

М. Ф. Флоринский

Эволюция компетенции Совета министров Российской империи во время Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.)

К началу Первой мировой войны в ряду правительственных институтов Российской империи важнейшее место занимал Совет министров. Проведенная осенью 1905 г. реформа Совета придала, как известно, этому существовавшему с 1857 г. государственному органу черты, уподоблявшие его кабинетам министров в конституционных странах, и возложила на Совет обязанности правительства страны. В числе проблем, вставших перед властью в связи с участием России в беспрецедентном по масштабам вооруженном конфликте, проблема корректировки и дополнения сложившихся в мирное время норм, руководствуясь которыми, Совет функционировал в 1905–1914 гг., была, вероятно, не самой острой. И, однако, от правительства в жизни государства зависело слишком многое. В результате вопросы, касавшиеся «устройства» и роли Совета министров в административном механизме, в 1914 — феврале 1917 гг. неоднократно оказывались в поле зрения и власти и общества.

В настоящей статье предпринята попытка охарактеризовать перемены, происшедшие в условиях военного времени и в преддверии крушения империи в компетенции российского кабинета. При этом вопросы, касающиеся влияния на положение Совета в системе управления созданных в связи с участием страны в глобальном вооруженном конфликте новых «центров власти», таких как органы стратегического руководства действующей армией и военно-экономического регулирования, здесь не рассматриваются, поскольку уже являлись предметом специального изучения¹.

Особые обстоятельства военного времени, напряженная внутривластная ситуация, складывавшаяся в стране в пред-

Флоринский
Михаил Федорович,
доктор
исторических наук,
профессор,
Санкт-Петербургский
государственный
университет
(Санкт-Петербург,
Россия)

двери крушения империи, ощутимо повлияли на компетенцию кабинета. Правда, главные положения действовавшего законодательства, еще в предвоенное время нашедшие отражение в Учреждении Совета министров (т. е. в законе о кабинете), а также в других нормативных актах, и определявшие границы «сферы влияния» Совета, сохраняли силу и в годы войны.

Учреждение Совета министров относило входившие в компетенцию кабинета дела к двум категориям или группам. В первую включались вопросы, общую характеристику которым давала ст. 1 Учреждения, поручавшая Совету «направление и объединение действий главных начальников ведомств (всех, а не только министерств и принадлежавших к «общему министерскому устройству. — М. Ф.) по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления»². Вторую категорию составляли прочие подведомственные кабинету дела, именовавшиеся в особом журнале Совета министров 22 сентября 1909 г. «текущими делами верховного управления»³. С теми или иными коррективами чисто терминологического свойства данная классификация входивших в компетенцию Совета министров вопросов использовалась и в исследованиях, посвященных российскому кабинету⁴. Как представляется, она в целом адекватно отражает реалии думской монархии, хотя, естественно, грань между двумя упомянутыми категориями подведомственных Совету дел не являлась непроницаемой и на практике могли иметь место случаи обсуждения правительством вопросов, обладавших признаками, присущими, с одной стороны, делам первой, а с другой — второй группе.

Характеристика входивших в компетенцию Совета дел первой группы, данная в ст. 1 Учреждения Совета, конкретизировалась в ряде других статей закона о кабинете, где специально перечислялись дела, которыми в этом плане призвано было заниматься правительство. Совету министров надлежало в предварительном порядке рассматривать «предположения» начальников всех ведомств по «предметам» компетенции Думы и Государственного совета. Это общее указание в процессе функционирования Совета министров неоднократно уточнялось⁵. Во время войны, 18 ноября 1916 г., кабинет, по предложению тогдашнего председателя Совета министров А. Ф. Трепова, признал необходимым, чтобы «министры и главноуправляющие предварительно каких-либо в законодательных учреждениях выступлений сообщали о соответствующем своем предположении на уважение Совета министров, представляя в вопросах выдающегося значения... на одобрение Совета основные положения намечаемых ими заявлений»⁶. Особенно важным соблюдение этого требования признавалось в тех случаях, когда «является возможность предполагать, что выступление представителя правительства может неблагоприятно отразиться на взаимоотношениях правительства и законодательных учреждений». Принятое решение оказалось как нельзя более современным. Вскоре Совет министров помешал министру внутренних дел А. Д. Протопопову выступить в Думе с ответом на известную речь в нижней палате 19 ноября 1916 г. В. М. Пуришкевича, содержащую резкую критику так называемых «темных сил»⁷. Появление перед

парламентариями А. Д. Протопопова, самого ненавистного для думского большинства члена кабинета, ничем иным, кроме громкого скандала, не входившего в планы и А. Ф. Трепова, и Совета в целом, завершиться не могло.

