



УДК 94(47).083

МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА I–II СОЗЫВОВ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

М. В. Зайцев

Зайцев Максим Вячеславович, кандидат исторических наук, доцент кафедры истории России и археологии, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, ZaytsevMV@mail.ru

Статья посвящена отношениям правительства России и Государственной думы первого и второго созывов. Рассматривается процесс подготовки законопроектов Министерством финансов и их судьба в законодательном учреждении.

Ключевые слова: история России начала XX в., Совет министров Российской империи, Министерство финансов, Государственная дума, И. П. Шипов, В. Н. Коковцов, С. Ю. Витте, И. Л. Горемыкин, П. А. Столыпин.

Ministry of Finance of the Russian Empire and the First and Second State Dumas: Interaction in the Legislative Sphere

М. V. Zaytsev

Maxim V. Zaytsev, ORCID 0000-0003-2035-2786, Saratov State University, 83, Astrakhanskaya Str., Saratov, 410012, Russia, ZaytsevMV@mail.ru

The article is devoted to the relations between the Russian government and the State Duma of the first and second convocation. The process of drafting bills by the Ministry of Finance and their fate in the legislative institution is under consideration.

Key words: early XX century Russian history, Council of Ministers of the Russian Empire, Ministry of Finance, State Duma, I. P. Shipov, V. N. Kokovtsov, S. Y. Witte, I. L. Goremykin, P. A. Stolypin.

DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-147-155

Начало российского парламентаризма является в последние десятилетия довольно популярной темой исторических исследований. При значительном количестве специальных работ, посвященных истории создания и начальному периоду существования в России Государственной думы, существует широкий плюрализм в оценках первого опыта построения в нашей стране системы разделения властей.

Необходимо отметить, что авторы трудов, посвященных внутренней политике эпохи Николая II, основное внимание уделяют борьбе, происходившей между правительством (возглавлявшимся И. Л. Горемыкиным, а позже П. А. Столыпиным) и Думой I–II созывов. Рассматриваются преимущественно сюжеты, связанные с правительственными декларациями и реакцией на них думских фракций, попытками кадетов и их единомышленников превратить Думу в Учредительное собрание, а также провести собственные варианты аграрного



и других законов. Кроме того, анализируются причины и обстоятельства роспуска первых составов парламента. При этом законотворческой работе Совета министров и вносимым им законопроектам уделяется весьма небольшое внимание.

Такой подход был заложен в свое время еще советской историографией. Например, С. М. Сидельников – автор крупного исследования о деятельности первой Государственной думы – концентрируется преимущественно на борьбе между законодательной и исполнительной ветвями власти, подробно описывая усилия, прилагавшиеся кадетами и их союзниками для превращения Совета министров в «ответственное министерство». Отмечая внесение в Думу 13 мая 1906 г. правительственной программы, он утверждает: «Министерство Горемыкина хотя и высказалось за необходимость различного рода “реформ”, однако никакого материала для законодательной работы Думы не давало. Правда, 15 мая как бы в насмешку над Думой министр просвещения внес представления “Об отпуске 40.029 руб. 49 коп. на постройку пальмовой оранжереи и сооружения клинической прачечной при Юрьевском университете” и “О предоставлении министру народного просвещения права разрешать учреждение частных курсов”». В ссылке добавляется: «Лишь 1 и 6 июня были представлены в Думу министрами юстиции и внутренних дел законопроекты соответственно намеченной правительством программе. Но они, как и последующие, за исключением предположения министра внутренних дел и финансов об отпуске средств на оказание помощи голодающим, Думой не рассматривались»¹.

Далее С. М. Сидельников анализирует преимущественно законотворческие инициативы депутатов, а о законопроектах, вносившихся правительством упоминает лишь изредка (хотя их за непродолжительный период существования первого российского парламента набралось шестнадцать²). Возможно, поэтому один из важнейших выводов монографии заключается в том, что «работа Думы как законодательного органа становилась ничтожной и бесплодной» из-за «противодействия власти»³.

В подобном духе строились рассуждения и других советских историков. Как правило, в их исследованиях можно обнаружить лишь дежурное упоминание «смехотворного» законопроекта об устройстве оранжереи и прачечной при Юрьевском университете⁴, а интерес по отношению к другим правительственным начинаниям авторы почти не



проявляют. Несколько выделяется в этом смысле работа Н. Г. Королевой, посвященная Совету министров Российской империи в период Первой русской революции⁵. Внесение законодательной программы кабинетом И. Л. Горемыкина здесь представлено мерой вынужденной, вызванной невозможностью для власти «в условиях продолжавшейся революции сразу разогнать Думу». Автор подчеркивает, что до конца мая 1906 г. «Совет министров, придерживаясь горемыкинской тактики бойкотирования Думы, не внес на ее рассмотрение ни одного имеющего значение законопроекта», а представление министром народного просвещения пресловутых проектов об учреждении частных курсов и о переоборудовании пальмовой оранжереи и прачечной объясняет тем, что П. М. Кауфман сделал это «то ли растерявшись, то ли издеваясь над “законодательной палатой”». По мнению Н. Г. Королевой только внесение разными фракциями I Думы аграрных законопроектов заставило правительство ответить представлением собственных «частично разработанных» мер по крестьянскому вопросу. Другие же законодательные инициативы Совета министров остаются за пределами ее интереса⁶.

В дальнейшем автор указанной монографии внимательно анализирует законодательную деятельность правительства П. А. Столыпина в «междудумский» период (в порядке применения 87 статьи Основных законов), а также подготовку и внесение законодательной программы во II Думу. С ее точки зрения, эта программа базировалась на отстаивании интересов помещиков и крупной буржуазии⁷.

