

А. П. Бородин

Реформа Государственного совета 1906 года¹

Вопросы истории 1999. №4-5.

В начале XIX в. в системе высших государственных учреждений России появилось новое — Государственный совет \ Формально это был законосовещательный орган, однако вряд ли можно безоговорочно считать его «учреждением абсолютистской монархии» 2. В действительности Гос. совет играл самостоятельную роль в выработке крупных решений 3, причем случаи утверждения царем мнения меньшинства Гос. совета были исключительно редки \ а немалое количество случаев несогласия царя с решениями Гос. совета свидетельствует о независимости формулировавшихся в его среде мнений. Этому не противоречит и то, что сложилась практика обхода его посредством Комитета министров, Синода, Военного совета, всеподданнейших докладов и др.; резолюциями Николая I о желательности тех или иных решений; назначениями великих князей его председателями и т. п. Это было учреждение, которое терпели. Недовольство Гос. советом, подозрения по его адресу, стремления его обойти — все это непременно всплывало при царе с обостренным чувством самодержавия 5. Наоборот, в условиях либерального царствования роль и значение Гос. совета возрастали.

Трудно совместить с представлениями о Гос. совете как «учреждении абсолютистской монархии» и долгий срок его существования. Социально-экономическое развитие размывало основы абсолютизма, между тем Гос. совет с течением времени обнаруживал не признаки увядания, а наоборот, способность легко и быстро — простым включением в свой состав выборных от населения — превратиться в представительное учреждение. С этим и связаны были стремления либералов усилить влияние Гос. совета и их «излюбленная мечта» о преобразовании его в буржуазном духе 6. В этом направлении советовали царям отступать в трудные моменты их царствования П.А.Валуев (1863), вел. князь Константин Николаевич (1866). М. Т. Лорис-Меликов (1880), В. К. Плеве, П. Д. Святополк-Мирский (1904). Д. Ф. Трепов (1905). Тенденция, выразившаяся в проектах названных бюрократов, привела, в условиях революционного кризиса начала XX века, к образованию Гос. думы 7.

Акты 20 февраля 1906 г. — проявление противоположной тенденции: они, по сути, не уступка 8, а контрреформа. Потому, во-первых, что ни одна из противоправительственных сил в 1905 г. не добивалась преобразования Гос. совета — все хотели его упразднения 9. Во-вторых, и в содержании

Бородин Анатолий Петрович — кандидат исторических наук, Вятский педагогический университет.

82

реформы не было ничего, что можно было бы трактовать как уступку. Ее * авторы понимали, что без выборных членов невозможно ожидать «нормальных отношений» Гос. совета с Думой (С. Ю. Витте), рассчитывали, что • выборы придадут учреждению «нравственную силу и вес в глазах широких масс населения» (С. Е. Крыжановский), и стремились привлечь те силы, для которых неизбежные «социальные увлечения» Думы представляли опасность, — привлечь с тем, чтобы опереться на них в борьбе с Думой. А чтобы сделать эту борьбу эффективной, важно было не просто уравнивать Гос. совет в правах с Думой, а обеспечить ему преимущество — сделать его «верхней палатой». Реформа 20 февраля оказывалась единственным способом сохранить Гос. совет как фактор законодательства и, не допуская непосредственного противостояния Думы царю, обеспечить возможность парализовать всякую угрозу с ее стороны. Современникам

¹ ВИ. 1999. №4-5.

противодумский смысл преобразования был очевиден 10. Другое дело, что за это приходилось расплачиваться: реформа Гос. совета закрепляла законодательную Думу в системе высших учреждений империи и тем затрудняла возвращение к дореволюционному порядку вещей, чего желали сторонники неограниченного самодержавия. Поэтому граф А. Д. Игнатьев и увидел в реформе Гос. совета упразднение его как «совета монарха», а это, утверждал он, «уже решительный шаг к конституционному устройству страны»; страшной «уступкой» казалось правым сановникам и включение в состав Гос. совета выборных членов".

Мысль о превращении Гос. совета в противовес Думе появилась в июне 1905 г., когда вопреки «неоднократно» выраженной воле Николая II Совет министров, обсуждая проект учреждения Думы, составленный Булыгиным, «вынужден был остановиться на некоторых заключениях», в которых нетрудно было «усмотреть сходство с конституционным строем». Уже при разработке проекта в МВД, как только совещание под председательством Булыгина отвергло мысль о включении выборных в состав Гос. совета и остановилось на совещательной выборной Гос. думе, стало ясно, писал впоследствии Крыжановский, что «этой постановкой предreshался и вопрос о значении учреждения. Собравшись в этом виде и в огромном количестве, «выборные от населения» неизбежно должны были опознать себя как народное представительство и не могли примириться с подготовительным значением. Это был, конечно, будущий парламент» 12. Из этого следовало, что с учреждением Гос. думы существенно изменятся — «не текстом закона», а «силою самих вещей» — условия деятельности власти, и Николай II стал к этому «готовиться».

4 июля 1905 г. Д. М. Сольский [3, доложив царю соображения Совета министров, получил указание «заняться вопросом о преобразовании Совета для согласования деятельности обоих законосовещательных учреждений». При этом царь выразил желание пополнить Гос. совет новыми лицами и поручил Сольскому составить список их. 6 июля Сольский пригласил председателей департаментов Гос. совета, гос. секретаря и управляющего делами Совета министров и просил их представить кандидатов в этот список, а также обдумать основания предстоявшего преобразования Гос. совета «для сохранения за ним подобающего места в ряду высших государственных установлений» 14. На Петергофском совещании 19—26 июля 1905 г. правые его участники, стремясь не допустить ограничения самодержавия, обуздать Думу, отводили Гос. совету место и роль верхней палаты 15.

