

## Взаимодействие Совета министров и представительных учреждений России в годы Первой мировой войны

*Кирилл Соловьёв*

Историография, посвящённая Государственной думе в годы Первой мировой войны и в преддверии Февральской революции, весьма обширна и имеет давнюю традицию. Как часто бывает, её зачинателями были сами депутаты, спустя десятилетия переосмыслившие свой жизненный опыт. Ключевая тема их воспоминаний – роковое столкновение власти и общественности, которое предопределило крах политической системы и жизненную трагедию большинства участников этой драмы<sup>1</sup>. С некоторыми существенными поправками данная модель была принята и в советской историографии<sup>2</sup>. Современные исследователи ищут «новые краски», возлагая, например, ответственность за эскалацию конфликта в 1915–1917 гг. на либеральную общественность<sup>3</sup> или же доказывая, что политический кризис был во многом спровоцирован «либеральной партией» российского чиновничества<sup>4</sup>.

При всём различии подходов, в любом исследовании в центре внимания – конфликт власти и общества. Действительно, сложно себе представить иную историографическую конструкцию, имея в виду динамику развития политического процесса в России в 1914–1917 гг. И всё же до Февраля 1917 г. трудно было предсказать столь стремительный распад государственных и политических институтов. Соответственно, в дореволюционный период стратегия взаимодействия между ними выстраивалась, исходя из инерционного прогноза на будущее, не предполагавшего столь скорую смену режима.

Алгоритмы сотрудничества складывались в чрезвычайных условиях военного времени, к которым приходилось приноравливаться и депутатам, и министрам. Своеобразие положения правительства в военные годы обуславливалось хотя бы тем очевидным фактом, что в сложившихся обстоятельствах

---

© 2014 г. К.А. Соловьёв

<sup>1</sup> Бубликов А.А. Русская революция. Нью-Йорк, 1918. С. 15–43; Милуков П.Н. Война и вторая революция. Пять дней революции (27 февраля – 3 марта) // Страна гибнет сегодня. Воспоминания о Февральской революции 1917 г. М., 1991. С. 3–29; Родзянко М.В. Государственная дума и февральская 1917 г. революция // Архив русской революции. Т. 6. Берлин, 1922. С. 55–59.

<sup>2</sup> Бурджалов Э.Н. Вторая русская революция. Восстание в Петрограде. М., 1967. С. 48–50, 56; Старцев В.И. Русская буржуазия и самодержавие в 1905–1917 гг. Л., 1977. С. 262–263; Кризис самодержавия. 1895–1917. Л., 1984. С. 575; Аврех А.Я. Распад третьеиюньской системы. М., 1985. С. 251–253.

<sup>3</sup> Гайда Ф.А. Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 – весна 1917 г.). М., 2003. С. 372–377.

<sup>4</sup> Куликов С.В. «Революции неизменно идут сверху...»: Падение царизма сквозь призму элитистской парадигмы // Нестор. № 11. Журнал истории и культуры России и Восточной Европы. Смена парадигм: современная русистика. Источники, исследования, историография. СПб., 2007. С. 183–185; он же. Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань, 2004. С. 394–401.

Государственная дума не могла собираться регулярно. В итоге исполнительная власть была вынуждена всё чаще прибегать к чрезвычайно-указному праву, фактически подменяя собой законодательное представительство. В июле–декабре 1914 г. в рамках этого права было принято 108 постановлений, в 1915 г. – 278, 1916 г. – 254, в январе–феврале 1917 г. – 16. (Для сравнения: за всё время существования III Думы было издано только 6 постановлений в соответствии с 87-й ст. Основных законов.) Эти меры касались самых разных проблем жизни страны (повышения налогов, установления военной цензуры и др.)<sup>5</sup>. Иными словами, сфера компетенции Совета министров как будто бы неуклонно расширялась, однако в условиях военного времени и при наличии Ставки возможностей влиять на положение вещей в стране в действительности становилось всё меньше<sup>6</sup>.

В этом противоречии была бы существенная проблема, если бы Совет министров рассматривался как более или менее авторитетный политический игрок. Однако это было не так. После 1911 г. центр власти неуклонно смещался в сторону Царского Села. Совет министров играл всё более техническую роль, не претендуя на самостоятельность. Показательно, что в августе 1915 г., спустя практически десять лет после образования «объединённого» правительства, А.В. Кривошеин в разговоре с будущим министром внутренних дел А.Д. Протопоповым заметил, что на месте главы «кабинета» он немедленно бы внёс в Думу законопроект о «единстве Совета министров»<sup>7</sup>.

Правительство по преимуществу занималось «законодательной вермишелью», на которую у депутатов времени не оставалось. Об этой специфике деятельности Совета министров красноречиво свидетельствуют его особые журналы, большая часть которых посвящена сугубо частным вопросам<sup>8</sup>. Это явно контрастировало с положением вещей до 1911 г. Так, в 1909 г. подобных журналов было 313<sup>9</sup>, 1910 г. – 231<sup>10</sup>, 1915 г. – 1 083<sup>11</sup>, 1916 г. – 1 452<sup>12</sup>. Как раз для рассмотрения частных проблем в 1909 г. был создан так называемый Малый совет, состоявший из товарищей руководителей ведомств. Однако в период Первой мировой войны он собирался сравнительно редко. В итоге основное бремя работы ложилось на министров, и высшая правительственная коллегия Российской империи была вынуждена собираться чаще, чем прежде<sup>13</sup>. В 1916 г., в период премьерства Б.В. Штюрмера, неформальная, в сущности, важнейшая часть заседаний Совета министров практически сошла на нет. Н.Н. Покровский впоследствии говорил, что высшая правительственная коллегия всё более

---

<sup>5</sup> Государственная дума Российской империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2009. С. 685–686.

