

Кошкидько В.Г.

Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в России в 1906 году (Как принимали единственный закон)

Рассматривая проблемы взаимодействия различных ветвей власти в современной России, мы не должны забывать, что аналогичные вопросы остро стояли и во время функционирования первого российского парламента. Анализ отечественного опыта взаимодействия законодательной и исполнительной властей весьма полезен как для членов палат современного российского парламента, так и для представителей органов исполнительной власти с точки зрения инициирования законопроектов и профессионального рассмотрения их на разных стадиях прохождения с учетом реакции на эти законопроекты общества. Конструктивное взаимодействие законодательной и исполнительной властей является важнейшим условием эффективной законодательной деятельности, а от этого во многом зависит результативное решение социально-экономических проблем нашего общества и сохранение его политической стабильности.

С этой точки зрения интерес представляет процесс инициирования правительством и прохождения в Государственной думе и Государственном совете законопроекта о помощи населению губерний, пострадавших от неурожая. Этот законопроект стал первым и единственным законом, принятым в первую сессию 1906 года.

Необходимо иметь в виду, что этот законопроект проходил обсуждение в условиях жесткого конфликта между Государственной думой и правительством, когда I Дума, выразив недоверие министрам, почти не работала с правительственными законопроектами, а правительство, мирясь с существованием Думы, в своей практической деятельности старалось её игнорировать.

Вопрос о помощи голодающему населению весной – летом 1906 г. требовал оперативного решения. По данным МВД в 1906 г. неурожаем озимых хлебов было охвачено 127 уездов 27-ми губерний и областей России, а неурожаем яровых – 117 уездов 24-х губерний, причем в большинстве этих уездов был неурожай озимых и ожидался недород яровых; в 88 уездах бедствие явилось повторным¹.

Ещё 16 мая фракция кадетов внесла в Думу запрос о мерах, предпринимаемых правительством для борьбы с голодом. В запросе указывалось на препятствия и даже

¹ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1148. Оп. 10. Д. 8. Л. 3–4; Всподданнейший отчет по Государственному совету за первую его сессию в 1906 г. СПб., 1907. С. 5.

преследования, которым подвергаются частные лица и учреждения, оказывающие помощь голодающему населению, со стороны местной администрации и на распоряжение министра внутренних дел об отказе в пособии лицам, обвиняемым в аграрных беспорядках. Не получив ответа, Дума, по предложению кадетов, 6 июня создала продовольственную комиссию из 17 членов под председательством Г.Е. Львова для обсуждения всех вопросов, касающихся помощи голодающему населению.

И только 12 июня, когда комиссия приступила к работе, министр внутренних дел П.А. Столыпин выступил в Думе с ответом на запрос. Он заверил, что в дальнейшем организациям и частным лицам в оказании помощи голодающим никаких препятствий чиниться не будет, а будет даже оказано содействие.

В последовавших затем прениях депутаты – трудовики (А.Ф. Аладьин, И.В. Жилкин, И.В. Галецкий) в очередной раз выразили недоверие правительству, заявив, что денег ему для этой цели давать не стоит, так как средства будут израсходованы не по назначению. Они настаивали на том, чтобы Дума полностью взяла в свои руки помощь голодающим². Позиция кадетов была не столь категорична. Г.Е. Львов, В.И. Долженков, А.В. Васильев, В.Д. Набоков считали, что правительство не должно препятствовать оказанию помощи голодающим со стороны общественности и предлагали продовольственной комиссии выработать такой план организации помощи, при котором ассигнованные средства находились бы под строгим контролем Государственной думы. Это предложение легло в основу формулы перехода к очередным делам³.