Акты 6 августа 1905 г. действительно превратили Гос. совет в «верхнюю палату» [6, и последовало указание Николая II Сольскому подготовить реформу этого органа. 16 сентября на квартире Сольского состоялось совещание сановников (участвовали Э. В. Фриш, Ф. Г. Тернер, И. Я. Голубев, В. Н. Коковцов, Ю. А. Икскуль и П. А. Харитонов); на основании их суждений Государственная канцелярия составила «Проект главных оснований переустройства Государственного совета» 17.

Предполагалось, что Гос. совет образуется из равного числа членов по назначению монарха и избранных на 10 лет: 1) губернскими (областными)

83

избирательными собраниями, создаваемыми для выборов в Думу,— по одному от крупных землевладельцев (10 цензов съезда уездных землевладельцев или пять, но при условии не менее двух сроков службы по дворянским, земским или городским выборам, или 15 лет государственной службы в должности не ниже 5-го класса); 2) Академией наук и университетами — по одному из числа ординарных академиков и профессоров; 3) Всероссийским съездом представителей биржевой торговли и сельского хозяйства — 10 членов. Кроме того (4) трех членов должен был избирать Синод и по одному — инославные христианские исповедания. Муфтии и шейх-уль-ислам могли принимать участие в заседаниях Гос. совета лишь по делам, касающимся их веры. Для избираемых устанавливался возрастной (35 лет) и образовательный (не ниже среднего) цензы.

Законодательные предположения вместе с заключением Думы должны были поступать в общее собрание Совета, которое имело право передавать сложные дела в департаменты Совета для предварительного рассмотрения. После обсуждения дела в Гос. совете составлялся, согласно с мнением большинства, законопроект, поступавший затем на утверждение царя. В случае неутверждения дальнейшая судьба законопроекта определялась волей монарха 18.

9 октября «ввиду предстоящего обсуждения вопроса» Крыжановский представил Сольскому записку «К преобразованию Государственного совета» 19. По его мнению, состав Думы, «нижней палаты», таков, что она не сможет ни соразмерять свои пожелания с силами и средствами государства, ни сдерживать свои стремления «сознанием необходимости сохранять строгую историческую постепенность в развитии каждого дела и каждого установления». Поэтому ее «пожелания и взгляды,— предрекал автор записки,— будут иметь довольно долгое время характер несколько отвлеченный и стремительный, резко наклоняясь в том направлении, которое принято называть прогрессивным». Дума «легко может оказаться склонной к увлечениям и крайностям». Отсюда и задача Гос. совета: по отношению к Думе он должен быть «регулятором», «умеряющим и упорядочивающим». А чтобы с успехом выполнять эту функцию, Гос. совет должен объединить «консервативные силы страны», быть средоточием «опыта и государственного направления», иметь «общественное признание».

Краткая, но емкая и убедительная критическая характеристика Гос. совета «в настоящем его составе», подводила к заключению о том, что «ни по числу, ни по свойству лиц» он не может «почитаться достаточным для выполнения такой задачи». Следовательно, формулировал Крыжановский задачу реформатора, надо «поставить Гос. совет так, чтобы личный состав его, помимо служебного опыта и познаний, имел и общественный вес в стране, а не казался бы Гос. думе одним лишь Советом чиновников, поставляющим свои заключения по указаниям высшего начальства. Необходимо поэтому, чтобы Совет представлял личность вполне самостоятельную, соглашаясь с мнением которой в случаях, когда это окажется необходимым, вопреки мнению Гос. думы, Самодержавный Государь опирался бы не только на силу власти, но и на силу мнения определенных общественных слоев, представляемых Советом и принимающих на себя ответственность за мнение, ими выраженное и ими поддержанное».

Что это даст? Развернутый ответ Крыжановского не оставляет никаких сомнений относительно смысла намечавшейся реформы 20. Во-первых, это сохранит самодержавную власть царя «на подобающей ей высоте и в отдалении от мелочей будничной жизни и взаимного столкновения общественных интересов», что в свою очередь позволит поддерживать «обаяние этой власти в низших слоях населения». Во-вторых, верховная власть получит учреждение, представляющее «самостоятельную общественную си-лу, умеряющую порывы собрания выборных, и обеспечивающее спокойствие и планомерность развития народной жизни». В-третьих, положение монарха будет легче: он сможет «выбирать между двумя мнениями, имеющими за себя определенную общественную силу», получит возможность не противопоставлять во всех случаях «силу власти государственной силе

84

19

мнения земли, что всегда будет оставлять известный осадок неудовольствия и горечи в умах». А если это и возникнет, «будет направлено прямо и непосредственно против Совета, а не против Верховной власти». Здесь возможность и для правительства «взять в руки общественное движение и, не отрицая существование того, что требует простора для своего проявления, уложить это движение в определенные рамки». В-четвертых, изменение состава Гос. совета обеспечит «содействие правительству также и тех приверженных порядку и устойчивых слоев общества, которые, по случайности выбора, могут и не оказаться представленными в достаточной мере в Государственной думе».

Наконец, Думе, выражающей взгляды лиц, колеблющиеся мнения которых основаны

на инстинктивных влечениях, «в обиходе большинства заменяющих правильное сознание целей», будет противостоять Гос. совет как выразитель мнений слоев со сложившимся и сознательным направлением, выражающим «не один личный опыт, а совокупность опыта сменяющихся поколений».