Как орган, призванный руководить действиями ведомств, Совет министров в виде общего правила призван был рассматривать в предварительном порядке всеподданнейшие доклады министров и главноуправляющих «отдельными частями», если эти доклады имели «общее значение», а также предложения министров и начальников ведомств министерского ранга «о замещении главных должностей высшего и местного управления» (последнее требование не распространялось «на должности по ведомству императорского двора и уделов и по управлению армией и флотом, а также на должности дипломатические»)⁸. Впрочем, после реформы Совета министров и перехода к представительному строю значение всеподданнейших докладов глав ведомств как инструмента управления уменьшилось. В правящих кругах, по-видимому, постепенно утверждался, но так вполне и не утвердился (свойственный российскому законодательству, но не административной практике и ранее) взгляд, в соответствии с которым на основании санкционированных царем докладов допускалось издание сравнительно менее важных актов управления, и поводов к всеподданнейшим докладом оказывалось все меньше, что облегчало премьеру контроль за действиями членов правительства и снижало в какой-то мере возможности последних использовать свои контакты с царем для проведения в жизнь несогласованных с председателем Совета министров и кабинетом мер, а, с другой, в известном смысле отвечала, вероятно, и интересам самих глав ведомств. Намеченные ими меры, будучи проведены в жизнь на основании утвержденных царем положений кабинета, превращались в меры правительства и в случае каких-то коллизий по поводу этих действий власти в отношениях с Думой объектом критики парламентариев оказывался именно кабинет как целое⁹. Инициатор же вызвавшей конфликт меры как бы выводился из-под удара. Вообще же имели место случаи, когда дела, по существу ничем не отличавшиеся друг от друга, вершились царем в силу каких-то не всегда ясных обстоятельств, то по представленным монарху с одобрения или даже прямо по поручению кабинета всеподданнейшему докладу главы «подлежащего ведомства», то на основании положения Совета министров.

При всем том всеподданнейшие доклады по-прежнему сохраняли свое значение весьма эффективного инструмента политической интриги. В годы войны, после того как царь, взяв на себя функции верховного главнокомандующего, много времени проводил в Ставке, а Александра Федоровна начала все более активно вмешиваться в государственные дела, с докладами (разумеется, не на предмет получения каких-либо формальных указаний) некоторые члены кабинета с ведома и согласия Николая II обращались к императрице. При этом в обстановке обострившихся в преддверии крушения империи конфликтов внутри кабинета правило, обязывавшее глав ведомств согласовывать с Советом министров свои всеподданнейшие доклады,

посвященные более или менее существенными вопросами, нарушалось. Исправить эту ситуацию попытался А. Ф. Трепов вскоре после своего назначения премьером. 14 ноября 1916 г. он обратился к Николаю II с докладом, в котором просил подтвердить необходимость неукоснительного соблюдения главами ведомств требования, обязывавшего их информировать о своих всеподданнейших докладах, имевших «общее значение», премьера на предмет обсуждения их в кабинете. А. Ф. Трепов жаловался на то, что «нередко меры общегосударственного значения... являются предметом всеподданнейших докладов отдельных министров без предварительного доведения о том до сведения председателя Совета министров и естественно без рассмотрения правительством¹⁰. Царь выполнил просьбу А. Ф. Трепова и тому в бытность его премьером удавалось пресекать попытки членов правительства входить с докладами к царю, «не осведомляя Совет министров и ставя его перед совершившимся фактом»¹¹. Впрочем, после увольнения А. Ф. Трепова в отставку, при последнем царском премьере Н. Д. Голицыне, достигнутые его предшественником результаты по части усиления контроля кабинета за содержанием всеподданнейших докладов глав ведомств оказались утраченными.

Незадолго до начала Первой мировой войны особым актом на кабинет была возложена миссия по руководству действиями ведомств в случае возникновения серьезных международных осложнений. В феврале 1913 г. Николай II утвердил по рекомендации Совета специальное Положение о подготовительном к войне периоде. Этот документ включал в себя перечни мероприятий, которые отдельные ведомства в рамках своей компетенции должны были реализовывать при наличии реальной перспективы вовлечения страны в вооруженный конфликт «для подготовки и обеспечения успеха мобилизации армий, флота и крепостей и сосредоточения армии к угрожаемой границе»¹². Решение о вступлении страны в подготовительный к войне период принимал император по представлению кабинета, который получал также право определять время «осуществления... мероприятий», предусмотренных упомянутыми перечнями и не относившихся к числу первоочередных, а также право решать вопросы, касавшиеся проведения «мероприятий, перечнями не предусмотренных» или, напротив, об отказе от осуществления отдельных мер, в перечнях фигурировавших¹³. На практике соответствующими полномочиями Совет воспользовался за неделю до объявления Германией войны России. 12 июля 1914 г. кабинет признал «своевременным привести в действие, начиная с 13-го июля на всей территории империи Положение о подготовительном к войне периоде», уполномочив военного министра испрашивать согласие монарха на проведение в жизнь и мероприятий, Положением не намечавшихся, «с последующим доведением о принятых мерах до сведения Совета министров»¹⁴. В тот же день, 12 июля 1914 г., данное постановление правительства было утверждено Николаем II.

Сложившийся в мирное время и сохранявшийся во время войны порядок наделял кабинет как орган, призванный осуществлять руководство ведомствами, и правом уполномочивать министров и равных им по рангу главноуправляющих «отдельными частями», на

применение ст. 158 Учреждения министерств, позволявшей этим должностным лицам «в обстоятельствах чрезвычайных, требующих высшего разрешения, когда не может оно быть отлагаемо без важного вреда или государственного ущерба... действовать всеми вверенными им способами...»¹⁵ Эта не слишком соответствующая конституционным порядкам прерогатива в годы войны (как и раньше) использовалась начальниками ведомств, впрочем, редко. В августе 1915 г. по поручению Совета министров глава ведомства внутренних дел своим распоряжением разрешил евреям, выехавшим из района военных действий, проживание «в городских поселениях вне черты общей их оседлости за исключением столиц и местностей, находящихся в ведении министров императорского двора и военных»¹⁶.