19 июня министры внутренних дел (П.А. Столыпин) и финансов (В.Н. Коковцов) предложили Думе ассигновать в их распоряжение (сверх смет по государственной росписи на 1906 г.) 50 млн. руб. для оказания помощи голодающему населению (источник средств должно было найти министерство финансов). В поддержку этого представления премьер – министр Горемыкин 20 июня направил письмо председателю Думы Муромцеву с просьбой оказать содействие в безотлагательном рассмотрении этого законопроекта, так как «кредит испрашивается на удовлетворение семенной нужды и его ассигнование настолько неотложно, что даже незначительная отсрочка была бы сопряжена с невосполнимым вредом»⁴. Дума, понимая срочность вопроса, направила его

² Государственная Дума. Стенографические отчеты. Сессия первая. 1906 г. Ч. 2. СПб., 1906. Стб. 1249–1252.

³ Там же. Стб. 1262.

⁴ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34. Л. 48.

в продовольственную и бюджетную комиссии, которые, рассмотрев законопроект, представили его на обсуждение Думе 23 июня.

Продовольственный вопрос поставил перед Думой крайне трудную проблему. Давать средства правительству, не пользующемуся доверием Думы, значило ослаблять свою принципиальную позицию, не давать денег – значило восстановить против себя население и дать правительству весьма удобный повод для конфликта.

Исходя из данной ситуации во время обсуждения законопроекта 23 июня, Дума, заслушав разъяснения министров и доклады комиссий, выразила недоверие правительству в части эффективности его действий при оказании помощи голодающим и использовании при этом выделенных средств и внесла изменения в законопроект. Они были сделаны докладчиками от продовольственной (Г.Е. Львов) и бюджетной (М.Я. Герценштейн) комиссий. Было предложено временно ограничиться ассигнованием на удовлетворение семенной и продовольственной нужды населения, пострадавших от неурожая губерний, в течение июля 1906 г. кредитом в 15 млн. руб. в пределах бюджета на 1906 г. Но МВД и Минфин могли вносить в Госдуму представления о дальнейших ассигнованиях на продовольственные нужды по мере надобности. Кроме того, было предложено обязать Министерство финансов пересмотреть расходную смету 1906 г. с целью её сокращения и внесения необходимых изменений, а МВД публиковать ежемесячно для всеобщего сведения подробные отчеты о расходовании сумм на удовлетворение семенной и продовольственной нужды населения, пострадавших от неурожая губерний. Эти предложения были поддержаны большинством Думы.

Левые фракции, в целом соглашаясь с предложениями комиссий, высказались за расширение контроля со стороны Думы за деятельностью правительства в сфере помощи голодающим. Один из лидеров трудовой группы И.В. Галецкий предложил поручить продовольственной комиссии командировать на места депутатов для организации из числа голодающих крестьян при содействии органов самоуправления и общественных элементов местных комитетов, которые бы занялись непосредственной помощью голодающим. Данное заявление нашло поддержку в выступлении социал – демократа И.И. Рамишвили, который однако пошел дальше и предложил поручить бюджетной комиссии немедленно выработать и представить Думе проект сокращения сметы расходов на армию и полицию, а также пенсии высшим чинам. Для нужд

голодающих предлагалось использовать доходы от кабинетских и удельных земель⁵. Внесенные левыми поправки и предложения не были приняты. В окончательном варианте законопроект был принят в редакции предложенной комиссиями 26 июня и передан в Государственный совет⁶.

28 июня на имя председателя Госсовета поступила записка от 11 членов верхней палаты (Ф.Д. Самарина, А.А. Половцова, Б.В. Штюрмера, П.Х. Шванебаха и др. – все правые) с просьбой назначить рассмотрение этого законопроекта вне очереди на ближайшем заседании – 30 июня, ввиду необходимости скорейшего оказания продовольственной и семенной помощи⁷.

В Госсовете законопроект обсуждался в двух заседаниях 30 июня и 1 июля.