Состав Гос. совета, по Крыжановскому, формировался бы следующим образом. Половина — назначенные: совершеннолетние члены императорской фамилии, состоящие в определенной степени родства к царю или особо им назначенные; княжеские и дворянские роды Российской империи, которым ввиду заслуг перед государством и особого общественного их значения царь предоставит наследственный голос в Гос. совете в лице старшего в роду лица; назначенные царем «пожизненно из числа лиц, заявивших себя особыми трудами и познаниями в области государственного управления, общественной, научной, промышленной или торговой деятельности».

Другая половина — выборные: от Синода или особого Духовного собора (10); от советов Московского и Петербургского университетов (по одному); от дворянских обществ «коренных русских губерний из числа лиц, обладающих определенным имущественным и образовательным цензом» (30); от торгово-промышленных организаций (15—17); от собственников недвижимого имущества, превышающего «не менее чем в 10 раз размер его, установленный для участия в избирательных съездах землевладельцев» (по одному от каждой коренной русской губернии,— всего 51). Таким образом, Гос. совет должен был состоять из 216—220 человек.

Такой состав Гос. совета, подчеркивал Крыжановский, открыл бы перед властью ряд новых возможностей. Прежде всего, он объединил бы «все консервативные силы страны, и притом консервативные не вследствие случайности личных воззрений, а вследствие других, более мощных движущих причин»: крупных материальных интересов, порождающих тяготение к порядку и спокойствию и «охранению того распределения собственности, которое имеет место ныне»; привычек к установившемуся строю, «которые наследственны в этих слоях общества». Это сделает Гос. совет «прочной общественной силой, на которую правительство всегда может опереться и которая будет иметь обширное влияние на местах и найдет существенную поддержку образу своих мнений и суждений в широких общественных слоях». Такой состав Гос. совета «облегчит возможность образования более умеренных мнений и в Думе, так как мнения эти будут иметь за собою нравственную поддержку в общественном значении» Гос. совета; облегчит и возможность соглашения между Думой и Советом: основой таких соглашений будут «невидимые связи, создаваемые единством среды». Наконец, такой состав имел бы значение «для упрочения национального направления в деятельности обоих высших законодательных учреждений», ибо национальная борьба «и теперь проявляется у нас в высокой степени, а в ближайшем будущем должна составить вопрос первенствующий, с которым едва ли не будет связана территориальная целостность империи», а потому требуется, «чтобы голос русского народа, на котором одном держится и сила государственной власти, и самый престол Российских Государей, безусловно господствовал в законодательных учреждениях».

В правах и обязанностях Гос. совет следовало, по мнению Крыжановского, уравнивать с Гос. думой.

11 октября на квартире Сольского обсуждались записка Крыжановского и «Проект Государственной канцелярии». Были: С. Ю. Витте, Н. Н. Ге-рард, Икскуль, Коковцов, К. И. Пален, А. А. Половцов, О. Б. Рихтер, Тернер, Фриш, П. А. Харитонов и Н. М. Чихачев.

Как отметил в дневнике Половцов, Витте торопил с реформой Гос. совета, считая необходимым иметь его готовым ко дню созыва Думы, и предлагал возложить избрание членов Гос. совета «на выборщиков в Думу», поскольку времени уже не оставалось. Ему возражали Пален и Чихачев. Последний настаивал «на необходимости военной силой прекратить беспорядки, прежде чем делать какие-либо реформы, являющиеся теперь

уступками перед буйством толпы» 2|.

Результатом совещания 11 октября был «Проект переустройства Государственного совета» 22, в основу которого лег «Проект главных оснований переустройства Государственного совета» («Проект Государственной канцелярии»). Новым тут было существенное увеличение представителей Синода (по пять от монашеского духовенства и от белого). Конкретизировалось представительство от инославных христианских исповеданий: по одному члену от римско-католической, протестантской, армяно-грегорианской и армяно-католической церквей. Представители других исповеданий могли принимать участие в заседаниях Гос. совета по делам, касающимся их веры. Уточнялось представительство Академии наук (двое из ординарных академиков) и университетов (по одному от каждого). Устанавливались двухстепенные выборы от торговых и промышленных организаций: биржевые комитеты и комитеты торговли и мануфактур должны были избирать из своей среды выборщиков (по два от комитета), съезды последних (по расписанию) из своей среды — членов Гос. совета (по одному от съезда).

Гос. совету присваивалось право законодательной инициативы (не распространявшееся на Основные законы) и право требовать от министров разъяснений в случае нарушения ими законов. Посторонние лица не допускались в заседания Гос. совета. Председатель его получал право допускать представителей печати в незакрытые заседания, назначать закрытые заседания, утверждать стенограммы заседаний и разрешать их публикацию.

Работа на квартире Сольского продолжалась еще некоторое время (14 октября еще раз обсудили составленный проект, к 19 октября был составлен проект указа), однако обстоятельства вынудили Николая II на новые, более существенные уступки.

Манифест 17 октября, придавая Думе законодательный характер и расширяя круг ее избирателей, делал реформу Гос. совета, с точки зрения власть имущих, еще более настоятельной. Накануне, 16 октября, отзываясь по просьбе царя на проект манифеста и записку Витте, Трепов одобрил мысль о введении в состав Гос. совета выборных членов и советовал уже в манифесте объявить этот орган верхней законодательной палатой²³.