<sup>6</sup> *Флоринский М.Ф.* Кризис государственного управления в России в годы Первой мировой войны. Л., 1988. С. 203. См. также: *Ганелин Р.Ш., Флоринский М.Ф.* Российская государственность и Первая мировая война // 1917 год в судьбах России и мира. Февральская революция: от новых источников к новому осмыслению. М., 1997. С. 7–37.

<sup>7</sup> РГАЛИ, ф. 389, оп. 1, д. 45, л. 12 об.

<sup>8</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. 1914 год. М., 2006. С. 658–684; 1915 год. М., 2008. С. 617–705; 1916 год. М., 2008. С. 626–748.

<sup>9</sup> Там же. 1909 год. М., 2000. С. 547–592.

<sup>10</sup> Там же. 1910 год. М., 2001. С. 461–486.

<sup>11</sup> Там же. 1915 год. С. 617–705.

<sup>12</sup> Там же. 1916 год. С. 626–748.

<sup>13</sup> Падение царского режима: Стенографические отчёты допросов и показаний, данных в 1917 г. Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства. Т. 4. М.; Л., 1925. С. 11.

напоминала ему прежний Комитет министров, который «пропускал» малозначимые законопроекты, утверждал кредиты, а политические вопросы не обсуждал<sup>14</sup>. Характерно, что и Горемыкин, и Штюмер были «беспристрастными» председателями, которые вели себя крайне пассивно на заседаниях Совета министров и в ход обсуждения тех или иных (преимущественно технических) вопросов вмешивались редко<sup>15</sup>.

Многие руководители ведомств назначались (или же сохраняли свои должности) без учёта мнения премьера, а иногда даже вопреки ему. Горемыкину приходилось «терпеть» Н.А. Маклакова в кресле министра внутренних дел<sup>16</sup>. А.Н. Хвостов и кн. В.Н. Шаховской стали министрами, несмотря на возражения того же Горемыкина<sup>17</sup>. Б.В. Штюмер настаивал на увольнении министра земледелия А.Н. Наумова и министра народного просвещения П.Н. Игнатьева, но император ему в этом отказал со словами: «Прошу в область моих распоряжений не вмешиваться»<sup>18</sup>. Новый премьер А.Ф. Трепов безуспешно добивался отставки А.Д. Протопопова и кн. В.Н. Шаховского<sup>19</sup>. Естественно, министрам не сделовало обязательно придерживаться общего политического курса. Принципы их отбора были весьма своеобразными. По словам П.Л. Барка, «встав на путь персональной политики, государь искал в своих новых сотрудниках простых исполнителей его повелений и к этой роли более всего подходили люди пассивные и не выдающиеся»<sup>20</sup>. Таким образом, правительство всё более деполитизировалось, решая исключительно технические задачи.

При этом министры должны были взаимодействовать с Думой. Это становилось всё сложнее по ряду причин. К лету 1915 г. в Таврическом дворце произошла существенная перегруппировка сил. Нет смысла подробно останавливаться на проблеме формирования Прогрессивного блока в нижней палате: этому сюжету посвящено немало работ отечественной и зарубежной историографии<sup>21</sup>. Однако следует подчеркнуть, что в августе 1915 г. в Думе впервые сформировалось большинство, причём оппозиционное.

Изменилось и положение Государственного совета. Оно было связано с новым раскладом сил в верхней палате, который стал вполне очевиден также к лету 1915 г. Большинство, на которое всегда могла рассчитывать верховная власть, оказалось уже не столь предсказуемым. Летом 1915 г. началось брожение даже в правой группе Государственного совета. Некоторые (В.М. Урусов, А.Н. Наумов, С.И. Зубчанинов и др.) подумывали о том, чтобы выйти из её состава<sup>22</sup>. Многие члены верхней палаты присоединились к Прогрессивному блоку. По оценке депутата Думы Н.В. Жилина, 26 членов Государственного совета вошли в блок, шесть были готовы их поддержать, а 34 втайне склонялись к

<sup>14</sup> Там же. Т. 5. М.; Л., 1926. С. 337–338.

<sup>15</sup> Там же. Т. 6. М.; Л., 1926. С. 156.

<sup>16</sup> Там же. Т. 7. М.; Л., 1927. С. 125.

<sup>17</sup> Там же. Т. 3. М.; Л., 1925. С. 317–318.

<sup>18</sup> Наумов А.Н. Из уцелевших воспоминаний, 1868–1917. Кн. 2. N.Y., 1955. С. 430.

<sup>19</sup> Шаховской В.Н. «Sic transit Gloria mundi» (Так проходит слава мирская), 1893–1917. Париж, 1952. С. 192.

<sup>20</sup> Барк П.Л. Воспоминания // Возрождение. 1966. № 176. С. 93.

<sup>21</sup> Черменский Е.Д. История СССР. Период империализма. М., 1965. С. 501, 503; Старцев В.И. Указ. соч. С. 262–263; Аврех А.Я. Указ. соч. С. 252–253; Вишневски Э. Либеральная оппозиция в России накануне Первой мировой войны. М., 1994. С. 184–188; Власть и реформы. От самодержавия к советской России. СПб., 1996. С. 615–616; Гайда Ф.А. Указ. соч. С. 101–154.

