовательно, официальные и документально оформленные пути влияния заинтересованных классовых групп и бюрократических сфер на законодательную деятельность правительства.

Однако официальная документация, — если даже она и сохранилась полностью, — не отражала и не могла по своей природе отразить всех обстоятельств борьбы за закон. Обычно, кроме установления законом открытых делопроизводственных способов государственного механизма, — применялись внеофициальные, закулисные меры воздействия. Не имея возможности — в силу ограниченности темы — подробно рассмотреть этот вопрос, приведем лишь некоторые примеры.

Даже и влиятельнейшие бюрократы, обладавшие всей полнотой официального воздействия на правящие сферы, широко практиковали дополнительные меры частного характера. Так, в практике К. П. Победоносцева нередки случаи сопровождения официального доклада по должности оберпрокурора синода еще и длинным разъяснительным письмом царю.¹

Но подобные забеги с заднего крыльца бывали и без формального повода: письма Победоносцева переполнены ими, и иногда они имели решающее значение. Так, получив меньшинство в комитете министров при рассмотрении 29 октября 1886 г. вопроса о дополнительном сахарном акцизе, Победоносцев 2 ноября пишет царю, что «победа большинства произведет тяжкое впечатление». «Всякая ошибка в финансовой политике влечет за собой, . . . гибельные последствия» — замечает он. Не ограничиваясь рассуждениями по существу, он еще тут же спешит опорочить своих противников. «Если в комитете министров составилось такое большинство, это надо при-

¹ Примеры этого рода см. в изданиях «К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Письма и записки», с пред. М. П. Покровского, М.—П., 1923, и «Письма К. П. Победоносцева к Александру III», М., 1926.

писать исключительно тому решительному влиянию, которое приобрел Абаза и на министра финансов... и на других членов, не имеющих возможности вмешнуться в дело, но уступающих господствующему тону Абазы в речах его... Абаза в самом департаменте экономики, где он председательствует, господствует почти без возражений. Своих противников, возражающих ему, он подавляет так бесцеремонно, что это становится тяжело для многих, и для дел решительно вредно... Такое преобладание Абазы — особенно в важнейших финансовых мерах — отзывается очень вредно. Если теперь он выйдет победителем из этого дела, влияние его несомненно усилится, и в этом не будет ничего хорошего для дел Государственного совета».¹

Внушения бывшего царского учителя не были тщетными. — 4 ноября Александр III написал на журнале комитета министров: «разделяю вполне мнение 5 членов (т. е. — комитетского меньшинства с Победоносцевым во главе). Исполнить».²

Но лидер контрреформ 80-х годов стремится повлиять не только на конечный результат — это уже крайнее средство, — но и пресекает нежелательные направления законодательных работ в самом их начале. Такого цитированное уже письмо о составе комиссии по пересмотру устава реальных училищ; оно кончается словами: «гибельные ее (попытки организовать комиссию с представителями земств и городов) последствия можно было бы отворотить, когда бы вашему величеству благоугодно было бы повелеть министру внутренних дел, в видах охранения общественного спокойствия, отложить впредь до особого разрешения созвание выше означенной комиссии...»³

Охранительные соображения всегда находили отклик в сердце русского царя. Александр III дал хороший нагонный Николай — министру народного просвещения. Тот сначала упорствовал. Тогда царь послал к нему Победоносцева — уже для переговоров «об оставлении нынешней

¹ Письма К. П. Победоносцева к Александру III, т. II, стр. 118—119.

² Журнал Комитета министров за октябрь 1886 г., л. 194. Любопытно, в этом примере, следующее обстоятельство. Суждения Комитета о сахарной промышленности 29 октября были повторными — первый раз вопрос разбирался 16 и 23 сентября, и точка зрения большинства тогда также восторжествовала. На журнале 16 и 23 сентября Александр III 29 сентября положил резолюцию: «желаю, чтобы это дело было еще раз рассмотрено в присутствии всех гг. министров, так как не были в заседании: гр. Толстой, гр. Воронцов-Дашков, Послет, Манасенин, Шестаков и Победоносцев» (Журнал за сентябрь 1886 г., л. 125). Мы вправе и здесь предполагать внушения Победоносцева. Правда, соответствующего письма не сохранилось, но, повидимому, какие-то переговоры, устные или письменные, были; цитированное нами письмо от 2 ноября начинается словами: «позволяю себе еще беспокоить ваше и. в. с словом о сахарном деле».