Обладавшие и после реформы Совета министров особым статусом в смысле существенно меньшей, чем у прочих ведомств, зависимости от кабинета и премьера, Министерство иностранных дел, Военное и Морское министерства, Министерство императорского двора и отчасти Государственный контроль сохраняли данный статус до самого крушения империи. Впрочем, специфика положения контрольного ведомства заключалась лишь в том, что его ревизионная деятельность естественно «ни в каком отношении» не входила в компетенцию Совета министров¹⁷. В остальном же статус Государственного контроля ничем не отличался от статуса «обычных» ведомств, принадлежавших к «общему министерскому устройству», и такая ситуация, судя по всему, вполне устраивала правительство.

Что касается Министерства иностранных дел, то на принимаемые им меры влияние Совета министров и его главы, несмотря на сохранение в неизменном виде соответствующих положений закона о кабинете, в предвоенные годы ощутимо возросло. В частности, острейшие дипломатические коллизии, предшествовавшие глобальному вооруженному конфликту, неоднократно обсуждались в Совете министров. Так, за неделю до объявления Германией войны России в кабинете заслушивалось заявление министра иностранных дел С. Д. Сазонова «о последних выступлениях Австро-Венгерского правительства в отношении Сербии». Принятые Советом решения «получили дальнейшее развитие» в постановлениях созданного Николаем II на следующей день под его председательством совещания, в работе которого участвовали, правда, только премьер, министры, «имеющие отношение к государственной обороне», и наиболее влиятельный член кабинета главноуправляющий землеустройством и земледелием А. В. Кривошеин¹⁸.

В годы войны отношения между кабинетом и дипломатическим ведомством, однако, приобрели иной характер. С июля 1914 по февраль 1917 г. Совет министров, насколько можно судить по его особым журналам, отражавшим обсуждение кабинетом наиболее важных вопросов государственной жизни, а также по записям помощника управляющего делами кабинета А. Н. Яхонтова (фиксировавшего по возможности в период с июля 1914 г. по сентябрь 1916 г. ход не подлежавших официальному протоколированию прений в Совете), проблемами внешней политики занимался очень редко, причем в основном их военно-эко-

номическими и финансовыми аспектами. С. Д. Сазонов, активно участвовавший во внутри-кабинетских коллизиях в качестве представителя либерального крыла Совета министров и видевший сначала в И. Л. Горемыкине, а потом и в сменившем последнего на посту премьер-министра Б. В. Штюрмере оппонента, по свидетельству А. Н. Яхонтова, в этих условиях рассматривал «область внешней политики... как свой неотъемлемый удел и впадал в раздражение, когда не по его почину беседы в Совете министров затрагивали эту область», уклоняясь от дальнейшего разговора указанием на «непосредственные предначертания монарха и на неподведомственность согласно закону внешней политики Совету министров»¹⁹. Министр земледелия А. Н. Наумов в своих мемуарах сетовал (имея в виду явно С. Д. Сазонова) на то, что «Совет министров узнавал лишь постфактум о действиях министра иностранных дел»²⁰. С назначением после увольнения летом 1916 г. С. Д. Сазонова министром иностранных дел председателя Совета министров Б. В. Штюрмера дипломатическое ведомство естественно оказалось под контролем главы правительства. Однако на отношение министерства с кабинетом это, по-видимому, не повлияло. Впрочем, в Совете министров рассматривались некоторые вопросы, связанные «с заключенным 20 июня 1916 г. между Россией и Японией политическим соглашением», и с соглашением между Россией и Персией от 5 июля 1916 г.²¹ Линию своих предшественников по отношению к кабинету, похоже, продолжал и сменивший Б. В. Штюрмера на посту главы дипломатического ведомства последний министр иностранных дел императорской России Н. Н. Покровский. Регулярно Министерство иностранных дел направляло в Совет министров во время войны только свои представления с просьбами об отпуске ему средств на «неподлежащие соглашению надобности» (например, на сбор «через негласных агентов» сведений «обо всем происходящем в Оттоманской империи»²².

Военные ведомства и, прежде всего, Военное министерство в лице его главы В. А. Сухомлинова накануне войны пытались, хотя и без особого успеха, ослабить свою и без того, как отмечалось, не слишком сильную зависимость от кабинета. Так, при обсуждении в Совете министров проекта Положения о подготовительном к войне периоде, В. А. Сухомлинов ратовал за то, чтобы «начало подготовительного к войне периода» устанавливалось монархом «по представлению военного министра». Кабинет с позицией В. А. Сухомлинова, однако, не согласился, признав, в частности, что такая мера требует «подробного обсуждения», каковое может обеспечить лишь ее предварительное рассмотрение в Совете министров»²³. Точку зрения правительства в итоге одобрил и Николай II. С началом войны В. А. Сухомлинов «в некоторых принципиальных случаях (по-видимому, при попытках кабинета вторгаться в неподведомственную военному министру сферу. — М. Ф.)... прибегал к ссылкам либо на высочайшие повеления, либо на независимость своего ведомства...»²⁴ В тревоге, которую уже в начале 1915 г. вызывала в кабинете ситуация со снабжением фронта вооружением и боеприпасами, В. А. Сухомлинов и его сотрудники по министерству видели лишь вмешательство «штатских» не в свое дело²⁵. Не слишком многое в этом отношении, вероятно,

изменилось и при преемниках В. А. Сухомлинова. В частности, А. Н. Наумов, имевший возможность в качестве министра земледелия наблюдать за работой Совета министров в ноябре 1915 — июле 1916 г. (в бытность военными министрами уже А. А. Поливанова, а потом Д. С. Шуваева), отмечал, что главы военного ведомства, как и морской министр И. К. Григорович, действовали, «почти исключительно считаясь лишь с директивами, исходящими от государя императора»²⁶.