Министр финансов В.Н. Коковцов в своих воспоминаниях писал, что многие министры настаивали на «необходимости апеллировать к Государственному совету о внесении поправок в принятое решение с тем, чтобы можно было исправить его в порядке соглашения с Думой и просили даже Горемыкина переговорить об этом с председателем Госсовета. Но Горемыкин на это заявил, что несмотря на всю нелепость принятого решения, он совершенно уверен в том, что Госсовет нам не поможет не потому что мы не правы, а потому что он не захочет на первых же порах вступить в конфликт с Думой». И далее он заметил, что так как Дума не желает работать с правительством, то оно должно поступать «как требует польза дела», то есть согласиться с выделением 15 миллионов, и внести немедленно новое представление об отпуске очередного кредита⁸.

Тем не менее члены правительства энергично апеллировали к Государственному совету, в том числе и премьер, который все же пытался отстоять правительственный вариант.

Обсуждение началось с того, что выступили один за другим председатель Совета министров И.Л. Горемыкин, министр финансов В.Н. Коковцов (несколько раз), государственный контролер П.Х. Шванебах, главноуправляющий землеустройством и земледелием А.С. Стишинский. Общую цель этих выступлений выразил Горемыкин: «Нам нужно заручиться полномочием на расходование 50 млн. руб.... и предоставить Министерству финансов изыскать путем финансовых операций источники,

⁵ Государственная дума. Стенографические отчеты. Сессия первая. 1906 г. Ч. 2. Стб. 1674.

⁶ Там же. Стб. 1708–1709.

⁷ РГИА. Ф. 1148. Оп. 10. Д. 8. Л. 74.

⁸ Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903–1919 гг. Книга 1. М., 1992. С. 171–172.

необходимые для покрытия этих расходов»⁹. Это не что иное, как правительственный вариант законопроекта.

В своих выступлениях министры обвиняли Думу в поверхностном подходе к законопроекту, её некомпетентности, незнании финансового дела и положения в стране, указывая при этом на большую осведомленность и подготовленность членов Госсовета. Но главным и, на наш взгляд, вполне обоснованным аргументом, приводимым министрами в защиту правительственного законопроекта, можно считать то, что для осуществления продовольственной помощи (и это также признавала Дума) нужны гораздо большие средства и для их получения правительству придется постоянно обращаться к законодателям, что несомненно будет тормозить процесс закупки хлеба, доставки его на места, распределения¹⁰. Коковцов, пытаясь оказать давление на членов Госсовета, заявил, что если они согласятся с решением Думы, и оно получит силу закона, то это будет «равносильно тому, чтобы не разрешить вовсе вопроса об оказании продовольственной помощи населению»¹¹.

В стремлении отстоять свой вариант законопроекта министры затягивали процесс его принятия, а значит и оказание помощи нуждающемуся населению, а кроме того, провоцировали конфликт между Госсоветом и Думой, при этом пытались обвинить нижнюю палату в срыве помощи голодающим.

Думский вариант защищался только кадетами Д.И. Багалеем и В.И. Вернадским. Правые А.А. Нарышкин, Н.Ф. Касаткин-Ростовский, Н.А. Зиновьев, В.Н. Поливанов поддержали правительственный вариант. С ними солидаризировались некоторые члены группы центра П.Н. Трубецкой, П.Л. Корф. Но большинство группы центра высказались за принятие думского варианта законопроекта, хотя и подвергли его значительной критике. Критиковались в основном те положения, которые осложняли продовольственную помощь: недостаточный размер выделяемых средств, отсутствие перспективной разработки (он ограничен в действии июлем 1906 г.) и источника средств, как для срочного, так и дальнейшего обеспечения голодающего населения продовольствием и семенами. Именно в таком ключе были построены выступления членов группы центра И.О. Корвин-Милевского, П.П. Дурново,

⁹ Государственный совет. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. Заседание 11. СПб., 1906. С. 4.

¹⁰ Государственный совет. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. Заседание 11. СПб., 1906. С. 4, 15.

¹¹ Там же. С. 6.

Н.С. Таганцева, А.С. Ермолова. И все же эти члены Госсовета высказались за принятие думского варианта¹².