28 октября 1905 г. для выработки «необходимых изменений» в действующем учреждении Гос. совета было создано особое совещание под председательством Сольского. И. И. Толстой связывал это с Витте, который, зная стиль работы Гос. совета и желая «уменьшить зло неизбежной и, в данном случае, страшно опасной волокиты», с одной стороны, а с другой, не имея ни законной, ни фактической возможности совершенно игнорировать Гос. совет при издании важнейших правительственных актов, «выхлопотал» у царя учреждение такого совещания («комиссии»)²⁴. В него вошли председатель Совета министров Витте, председатели департаментов Гос. совета Фриш, Чихачев, Тернер и Голубев, старейшие члены Гос. совета Пален и Рихтер, бывшие гос. секретари Половцов и Коковцов, министры барон В. Б. Фредерике, граф В. Н. Ламздорф, П. Н. Дурново, А. Ф. Редигер, А. А. Бирилев, барон А. А. Будберг, А. С. Танеев, граф И. И. Толстой, князь А. Д. Оболенский, Д. А. Философов, С. С. Манухин (замещенный с 23 ноября 1905 г. М. Г. Акимовым), В. И. Тимирязев, И. П. Шипов, К. С. Немешаев и Н. Н. Кутлер, гос. секретарь Икскуль. Делопроизводство возлагалось на товарища государственного секретаря Харитонов. С 11 января 1906 г. в состав совещания был включен, по докладу Сольского, управляющий

86

делами комитета министров барон Э. Ю. Нольде. Выработанные совещанием предложения должны были быть представлены царю. Заседания его продолжались с 4 ноября по 19 января²⁵.

Как заметил А. Д. Степанский, «самым острым был вопрос о сравнительных правах и взаимоотношениях» Думы и Гос. совета. На первых заседаниях Витте, игравший в качестве «премьера» главную роль в совещании, опасался уравнивать Гос. совет с Думой:

войск для подавления революции не хватало, и он рассчитывал опереться на умеренную часть общества— превратить Думу в придаток Совета было опасно. Консервативная часть совещания возмущалась. «Приходится слушать невероятные наивности,— записал в дневнике 7 ноября Половцов.— Витте хочет созвать выборное собрание, долженствующее составлять вторую половину Гос. совета. Он думает, что одного того, что явятся люди, избранные населением, достаточно будет, чтобы служить опорой правительству. Полное пренебрежение к условиям таких выборов, ценз ничтожный, гарантии независимости никакой. Это будет вторая Гос. дума с примесью старых чиновников и генералов». Однако когда Половцов в следующем заседании предложил некий компромисс, Витте «внезапно» высказался за уравнивание в правах Совета и Думы 26. Вряд ли это «была уступка Витте правым». Причина, скорее, была в том, что в эти дни Витте начинает расставаться с надеждой на активную поддержку либералов.

На декабрьских заседаниях этот вопрос был снова поднят. Главноуправляющий землеустройством и земледелием Н. Н. Кутлер, соглашаясь с необходимостью верхней палаты, способной пресечь «односторонности и увлечения» нижней, высказался против уравнивания в правах Совета и Думы. Указывая на «неизбежно» демократический характер предстоящей Думы и уже предрешенный аристократический — Гос. совета, он предупреждал: «Может случиться, что законопроекты, принимаемые Думой, будут систематически отклоняться Гос. советом и всякая законодательная деятельность прекратится, а государство окажется вследствие этого в самом отчаянном положении». Для устранения такой опасности Кутлер предложил (как предлагал в виде компромисса и Половцов) наделить Гос. совет правом окончательно отклонять вторичное постановление Думы, если оно принято простым большинством голосов, однако вторичное постановление, принятое квалифицированным большинством 2/3 голосов наличного состава Думы, представляется монарху, даже если Гос. совет вновь не согласится.

Кутлера поддержал только обер-прокурор Синода А. Д. Оболенский. Все другие члены совещания (в их числе и Витте) выступили против, защищая «начало равноправности» Совета и Думы и пугая неизбежным в этом случае умалением значения Совета и переносом «тяжести разрешения разногласий между Думой и Советом... на верховную власть» г\

Итак, определяя место Гос. совета в ряду высших органов власти, особое совещание решило поставить его «на равную с Думой ступень». Вместе с тем совещание установило «общее правило»: рассмотрение законопроектов в Думе должно предшествовать рассмотрению их в Совете, что превращало последний в верхнюю палату.

Вопрос о составе Совета совещание решало руководствуясь царским указанием (утверждение 17 октября всеподданнейшего доклада Витте) реформировать Гос. совет «на началах видного участия в нем выборного элемента». Совещание рассудило, что от последнего «можно ожидать действительной пользы лишь в том случае», если члены по выбору будут представлять «наиболее устойчивые по взглядам и направлению слои населения». Это соображение предопределило повышенный (по сравнению с выборами в Думу), возрастной (40 лет) и образовательный (не ниже среднего) ценз и предоставление права избирать членов Гос. совета православной церкви, губернским земским собраниям, съездам землевладельцев в неземских губерниях, дворянским обществам, Академии наук и университетам, торговым и промышленным организациям. При этом выборы членов Гос. совета от дворянских обществ, АН и университетов, землевладельцев губер-

ний Царства Польского, торговых и промышленных организаций предполагались двухстепенные.

Проектируемое место Гос. совета в системе высших государственных учреждений как второй законодательной инстанции обусловило борьбу за представительство в нем внутри контрреволюционного блока. Разумеется, бюрократы, привлеченные к разработке реформы, руководствовались прежде всего интересами самодержавия как самостоятельно

организованной силы. Это не могло не вызвать беспокойства дворян и верхов буржуазии. По мере того, как вырисовывались контуры будущей реформы, лидеры последних активизировались.

С самого начала работ по подготовке реформы само собою разумелось, что удельный вес дворян в составе реформированного Гос. совета будет весьма высокий, и поэтому, надо полагать, в первоначальных наметках реформы особое представительство дворянства не предусматривалось. Мысль о нем появляется в записке Крыжановского. В «Проекте переустройства Гос. совета» мы вновь не видим особого дворянского представительства. Нет мысли о нем и в «Проекте указа Правительствующему Сенату», составленном 19 октября 1905 года. В особом совещании Сольского в заседании 6 ноября вопрос этот пытался поднять Половцов, но «без успеха» 28.