Особый статус военных и дипломатического ведомств создавал в известных ситуациях серьезные проблемы как в мирное время, так и после начала боевых действий. Например, о перебоях в снабжении армии всем необходимым, столь громко заявивших о себе весной и летом 1915 г., Совет министров (по крайней мере, если верить министру финансов П. Л. Барку) узнал в каком-то смысле случайно²⁷. Что касается обладавшего, как отмечалось, также особым статусом Министерства императорского двора, то здесь в силу специфики компетенции придворного ведомства, похоже, и до войны, и во время нее каких-либо коллизий не возникало. Министр двора В. Б. Фредерикс, занимавший этот пост с 1898 г. до самой Февральской революции, еще в 1906 г. предупредил тогдашнего главу правительства П. А. Столыпина, что ввиду крайней загруженности делами по своему ведомству он не сможет регулярно присутствовать на заседаниях кабинета²⁸. В работе последнего В. Б. Фредерикс принимал участие крайне редко; не практиковалось по существу и обсуждение там вопросов, касавшихся деятельности придворного ведомства.

В компетенцию российского кабинета всегда входил и широкий круг вопросов, не связанных непосредственно с «объединением и направлением действий» глав отдельных ведомств. Принимавшиеся при рассмотрении этих вопросов постановления Совета министров напрямую касались граждан, отдельных их категорий, а иногда и «подлежащих» государственных институтов. Особое значение в данной связи имело, причем, по понятным причинам как раз в годы войны, право кабинета в чрезвычайных случаях «во время прекращения занятий Государственной думы» принимать помимо парламентариев с санкцией монарха, меры законодательного характера согласно 87-й статье Основных законов. С началом боевых действий весьма продолжительные перерывы в работе законодательных палат имели место в силу различных причин неоднократно, что создавало Совету министров благоприятные условия для широкого применения 87-й статьи. Обойтись без ее активного использования в экстремальных обстоятельствах военного времени было просто невозможно. Так, в течение первого года войны, с июля 1914 по июль 1915 г. в порядке 87-й статьи вступило в силу 285 законодательных актов, тогда как, например, в 1907–1912 гг. — только 6²⁹.

Использование правительством 87-й статьи для проведения в жизнь мер законодательного характера помимо Думы и Государственного совета всегда, по понятным причинам, встречало, мягко говоря, не слишком благосклонные отношение в обществе. Не считаться с этим кабинет не мог и в годы войны. Весьма показательна в данном плане история

с образованием Главного управления государственного здравоохранения. 2 и 6 июля и 5 октября 1915 г. Совет принял решение внести законопроект об образовании этого ведомства на рассмотрение Думы и Государственного совета³⁰. Однако автор законопроекта и председатель межведомственной комиссии по пересмотру врачебно-санитарного законодательства Г. Е. Рейн добился распоряжения Николая II о новом обсуждении дела в Совете министров, поскольку Г. Е. Рейн «по обстоятельствам военного времени» полагал необходимым учредить Главное управление государственного здравоохранения в порядке 87-й статьи Основных законов³¹. Убедить в этом членов кабинета Г. Е. Рейну не удалось. Кабинет на своем заседании 10 ноября 1915 г., в частности, посчитал, что создание нового ведомства затрагивало сферу компетенции органов местного самоуправления, а это заставляло «относиться с особой осторожностью к мысли о проведении законопроекта помимо законодательных учреждений»³². Николай II, данное решение кабинета не утвердил, что бывало в его практике крайне редко³³. Таким образом, монарх, ясно высказавшись за учреждение Главного управления государственного здравоохранения в порядке 87-й статьи, фактически потребовал от Совета министров вернуться к рассмотрению злополучного законопроекта и выполнить недвусмысленно выраженное желание императора. Кабинет, однако, «взбунтовался» и опасаясь вызвать недовольство как в Думе, так и в целом в демонстрировавших «повышенную нервность» общественных кругах, осмелился вступить в спор с монархом³⁴. Николай II уступить не пожелал, и в результате Совету министров пришлось подчиниться³⁵. Главное управление государственного здравоохранения было образовано именно в порядке 87-й статьи Основных законов.