Крупные обобщающие работы «Кризис самодержавия в России. 1895–1917» (под редакцией В. С. Дякина) и «Власть и реформы: от самодержавной к Советской России» (под редакцией Б. В. Ананьича)⁸ вопрос о законодательных инициативах правительства в эпоху первых Дум по сути дела обходят стороной, исследуя преимущественно противоречия в правящих верхах и борьбу между думскими силами и Советом министров. Предметный разбор содержания и судьбы этих инициатив отсутствует и в монографии В. А. Демина, посвященной главным образом юридическим основам функционирования Государственной думы⁹.

По схожему принципу акценты расставлены и в масштабной работе А. Ф. Смирнова, которая содержит лишь общие замечания о результатах законодательской деятельности I и II Дум в выражениях типа «весьма скромны» и «не блестящи». Перечисляются основные законопроекты, подготовленные Советом министров П. А. Столыпина к внесению в Думу, но об их конкретном содержании и дальнейшей судьбе замечаний немного¹⁰.

Исходя из этого, имеет смысл продолжать изучение законодательной программы, которую правительство Российской империи пыталось реализовать в эпоху деятельности Государственной думы первого и второго созывов. В последнее

время выходят исследования, так или иначе затрагивающие данный вопрос¹¹, но ни одно из них не имеет исчерпывающего характера.

В рамках данной статьи целесообразно рассмотреть законопроекты, подготовленные и внесенные в Думу одним из наиболее влиятельных ведомств – Министерством финансов. Это позволит пролить свет на нюансы взаимоотношений между исполнительной и законодательной ветвями власти, точнее выяснить причины неудачи их совместной работы, а также составить более полное представление о том, какие финансово-экономические реформы государство собиралось осуществить в эту бурную эпоху.

Официально о создании в России Государственной думы было объявлено 6 августа 1905 г. путем опубликования Высочайшего манифеста и сопутствующих документов. Хотя позднее статус Думы, а также Положение о выборах в нее существенно изменились, уже в тот период правительство озаботилось подготовкой программы, которую предполагалось внести на рассмотрение нового органа. В конце сентября председатель Государственного совета граф Д. М. Сольский, выполняя повеление Николая II, распорядился возвратить важнейшие законопроекты, находившиеся на рассмотрении высшего на тот момент законосовещательного органа империи, в соответствующие ведомства и «предоставить министрам и главноуправляющим отдельными частями озаботиться, чтобы Государственная дума, как только она соберется, могла немедленно приступить к обсуждению и разработке законопроектов, имеющих общегосударственное значение, для чего надлежит теперь же вполне подготовить таковые»¹².

Однако уже в ближайшие недели после этого указания крупные события отодвинули подготовку законодательной программы на второй план. Под влиянием всеобщей политической стачки, охватившей страну в октябре 1905 г., Николай II был вынужден опубликовать Манифест, которым объявлялось, что Дума приобретет законодательную (а не законосовещательную, как планировалось ранее) функцию и, кроме того, будут расширены избирательные права населения. Фактическим автором Манифеста 17 октября являлся С. Ю. Витте, поэтому император поручил ему проведение в жизнь широких реформ и назначил председателем Совета министров, учрежденного 19 октября 1905 г. в качестве основного правительственного органа. Тогда же по рекомендациям Витте царь произвел некоторые перестановки в персональном составе министров, в частности, Министерство финансов вместо В. Н. Коковцова возглавил И. П. Шипов.

На рубеже 1905–1906 гг. правительство Витте было вынуждено сконцентрироваться на решении нескольких важнейших задач: борьбе с революционным движением, разработке нового избирательного закона, подготовке реформы Государственного совета и стабилизации финансового положения государства. Поэтому к законодательной программе



удалось вернуться только через несколько месяцев. Обсудив данный вопрос 24 января 1906 г., Совет министров «признал совершенно необходимым, чтобы правительство выступило перед собранием народных представителей с готовой и зрело обдуманной программой созидательной деятельности по главнейшим вопросам». Значение этого определялось не только необходимостью поддержания авторитета исполнительной власти, но и «в тех видах, чтобы сразу же направить деятельность Государственной думы по определенному, строго деловому руслу»¹³.

Выполнить задуманное в короткие сроки оказалось невозможно. Отчасти это объясняется той повышенной сложностью, которой отличались «главнейшие вопросы» современности. Некоторые проекты, готовившиеся ведомствами (особенно план решения аграрной проблемы, разрабатывавшийся Главным управлением землеустройства и земледелия (далее – ГУЗИЗ)), вызвали ожесточенные споры в самой бюрократической среде. Тормозило процесс и нестабильное положение Совета министров, где на посту глав некоторых ведомств одни персоны заменялись другими. Поэтому к началу марта 1906 г. только министр финансов И. П. Шипов смог представить проект своей законодательной программы, да и то предусматривавший лишь реформы в налоговой сфере.

В данной программе Шипов исходил из тяжелого положения государственного бюджета, к которому привели Русско-японская война, неурожай в центральных губерниях и «смута, сознательно направленная к подрыву экономического быта страны». Выходом из создавшейся ситуации он был вынужден признать повышение существующих и учреждение новых налогов.

По разделу прямого обложения министр финансов планировал внести на рассмотрение открывающейся Думы в первую очередь проекты введения подоходного налога, пересмотра положения о пошлинах с «безмездно переходящих имуществ», реформы налога с городской недвижимости и пересмотра оклада поземельного налога. Эти преобразования позволили бы увеличить доходы казны на 50 млн руб. в год. «Вторыми на очереди» Шипов назвал проекты изменения промыслового налога, налогов с внегородских строений и с дохода от капиталов, отданных под залог недвижимости.