<sup>22</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1031, л. 672.

этому решению<sup>23</sup>. Осенью 1915 г. состоялись выборы в Государственный совет. Результаты кампании в корне изменили расстановку сил. Если до выборов преимущество было у противников Прогрессивного блока (99 против 89 голосов), то теперь большинство получили как раз его представители (100 против 90). При этом Государственный совет пополнился такими яркими фигурами, как А.И. Гучков, кн. Е.Н. Трубецкой, П.П. Рябушинский<sup>24</sup>. 26 ноября последовало назначение в Государственный совет пяти новых членов консервативного направления: бывших губернаторов Н.П. Муратова и А.А. Римского-Корсакова, а также Н.П. Гарина, кн. Н.Д. Голицына, И.С. Крашенинникова. В свою очередь, некоторые назначенные члены верхней палаты, которых вполне обоснованно подозревали в членстве в Прогрессивном блоке, всячески отреклись от него. Так, согласно сообщениям «Биржевых ведомостей», кн. А.Д. Оболенский утверждал: «Нам нет надобности выходить из состава Прогрессивного блока, ибо мы в его состав никогда не входили»<sup>25</sup>. Тем не менее Государственный совет нельзя было считать столь же «благонадёжным», как раньше.

Немало зависело от председателя «высокого собрания». У многих верхняя палата как раз ассоциировалась с её «спикером» – М.Г. Акимовым, который скончался вскоре после начала войны, 9 августа 1914 г. Председателем Государственного совета 15 июля 1915 г. стал А.Н. Куломзин. По мнению А.А. Поливанова, это назначение стало своего рода компромиссом. Верховная власть боялась «раздразнить» правых, выдвинув «конституционалиста» И.Я. Голубева. Куломзин же, умело маневрировавший между противоположными флангами, должен был стать для всех членов высокого собрания более или менее приемлемой кандидатурой<sup>26</sup>. Впрочем расчёт не вполне оправдался. Правым новый председатель казался чересчур радикальным и настоящим оппозиционером<sup>27</sup>.

Верховная власть делала все для того, чтобы Государственный совет вернулся к предписанной ему роли охранителя закона и порядка. В начале ноября 1916 г. товарища председателя Государственного совета И.Я. Голубева вызвали в Царское Село, где императрица отчитала его за характер прений в верхней палате<sup>28</sup>. К декабрю 1916 г. был намечен новый председатель верхней палаты – бывший министр юстиции, человек крайне правых убеждений И.Г. Щегловитов. Как раз тогда в беседе с А.Д. Протопоповым он вполне обоснованно жаловался на «полевение» верхней палаты. По оценке Щегловитова, чтобы в Государственном совете вновь установилась гегемония правых, необходимо назначить к присутствию 15 благонадёжных лиц<sup>29</sup>. В январе 1917 г. император, вняв совету нового председателя, сменил 17 назначенных к присутствию членов Государственного совета, что смутило даже членов правой группы<sup>30</sup>. В итоге положение вещей в верхней палате действительно существенно изменилось. По сведениям Ю.А. Иксуля фон Гильдебандта, «в Государственном

---

<sup>23</sup> Там же, д. 1037, л. 1918.

<sup>24</sup> Милоков П.Н. Общественное мнение, парламенты и правительства союзников // Ежегодник газеты «Речь» на 1915 г. Пг., 1915. С. 286.

<sup>25</sup> Милоков П.Н. Воспоминания: В 2 т. Т. 2. М., 1990. С. 289.

<sup>26</sup> Поливанов А.А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника, 1907–1916. М., 1924. С. 168–169.

<sup>27</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1052, л. 405.

<sup>28</sup> Там же, д. 1059, л. 954.

<sup>29</sup> Падение царского режима... Т. 4. С. 56.

<sup>30</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1068, л. 25.

совете образовалось крепкое “зубровое большинство”, с храброй бестактностью идущее на конфликт с Государственной думой»<sup>31</sup>.

Правда, и теперь на Мариинский дворец правительство не могло полностью положиться. Протопопов рассчитывал на обновлённый состав верхней палаты и на самого Щегловитова. Однако возможность председателя влиять на позицию Государственного совета была довольно ограниченной. Это касалось, в том числе, и правой группы, казалось бы, более других прислушивавшейся к настроениям «высших сфер». Так, в январе 1917 г. её председателем стал А.Ф. Трепов, чему Щегловитов безуспешно пытался помешать<sup>32</sup>.

Таким образом, в годы Первой мировой войны ставились под сомнение прежние стереотипные представления о высших государственных учреждениях России. Совет министров самостоятельно «законодательствовал», не обладая при этом политической волей и программой действий, в Думе впервые образовалось большинство, Государственный совет стал значительно более оппозиционным. Следовательно, всё чаще «отказывали» прежние алгоритмы принятия решений. При этом сохранялись и даже обострялись проблемы довоенных лет. Теперь в ещё большей степени, чем раньше, сказывалась дисперсность российской «политической элиты». И думские фракции, и группы Государственного совета, и Совет министров не были однородными.