В компетенцию Совета министров входили, как известно, и вопросы, связанные с открытием ведомствами кредитов при неутверждении бюджета к началу очередного финансового года, а также с разрешением производить в случае особой срочности неотложные и не предусмотренные бюджетом расходы помимо законодательных палат. С началом же боевых действий на повестку дня соответственно встал вопрос о финансовом обеспечении войны. В принципе, согласно ст. 18 Правил о порядке рассмотрения государственной росписи доходов и расходов, а равно о производстве из казны расходов, росписью не предусмотренных, от 8 марта 1908 г. (Правила 8 марта), «чрезвычайные сверхсметные кредиты на потребности военного времени и на особые приготовления, предшествующие войне, открывались по всем ведомствам порядком, установленным высочайше утвержденными 26 февраля 1890 г. Правилами»³⁶. Последние поручали (с момента издания царского повеления о мобилизации) обсуждение представлений Военного министерства об отпуске ему необходимых ассигнований Особому совещанию, членами которого являлись министры военный, финансов, управляющий Морским министерством, государственный контролер и председатель Департамента государственной экономии Государственного совета. Таким образом, в Правилах 26 февраля 1890 г. речь шла о порядке удовлетворения финансовых запросов лишь

военного ведомства. Правда, согласно повелению Николая II от 26 февраля 1904 г., в таком же порядке должны были удовлетворяться и обращения гражданских ведомств об отпуске ассигнований на военные нужды (при обязательном участии в работе упомянутого Особого совещания главы заинтересованного ведомства)³⁷. После реформ 1905–1906 гг. соблюдать установленную актами 26 февраля 1890 г. и 20 февраля 1904 г. процедуру открытия кредитов ведомствам оказалось невозможно уже хотя бы потому, что Совещание, призванное заниматься данными вопросами, никак нельзя было собрать в определенном этими актами составе (Департамент государственной экономики и, естественно, должность его председателя, а равно и должность управляющего Морским министерством были упразднены в результате преобразования Государственного совета и реорганизации морского ведомства). В этой связи еще 25 октября 1912 г. в процессе разработки Положения о подготовительном к войне периоде кабинет принял утвержденное затем Николаем II решение, согласно которому «чрезвычайные кредиты, необходимые в названный период на особые приготовления к войне», надлежало открывать по санкционированным царем рекомендациям кабинета³⁸. 19 июля 1914 г., в день объявления Германией войны России, Совет министров одобрил проект правил, вводивших, в общем, аналогичный порядок рассмотрения представлений Военного и Морского министерств об отпуске им ассигнований на нужды военного времени. При этом в случае отъезда императора из столицы Совет министров получал право решать вопросы такого рода своей властью. Принятое 19 июля 1914 г. кабинетом постановление было утверждено императором³⁹, а Канцелярия Совета приступила к выработке Правил о порядке выделения гражданским ведомствам ассигнований на военные нужды. Временно же для гражданских ведомств действовали в соответствующих случаях нормы, установленные для Военного и Морского министерств⁴⁰.

Курировавший, по-видимому, подготовку проекта Правил о порядке удовлетворения просьб гражданских ведомств относительно отпуска им необходимых финансовых средств на военные нужды начальник 2 отделения Канцелярии Совета министров А. С. Путилов в процессе разработки упомянутого документа рекомендовал позволить Совету министров решать все дела такого рода своей властью, ссылаясь на то, что даже в мирное время Совет мог без санкции царя выделять ведомствам денежные средства при чрезвычайных обстоятельствах, хотя в этом случае, естественно, требовалась меньшая срочность «в удовлетворении возникающих потребностей», чем в условиях войны⁴¹. Предложения А. С. Путилова, однако, приняты не были. Решать такого рода вопросы помимо монарха, вероятно, было сочтено недопустимым⁴².

В окончательном варианте проекта Правил, представленном в Совет министров, отпуск гражданским ведомствам кредитов на нужды военного времени намечалось производить в том же порядке, что и Военному и Морскому министерствам. Впрочем, в экстренных случаях министру финансов рекомендовалось дать право открывать кредиты своей властью⁴³.

Рассмотрев представленный проект 12 декабря 1914 г. и 2 января 1915 г., Совет министров в целом его одобрил. При этом кабинет в итоге посчитал лишним наделять Совет министров правом отпускать ведомствам необходимые ассигнования без санкции монарха при отъезде последнего «из места постоянной резиденции», имея в виду, что в таких ситуациях соответствующее решение будет принимать министр финансов⁴⁴. 17 января 1915 г. постановление Совета министров относительно порядка открытия гражданским ведомствам кредитов, предназначенных для удовлетворения нужд военного времени, было утверждено царем⁴⁵.

Участие России в глобальном вооруженном конфликте привело к появлению целого ряда нормативных актов, включавших в компетенцию правительства дела, непосредственно связанные с особыми обстоятельствами военного времени. Так, кабинет занимался изъятиями из Правил, предусматривавших меры по ограничению иностранного землевладения и землепользования. Согласно санкционированному императором решению Совета от 13 марта 1915 г., на кабинет возлагалось обсуждение межведомственных разногласий по поводу заказов, размещенных Военным министерством за границей или в Финляндии⁴⁶. 10 мая 1915 г. царь утвердил представленный ему кабинетом в порядке 87-й статьи Основных законов законопроект, в котором речь шла о порядке ликвидации «торговых предприятий, принадлежащих неприятельским подданным». На отступление от этих правил в необходимых случаях разрешение давал кабинет «по представлениям министра торговли и промышленности, вносимым по соглашению с министром финансов»⁴⁷. Еще одним законом, от 20 октября 1916 г., равным образом санкционированным Николаем II в порядке 87-й статьи, кабинету поручалось запрещать по представлениям глав заинтересованных ведомств «привоз в государство Российское... товаров, принадлежащих к предметам роскоши»⁴⁸. Можно привести и другие примеры «умножения» в годы войны входивших в компетенцию правительства дел. В частности, законом, утвержденным императором менее чем за месяц до крушения «исторической власти», Совету министров были предоставлены особые полномочия «в отношении акционерных обществ, действующих на основании утвержденных в империи уставов», что предусматривало помимо прочего рассмотрение кабинетом вопросов, касавшихся «обязательной продажи принадлежащих в них (акционерных обществах. — М. Ф.) неприятельским акционерам акций...»⁴⁹