³ Письма Победоносцева к Александру III, т. I, стр. 367—368.

должности...» Николай должен был немедленно ликвидировать только-что созданную комиссию и создать новую уже чисто бюрократического состава... Читая архивное дело о пересмотре устава реальных училищ,¹ историк недоумевает: еще 16 января 1882 г. посланы изысканно любезные пригласительные письма профессору В. И. Герье и редактору «Голоса» А. А. Краевскому («болтунам и писакам» по терминологии Победоносцева) с препровождением всех материалов по законопроекту, — а 18 февраля созывается уже вторая комиссия из небольшого числа министерских чиновников. Правда, эта последняя работает, по выражению документа, «на основании начал», установленных первой, но никаких признаков «начал» и даже малейших следов участия болтуна Герье и писаки Краевского в документах нет. В чем дело — думает историк. Официальный документ молчит. Провалы его сведений заполняет частная переписка: письма Победоносцева — вот ответ, вот дополнения к департаментской переписке.

В свою очередь и представители общества не ограничивались официальными ходатайствами. П. А. Найденов — вождь московского купечества, председатель Гиржевого комитета, председатель отделения Совета торговли и мануфактур и прочая и прочая — не только бомбардировал Министерство финансов рапортами и представлениями об издании пужбых и отклонений неприятных законов. Зная могущественную силу тайного искательства, он одновременно вступает в переписку с тем же Победоносцевым, также, как и этот последний, прежде всего пороча своих противников. «У нас в думе, — доносит он, — ...разбираются расчетные кипжки рабочих, проектированные генерал-губернаторской комиссией... Гласные Лавин, Муромцев, а за ними мещане, поднимают целый рабочий вопрос — говорят об освобождении рабов; им вторит Алексеев. Заседание принимает характер митинга социалистов».²

«Красная партия», «высочки-мальчишки» — пишет Найденов в другом письме. «Беда с ними. Поощренные раз свыше за их либеральность, они себе не знают цены. Вот хоть бы Алексеев, более других и нахальнее других действующий... это тот самый, который устраивал похороны Рубинштейна и разные пиршества на выставке, а затем, понравившись очень за его современные взгляды Н. А. Ермакову (директору Департамента торговли и мануфактур), был приглашен в марте месяце 1882 г. в заседание Государственного совета по вопросам об обязательном устройстве школ при фабриках, где (возражая мне) он утверждал, что при пынеш-

¹ Дело департамента народного просвещения, разряда средн. уч. зав., № 34, 1880 г.

² К. П. Победоносцев и его корреспонденты, т. I, стр. 298.

нем надзоре за училищами нет никакого опасения, чтобы школы при фабриках, в уездах находящихся, сделались гнездом для пропаганды; — а через неделю в Подольском уезде был арестован учитель одной из школ за распространение прокламаций. Получив вслед за тем за такое просвещенное направление (соответствовавшее предположениям министерства) награду орденом, он сделался педосягаемым, думает все перестроить на новый лад, — все старое негодно. Горе нам теперь с этими реформаторами».¹

Так, сопровождая официальные дописания партикулярными доносами, Найденов пытался — и не безуспешно, — опорочить неугодовое московскому купечеству «направление» законодательной деятельности министерства финансов.

Учесть все внеофициальные, внеделопроизводственные влияния на выработку закона — первейшая задача историка.²

VIII

Особенностью классовой борьбы, происходившей вокруг издания законов, было то обстоятельство, что она проходила в юридических формах. Поэтому, когда не удавалось открыто сорвать или задержать издание нежелательного закона, усилия направлялись к максимальному его обезвре-

¹ К. П. Победоносцев и его корреспонденты, т. I, стр. 295—296.