Как отмечалось выше, это относилось и к правительству, в котором видное место занимали сторонники плотного взаимодействия с депутатским корпусом. Они «вели свою игру», неприемлемую для многих их коллег. А.В. Кривошеин, С.Д. Сазонов, П.А. Харитонов и другие находились в тесной связи с представителями общественности, поддерживали контакты с оппозицией, иногда согласовывали с ней свои действия. У них постепенно складывалось убеждение, что состав кабинета должен соответствовать настроениям, господствовавшим в общественных кругах и, в частности, в Государственной думе. Эта точка зрения не находила поддержки у ряда министров, в том числе и у председателя Совета министров И.Л. Горемыкина. Руководители ведомств, принадлежавшие к сторонникам компромисса с представителями оппозиции, настаивали на удалении из правительства своих оппонентов. В мае 1915 г. А.В. Кривошеин разработал несколько вариантов состава кабинета, который должен был включать и представителей общественности. Согласно одному из этих вариантов, Совет министров следовало возглавить П.А. Харитонову, согласно двум другим – самому Кривошеину<sup>33</sup>.

В этой связи кажется вполне естественным, что, по сведениям П.Н. Милюкова, первоначальная инициатива образовать Прогрессивный блок исходила не от думских, а от правительственных кругов (как раз от Кривошеина, чьим «маклером» в Думе был П.Н. Крупенский). Неслучайно, что фамилия министра земледелия «всплыла» первой, когда депутаты подняли вопрос о составе будущего правительства «общественного доверия»<sup>34</sup>. Об особой роли Кривошеина при формировании Прогрессивного блока писал и бывший министр торговли и промышленности кн. В.Н. Шаховской<sup>35</sup>.

Первые шаги к становлению думского большинства предполагали и преобразование Совета министров. В июне 1915 г. по инициативе С.Д. Сазонова

<sup>31</sup> Там же, д. 1070, л. 93.

<sup>32</sup> Падение царского режима... Т. 4. С. 460.

<sup>33</sup> Кризис самодержавия в России, 1895–1914. Л., 1984. С. 553–554.

<sup>34</sup> Там же. С. 180.

<sup>35</sup> Шаховской В.Н. Указ. соч. С. 113.

П.Л. Барк, А.В. Кривошеин, С.В. Рухлов и П.А. Харитонов поставили вопрос о немедленном созыве Думы и изменении состава правительства. Они передали своё прошение Горемыкину, который должен был представить его императору. Горемыкин в личном разговоре с царём поддержал инициативу коллег. В итоге были уволены военный министр В.А. Сухомлинов, министр юстиции И.Г. Щегловитов, министр внутренних дел Н.А. Маклаков и обер-прокурор Святейшего Синода В.К. Саблер<sup>36</sup>.

На заседании Совета министров в Ставке 13 июня 1915 г. обсуждались кандидатуры будущих министров. В качестве альтернативы И.Г. Щегловитову в должности министра юстиции рассматривались А.А. Хвостов и сенатор П.Н. Милютин. Причём за первого выступал сам Горемыкин, что существенно повышало его шансы. Замену обер-прокурору Синода Саблеру видели в А.Д. Самарине. Сразу же после этого совещания Горемыкина принял император, одоббивший кандидатуры и Самарина, и Хвостова<sup>37</sup>. При этом инициаторы кадровых перемещений ожидали и скорой отставки самого премьера, полагая, что лучшим кандидатом на этот пост является Кривошеин. Одновременно многие министры доказывали необходимость компромисса с формировавшимся думским большинством – Прогрессивным блоком. Принципиальным же противником этого оставался Горемыкин.

Спустя некоторое время, уже в августе 1915 г., на квартире государственного контролёра П.А. Харитонova уже члены Прогрессивного блока провели частное совещание с некоторыми из министров, которые во многом приняли программу оппозиции, согласившись даже с идеей образования «правительства общественного доверия»<sup>38</sup>. В итоге по предложению Кривошеина кабинет принял резолюцию, которая гласила, что «намеченная Прогрессивным блоком программа не встречает серьёзных возражений, но Совет министров, не будучи в своём нынешнем составе единодушным, не может брать на себя задачу её осуществления». Горемыкин, вопреки всем ожиданиям, не стал возражать, но ещё более, нежели прежде, настаивал на скорейшем роспуске Думы<sup>39</sup>.

Дума была распущена, состав правительства сменился, но политически монолитным оно не стало. Впрочем, и новые министры стремились к взаимодействию с депутатским корпусом. Ведь в годы войны деятельность Думы не сводилась к эффектным демонстрациям, разоблачительным выступлениям лидеров оппозиции и попыткам сформировать «правительство общественного доверия». Взаимоотношения депутатов и чиновников чаще всего касались рутинных вопросов законотворчества. Как и в довоенное время, министров, прежде всего, волновали бюджетные полномочия нижней палаты, позволявшие депутатам в ряде случаев диктовать свою волю высшей бюрократии (конечно, в данном случае речь шла только об «обыкновенном бюджете», так как военные расходы утверждались особым порядком).

При этом в правительстве с подозрением относились к народным избранникам. По сведениям весьма информированного экономиста, общественного

---

<sup>36</sup> По сведениям Г. Шавельского, эти кадровые решения были приняты под давлением вел. кн. Николая Николаевича и кн. В.Н. Орлова (*Шавельский Г. Воспоминания последнего протопресвитера русской армии и флота. М., 2010. С. 250*).