Одна из важнейших особенностей, присущих деятельности российского кабинета и в предвоенное время и в годы войны, заключалась в том, что предметом обсуждения в нем служили не только вопросы, подведомственные Совету министра на основании каких-то нормативных актов. Здесь сложилась весьма своеобразная ситуация. Хорошо известно, что в процессе функционирования российского кабинета широко практиковалось неформальное («без канцелярии») рассмотрение членами правительства самых различных проблем. Предметом такого обсуждения (оно могло иметь место как на специальных, так и в ходе обычных заседаний кабинета) являлись «различные доверительные вопросы», и члены

правительства в свободной от формальностей обстановке обменивались мнениями «по делам высшей политики», вели беседы «о внутренних и внешних событиях»⁵⁰. Эти беседы носили как бы частный характер, что позволяло членам кабинета касаться в случае надобности абсолютно любых проблем государственной жизни независимо от того, входили они или нет в компетенцию Совета министров. Практике такого неформального обмена мнениями между членами правительства положил начало еще первый глава реформированного Совета С. Ю. Витте. Впоследствии она получила развитие при его преемниках. Так, серьезное значение ей придавал П. А. Столыпин, рассчитывавший этим путем сплотить членов кабинета. Результаты неофициального обмена мнениями между членами Совета могли не иметь непосредственно отношения к собственно сфере администрирования, проявляясь в акциях чисто политического свойства, например, связанных с контактами между правительством и политическими партиями⁵¹.

В годы войны практика обсуждения в Совете различных «доверительных вопросов» выливалась временами в весьма своеобразные формы. Весной 1915 г. в обстановке разразившейся на фронте катастрофы, прогрессирующего ухудшения отношений между властью и обществом все более ощутимо давали себя знать конфликты внутри Совета министров между его консервативным крылом и готовыми на уступки оппозиции кабинетскими либералами. Природа этого противоречия, фактическая сторона его, а равно разразившийся вскоре острейший политический кризис, неоднократно являлись предметом тщательного анализа⁵². Отметим здесь только, что важным элементом интриги, инициированной «левым крылом» Совета министров и завершившейся в июне 1915 г. увольнением четырех раздражавших общественность членов правительства (министра внутренних дел Н. А. Маклакова, министра юстиции И. Г. Щегловитова, военного министра В. А. Сухомлинова, обер-прокурора Синода В. К. Саблера), являлись «частные совещания» кабинетских либералов. Они обсуждали складывавшуюся в стране ситуацию, договариваясь о том, что следует сделать для успокоения общественности и, наряду с прочим, как добиться от императора увольнения неприемлемых для Думы членов Совета⁵³.

В период политического кризиса лета 1915 г. «частные совещания» членов правительства уже в полном составе или «секретные заседания Совета министров», по терминологии А. Н. Яхонтова, служили ареной острых дискуссий между кабинетским большинством, ратовавшим за уступки парламентской оппозиции в лице Прогрессивного блока и И. Л. Горемыкиным, который при поддержке министра юстиции А. А. Хвостова противился этим планам. Предметом обсуждения при этом служили, прежде всего, как раз вопросы, рассмотрению Совета не подлежавшие, однако такие, от которых члены учреждения, игравшего роль правительства страны, абстрагироваться не могли, то есть об образовании, согласно требованиям оппозиции, «министерства доверия», о решении царя сместить великого князя Николая Николаевича с должности верховного главнокомандующего и самому занять этот пост

и пр. Грань между формальными и неформальными дискуссиями в Совете в драматические дни политического кризиса лета 1915 г. порой стиралась. Так, в мемории Совета министров 28 августа 1915 г., то есть в официальном документе, кабинетское большинство позволило себе поднять никак не входивший в компетенцию Совета вопрос о переменах в правительстве, рекомендовав монарху включить в состав Совета министров «объединенных общностью взглядов на предстоящие задачи лиц», поскольку «в нынешнем составе Совета таковая сплоченность в понимании существующего положения и внутреннее единение в значительной степени утрачены»⁵⁴. Летом 1915 г. конфликтовавшие с премьером члены Совета министров практиковали обсуждение складывавшейся в стране ситуации, так сказать, в своем кругу. В частности, результатом такого обсуждения стал известный ультиматум от 21 августа 1915 г., предъявленный Николаю II представителями кабинетского большинства. Собравшись для рассмотрения сложившейся ситуации, они, разумеется, не собирались привлекать излишнего внимания к своим действиям. Однако по окончании встречи ее участники столкнулись с дежурившим у подъезда «щеголеватым приставом» полковником Келлерманом. «Почему Вы здесь? — спрашивает Поливанов. — В наряде по случаю совещания Совета министров, — отвечал полковник. Кто-то рассмеялся. Секретное совещание»⁵⁵.