Естественным в этих условиях представляется демарш дворянства: 10 ноября 1905 г. губернские предводители петербургского и московского дворянства граф В. В. Гудович и князь П. Н. Трубецкой обратились к Сольско-му с «Докладной запиской» 29, где, ссылаясь на слухи, будто в проекте «представителям дворянства всей России вовсе не предполагается уделить места», указывают, что это, во-первых, лишает дворянство «значения в будущей политической жизни»; во-вторых, «несправедливо» и, в-третьих, «не соответствовало бы... общим пользам государственным». Напомнив об «исторических» заслугах дворянства (и «труд» 120 дворянских предводителей, и «великую реформу Александра II», и земское дело), авторы записки настаивали на особом дворянском представительстве в Гос. совете в числе 20—25 членов: если меньше — дворянство будет сведено к нулю, больше — Гос. совет приобретет нежелательный оттенок дворянско-сословного представительства». «С первого слова,— свидетельствует Половцов,— чиновники оказывают поголовное сопротивление». И только после выступлений Оболенского и Палена в защиту особого дворянского представительства оппозиция ослабела и было решено «допустить в Совет 12 членов от дворянства» 30.

17 ноября 1905 г. управляющий МВД Дурново представил в совещание «Проект правил о дворянском представительстве в Государственном совете»: губернии с дворянскими собраниями и 9 западных разбивались на 12 округов, в каждом из которых для избрания одного члена Гос. совета составлялось окружное избирательное собрание из депутатов от дворянских обществ губерний, входивших в состав округа ". Однако опасение придать Гос. совету сословно-дворянский характер побудило совещание с включением в Гос. совет представителей дворянства отказаться от земского представительства.

В заседании совещания 10 декабря 1905 г. приглашенные Трубецкой и Гудович категорически возражали и против сокращенной нормы, и против идеи порайонных собраний дворянских уполномоченных для выборов членов Гос. совета (необходим был общеимперский съезд)32, и против замены представителей земства дворянскими. Находя последнюю «неправильной», Трубецкой и Гудович в письме Сольскому от 11 декабря уверяли, что представители дворянства пойдут в Гос. совет «вовсе не для защиты своих сословных интересов, или даже местных». Они, утверждалось далее, «могут иметь законное нравственное право участвовать в общей государственной работе как представители отдельной культурной единицы». А главное — «включение представителей от дворянства в Государственный совет в равном числе с земскими представителями даст контингент людей, связанных с прошлым России и могущих относиться к законодательной работе с государственным смыслом и разумом» ". В итоге совещание Сольского

-«признало необходимым назначить 18 членов Совета от дворянства», кото-гые должны были избираться на общеимперском съезде уполномоченных дворянских обществ (по два от губерний). И хотя было очевидно, что большинство членов Гос. совета от земств и съездов землевладельцев «окажутся принадлежащими к дворянскому сословию»,

совещание тем не менее не нашло оснований «к устранению дворянства, искони отдававшего свои силы на служение родине, от самостоятельного избрания членов Гос. совета». Вторым мотивом этого решения был прогноз: «По преобразовании земских учреждений, процентное отношение гласных из дворян к общему составу земских собраний, вероятно, понизится, а потому вполне возможно ожидать уменьшения числа дворян между членами» Совета от земства 34.

И хотя съезд дворянских предводителей в январе 1906 г. одобрил деятельность Гудовича и Трубецкого и благодарил их, дворянство достигнутым не удовлетворилось, и позднее было немало по их адресу сетований, и досады " (надо было по крайней мере по 1 представителю от каждого губернского общества), и настойчивых попыток под разными предлогами увеличить дворянское представительство в Гос. совете.

Что касается буржуазии, то ввести ее представительство предполагалось сразу, еще на стадии «предварительного обмена мнениями» — правда, весьма незначительное: 10 членов в «Проекте главных оснований» и «Проекте переустройства Государственного совета», 15—17 — в записке Крыжа-новского. Тайны это не составило. И уже 29 октября 1905 г. председатель Московского биржевого комитета обратился к Сольскому с письмом, где, указывая на крайне неопределенный состав будущей Думы и допущение в Гос. совет земских представителей, в «число которых едва ли будут в состоянии войти лица торгово-промышленного сословия», выразил тревогу: «Внутренняя промышленность может оказаться в совершенно незащищенном и подавленном состоянии» 36. Тревога эта была общей — с 5 ноября 1905 г. по 19 апреля 1906 г. на имя председателя Совета министров, председателя Гос. совета, министров торговли и промышленности, финансов и внутренних дел поступило 67 ходатайств, представлений, докладных и памятных записок, прошений, писем и телеграмм от различных торгово-промышленных и банковских организаций, городских голов и отдельных видных представителей буржуазии 37.