Косвенное обложение, по утверждению министра финансов, нужно было сохранять, несмотря на критику, раздававшуюся по его поводу со стороны некоторых экономистов. Ряд косвенных налогов уже повышался в течение Русско-японской войны (в частности, на алкоголь и спички), что делало невозможным их дальнейший рост в ближайшее время. Существующий акциз на сахар предлагалось сохранять в прежнем размере, а вот табачный акциз планировалось увеличить и, кроме того, обложить папиросную бумагу и гильзы. Частью программы стало и введение новых налогов на осветительный газ, электричество, а также (в случае крайней необходимости) на бумагу¹⁴.

На заседании 5 марта 1906 г. Совет министров был вынужден констатировать, что к данному моменту только Министерство финансов выдвинуло хоть какую-то законодательную программу, поэтому составленная по результатам заседания резолюция еще раз подчеркнула необходимость завершения этой работы. С целью повышения ее интенсивности даже создали специальную комиссию под председательством только что назначенного главой ГУЗИЗ А. П. Никольского для составления списка законопроектов, которые должны были быть заготовлены ко времени открытия первой сессии народного представительства. В. И. Гурко, служивший тогда высокопоставленным чиновником МВД, свидетельствует, что комиссия обнаружила множество законодательного материала, накопившегося и безнадежно застрявшего в бесплодной межведомственной переписке. «Как теперь, – писал он через много лет в своих мемуарах, – вижу ту обширную печатную тетрадь, которую составил один список заглавий ждущих очереди, а также намеченных законопроектов»¹⁵.

Работа над программой продолжалась, но уже в апреле 1906 г., еще до открытия Думы, ее опять затормозили внешние обстоятельства. По мотивам, о которых нет возможности рассказать в рамках данной статьи, Николай II решил отправить правительство Витте в отставку, при этом свои должности сохранили лишь министры военной, морской и императорского двора. Естественно, что назначенные на свои посты 22–26 апреля¹⁶ новые главы большинства ведомств должны были ознакомиться с готовившимися законопроектами, внести в них изменения соответственно своим представлениям о предмете, согласовать их внутри Совета министров и только тогда передавать на рассмотрение законодательного учреждения. Все это требовало времени, а между тем 27 апреля Государственная дума первого созыва уже открыла свою деятельность. Так что фактически Совет министров по объективным причинам оказался не готов сразу же внести в Думу полностью разработанные законопроекты¹⁷.

Все тот же осведомленный современник – В. И. Гурко – отмечал, что смена кабинета накануне открытия действий представительных учреждений ставила новый состав правительства в затруднительное положение, поскольку оно не имело возможности выступить перед Думой со сколько-нибудь разработанными законодательными предположениями в области тех разнообразных реформ, которых требовала передовая общественность. «Все работы, намеченные в этом отношении комиссией Никольского, были тотчас оставлены. Правда, от председателя Совета министров было дано знать, что желательнее, чтобы она представила в новые законодательные учреждения те ее предположения, которые уже были приняты Советом министров. Но сколько-нибудь значительного числа подобных законопроектов в министерстве не нашлось, причем имевшиеся налицо касались



предметов, лишенных всякого политического значения и вообще третьестепенных». Именно поэтому, утверждает мемуарист, в ближайшие дни после открытия, Дума не имела никаких законопроектов для обсуждения, за исключением двух, поступивших из Министерства народного просвещения, – об открытии частных курсов и об оранжерее и прачечной при Юрьевском университете¹⁸.

В такой обстановке на пост министра финансов с 26 апреля 1906 г. вновь назначается В. Н. Коковцов, лишь за неделю до этого вернувшийся в Россию из своей парижской командировки, связанной с подготовкой крупнейшего государственного займа. Буквально в день приезда И. Л. Горемыкин вызвал его к себе, сообщил о готовящейся смене состава правительства и предложил возглавить финансовое ведомство. Коковцов стал отказываться от этого назначения, поскольку прекрасно осознавал, что при том составе депутатов, который оказался в Думе, конфликт между нею и Советом министров неизбежен, а значит, и роспуск исполнительного органа последует очень скоро, «если только сразу же Государь не встанет на путь роспуска Думы». Кроме того, по его мнению, проводить в законодательном органе свои проекты должен был подготовивший их состав кабинета. На это замечание Горемыкин заявил, что во-первых правительство Витте ничего не подготовило для новых палат. «Вот у меня на столе, – сказал он Коковцову, – лежит список дел, представленных в Думу, который доставил мне Н. И. Вуич (управляющий делами Совета министров), – полюбуйте им». Список оказался совершенно чистым... А во-вторых, Дума, по мнению нового главы правительства, все равно не собиралась заниматься рассмотрением внесенных ей проектов, ставя своей первоочередной задачей захват власти. Соответственно главной целью исполнительного органа он считал необходимость отстоять власть «во время революционного угара»¹⁹.

Через три дня Коковцова принял Николай II, и на этой аудиенции разговор протекал примерно в том же ключе. Император мягко, но настойчиво просил Владимира Николаевича возглавить Министерство финансов в это непростое время, тот же пытался уклониться от предложенной чести, убеждая оставить И. П. Шипова на своей должности, а его самого «сохранить» для той поры, «когда нужно будет думать о нормальной работе, а не о бесцельном отражении неизбежной атаки революционно настроенных учреждений и о неизбежном роспуске Думы в самом начале ее деятельности». Коковцов расстался с царем полностью уверенный в том, что его назначение не состоится, но Горемыкин, не желавший сохранять в правительстве никого из кабинета Витте, настоял на нем, и вечером 25 апреля соответствующий указ был уже на руках у адресата. Впервые со своими коллегами по Совету министров Коковцов встретился 27 апреля 1906 г. в тронном зале Зимнего дворца на торжественной церемонии открытия Государственной думы²⁰.