<sup>37</sup> *Поливанов А.А. Из дневников и воспоминаний... С. 134–135.*

<sup>38</sup> *Клячко Л.М. Повести прошлого. Л., 1929. С. 53.*

<sup>39</sup> *Поливанов А.А. Девять месяцев во главе Военного министерства (13 июня 1915 г. – 13 марта 1916 г.) // Вопросы истории. 1994. № 2. С. 129.*

деятеля (а также зятя председателя бюджетной комиссии Думы М.М. Алексеенко) П.П. Мигулина, и в сентябре 1914 г. правительство предпочитало не созывать нижнюю палату, как раз опасаясь доминирования оппозиции в Таврическом дворце. Следовательно, ему приходилось всё чаще прибегать к 87-й ст. Основных государственных законов, т.е. чрезвычайно-указному праву<sup>40</sup>. И всё же оттягивать созыв Думы до окончания войны не представлялось возможным, хотя бы потому, что бюджет принять по 87-й ст. было нельзя. При этом было очевидно, что перед депутатами надо ставить серьёзные задачи. В противном случае их деятельность может приобрести деструктивный характер. Иными словами, правительству следовало сформировать «повестку дня» будущих заседаний, фактически представив программу преобразований. В этой связи в декабре 1914 г. министр земледелия Кривошеин склонялся к мысли о внесении в нижнюю палату законопроекта о введении в России подоходного налога. Мигулин же предлагал ему провести через Думу, вопреки действовавшим правовым нормам, военные расходы<sup>41</sup>.

Однако правительство, лишь носившее имя «объединённого», оказалось не в силах вести за собой депутатов. Повестка будущей сессии не была предпринята, и министры опасались созыва депутатов. «Боятся запросов, обструкции со стороны социал-демократов (ареста) и т.д. С другой стороны, хочется провести бюджет и одобрение налогов, проведённых по 87 ст.», – писал Мигулин Алексеенко 12 декабря 1914 г.<sup>42</sup> Этот страх свидетельствовал в пользу Думы: с ней считались и в ней нуждались.

Ещё до открытия сессии, 26 января 1915 г., прошло частное совещание комиссии по военным и морским делам. На нём присутствовали и многие министры, которые в большинстве своём были готовы к сотрудничеству с депутатами. Согласно воспоминаниям П.Н. Милюкова, исключение составили руководитель военного ведомства В.А. Сухомлинов и министр внутренних дел Н.А. Маклаков, выступление которого отличалось особой грубостью и резкостью. И.Л. Горемыкин получил записку от председателя Думы М.В. Родзянко с просьбой хоть как-нибудь смягчить всеобщее «отвратительное впечатление». Премьер согласился с этим и произнёс в конце несколько примирительных слов<sup>43</sup>.

Очевидно, большинство руководителей ведомств рассчитывало на поддержку нижней палаты. На открытии сессии присутствовали все министры, которые давали объяснения по статьям бюджета. Один из депутатов писал 27 января 1915 г.: «Министерства с нами были очень милы и любезны. Некоторые из наших, конечно, левых, всё же их понемножку за пейсы драли и правды было много высказано, но так как это было общение Думы с правительством, то весь вечер был проведён в духе примирительном. Министры давали на многие вопросы объяснения и даже во многом винулись и много заявлений приняли к делу»<sup>44</sup>.

Как и было изначально договорено, январская сессия оказалась скоротечной. Однако диалог между министрами и депутатами после её завершения продолжился. В период премьерства И.Л. Горемыкина переговоры с народными

<sup>40</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 996, л. 1509.

<sup>41</sup> Там же, д. 1000, л. 1985.

<sup>42</sup> Там же, д. 1001, л. 204.

<sup>43</sup> Милюков П.Н. Воспоминания. Т. 2. С. 166–167.

<sup>44</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1012, л. 230.

избранниками от имени правительства чаще всего вёл А.В. Кривошеин<sup>45</sup>, который в частных беседах выступал в пользу расширения контрольных функций нижней палаты. В феврале 1915 г. он даже поставил в правительстве вопрос об установлении думского контроля над деятельностью правительственной администрации. По его мнению, это было необходимым условием победы<sup>46</sup>.

Но и в период продолжительного перерыва между думскими заседаниями с депутатами приходилось считаться опять же в силу хотя бы бюджетных полномочий нижней палаты. 15 октября 1915 г. октябрист И.И. Дмитрюков писал кн. А.Д. Оболенскому: «Думу созвать не хотят, снисходят только до созыва на 3 дня для приложения штемпеля к бюджету. Но И.Л. [Горемыкин] ошибается, он нас не заставит рассматривать бюджет “без рассмотрения”. А бюджет в этом году заслуживает самого серьёзного внимания в доходной его части, ибо иначе нам грозит банкротство»<sup>47</sup>. Нижняя палата, всё более чувствуя свою силу, не желала в данном случае идти на уступки правительству. 18 октября 1915 г. председатель бюджетной комиссии Алексеенко полагал, что ускоренное рассмотрение государственной сметы – вопрос скорее политический, который едва ли будет решён фракциями в положительном смысле<sup>48</sup>. Депутаты постановили рассматривать бюджетные вопросы обычным порядком. Канцелярия Думы получила распоряжение составлять большие доклады и ставить их на рассмотрение в комиссии<sup>49</sup>. Министры, как и прежде, являлись на заседания бюджетной комиссии, которые случались нечасто<sup>50</sup>. С 15 сентября по 30 ноября 1915 г. прошло только четыре заседания<sup>51</sup>.