Конечно, слабость класса при этом обнаруживалась со всей очевидностью: преобладало стремление обеспечить интересы прежде всего своей отрасли, своего района, своей группы (иногда даже за счет собратьев в других отраслях и районах). Однако несмотря на все противоречия между собой представители буржуазии спланивались против дворянства. Весьма примечательна в этом отношении докладная записка Саратовского купеческого общества 38, с которой, кстати сказать, солидаризировалось большое число ходатайствовавших. «Если даже,— говорилось в ней,— и решить, что эти маленькие интересы (выше речь шла о дворянстве.— А. Б.) нуждаются в защите, то разве мало дворянского элемента в Гос. совете и без этих отдельных дворянских, так сказать, депутатов?» Подчитав, что 156 членов «будут принадлежать к дворянскому сословию», авторы записки заключали: «Кажется, достаточное большинство для обеспечения незыблемости привилегий Дворянского банка, Училища правоведения и Пажеского корпуса! Передача этих 18 голосов торговле и промышленности русской была бы не только простым актом справедливости, но и вполне целесообразной для правильной деятельности Гос. совета, прямо необходимой мерой». Вся эта серия прошений производит в целом впечатление настойчивой, обстоятельной и аргументированной попытки буржуа доказать бюрократам, что незначительное число их представителей в Гос. совете «совершенно не соответствует тому значению, которое торговля и промышленность имеют в хозяйственной жизни государства», отчего интересы экономического развития страны «безусловно пострадают».

Нельзя сказать, что все это не замечалось. Все прошения принимались, препровождались по назначению; министр финансов и временно управляющий Министерством торговли и промышленности свидетельствовали свое

сочувствие этим запискам и подтверждали действительность обрисованных в них нужд; Тимирязев, участвуя в совещании Сольского, «не оставлял,— по его словам,— указывать на недостаточность участия 12 членов от торгово-промышленного сословия для

всестороннего и успешного разрешения нужд отечественной торговли и промышленности»; Витте в Совете министров поднимал вопрос о назначении в Гос. совет видных деятелей торгово-промышленного мира; в совещании Сольского эти ходатайства рассортировали по четырем категориям, выделив для каждой типичные; последние перепечатали и сброшюровали 39. Однако в итоге совещание «не усмотрело оснований к увеличению числа членов Совета от торговли и промышленности». Было решено предоставить Совету торговли и мануфактур, его московскому отделению, комитетам торговли и мануфактур, биржевым комитетам и купеческим управам право избирать выборщиков (от I до 4), с тем чтобы съезд последних в столице избирал из своей среды 12 членов Гос. совета. Попытка Витте пересмотреть вопрос в Царскосельском совещании 14 февраля 1906 г. результатов не дала 40.

Что касается членов Гос. совета по назначению, то предполагалось их подразделение на присутствующих в Совете и неприсутствующих. При этом совещание рекомендовало «установить, что общее число членов Государственного совета, которые будут ежегодно призываться» 41 монархом к присутствию, «не должно превышать числа членов Совета по выбору».

Совещание Сольского подготовило проекты манифеста и указов о переустройстве Гос. совета и об изменениях в учреждении Думы. 11 февраля 1906 г. царь, ознакомившись с меморией совещания Сольского, назначил обсуждение подготовленных проектов под своим председательством, которое состоялось 14 и 16 февраля в Царском Селе.

В Царскосельское совещание были приглашены, кроме членов совещания Сольского, вел. князь Михаил Александрович и состоявший в его распоряжении генерал-майор А. В. Чарторыйский, дворцовый комендант Трепов и влиятельные члены Гос. совета А. А. Сабуров, Игнатьев, Н. С. Таганцев, В. В. Верховский, А. Д. Оболенский, Булыгин и А. С. Стишинский. По должности главноуправляющего землеустройством и земледелием вместо Кутлера был А. В. Кривошей. С 16 февраля принял участие граф П. К. Бенкендорф. По различным причинам (болезнь, отпуск) не приняли участия в совещании брат царя, А. А. Будберг, Фриш, Фредерике и 16 февраля не было Сольского.

Каких-либо существенных поправок в «Проект изменений и дополнений в Учреждении Государственного совета», как уже отметил Степанский, Царскосельское совещание не внесло. Протоколы его интересны в другом отношении. Игнатьев, презиравший манифест 17 октября «как ненужную уступку» и вынашивавший планы дворцового переворота ради укрепления монархического принципа 42, сделал попытку поставить под сомнение целесообразность реформы Гос. совета в целом, полагая, что «не следовало бы идти далее того, что даровано 17 октября». Однако совещание вместе с царем исходило из действительного положения дел: революция продолжалась, и в борьбе с нею на Думу все еще возлагали надежды; но тогда реформа Гос. совета была неизбежна: на Думу требовалась узда, и думать приходилось о том, чтобы узда эта была эффективной и, с другой стороны, для страны все-таки приемлемой. Поэтому царь вернул совещание к обсуждению проекта манифеста.

Группа правых участников совещания (А. С. Стишинский, Дурново, Игнатьев, Пален) опасалась, что Гос. совет не сможет выполнить возлагаемой на него задачи, если выборная его часть окажется оппозиционной и поддержит думские притязания. Поэтому они добивались, чтобы соотношение избираемых и назначаемых членов Гос. совета определялось волей монарха. Большинство не разделяло этих опасений. «Верхняя палата должна представлять из себя буфер», говорил Витте, то есть должна «спасти от необузданности нижней палаты», «гарантировать консервативный строй государства», исключить «непосредственные коллизии с Верховной властью»; однако Гос. совет все это выполнит, так как «будет глубоко кон^ер-

мтивным». Его поддержал Половцов: «Состав выборных членов представляется достаточно консервативным». А «в случае недоверия», — напомнил Сабуров, —

правительство имеет иной способ борьбы: оно может распустить Гос. совет. Это такое сильное право, которое устраняет всякие опасения». Опасения должны заключаться в другом: «искусственный подбор подорвет» доверие к Совету (Коковцов), даст «предлог к толкам», «произведет дурное впечатление» (Витте). Царь согласился с большинством: избираемым и назначаемым быть «в равном числе».