На речи руководителя группы центра А.С. Ермолова стоит остановиться отдельно, так как в ней на наш взгляд, наиболее полно прозвучали доводы «за» и «против» принятия думского проекта. Ермолов выделил три возможных варианта решения Госсовета по предложенному Думой законопроекту. Первый вариант – полное отклонение законопроекта, по мнению выступавшего, невозможно и не потому, что это приведет к конфликту с Думой, а потому, что это вызовет «замедление в деле оказания помощи», в срочном порядке необходимой населению, так как новое представление и прохождение законопроекта займет длительное время. Второй вариант – образование согласительной комиссии Госсовета и Госдумы, «самый правильный, желательный и логичный в отношении всякого другого вопроса, но не этого», так как также приведет к замедлению продовольственной помощи, вследствие длительности этой законодательной процедуры. Поэтому, по мнению Ермолова, «признавая, что законопроект Государственной думы не удовлетворяет Государственный совет, не разрешает вопроса по существу, не дает правительству возможности развернуть свою деятельность в тех размерах и с той быстротой, с какой это необходимо в настоящую минуту, когда дорог каждый день..., все – таки не остается ничего другого, как законопроект, выработанный Государственной думой, немедленно, в полном его объеме утвердить», так как это дает возможность правительству развернуть деятельность по оказанию помощи. Одновременно с утверждением проекта Думы Ермолов предложил Госсовету выработать такой проект закона, «который заключал бы в себе все главнейшие основные положения, осуществление которых необходимо для того, чтобы продовольственная помощь населению была поставлена на правильную почву, в нужных размерах, с надлежащей быстротой и без каких было ни было ограничений средств, которые для этого необходимы»¹³.

Проект нового закона «Об удовлетворении семенной и продовольственной нужды населения в пострадавших от неурожая местностях империи в течении 1906–1907 гг.» был подготовлен и за подписью 31 члена группы центра во главе с Ермоловым представлен председателю Госсовета. Проект состоял из 8 пунктов и предлагал правительству: найти наиболее выгодные способы удовлетворения семенной и продовольственной нужды населения; использовать для этой цели государственные

¹² Государственный совет. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. Заседание 12. С. 4-9, 20–22.

¹³ Государственный совет. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. Заседание 11. С. 7–9.

продовольственные резервы; увеличить финансовые резервы, используемые для продовольственной помощи; поручить Министерством финансов и внутренних дел разработать эффективный план использования общегосударственного продовольственного капитала и покрытия издержек по этому использованию; по соглашению с ведомствами изыскать резервы в бюджете без ущерба их для экономического и хозяйственного развития; использованные на продовольственную помощь средства государственного казначейства провести как сверхсметные ассигнования по счетам Министерства финансов и Госконтроля; поручить МВД публиковать ежемесячно во всеобщее сведение подробные отчеты о расходовании сумм на продовольственную и семенную помощь¹⁴. Как видим, проект представлял собой попытку определить основные направления деятельности правительства по помощи населению, пострадавшему от неурожая, а также найти компромисс между думским и правительственным вариантом. Но эта первая попытка членов Госсовета выступить с законодательной инициативой закончилась безрезультатно, так как буквально на следующий день председатель Госсовета получил заявление 6 инициаторов внесения нового проекта с просьбой исключить их из числа лиц, направивших проект без объяснения причин¹⁵. Просьба была удовлетворена и внесенный законопроект не рассматривался, так как теперь его инициаторами были 25 человек, вместо положенных 30. Возможно, что главным аргументом, повлиявшим на членов группы центра была необходимость срочного принятия думского проекта. Государственный совет 74 голосами против 47 принял законопроект в редакции Государственной думы. 3 июля законопроект был утвержден царем и стал законом.

То, что Госсовет утвердил думский законопроект о помощи голодающим произвело сенсационное впечатление. На первый взгляд выходило так, что верхняя палата созданная для того, чтобы «исправлять ошибки нижней» не выполнила своей задачи и выступила вместе с ней против правительства. В чем причина этого?