² Тайная дипломатия воротил царского законодательства не исчерпывалась, конечно, частной перепиской. Многие детали их интриг и происков не имели даже и такого косвенного документального выражения. Например, всем известная продажность русского чиновничества (самого высшего — в особенно зловещих формах, о чем см. хотя бы «Воспоминания Витте») была не использована русской буржуазией для установления полного делового контакта. «Всякий знает, как легко попадают наши тузы-капиталисты в гостиные гг. министров для приятных бесед друг с другом, как приятельски угощаются они на своих обедах: как любезно подносят продажным чиновникам императорского правительства подачки в десятки и сотни тысяч рублей (делается это и прямо, в виде взяток, и косвенно, в виде предоставления акций «учредителям» общества или в виде предоставления почетных и доходных мест в этих обществах)» (Ленин. Новый фабричный закон. Сочинения, т. II, стр. 143). Подобные способы воздействия на правительство были всеким коррективом к юридической непопулярности русской буржуазии — как это и признавалось совершенно открыто буржуазными публицистами. «Взятки, — читаем в газете „Промышленность и торговля“, — будем называть вещи по имени — стали в России бытовым злом», так как условия торгово-промышленной деятельности превращают «в конце концов промышленника в заискивающего ходатая»; с лихонством «трудно бороться... при помощи судов... коренное оздоровление отношений казны и промышленности возможно лишь при благожелательном отношении ко всякого рода объединениям». «До сих пор наши торгово-промышленные представительные организации не находят себе должного внимания ни в правительственных ни в законодательных сферах, до сих пор о производственных организациях там и слышать не хотят, забывая, что организации обоих типов являются известной гарантией против нашего бытового зла: первые поднимают самосознание и авторитет торгово-промышленного класса, вторые, устраняя нездоровую конкуренцию, представляют собой естественные союзы, делающие лихонательство излишним» («Промышленность и торговля», 1911 г., № 11 (83), стр. 484—485).

жению. Это делалось, главным образом, путем соответствующего его редактирования. Такого рода случаи требуют особого тщательного историко-ведческого анализа, так как здесь борьба классовых сил вуалировалась литературно-юридической обработкой проекта.

Так, издание закона 2 июня 1897 г. о продолжительности и распределении рабочего времени было вынуждено петербургскими стачками 1896 г. «Рабочие требовали в 1896 г. сокращения рабочего дня, поддерживали свои требования громадными стачками. Правительство *отвечает* теперь на требования изданием закона о сокращении рабочего дня».¹

Однако, желая утишить рабочие волнения, правительство в то же время, под влиянием фабрикантов, решило пойти лишь на минимум уступок. Петербургские промышленники настаивали на 11½ часовом рабочем дне. Правительственная комиссия колебалась: сначала приняла эту норму, затем, вспомнив, очевидно, о стачках, снизила ее на полчаса. Однако капиталисты остались очень недовольны «самочинными» действиями комиссии и подали министру финансов коллективное ходатайство, где категорически требовали 11½-часовой нормы.²

Министерство немедленно исправило проект, — пришлось даже возвращать его из Государственного совета! Истинный смысл уступки, данной законом, станет совершенно ясным, если припомнить, что в то время на казенных военных заводах существовал с 1870 г. 10-часовой рабочий день, а многие передовые предприятия перешли даже к 9-часовой норме... Но мало того. «Закон постарался везде оставить лазейки фабрикантам, постарался оставить в неопределенности самые важные вопросы».³

Такой лазейкой явилось, например, отсутствие запрещения сверхурочных работ, нечеткое определение того, что следует понимать под рабочим временем и т. д. «По самым существенным пунктам новый закон не установил никаких общеобязательных, точных и неизменных правил: правительство предпочло предоставить побольше прав администрации (именно

¹ В. И. Ленин. Новый фабричный закон. Сочинения, изд. 3, т. II, стр. 131.

² Примечателен тон записки. Она кончается словами: «на основе изложенного, нижеподписавшие петербургские фабриканты и заводчики еще раз позволяют высказать свое мнение, что успешное введение у нас закона о нормировке рабочего дня может состояться только на тех основаниях и при соблюдении тех условий, которые изложены в нашей докладной записке от 3 декабря 1896 г. — одно из главных оснований которой и есть установление максимального рабочего дня не ниже 11½ часов чистой работы. Всякое сокращение в настоящее время этой нормы не может быть признано правильным и повлечет за собою весьма неблагоприятные последствия в деле развития отечественной промышленности и ляжет тяжелым бременем на потребителей». Деп. торг. и ман. I отд., 1 ст., дело № 19 а, 1896 г., л. 95.

³ Ленин. Там же, стр. 154.

министрам), чтобы они могли вводить всякие постановления и льготы для фабрикантов».¹

Умолчание по одним пунктам, нарочитая неопределенность других — таковы пзлюбленные премы обезврежения вынужденного, но нежелательного закона.² Все усилия редакционной работы направлялись именно в эту сторону. Пробелы и неясности, затем, восполнялись и разрешались административным путем — издавием министерских циркуляров, инструкций п. т. п.