Опасения правящих верхов по поводу стремления собранных в первом российском парламенте сил к нагнетанию революции полостью подтвердились. Уже в первых речах лидеров кадетской и других оппозиционных партий, получивших в I Думе большинство, выдвигались требования полной амнистии политическим заключенным, отмены смертной казни, принудительного отчуждения частновладельческих земель, упразднения Государственного совета и отставки кабинета с заменой его правительством, ответственным перед народными представителями. Отвечая на правительственную декларацию 13 мая 1906 г., один из лидеров кадетов В. Д. Набоков заявил: «С точки зрения принципа народного представительства мы можем только сказать одно: “исполнительная власть да покорится власти законодательной!”»²¹ Этот лозунг, подержанный подавляющим большинством Думы и декларировавший ее фактически главную цель, означал требование отмены Основных законов Российской империи, утвержденных 23 апреля 1906 г. Со своей стороны кабинет Горемыкина стал активно противодействовать попыткам поколебать устой существующего режима, защищая действующую редакцию Основных законов и принцип частной собственности на землю.

Конфликт между Думой и исполнительной властью по принципиальным вопросам делал затруднительной нормальную совместную законодательную деятельность, но правительство, даже обсуждая с середины мая возможность роспуска парламента, все-таки пыталось соблюдать формальный порядок. С 15 мая по 3 июля оно внесло 16 законопроектов, из которых 7 предложило Министерство финансов (больше, чем какое-либо другое ведомство)²².

Коковцов прежде всего отталкивался от содержания «программы по налогам» И. П. Шипова, одобренной в свое время кабинетом Витте и царем. Вступив в управление министерством, он подверг эту программу пересмотру и, исключив из нее то, что ему казалось несвоевременным, стал вносить созданные на ее основе проекты в Думу²³. В частности, были внесены представления «О взыскании крепостных пошлин с переходов вечно-чиншевых прав на недвижимые имущества», «О пересмотре положения о налогах с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках», «Проект повышения акциза на табачные изделия и об изменении некоторых постановлений о фабрикации этих изделий», «Об изменении росписания средних по губерниям окладов государственного поземельного налога на десятину удобной земли и леса» и «Об установлении налога на папиросные гильзы и папиросную бумагу». Подобные законопроекты, как отмечалось выше, диктовались необходимостью увеличения налоговых поступлений для исправления тяжелого состояния государственных финансов.

Сверх того Коковцов внес и два проекта, носивших социальный характер. Первый – «О вознаграждении потерпевших вследствие несчастных



случаев или утративших трудоспособность на работах мастеровых, рабочих и вольнонаемных служащих в промышленных и технических заведениях Министерства финансов» – устанавливал меры социальной защиты для довольно большого числа трудящихся. Второй подавался в Думу совместно с МВД и предусматривал ассигнование 50 млн руб. «на выдачу пособий населению пострадавших от неурожая губерний». Именно он стал единственным законопроектом, утвержденным Думой (которая урезала размер помощи до 15 млн руб.) и прошедшим все инстанции²⁴.

Сейчас трудно сказать, каковы были перспективы утверждения внесенных Коковцовым проектов. Дума, получив от правительства первыми представления Министерства народного просвещения об открытии частных курсов, а также об оранжерее и прачечной Юрьевского университета, сочла себя оскорбленной, считая это намеренным умалением своего значения со стороны правительства. А когда помимо «вермишельных» проектов стали поступать и куда более масштабные, в том числе от Министерства финансов, законодательный орган предпочитал передавать их в бюджетную или финансовую комиссию, либо вообще оставлять без рассмотрения. Так, по словам одного из лидеров кадетской партии В. А. Маклакова, создавалась «обструкция» или просто «затор»: «Дума систематически не давала хода проектам правительства, хотя была создана главным образом для рассмотрения их»²⁵.

Данная ситуация могла быть разрешена двумя путями: уступка правительства (и лично Николая II) требованиям революционных сил о создании «ответственного министерства» или роспуск Думы. Как известно, осуществился второй вариант: 8 июля 1906 г. царь подписал указ о роспуске законодательных палат, освободил Горемыкина от должности председателя Совета министров, передав этот пост Столыпину, а также по настоянию последнего дал согласие на удаление из состава правительства крайних консерваторов – главы ГУЗИЗ А. С. Стишинского и обер-прокурора Св. Синода кн. А. А. Ширинского-Шихматова, заменив их соответственно кн. Б. А. Васильчиковым и П. П. Извольским. Под утро 9 июля Столыпин ознакомил членов кабинета с окончательным решением царя о роспуске. Любопытно, что Коковцов, выходя с заседания, задумчиво сказал коллегам: «О бирже я не говорю, на бирже будет полный крах, но что будет в России, что будет в Санкт-Петербурге»²⁶. Правда, опасения его не подтвердились, страна и столица встретили роспуск Думы достаточно спокойно.

В течение полугода между роспуском первой и открытием второй Думы правительство осуществляло законодательную деятельность в порядке применения 87-й статьи Основных законов, которая давала право Совету министров во время прекращения работы законодательных палат представлять законопроекты непосредственно на утверждение императора, «если чрезвычайные обстоятельства

вызовут необходимость в такой мере». Принятые таким путем меры не могли вносить изменения ни в Основные законы, ни в Учреждения обеих законодательных палат, ни в порядок выборов в них. Действие их прекращалось, если они не передавались на утверждение Думы в течение двух месяцев с момента возобновления ее занятий. Статья 17 «Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов» гласила: «Если испрошение в порядке, установленном для утверждения росписи, разрешения на производство неотложного расхода представляется по краткости времени, в течение коего должен быть произведен расход, невозможным, то необходимый на покрытие такого расхода кредит открывается по постановлению Совета министров». В случае, когда подобные ассигнования предпринимались в период прекращения занятий Думы, они также должны были вноситься на ее утверждение в течение двух месяцев от начала новой сессии²⁷.