Работа бюджетной комиссии активизировалась в декабре. Министры и тогда не забывали посещать её заседания и давали депутатам пространные объяснения по всем вопросам, интересовавшим народных избранников, и тем самым демонстрировали свою готовность к сотрудничеству. 16 декабря в работе бюджетной комиссии принимал участие министр внутренних дел А.Н. Хвостов, явившийся в Таврический дворец со всеми заместителями. Показательно, что, подчёркивая своё положение депутата Думы, он вошёл не через министерский павильон, подобно прочим министрам, а через главный вход. Сославшись на болезнь, Хвостов предоставил слово своим заместителям. Это заседание вызвало большой интерес среди народных избранников. Громадная «тринадцатая» комната не вместила всех желавших участвовать в обсуждении сметы Министерства внутренних дел. В итоге заседание перенесли в Полуциркульный зал. На следующий день в бюджетной комиссии выступал министр путей сообщения А.Ф. Трепов<sup>52</sup>.

Думская сессия должна была открыться в самое ближайшее время, но пока никто не знал, как долго она продлится. На заседании Совета министров 11 января 1916 г. И.Л. Горемыкин поставил об этом вопрос. По его мнению, проблеме следовало обсудить с представителями нижней палаты. Большинство министров высказалось резко против всяких переговоров с депутатским корпусом, считая, что само правительство должно было установить сроки работы Думы.

<sup>45</sup> Клячко Л.М. Указ. соч. С. 51.

<sup>46</sup> Палеолог М. Царская Россия во время мировой войны. М., 1991. С. 157–158.

<sup>47</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1035, л. 1712.

<sup>48</sup> Там же, л. 1738.

<sup>49</sup> Там же, л. 1770.

<sup>50</sup> Там же, д. 1036, л. 1807.

<sup>51</sup> Там же, д. 1039, л. 2129.

<sup>52</sup> Поливанов А.А. Девять месяцев... С. 139–140.



Особенно категоричным оказался министр финансов П.Л. Барк. Согласно воспоминаниям А.Н. Наумова, в высказываниях сторонников ограничить думскую сессию месяцами, а то и днями, сквозило желание по возможности избежать депутатской критики. Правительство приняло решение оставить нижней палате месяц на обсуждение законодательных проблем: с 5 февраля по 5 марта<sup>53</sup>.

В итоге пришлось решать этот вопрос не Горемыкину. 18 января 1916 г. он был отправлен в отставку. Увольнение премьера некоторым представителям общественности показалось победой сил, рассчитывавших на взаимодействие с представительными учреждениями<sup>54</sup>. Действительно, на заседании Совета министров 22 января 1916 г., где председательствовал уже Б.В. Штюрмер, было принято решение в скором времени созвать Думу, при этом никак не ограничив длительность сессии<sup>55</sup>.

Правительство шло на уступки, рассчитывая на ответные шаги со стороны депутатов. В конце января 1916 г. министр внутренних дел А.Н. Хвостов проводил консультации с лидерами Прогрессивного блока о перспективах его взаимодействия с обновлённым правительством. При этом Хвостов интересовался: будут ли депутаты на своих пленарных заседаниях ставить вопрос о Г.Е. Распутине. Тогда же министру внутренних дел не удалось договориться о присутствии членов Думы на рауте на квартире нового премьера Б.В. Штюрмера. Однако последний всё же встретился с М.В. Родзянко и переговорил с некоторыми влиятельными депутатами, в том числе и с И.В. Годневым<sup>56</sup>.

Дума заседала существенно меньше, чем в довоенные годы. Соответственно, круг значимых вопросов, обсуждавшихся в нижней палате, был сравнительно невелик. Депутатам он казался явно недостаточным. П.А. Велихов писал брату 11 мая 1916 г.: «Готового законодательного материала нет, кроме закона об уравнивании крестьян, который собственно только подтверждает закон 5 октября 1906 г., проведённый по 87 ст. “Приход” проваливают. Волостного земства не хочет Государственный совет. Городовое положение придётся ещё проталкивать в комиссии и вряд ли успеем кончить»<sup>57</sup>.

Однако законодательство – не единственная сфера приложения усилий депутатов. Дума в лице своего председателя М.В. Родзянко пыталась добиться от императора кадровых изменений в правительстве. В письме Александре Фёдоровне от 25 июня 1916 г. Николай II отмечал, что Родзянко болтал всякую «чепуху»: предлагал заменить Штюрмера Григоровичем, Трепова Б.Д. Воскресенским, Шаховского А.Д. Протопоповым<sup>58</sup>. В сентябре 1916 г. последний стал министром внутренних дел.

В высшей степени показательно, что назначение Протопопова общественность встретила с энтузиазмом. Нового министра приветствовали все ведущие периодические издания – от «Речи» до «Нового времени». На бирже даже повысился курс акций. В этом кадровом решении императора виделась обнадеживавшая готовность к диалогу с обществом<sup>59</sup>. 5–9 октября 1916 г. в Москве на квартире А.И. Коновалова проходили конспиративные совещания, которые

---

<sup>53</sup> Наумов А.Н. Указ. соч. С. 425.

<sup>54</sup> Там же. С. 357–358.

<sup>55</sup> Там же. С. 435.

<sup>56</sup> Падение царского режима... Т. 6. С. 322–323.

<sup>57</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1055, л. 117.

<sup>58</sup> Переписка Николая и Александры Романовых, 1916 г. Т. 4. М.; Л., 1926. С. 342.