Неформальный обмен мнениями в Совете министров по поводу различных проблем государственной жизни, очевидно, практиковался и в дальнейшем. Впрочем, в обстановке обострившихся противоречий в «верхах» в преддверии крушения империи наиболее острые проблемы в ходе таких дискуссий, похоже, уже не затрагивались. «Мы, — заметил на заседании Совета министров 22 января 1916 г. А. Ф. Трепов, имея в виду себя и своих коллег, — ...не обменивались мнениями политически... мы друг друга не знаем»⁵⁶. Впрочем, в 20-х числа февраля 1917 г. в условиях вспыхнувшего в Петрограде восстания неформальные дискуссии в кабинете по характеру обсуждавшихся вопросов напоминали те, которые имели место во время политического кризиса лета 1915 г. Изыскивая выход из сложившейся в столице ситуации, члены кабинета даже убрали из Совета министров, игнорируя царские прерогативы, ненавистного оппозиции министра внутренних дел А. Д. Протопопова⁵⁷. На дальнейшее развитие событий это, однако, уже не повлияло. «Историческая власть» дожидая последние дни.

¹ См., например: *Флоринский М. Ф.* Кризис государственного управления в России в годы Первой мировой войны (Совет министров в 1914–1917 гг.). Л., 1988; *Ганелин Р. Ш., Флоринский М. Ф.* Российская государственность и Первая мировая война // *Февральская революция. От новых источников к новому осмыслению.* М., 1997.

² Государственный строй Российской империи накануне крушения. Сборник законодательных актов. М., 1995. С. 145.

- ³ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 год. М., 2000. С. 377.
- ⁴ См., например: *Ерошкин Н. П.* Совет министров России. 1905–1917 гг. —правительственный кабинет // *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 546–547.
- ⁵ См., например: *Поливанов А. А.* Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника. 1907–1916 г. Т. 1. М., Л., 1924. С. 21.
- ⁶ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1916 год. М., 2008. С. 352.
- ⁷ *Ганелин Р. Ш.* Материалы по истории Февральской революции в Бахметьевском архиве Колумбийского университета // *Ганелин Р. Ш.* В России двадцатого века. Статьи разных лет. М., 2014. С. 478.
- ⁸ Государственный строй Российской империи. С. 148.
- ⁹ Подробнее см.: *Флоринский М. Ф.* Институт всеподданнейших докладов членов российского правительства (1905–1914 гг.) // Политическая история России XX века. СПб., 2011. С. 80–92.
- ¹⁰ Российский государственный исторический архив. Ф. 1276. Оп. 12. Д. 1818. Л. 1.
- ¹¹ Российский государственный архив литературы и искусства. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 46. Л. 3.
- ¹² Особые журналы Совета министров Российской империи. 1913 год. М., 2005. С. 26.
- ¹³ Там же. С. 27.
- ¹⁴ Там же. 1914 год. М., 2006. С. 200.
- ¹⁵ Россия. 1913 год. Статистико-документальный справочник. СПб., 1995. С. 260.
- ¹⁶ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1915 год. М., 2008. С. 364–365.
- ¹⁷ Государственный строй Российской империи. С. 145.
- ¹⁸ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1914 год. С. 197; Международные отношения в эпоху империализма. Документы из архивов царского и временного правительств. 1878–1917 г. Серия III. 1914–1917 гг. Т. 5. М; Л., 1934. С. 67; Российский государственный исторический архив. Ф. 516. Оп. 1219/2728. Д. 39. Л. 58 об.
- ¹⁹ *Яхонтов А. Н.* Первый год войны (июль 1914 – июль 1915 г.) Записи, заметки, материалы и воспоминания бывшего помощника управляющего делами Совета министров // Русское прошлое. 1996. Кн. 7. С. 327.
- ²⁰ *Наумов А. Н.* Из уцелевших воспоминаний. 1868–1917 гг. Т. 2. Нью-Йорк, 1955. С. 358.
- ²¹ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1916 год. С. 444, 448.
- ²² Там же. С. 356.
- ²³ Там же. 1913 год. С. 26.
- ²⁴ *Яхонтов А. Н.* Первый год войны. С. 322–323.
- ²⁵ Совет министров Российской империи в годы первой мировой войны. Бумаги А.Н. Яхонтова (записи заседаний и переписка). СПб., 1999. С. 448.
- ²⁶ *Наумов А. Н.* Из уцелевших воспоминаний. 1868–1917 гг. Т. 2. С. 358.
- ²⁷ *Барк П. Л.* Воспоминания // Возрождение. № 167. С. 92.
- ²⁸ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1001. Оп. 1. Д. 39. Л. 1.
- ²⁹ *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. С. 553; *Дякин В. С.* Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 7. Л., 1976. С. 271.
- ³⁰ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1915 год. С. 428.
- ³¹ Там же. С. 505.
- ³² Там же. С. 506–507.
- ³³ Там же. С. 505.
- ³⁴ Там же. 1916 год. С. 420–421.

³⁵ Там же. С. 418.

³⁶ Государственный строй Российской империи. С. 144.

³⁷ Совет министров Российской империи в годы первой мировой войны. С. 370–371.

³⁸ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1912 год. М., 2004. С. 310.

³⁹ Там же. 1915 год. С. 9–10.

⁴⁰ Там же. 1914 год. С. 270.

⁴¹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1276. Оп. 10. Л. 72–72 об.

⁴² Критику предложений А. С. Путилова см.: Там же. Л. 81.