Использование данных норм позволило кабинету Столыпина осуществить в междудумский период ряд мер, как неотложных, так и проводивших в жизнь масштабные преобразования, рассчитанных на долгосрочную перспективу (к последним относился, например, указ от 9 ноября 1906 г., положивший начало аграрной реформе). Коковцов являлся принципиальным противником применения 87-й статьи для утверждения законопроектов второй категории и по этому поводу регулярно вступал в полемику со своими коллегами и с главой правительства. «Нельзя не признать, – писал он Столыпину 14 ноября 1906 г., – что в междудумский период чрез Совет министров могут быть разрешаемы только такие меры, которые имеют временное значение и вызываются не терпящими никакого отлагательства потребностями под давлением исключительных чрезвычайных обстоятельств»²⁸. Министр финансов всегда настаивал на необходимости отложить решение всех важнейших вопросов до «наступления нормальной деятельности Государственной думы». В свете тяжелого положения казны он особо подчеркивал тот факт, что лишь законодательные учреждения могут разрешить правительству открывать новые источники доходов. Это было важно не только с формальной точки зрения, но и поскольку не одобренные Думой финансовые мероприятия правительства не пользовались доверием деловых кругов. Поэтому, например, реализация займа, предпринятого вне установленного законодательного порядка, могла встретить в этом случае серьезные препятствия²⁹. На этой почве Коковцову приходилось выдерживать постоянные нарекания со стороны других членов кабинета, стремившихся как можно скорее провести в жизнь важные реформы, перспективы осуществления которых через Думу были по тем или иным причинам туманны.

Сам министр финансов в междудумский период провел по 87-й статье лишь меры локальные и действительно не терпящие отлагательств. Так,



в августе 1906 г. он добился права на выпуск пяти новых серий 4 %-й государственной ренты на нарицательный капитал в 50 млн руб., хотя в принципе такая операция, по сути являвшаяся внутренним государственным займом, подлежала утверждению Думы. В сентябре 1906 г. аналогичным образом были выпущены краткосрочные обязательства Государственного казначейства на 53 млн руб. 22 ноября 1906 г. царь утвердил положение Совета министров (созданное по записке Коковцова) «О размере налога с городских недвижимых имуществ на 1907 г»³⁰. В январе 1907 г. Коковцов внес в Совет министров представление о выпуске нового займа, причем настаивал на предоставлении ему соответствующих полномочий еще до открытия Думы по 118-й статье Основных законов (эта статья, устанавливая, что государственные займы разрешаются законодательными палатами, давала право императору утверждать их «в порядке верховного управления», если новый бюджет еще не прошел все процедуры, а «сметный период» уже начался)³¹. В результате 24 января 1907 г. последовал высочайший указ о выпуске семи серий 4 %-й ренты на 70 млн рублей, а 26 января – еще трех серий этой же ренты³².

Эти кредитные операции были призваны закрыть «дыры» в государственном бюджете, все еще переживавшем негативные последствия войны и революции. Налог на недвижимые имущества относился к составлению бюджета на 1907 г., и принятое положение просто фиксировало его в размере предыдущего 1906 г., а позднее в соответствии с законом Коковцов внес его на рассмотрение II Думы. Январский же выпуск 4 %-й государственной ренты предназначался на покрытие части чрезвычайных расходов 1907 г., в первую очередь на оказание продовольственной помощи населению. Стремление министра финансов провести его помимо Думы объясняется еще и тем, что прохождение сверхсметного «продовольственного» кредита через I Думу встретило большие затруднения, а II Дума обещала быть не менее радикальной по составу.

Тем временем приближалось открытие Думы второго созыва, в связи с чем кабинет Столыпина вел активную подготовку единой законодательной программы к этому моменту. Программа, содержащая ряд законопроектов, касающихся вопросов первостепенной государственной важности, зафиксирована Особым журналом Совета министров 12 января 1907 г.³³ Список первоочередных мер, предложенных Министерством финансов, состоял из 9 пунктов, по количеству уступаая только плану Министерства юстиции, выдвинувшему 16 проектов. На первом месте шел законопроект о введении общего подоходного налога «в виде дополнительного к существующим налогам на отдельные источники доходов». Далее перечислялись проекты почти все уже вносившиеся в I Думу: преобразование налога с городской недвижимости, изменение окладов поземельного налога, преобразование

пошлин «с безмездного перехода имуществ», увеличение акциза с табачных изделий, установление налога на папиросную бумагу и гильзы, а также организация страхования рабочих промышленных и технических заведений Министерства финансов. Кроме того, сюда же были внесены два законопроекта, касающиеся деятельности Крестьянского банка, – о понижении платежей его заемщиков и о выдаче ссуд под залог крестьянских наделных земель. Эти меры, тесно связанные с проводимой Столыпиным аграрной реформой, правительство осуществило в междудумский период по 87-й статье, несмотря на сопротивление Коковцова, отрицавшего их чрезвычайный характер³⁴.

В открывшуюся 20 февраля 1907 г. II Думу министр финансов внес за время ее существования (до 3 июня) 31 законопроект, куда вошли как все запланированные общей правительственной программой меры, так и ряд других, имевших преимущественно локальный характер³⁵. Поначалу казалось их постигнет та же судьба, что и проекты, внесенные в I Думу, поскольку новый состав парламента оказался столь же радикальным и соответственно не склонным к конструктивному сотрудничеству с Советом министров.