«Почти всякий закон, — сообщал на дворянском съезде один бюрократ, — в его вредном действии, можно, до известной степени, обезвредить путем циркуляров и сенатских разъяснений и дополнительных кратких законодательных новелл. Можно до известной степени ввести противоядие в отношении того или другого законопроекта»...³

В других случаях, напротив, внимание законодателя устремлялось на достижение сугубой категоричности указаний закона. Характер редакции, таким образом, всецело определялся установкой закона.

«Русские законы можно вообще разделить на два разряда: одни законы, которыми предоставлены какие-нибудь права рабочим и простому народу вообще, другие законы, которые запрещают что-либо и позволяют чиновникам запрещать. В первых законах все, самые мелкие права рабочих *перечислены с полной точностью* (даже, например, право рабочих не являться на работу по уважительным причинам) и *ни малейших* отступлений не полагается под страхом самых свирепых кар. В таких законах никогда уже вы не встретите ни одного „п. т. п.“ или „и пр.“. В законах второго рода *всегда* даются только общие запрещения *без всякого точного перечисления*, так что администрация может запретить *все, что ей угодно*; в этих законах всегда есть малейшие, но очень важные добавления: „п. т. п.“, „и др.“. Такие словечки наглядно показывают всевластие русских чиновников, полное бесправие народа перед ними; бессмысленность и дикость

¹ Там же, стр. 141. Цитированная работа Ленина представляет собою непревзойденный образец критики законодательного памятника.

² Любопытный отзыв о такого рода «редакционной» работе читаем у одного из составителей проекта закона 3 июня 1886 г. о надзоре за заведениями фабричной промышленности: «Год с небольшим спустя, когда этот проект появился в свет под именем закона 3 июня 1886 г., я не узнал своей работы, до такой степени проект был переделан, не столько по содержанию, сколько именно по изложению и редактированию: некоторые статьи были переставлены, другие выражены иначе и, вместо точности языка, за которую я главным образом и прежде всего гнался, по некоторым пунктам допущена была большая неопределенность..., которая привела на практике... к значительным недоразумениям и спорам». И. И. Янжул. Из воспоминаний и переписки фабричного инспектора первого призыва. П., 1907, стр. 68.

³ Труды VIII съезда уполномоченных дворянских обществ, стр. 299.

той погапой канцелярищины и волокиты, которая пронизывает насквозь все учреждения императорского русского правительства. Любой закон, от которого может быть хоть крупница пользы, всегда опутывается до такой степени этой канцелярищиной, что применение закона бесконечно затягивается».¹

**B. КОСАКОВ. LE DOCUMENT LÉGISLATIF DE LA PÉRIODE DES
XIX^e—XX^e SIÈCLES**

RÉSUMÉ

Le travail de l'auteur sur le document législatif de la période des XIX^e—XX^e siècles (1802—1917) en Russie tsariste forme le premier chapitre d'un ensemble de recherches consacrées à l'étude du document officiel russe, émanation matérielle de l'activité des bureaux, envisagé en qualité de source historique. Entendant par lois de cette période des ordonnances portant l'approbation tsariste, l'auteur ne juge pas possible de s'en tenir dans leur examen à une analyse abstraite de formules juridiques. Au contraire, cette loi ne saurait être justement comprise et utilisée au service de l'investigation historique qu'à la lumière d'une mise en valeur de la complexe lutte des forces de classe, à laquelle elle doit son origine.

Dans le présent travail une tentative est faite d'étudier les voies et les moyens de la lutte de classes autour de la loi — pour autant que ces voies et moyens trouvaient leur expression officielle, leur répercussion dans la production écrite des bureaux, dans les documents: l'auteur tente de caractériser le fonctionnement des institutions (organisations corporatives et représentatives de la noblesse et de la bourgeoisie, assemblées des Zemstvos, organes du pouvoir exécutif et législatif) possédant en droit et exerçant en fait le droit d'initiative; un schéma du mouvement du projet de la loi est présenté, figurant les divers stades de préparation, de discussion et de sanctionnement; le rôle et l'influence des différentes institutions bureaucratiques et de représentation corporative dans le processus d'élaboration de la loi sont mis en évidence, en même temps que sont caractérisés les matériaux documentaires se déposant dans les diverses institutions au fur et à mesure de l'avancement du projet de loi et que les variétés de ces documents sont appréciées au point de vue de leur valeur pour l'historien.

¹ Ленин. Там же, стр. 142—143. Курсив Ленина.