<sup>59</sup> Мельгунов С.П. На путях к дворцовому перевороту. Париж, 1979. С. 56–57.

оценивали назначение Протопопова как «колоссальную победу общественности, о которой несколько месяцев тому назад трудно было мечтать». По словам А.И. Коновалова, «капитулируя перед обществом, власть сделала колоссальный, неожиданный скачок... Для власти эта капитуляция почти равносильна акту 17 октября. После министра-октябриста не так уж страшен будет министр-кадет. Быть может, через несколько месяцев мы будем иметь министерство Милюкова и Шингарёва. Всё зависит от нас, всё в наших руках». Столь же оптимистично был настроен и А.И. Гучков: «У Протопопова хорошее общественное и политическое прошлое. Оно – целая программа, которая обязывает»<sup>60</sup>. Пожалуй, единственное исключение составил Родзянко, который оценил Протопопова как ренегата<sup>61</sup>. Однако бывший товарищ председателя Думы продолжал регулярно появляться в Таврическом дворце и консультироваться с депутатами (в том числе и с самим Родзянко)<sup>62</sup>. Впрочем, и некоторые депутаты посещали Протопопова, правда, всячески скрывая свои визиты к нему от коллег<sup>63</sup>.

Протопопов не порывал старых знакомств. О готовившейся речи В.М. Пуришкевича, направленной как раз против него, он узнал от П.Н. Крупенского<sup>64</sup>, с которым был знаком ещё со времён учебы в кавалерийской школе. Уже после Февральской революции бывший министр внутренних дел рассказывал Чрезвычайной следственной комиссии: «Он бегал ко мне, и я к нему ездил. Он быстрый человек, всегда больше всех знает»<sup>65</sup>. Складывались и новые связи. Протопопов продолжил традиционный министерский курс, направленный на поддержку крайне правых. Они, как и прежде, получали субсидии от МВД. Так, по сведениям Протопопова, Н.Е. Маркову было выдано около 40 тыс. руб. только за время его министерства<sup>66</sup>.

Министры, вне зависимости от своих личных взглядов и предпочтений, с большим вниманием относились к контактам с депутатским корпусом. Это относилось и к главе правительства. Показательно, что вскоре после своего назначения И.Л. Горемыкин искал встречи с Родзянко, а не наоборот. Аналогичным образом вёл себя Б.В. Штюрмер. А.Ф. Трепов, став премьером, тоже встретился с председателем Думы для откровенного разговора<sup>67</sup>. Очевидно, желая понравиться депутатам, новый глава правительства сказал о своём отрицательном отношении к Протопопову и о готовности требовать его отставки<sup>68</sup>. К 19 ноября готовилась декларация нового премьер-министра. Характерно, что Трепов согласовал её с председателем Думы. Тем не менее во время выступления главы правительства левые подняли шум, чтобы заглушить его речь<sup>69</sup>. При этом декларацию критиковали не только те, кто решился на обструкцию. Ситуация могла бы окончательно выйти из-под контроля, если бы Трепов не запретил А.Д. Протопопову выступать в Думе в качестве министра внутренних дел<sup>70</sup>.

---

<sup>60</sup> Там же. С. 58.

<sup>61</sup> Падение царского режима... Т. 7. С. 143–144.

<sup>62</sup> Там же. С. 145.

<sup>63</sup> [Жевахов Н.Д.] Воспоминания товарища обер-прокурора Св. Синода князя Н.Д. Жевахова. СПб., 2007. С. 238.

<sup>64</sup> Падение царского режима... Т. 1. М.; Л., 1924. С. 122–123.

<sup>65</sup> Там же. С. 123.

<sup>66</sup> Там же. С. 124.

<sup>67</sup> Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной думе. М., 2001. С. 156.

<sup>68</sup> Савич Н.В. Воспоминания. СПб.; Дюссельдорф, 1993. С. 184.

<sup>69</sup> Там же. С. 165–166.

<sup>70</sup> Там же. С. 166.

К этому моменту у нового премьера имелся весьма противоречивый опыт работы с депутатами. В начале ноября 1916 г., будучи ещё только министром путей сообщения, он ездил в Думу с просьбой приостановить нападки на правительство, пока сменяются руководители ведомств. Очевидно, ему в этом вопросе удалось достичь договорённости с лидерами Прогрессивного блока<sup>71</sup>. Примерно тогда же он был приглашён на заседание комиссии по военным и морским делам. В повестке дня стоял вопрос о Мурманской железной дороге, который в итоге так и не обсудили. Депутаты левых фракций (социал-демократы, трудовики и даже прогрессисты) будущему премьер-министру фактически не дали говорить. Кадеты, не принимавшие участие в этой демонстрации, тем не менее вполне одобряли её: «Мы показали ему этим, что на посту председателя Совета министров он для нас неприемлем». Это было вполне характерным для конца 1916 г. Тогда договорённости перемежались конфликтами, острота которых, казалось бы, исключала возможность для взаимодействия. Во время «парламентского штурма» в ноябре 1916 г. министры, не желая быть объектами беспощадной критики со стороны депутатов, на заседаниях Думы чаще всего отсутствовали. Депутат гр. В.А. Бобринский задавался вопросом: «Неужели же у них явится наглости, чтобы явиться сюда». В.А. Маклаков на это отвечал: «Либо мы, либо они. Вместе наша жизнь невозможна»<sup>72</sup>.