Не простым оказался и вопрос о том, как — одновременно или нет — созывать и распускать Думу и Совет. В совещании не получилось не то что спора, но и обсуждения, поскольку царь сразу согласился с мнением большинства: Совет и Дума ежегодно созываются и распускаются указами царя. Такое решение открывало широкие возможности. Вопрос был в том, кто я с какими целями ими воспользуется. Витте представлял дело так: «Гос. совету на первых порах делать будет нечего. Дума, после ее созыва, прежде всего займется, вероятно, крестьянским вопросом, на что потребуется до двух месяцев. Потом она разъедется. То же, что она выработает, поступит в Совет. Тогда он начнет работать. Одновременный сбор уменьшит работоспособность Думы и Совета процентов на 30». Главное, однако, не в этом: «Зачем связывать монарха, когда так много еще неизвестного?» Правда, он гут же успокоил: опасению, что монарх воспользуется одною палатою, в России «нет места».

Подозрения, однако, имелись относительно самого Витте. «Пален,— свидетельствует Половцов,— опасался, что при отсутствии условия одновременности правительство вздумает довольствоваться одною Думою, не созывая Совета». Сам же Половцов «думал напротив, что в случае отсутствия Думы законодательные постановления кабинета могли бы восходить к государю через Совет». Этими расчетами и воодушевлялось большинство царскосельского совещания.

В первом же заседании совещания Оболенский возобновил предложение Кутлера на декабрьских заседаниях совещания Сольского — дать Думе право представлять царю отклоненный Гос. советом законопроект, если при вторичном обсуждении в Думе за него высказается квалифицированное большинство. Князь опасался, что Гос. совет «может не допустить того, что уже принято Думою», и «голос народа не всегда будет доходить до престола», что неизбежно поведет к конфликтам. Предложение единодушно отклонили: это подорвет значение Гос. совета и поставит верховную власть в роль арбитра между конфликтующими палатами.

В заседании 16 февраля Витте, пугая негативной реакцией крестьян («Скажут: думали, что будет доступ, а между тем чиновники отдалили нас от государя»), попытался пересмотреть принятое решение, существенно смягчив редакцию Оболенского: речь шла уже не о представлении царю отклоненного Гос. советом законопроекта, а только о доведении до высочайшего сведения «мнения» Думы; а царь, если разделял позицию Думы, мог «дать свои указания министру», который вносил бы новый проект. Витте поддержали Оболенский и Стишинский. «Конечно,— говорил последний,— Гос. совет должен быть щитом Верховной власти при увлечениях Гос. думы. Но нельзя допустить, чтобы Гос. совет явился при этом тормозом». Таким образом, спор шел, как справедливо заметил Верховский, «по существу, не о доведении до высочайшего сведения об отклоненных проектах, что всегда возможно» — речь шла о возможности «издания законов, отвергнутых Гос. советом». Пален, Дурново, Верховский, Коковцов «энергически восстают против предложения Витте», — записал в дневнике Половцов, сам полагавший, что «такое замаскированное всесилие Думы равнозначительно уничтожению Совета» 43. Возражавшие дошли до обвинения Витте в намерении «снова... отдать законодательство в руки толпы» 44. «Между тем, — продолжал барон Иксуль, — для этого дела требуется устойчивость, необходимо поставить Гос. совет в качестве учреждения, ограждающего» монарха.

Попытка Витте обосновать свое предложение необходимостью устранить средостение между царем и народом, его утверждения, что его

оппонент «желает конституционного порядка управления», а он, Витте, считает, «что этого нельзя», что «манифест 17 октября не устанавливает конституции», что нельзя «все заимствовать от Запада», что Николай II «вводит этот строй по собственной инициативе» — все это выглядело в глазах сановников «забавно».

Во время перерыва с чаепитием Пален, оказавшийся вместе с Половцовым возле Николая II, припечатал Витте: «А говорить, что вы не дали конституции, значит куртизанить. Вы дали конституцию и должны ее сохранить»; он убеждал царя, что предлагаемая Витте мера, будь она принята, «была бы гибель монархического начала» 45. По возобновлении заседания царь согласился с большинством.

Таким образом, опасения, что в Думе получают «преобладание демократия и радикализм», обусловили ярко выраженную антидумскую направленность царскосельского обсуждения проекта, и преобразование Гос. совета приобрело недвусмысленный характер контрреформы. Результатом царскосельского совещания были акты 20 февраля 1906 г., определившие основное содержание реформы. Гос. совету предоставлялись «в делах законодательства равные с Гос. думой права». Гос. совет, как и Дума, получил право законодательной инициативы, «за исключением основных государственных законов», почин пересмотра которых царь оставлял за собою. Гос. совет мог теперь обращаться к министрам и главноуправляющим с запросами по поводу таких их действий, «кои представляются незакономерными». Однако устанавливаемый порядок прохождения дел⁴⁶, закрепленный затем практикой, превращал его в верхнюю палату.

Закон не мог получить силы без одобрения Гос. совета и Гос. думы. Вместе с тем предусматривалась и возможность проведения законопроекта «во время прекращения занятий» Гос. совета и Думы, «если чрезвычайные обстоятельства» вызовут его необходимость. Правда, этим способом нельзя было внести изменения в основные государственные законы, в учреждения Гос. совета и Думы, в положения о выборах в Думу и Совет. Проведенный таким способом законопроект должен был поступить на рассмотрение Думы «в течение первых двух месяцев» после возобновления ею занятий, иначе действие его прекращалось.