По крайней мере, такое впечатление Коковцов вынес из своего личного участия в работе Думы во время обсуждения государственной росписи доходов и расходов на 1907 г., внесенной им в числе первоочередных проектов. Выступая 20 марта 1907 г. с сопроводительной речью, он подчеркнул, что на составление бюджета оказали сильное влияние последствия войны, революции и неурожая, в связи с чем расходную часть пришлось урезать до минимума, и признал, что «многие расходы государства даже искусственно задержаны и бесспорно требуют дальнейшего расширения». Причину этого Коковцов видел в том, что этому бюджету еще предстоит нести значительные расходы по ликвидации последствий войны, а также займовых операций, совершенных в кризисный период³⁶.

С ответом на речь министра выступил бывший сотрудник Коковцова по Министерству финансов, а позднее главноуправляющий землеустройством в кабинете Витте, теперь же – видный член кадетской партии Н. Н. Кутлер. Он попытался указать на недостатки бюджета и финансовой политики вообще, правда, его замечания в большинстве своем относились к частным проблемам, когда же он касался общих вопросов, его суждения приобретали полемический и непоследовательный характер. Так, он, говоря о налоговом перенапряжении и гипертрофии косвенных налогов, одновременно признал, что коренной пересмотр существующей податной системы невозможен, а указав на то, что Россия платит по своим долгам сумму, превышающую аналогичные платежи других стран, согласился с Министерством финансов, что наш государственный кредит не исчерпан и не подорван³⁷.

Несомненно, это выступление было продиктовано желанием левоцентристских сил Думы



начать открытую дискуссию с правительством еще и по финансово-экономическим вопросам, а также во всеуслышание заявить о необходимости расширения бюджетных прав Думы. Коковцову не составило труда ответить на все конкретные замечания в адрес бюджета, тем более что Кутлер допустил в них ряд очевидных ошибок. На критику отвечал также Столыпин, и, по отзыву современника, они выиграли это словесное «генеральное сражение» в Думе³⁸. На следующем заседании 22 марта один из польских депутатов попытался перевести обсуждение от бюджета к вопросу об автономии Польши, в качестве предлога заявив, что интересы населения Царства Польского этим бюджетом удовлетворяются плохо и так будет пока оно не получит права само распоряжаться своими средствами через автономный сейм. Коковцов возразил на это, что российская казна получает доходов с «польской окраины» меньше, чем расходует на нее, что русский народ тратит многие десятки и сотни тысяч на культурную жизнь Польши, а множество войск содержится Россией на этой территории для охраны ее как части «русской великой державы». Реакция Думы на эту речь, проникнутую русско-националистическим настроением, была противоречивой: правые депутаты приняли ее восторженно, левые – враждебно³⁹.

Поскольку в прениях по бюджету депутатская критика строилась на самых общих соображениях и полемических высказываниях, это позволило Коковцову в заседании 27 марта не без остроумия резюмировать, что учет всех пожеланий привел бы к многократному увеличению государственных расходов при одновременной отмене всех старых налогов. В заключение он предложил передать роспись на рассмотрение бюджетной комиссии, с чем Дума и согласилась.

Министру финансов больше не довелось выступать во II Думе вплоть до ее роспуска, при этом негативное впечатление о ней только усиливалось с каждым днем, что зафиксировано в его воспоминаниях: «Заседания ее продолжались, но они носили характер какого-то невероятного сумбура, настолько было ясно, что никакая продуктивная работа была немислима, да она никого в Думе и не интересовала, а все время уходило на бесплодные попытки правой фракции бороться против явной демагогии, не прикрываемого стремления дискредитировать правительство по всякому поводу со стороны всех остальных фракций, которых на самом деле и не было, так как вся Дума представляла собою сплошное революционное скопище. <...> Текущая работа еще как-то тянулась некоторое время, и в ней участвовало и Министерство финансов, второстепенные проекты которого рассматривались в конце апреля, и даже в течение всего мая месяца, не только в финансовой комиссии, но и в общем собрании, создавая в последнем, разумеется, только поводы ко всевозможным выступлениям против правительства, несмотря на то, что внесенные им дела носили самый безобидный, деловой

характер и имели своим предметом такие далекие от какой-либо политической окраски вопросы, как например, вопрос о контингенте налога с недвижимых имуществ и его раскладке, об обложении земель в Туркестанском крае и другие совершенно заурядные дела, требовавшие, однако, неизбежно законодательного рассмотрения»⁴⁰.

Таким образом, Коковцов считал, что II Дума совершенно не способна к «органической» работе. Это мнение разделяли все его коллеги по кабинету, в связи с чем правительство уже с середины апреля стало готовиться к роспуску Думы и изданию нового избирательного закона. Однако существует и другая точка зрения. Депутат второго созыва В. А. Маклаков, один из наиболее видных членов кадетской партии, впоследствии утверждал, что Дума была распущена в тот момент, когда ее законодательная работа по сути дела только началась и политическая атмосфера в ней стала меняться. «В законодательной области, на практическом деле, в работе комиссий началось воспитание Думы, изменение партийных отношений друг к другу, образование «рабочего большинства», вместо придуманной лидерами нежизненной «объединенной оппозиции». Работа открывала глаза партийным работникам с большей убедительностью, чем их затемняли руководящие статьи их газет. Если это сказывалось при обсуждении «вермишели», то насколько полнее мы бы это видели, когда очередь, наконец, дошла бы до тех важных и серьезных законов, которых все ожидали и за судьбой которых следили»⁴¹.