Некоторые видели её в росте авторитета Думы и слабости позиций правительства. Кадет И.И. Попов писал: «Слухи о прочности Думы и шаткости министерства стали циркулировать с новой интенсивностью, когда Государственный совет, согласившись с Думой в ассигновании 15 млн. на продовольствие, отвергнул представление министров о 50 млн., чем выразил ему свое недоверие. Это

¹⁴ РГИА. Ф. 1148. Оп. 10. Д. 8. Л. 81–82.

¹⁵ РГИА. Ф. 1148. Оп. 10. Д. 8. Л. 83–84.

знаменательное постановление Государственного совета...укрепило оптимистические взгляды на исход борьбы между министерством и Думой»¹⁶.

Согласно другому мнению, причина неожиданного поведения Госсовета заключается в специфике вопроса о помощи голодающим. Сторонники одобрения думского варианта законопроекта в Госсовете ссылались исключительно на то, что конфликт между Думой и Советом опасно затянёт оказание помощи голодающим и при этом не критиковали деятельность правительства. В.Н. Коковцов, рассказывая о голосовании Госсовета, утверждал, что и «председатель и значительное большинство членов, конечно, давали себе ясный отчет в том, что решение Думы безобразно, но все они открыто заявили в частной беседе, что входить в конфликт с Думой не стоит и лучше просто утвердить заключение несмотря на всю его нелогичность и ждать иного повода для более подходящего конфликта»¹⁷.

Совет министров, обсуждая 1 июля результаты голосования по данному законопроекту, пришёл к выводу, что со стороны Госсовета имело место не выражение недоверия правительству, а тактический ход во избежание конфликта с Думой¹⁸.

Правительственный законопроект о помощи голодающему населению поддержали обе палаты. Но Дума внесла существенные изменения в содержание проекта. Депутаты нижней палаты выразили недоверие правительству в части использования им выделенных средств и сократили запрашиваемый кредит более чем в три раза и потребовали полного отчета о продовольственных расходах. Тем самым нижняя палата дала понять правительству, что будет и впредь контролировать его деятельность и расширять свою компетенцию в данной сфере. Госсовет, после основательного обсуждения, поддержал этот законопроект в думской редакции, что вовсе не означало, что верхняя палата поддерживает нижнюю в её противостоянии с правительством. Члены Госсовета подвергли серьезной критике думскую редакцию проектов, подчеркнув при этом недостаточную правовую компетентность членов Думы. На наш взгляд, в данной ситуации необходимость и срочность продовольственной помощи пострадавшим от неурожая возобладала над политическими амбициями членов Думы, Госсовета и правительства. Проект стал законодательной базой для своевременной помощи нуждающемуся населению.

¹⁶ См.: Попов И.И. Дума народных надежд. Очерк деятельности. Первой русской Думы и Государственного совета. М., 1907. С. 181.

¹⁷ Коковцов В.Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903–1919 гг. Кн. 1. С. 172.

¹⁸ Наша жизнь. 1906. 4 июля.

Список литературы:

1. Всеподданнейший отчет по Государственному совету за первую его сессию в 1906 г. СПб., 1907.
2. Государственная Дума. Стенографические отчеты. Сессия первая. 1906 г. Ч. 2. СПб., 1906.
3. Государственный совет. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. Заседание 12. С. 4–9, 20–22.
4. Государственный совет. Стенографические отчеты. 1906. Сессия первая. Заседание 11. СПб., 1906.
5. *Коковцов В.Н.* Из моего прошлого. Воспоминания 1903–1919 гг. Книга 1. М., 1992.
6. Наша жизнь. 1906. 4 июля.
7. *Попов И.И.* Дума народных надежд. Очерк деятельности. Первой русской Думы и Государственного совета. М., 1907.
8. Российский государственный исторический архив (РГИА) Ф. 1148. Оп. 10. Д. 8.
9. Российский государственный исторический архив (РГИА) Ф. 1276. Оп. 1. Д. 34.