Наряду с назначенными членами и в равном с ними числе вводились теперь и выборные от губернских земских собраний (34), съездов землевладельцев в неземских губерниях (22), дворянских обществ (18), православной церкви (6), Академии наук и университетов (6), торговых (6) и промышленных (6) организаций — всего 98 ⁴⁷. Как общее правило, они избирались на 9 лет с тем, чтобы каждые три года треть каждого разряда выбывала по очереди. Особый порядок был установлен для членов Гос. совета от земств и съездов землевладельцев: они избирались на 3 года и выбывали одновременно, в полном составе⁴⁸.

Выборы были тайные. Избранные приобретали депутатскую неприкосновенность и не были обязаны отчетом перед избирателями. Избираемая половина Гос. совета могла быть распущена до истечения срока полномочий указом царя, которым назначались и новые выборы. Не могли быть избираемы в члены Гос. совета лица моложе 40 лет, не имевшие среднего образования, иностранные подданные и лишенные права избираться в Думу по Положению о выборах в нее (ст. ст. 6, п. «а», 7 и 8).

Другую половину членов реформированного Гос. совета составляли «присутствующие в нем по назначению» царя. Их состав пополнялся как из числа nepřисутствующих членов по назначению, так и вновь назначаемыми. Из числа присутствующих по назначению царь ежегодно назначал председателя и вице-председателя Гос. совета. При Гос. совете сохранялись департаменты и особые присутствия⁴⁹. Они комплектовались из числа назначенных к присутствию, однако к деятельности Гос. совета как верхней законодательной инстанции никакого отношения не имели.

Корректировка в принципе решенного преобразования продолжалась и после 20 февраля 1906 года. Вместе с тем шла работа по составлению нового Учреждения Гос.

проект, включив как статьи указа 20 февраля, так и некоторые статьи действующего Учреждения. 7 марта его рассмотрело совещание статс-сгжретарей Совета и товарища гос. секретаря, а 25 марта царь приказал обсудить проект в особом совещании под председательством Сольского, * состав которого вошли председатели департаментов Гос. совета Фриш, Чихачев, Голубев и Тернер, члены Гос. совета Пален и Рихтер, председатель Совета министров Витте, бывшие государственные секретари Половцов к Коковцов, гос. секретарь Иксуль и его помощник Харитонов. В начале апреля к ним присоединились министр юстиции М. Г. Акимов, С. Ф. Расол--ти. С. В. Безобразов, барон А. А. Иксуль.

На заседании 6 апреля 1906 г. Витте предложил сохранить за Гос. советом ■*в качестве совещательного при верховной власти органа» обсуждение таких важных вопросов, поступавших на рассмотрение дореформенного Совета, как объявление войны, заключение мира и другие важные меры в области внешней и внутренней политики. Мотивировалось это тем, что польза предварительного обсуждения подобных мер в Гос. совете и авторитетность его заключений возрастут «в силу участия в Совете выборных членов. Поддержал Витте только Половцов, правда, по иным соображения. «В случае распускания Думы,— записал он в дневнике, — могут настать такие обстоятельства, кои потребуют чрезвычайных мероприятий, кои в глазах страны будут приняты с большим доверием, если будут поддержаны авторитетом Гос. совета, а не кабинетом, составленным из ничтожных людей, вроде тех, кои составляют его ныне» 50.

Совещание решило, однако, воздержаться от подобного расширения компетенции верхней палаты. Помимо формальных соображений, мотивом отказа послужило опасение вызвать «нежелательные нарекания», ибо нарушилось бы ее равенство в правах с Думой, а также разногласия в самом Гос. совете по чрезвычайным мерам политического характера; заключения же с разногласиями не представлялись бы авторитетными. Проект нового Учреждения Гос. совета совещание одобрило, и 24 апреля 1906 г. царь его утвердил — реформа Гос. совета была завершена: новое Учреждение «не содержало ничего принципиально нового по сравнению с актами 20 февраля» 21; реформой выглядело, по-прежнему, то, что на деле являлось тщательно продуманной и важной контрреформой.

Примечания

f **

i

1. Существуют два взгляда на дату учреждения Гос. совета. До конца XIX в. считалось, что Александр I учредил его 1 января 1810 года. С этим актом связывала образование его и советская историография, трактуя его как частичное осуществление плана государственных преобразований М. М. Сперанского (БИЛЬБАСОВ В. Учреждение Государственного совета. [СПб. 1901]; ЕРОШКИН Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М. 1983, с. 139, 144). Вместе с тем на рубеже XIX и XX вв. в связи с приближавшимся столетием вопрос о времени учреждения Гос. совета — 1801 или 1810?— оживленно обсуждался в высшей бюрократической среде, рассматривался особым совещанием и был решен в пользу первой даты: акт 1810г. трактовался как реформа учреждения, созданного в 1801 году. Это получило обоснование в ряде работ (Государственный совет. 1801—1901. СПб. 1901; ЩЕГЛОВ В. Г. Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности. Ярославль. 1903; Родина, 1997, № 5, вкладка между с. 96 и 97). Последние исследования, с одной стороны, подкрепили эту точку зрения (САФОНОВ М. М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л. 1988, с. 78—87), с другой— существенно уточнили: в 1810 г. Гос. совет занял место, отводившееся в плане Сперанского Гос. думе, не получив при этом предназначавшихся ей прав — «от Гос. совета в том виде, как он был задуман в проекте Сперанского, осталось только название» (МИРОНЕНКО С. В. Самодержавие и реформы. М. 1989, с. 34).

2. СТЕПАНСКИЙ А. Д. Реформа Государственного совета в 1906 г.— Труды Московского историко-архивного института, 1965, т. 20, с. 184.

3. Государственный совет сразу же приобрел «такое значение, что его позиция в значительной степени предопределяла окончательное решение Александра в наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики» (САФОНОВ М. М. Ук. соч., с. 82).