Трепов, видимо, полагал иначе и в дальнейшем призывал хотя бы к временному компромиссу с представительными учреждениями. В декабре 1916 г. он предложил императору распустить Думу и вновь собрать её уже 19 января 1917 г., тем самым продемонстрировав готовность правительства к диалогу даже с самой оппозиционной частью российской общественности. Если же и в январе депутаты будут продолжать «осаду» действовавшей власти, то лишь в этом случае их следовало бы немедленно и уже окончательно распустить<sup>73</sup>. От сотрудничества с депутатами в деле законотворчества министры не отказывались. Политический же диалог Думы и правительства был технически невозможен. А именно на нём настаивали народные избранники. В итоге ситуация становилась тупиковой.

Конец 1916 г. многим напоминал конец времён. «Мы накануне таких событий, которых ещё не переживала мать Святая Русь, и нас ведут в такие дебри, из которых нет возврата... Необходимо принять быстро некоторые меры, чтобы спасти положение», — писал М.В. Родзянко кн. А.Б. Куракину 26 декабря 1917 г.<sup>74</sup> На следующий день В.А. Маклаков так определял характер и масштабы переживаемой катастрофы: «У нас всё время говорят о назревающей или, вернее, уже совершенно созревшей революции, но внешних признаков её пока нет. Это может казаться загадочным, а правым оптимистам внушает даже уверенность, что никакой революции и не будет. Но бесспорно то, что сейчас в умах и душах русского народа происходит самая ужасная революция, какая когда-либо имела место в истории. Это не революция, это — катастрофа: рушится целое вековое миросозерцание, вера народа в Царя, в правду его власти, в её идею как Божественного установления. И эту катастрофическую революцию в самых сокровенных глубинах душ творят не какие-нибудь злонамеренные

<sup>71</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1059, л. 958.

<sup>72</sup> Глинка Я.В. Указ. соч. С. 155.

<sup>73</sup> Переписка Николая и Александры Романовых, 1916–1917 гг. Т. 5. М.; Л., 1927. С. 186–187.

<sup>74</sup> ГА РФ, ф. 102, оп. 265, д. 1055, л. 210.

революционеры, а сама обезумевшая, влекомая каким-то роком власть. Десятилетия напряжённейшей революционной работы не могли бы сделать того, что сделали последние месяцы, последние недели роковых ошибок власти». В итоге, по мнению Маклакова, правительство оказалось в абсолютном одиночестве, лишённое каких-либо «точек опоры», какой-либо социальной поддержки: «Сейчас это уже не мощная историческая сила, а подточенный мышами, внутри высохший, пустой ствол дуба, который держится только силой инерции, до первого страшного толчка. В 1905 г. вопрос шёл только об упразднении самодержавия, но престиж династии всё ещё стоял прочно и довольно высоко. Сейчас рухнуло именно это – престиж, идея, вековое народное мирозерцание, столько же государственное, сколько и религиозное»<sup>75</sup>.

Столь значимые «тектонические сдвиги», которые переживала Россия, требовали решимости от оппозиции. «Довольно терпения!.. Мы истощили своё терпение, – пересказывал слова кадетов французский посол М. Палеолог. – Впрочем, если мы не перейдём скоро к действиям, массы перестанут нас слушать»<sup>76</sup>. Однако в чём должны заключаться эти решительные действия – далеко не всем было понятно. Ещё в конце декабря 1916 г. Маклаков отмечал, что Россия была единодушна лишь в одном: «в жгучей ненависти к правительству». При этом «в смысле способности к активной реализации этой ненависти, в смысле организации, достигнуто всё ещё слишком мало»<sup>77</sup>. Иными словами, депутаты не могли ясно обозначить, какие формы должно было принять будущее противостояние с правительством.

Министры, в большинстве своём, опасались Думы, но отнюдь не отказывались от взаимодействия с ней. Депутаты чаще всего не испытывали симпатии к руководителям ведомств, но были готовы к сотрудничеству с ними. Но, как и до 1914 г., речь могла идти лишь о договорённостях с отдельными министрами, а не с правительством в целом. Оно отсутствовало как самостоятельный фактор политической жизни. Эта проблема усугубилась в годы войны, когда правительство было вынуждено «поделиться» своими полномочиями со Ставкой. Конечно, не существовало программы, которую бы Совет министров представлял. Это входило в диссонанс с теми тенденциями, которые имели место в Думе и даже в Государственном совете. В годы войны представительные учреждения приобрели хоть и «терявшееся в очертаниях», но всё же политическое лицо. Министры и депутаты говорили, в сущности, на разных языках. Руководители ведомств, чья сфера компетенции в условиях войны постоянно сужалась, ставили перед депутатами вполне конкретные, в сущности, технические вопросы законотворчества. Отвечая на них, народные избранники непременно выходили на политические сюжеты. Вместе с тем круг проблем, обсуждавшихся в Думе, был весьма ограничен, а, соответственно, немногие вопросы, выносившиеся на рассмотрение депутатов, весьма часто политизировались. В сложившихся обстоятельствах конфликт правительства и представительных учреждений был предreshён институционально. Стороны оказались готовы к диалогу, нередко добивались частных договорённостей, но при этом расходились врагами.

---

<sup>75</sup> Донесения Л.К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 гг. // Вопросы истории. 2000. № 3. С. 28.

<sup>76</sup> Палеолог М. Царская Россия накануне революции. М., 1991. С. 444.

<sup>77</sup> Донесения Л.К. Куманина... С. 30.