Мнение Маклакова, конечно, имеет сослагательное наклонение, но в некоторой степени его право на жизнь подтверждают даже те скромные результаты, которые имела законодательная деятельность II Думы по отношению к проектам Министерства финансов. Из 31 законопроекта, внесенного ведомством Коковцова за эти два с небольшим месяца, 22 были переданы на рассмотрение соответствующих комиссий (как правило, финансовой или бюджетной). Два из них успели вернуться на обсуждение общего собрания и, несмотря на сопутствующие «выступления против правительства», упомянутые выше Коковцовым, двигались к своему благополучному одобрению. Так законопроект «О продлении на 1907 г. предоставленного министру финансов полномочия по установлению временных подесятинных окладов государственного поземельного налога для богарных и необрабатываемых земель в Туркестанском крае» прошел все три чтения и был окончательно принят Думой 26 мая, а проект «О размере налога с городских недвижимых имуществ на 1907 г.» одобрен в первом и втором чтениях⁴².

Еще один проект – «Об изменении росписания средних по губерниям окладов государственного поземельного налога на десятину удобной земли и леса» – после рассмотрения в финансовой комиссии также обсуждался общим собранием. Поскольку он предусматривал повышение существовавшей



с 1884 г. ставки налога на землю, шансов на его проведение через враждебно настроенную Думу изначально было не много. Кутлер, выступавший с докладом от финансовой комиссии, указав на оскудение крестьян и готовившуюся в связи с этим аграрную реформу, заявил о несвоевременности повышения поземельного обложения и предложил законопроект отклонить. Его поддержали не только представители трудовиков, социал-демократов и эсеров, но и умеренный октябрист П. В. Синадино, подчеркнувший, что требования правительства признали несправедливыми все думские фракции. Товарищ министра финансов Н. Н. Покровский, заменявший Коковцова в этом заседании, безуспешно пытался указать на острую необходимость поддержать бюджет привлечением дополнительного дохода и на то, что по сравнению с отмененными выкупными платежами (90 млн руб. в год) налог с крестьянской земли увеличится незначительно (на 3,8 млн руб.). Левые силы отказывались признавать необходимость повышения одного налога из-за снижения другого.

Не обошлось и без демагогии. Крестьянин-трудовик А. И. Семенов заявил: «Товарищ министра финансов сказал, что нужно обложить только крестьян, а не помещиков». Ничего подобного, конечно, Покровский не говорил, проект вообще не делил землю на «крестьянскую» и «помещичью». Это не мешало эсеру М. С. Фокееву выступить в таком же ключе, как и Семенов, а социал-демократу В. Е. Мандельбергу в своей речи упомянуть о категорическом отказе давать хотя бы копейку правительству. Естественно, законопроект был в результате отклонен⁴³.

Таким образом, только три из внесенных Министерством финансов проекта дошли до обсуждения II Думой. Учитывая короткий срок существования второго созыва парламента, время, затраченное на техническую организацию его работы, рассмотрение законопроектов других ведомств и самих депутатов, а также иные факторы, на большее в тех условиях нельзя было рассчитывать. Но, по крайней мере, II Дума показала, что она готова рассматривать правительственные проекты, в том числе и «вермишельные».

Однако Совет министров должен был реагировать на тот «штурм власти», который продолжался в речах представителей кадетской и социалистических фракций. Еще в I Думе депутат С. В. Аникин под бурные аплодисменты открыто заявлял с трибуны: «Министры под шумок наших разговоров опять будут разорять наш народ на наших глазах заключением новых займов. Я думаю, что не мелочами нужно заниматься, а нужно крупное дело делать, нужно в первую голову удалить министерство Горемыкина и заменить его министерством из народа»⁴⁴. Под «мелочами» понималась, естественно, текущая законотворческая работа.

Во II Думе эта главная цель кадетов и их «союзников слева» сохранялась. Социал-демократ И. Г. Церетели опять-таки под аплодисменты дру-

гих депутатов, заявлял в ответ на правительственную декларацию: «Мы не говорим: “исполнительная власть да подчинится власти законодательной”. Мы говорим: в единении с народом, связавшись с народом, законодательная власть да подчинит себе исполнительную»⁴⁵. Допустить насильственный захват власти правительством Столыпина, естественно, не могло. Его попытки достичь соглашения с кадетами не увенчались успехом, поскольку те не решились разорвать свой союз с левыми силами. В результате II Дума была распущена и изменен избирательный закон. Законодательная программа, разработанная Советом министров в 1906–1907 гг., перешла на рассмотрение третьего созыва российского парламента.

Проведенное исследование позволяет заключить, что законопроекты, подготовленные и внесенные в I и II Думу Министерством финансов, предусматривали, главным образом, реформы в налоговой сфере, направленные на повышение источников доходов государственного бюджета, находившегося тогда в тяжелом положении. Неудача их проведения через законодательную палату объясняется преимущественно политизированным характером деятельности Дум первых созывов, а также предпочтением собранных в них сил продолжать борьбу с правительством и отказом от совместной работы.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ (проект № 16-31-01046 а2 «Жизнь и деятельность В. Н. Коковцова (по материалам российских и зарубежных архивов)»).

Примечания

- 1 Сидельников С. М. Образование и деятельность первой Государственной думы. М., 1962. С. 263.
- 2 См.: Государственная дума. Указатель к стенографическим отчетам. 1906 год. Созыв I. Сессия I. СПб., 1907. С. 244–249.
- 3 Сидельников С. М. Указ. соч. С. 274.
- 4 Революция 1905–1907 годов в России. М., 1975. С. 322.
- 5 Королева Н. Г. Первая российская революция и царизм. Совет министров России в 1905–1907 гг. М., 1982.
- 6 Там же. С. 121, 124.
- 7 Там же. С. 162.
- 8 Кризис самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1984; Власть и реформы: от самодержавной к Советской России. СПб., 1996 (второе издание – 2006).
- 9 См.: Демин В. А. Государственная дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996.
- 10 Смирнов А. Ф. Государственная дума Российской империи. 1906–1917 гг.: историко-правовой очерк. М., 1998. С. 231, 308.
- 11 См., например: Кошкидько В. Г. Формирование и функционирование представительной власти в России (1904–1907 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук. М., 2000; Его же. Взаимодействие законодательной и исполнительной власти в России в 1906 году



- (Как принимали единственный закон) // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. Вып. № 30. С. 1–9. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/30_2012koshkidko.htm (дата обращения: 25.04.2018).
- ¹² Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1276. Оп. 2. Д. 4. Л. 1 об.
- ¹³ Там же. Л. 12.
- ¹⁴ Там же. Л. 41–50 об.
- ¹⁵ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого : Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 530.
- ¹⁶ Перестановки в правительстве продолжались до начала мая. Так, А. П. Извольский был назначен главой МИД только 28 апреля 1906 г., а министр торговли и промышленности М. М. Федоров покинул свой пост 4 мая, после чего до 27 июля 1906 г. обязанности министра выполнял его товарищ А. А. Штоф.
- ¹⁷ С. Е. Крыжановский, являвшийся в то время товарищем министра внутренних дел, вспоминал : «Безобразное состояние, в котором находилось первое русское представительное собрание (первый блин – комом), зависело в известной мере и от того, что правительство бросило его на произвол судьбы. Создавая Думу, Витте не озаботился ни подготовкой программы, ни заготовлением законопроектов, хотя бы в качестве «законодательной жвачки», как любил говорить впоследствии Столыпин» (Крыжановский С. Е. Заметки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 3. С. 124). На мой взгляд, автор излишне категоричен, поскольку все, что зависело от Витте в этом смысле, тот сделал.
- ¹⁸ Гурко В. И. Указ. соч. С. 549.
- ¹⁹ Коковцов В. Н. Из моего прошлого. Воспоминания 1903–1919 : в 2 т. Париж, 1933. Т. 1. С. 164–165.
- ²⁰ Там же. С. 168–172.
- ²¹ Государственная дума. Стенографические отчеты. 1906 год. Сессия первая. СПб., 1906. Т. 1. С. 326.
- ²² Государственная дума. Указатель к стенографическим отчетам. 1906 год. Сессия первая. СПб., 1907. С. 244–249.
- ²³ РГИА. Ф. 1276. Оп. 2. Д. 4. Л. 228.
- ²⁴ Об этом проекте см. подробнее: Кошкидько В. Г. Взаимодействие законодательной и исполнительной власти... С. 1–9.
- ²⁵ Маклаков В. А. Первая Государственная дума. Воспоминания современника. 27 апреля – 8 июля 1906 г. М., 2006. С. 166.
- ²⁶ Крыжановский С. Е. Указ. соч. С. 125.
- ²⁷ Свод законов Российской империи. Т. 1, ч. 1. (изд. 1906 г.). Свод основных государственных законов. С. 20 ; Свод законов Российской империи. Т. 1, ч. 1 (изд. 1906 г.). Правила о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов росписью не предусмотренных. С. 5–6.
- ²⁸ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 543. Оп. 1. Д. 298. Л. 2 об.
- ²⁹ Там же. Л. 3 об.–6 об.
- ³⁰ Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем сенате. 1907 год. СПб., 1907. Отд. 1. С. 2591, 3766–3767.
- ³¹ Свод законов Российской империи. Т. 1, ч. 1. Свод основных... С. 25.
- ³² Собрание узаконений и распоряжений правительства... С. 198–199.
- ³³ ГАРФ. Ф. 892. Оп. 1. Д. 59. Л. 3–3 об.
- ³⁴ См.: Зайцев М. В. Министр В. Н. Коковцов и финансирование столыпинской аграрной реформы // Новый век : история глазами молодых : сб. науч. тр. аспирантов и студентов ист. фак. СГУ. Саратов, 2003. С. 48–49.
- ³⁵ Государственная дума. Указатель к стенографическим отчетам. Второй созыв. 1907 год. СПб., 1907. С. 194–196.
- ³⁶ Государственная дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 год. Сессия вторая. СПб., 1907. Т. 1. Стб. 793–809.
- ³⁷ Там же. Стб. 809–832.
- ³⁸ Российская государственная библиотека. Отдел рукописей. Ф. 126. К. 14. Дневник А. А. Киреева. 1905–1908 гг. Л. 214 об.
- ³⁹ Государственная дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 905–910.
- ⁴⁰ Коковцов В. Н. Указ. соч. Т. 1. С. 257–258.
- ⁴¹ Маклаков В. А. Вторая Государственная дума. Воспоминания современника. 20 февраля – 2 июня 1907 г. М., 2006. С. 181.
- ⁴² Государственная дума. Указатель к стенографическим отчетам. Второй созыв. 1907 год. С. 194–196, 298–305.
- ⁴³ Государственная дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. 1907 год. Сессия вторая. Т. 2. СПб., 1907. Стб. 1044–1070.
- ⁴⁴ Государственная дума. Стенографические отчеты. 1906 год. Сессия первая. Т. 1. СПб., 1906. С. 593.
- ⁴⁵ Государственная дума. Второй созыв. Стенографические отчеты. Т. 1. Стб. 126.

Образец для цитирования:

Зайцев М. В. Министерство финансов Российской империи и Государственная дума I–II созывов: взаимодействие в законодательной сфере // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2018. Т. 18, вып. 2. С. 147–155. DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-147-155.

Cite this article as:

Zaytsev M. V. Ministry of Finance of the Russian Empire and the First and Second State Dumas: Interaction in the Legislative Sphere. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2018, vol. 18, iss. 2, pp. 147–155 (in Russian). DOI: 10.18500/1819-4907-2018-18-2-147-155.