⁴³ Там же. Л. 95–96.

⁴⁴ Особые журналы Совета министров Российской империи. 1915 год. С. 10.

⁴⁵ Там же. С. 9.

⁴⁶ Там же. С. 134–135.

⁴⁷ Там же. С. 195.

⁴⁸ Там же. 1916 год. С. 475.

⁴⁹ Там же. 1917 год. М., 2009. С. 184–185.

⁵⁰ *Яхонтов А. Н.* Первый год войны. С. 317–318.

⁵¹ Впрочем, как известно, всегда присущая российскому кабинету политическая разнородность естественно оборачивалась тем, что его члены находились в неодинаковых отношениях с соответствующими политическими силами.

⁵² См. например: Кризис самодержавия в России. 1895–1917 гг. Л., 1984. С. 551–575; Власть и реформы. От самодержавной и советской России. СПб., 1996. С. 618–621; *Гайда Ф. А.* Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 – весна 1917 г.). М., 2003. С. 75–154; *Куликов С. В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка. Рязань, 2004. С. 75–96.

⁵³ Подробнее см.: *Ганелин Р. Ш., Флоринский М. Ф.* На пути к летнему политическому кризису 1915 г. // Проблемы социально-экономической и политической истории России. XIX–XX века. СПб., 1999. С. 483–490.

⁵⁴ Совет министров Российской империи в годы первой мировой войны. С. 407.

⁵⁵ *Спридович А. И.* Великая война и Февральская революция. 1914–1917 гг. Кн. 1. Нью-Йорк, 1960. С. 189–190.

⁵⁶ Совет министров Российской империи в годы первой мировой войны. С. 312.

⁵⁷ См., например: Падение царского режима. Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. в Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства. Т. 2. М.; Л., 1925. С. 240.

УДК 94(47)

Флоринский М. Ф. Эволюция компетенции Совета министров Российской империи во время Первой мировой войны (июль 1914 – февраль 1917 гг.) // Новейшая история России. 2014. № 3 (11). С. 116–131.

АННОТАЦИЯ: В статье анализируются перемены, произошедшие в годы Первой мировой войны в компетенции Совета министров Российской империи, игравшего в системе государственных институтов думской монархии роль правительства страны. Предметом особого рассмотрения при этом являются вопросы, касающиеся выполнения Советом своей основной миссии, связанной с руководством ведомствами, изданием в чрезвычайном порядке законодательных актов, финансовым обеспечением войны.

Автором также предпринята попытка определить степень влияния Совета министров на деятельность российской дипломатии, военных ведомств в период глобального вооруженного конфликта, а также показать, как отразился на функционировании российского кабинета политический кризис, переживавшийся страной в канун крушения империи. Несмотря на обращение к данной тематике исследователей и ранее, большинство вопросов поставлены в статье впервые. Автор рассматривает эволюцию деятельности Совета министров Российской империи на всем протяжении его существования в период Первой мировой войны: от предвоенных месяцев и вступления России в глобальный вооруженный конфликт до событий февраля 1917 г. и свержения монархии. Особое внимание заострено на ключевых моментах истории России описываемого периода: изменениях положения на фронтах и расстановки в Думе, влиянии на власть так называемых «темных сил» и многих других событиях. Отдельно отмечены те изменения, которые происходили персонально в составе Совета министров, причины отставки того или иного члена кабинета, факторы, влиявшие на эти перестановки. Статья опирается на широкий круг источников, а также на материалы российской и зарубежной историографии.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Совет министров, правительство, кабинет, компетенция, ведомства, думская монархия, власть, министерства, управление, военное время.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ: доктор исторических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет (Санкт-Петербург, Россия); m.florinsky@mail.ru

Florinskiy M. F. Evolution of the Russian Council of Ministers' Competence During the First World War (July 1914– February 1917)

ABSTRACT: This paper deals with the changes, which occurred the competence of the Council of Ministers of the Russian Empire during the First World War. The Council of Ministers played in the system of state institutions of Duma monarchy role of government. Subject of special consideration in this case are questions regarding the implementation of the Council of its core mission, associated with the management agencies, publishing on an emergency basis of legislation, financial support for the war. The author also attempts to determine the degree of an influence of the Council of Ministers on the activities of Russian diplomacy, military departments during the global armed conflict, as well as to show how the impact on the functioning of the Russian Cabinet political crisis facing the country on the eve of the collapse of the empire. Despite an appeal to this category of researchers in the past, most of the questions explored in an article for the first time. Special attention is pointed at the key moments of Russian history in war period: changes at the front, the effect on the power of so-called “dark forces”, changes in the arrangement of the Duma and many other events. The article draws on a wide range of sources, as well as materials of the Russian and foreign historiography.

KEYWORDS: The Council of Ministers, government, responsibilities, authorities, the Duma monarchy, ministry, wartime.

AUTHOR: Doctor of History, Professor, St. Petersburg State University (St. Petersburg, Russia); e-mail: m.florinsky@mail.ru

REFERENCES:

- ¹ Florinskii M. F. *Krizis gosudarstvennogo upravleniia v Rossii v gody Pervoi mirovoi voiny (Sovet ministrov v 1914–1917 gg.)* (Leningrad, 1988).
- ² Ganelin R. Sh., Florinskii M. F. ‘Rossiiskaia gosudarstvennost’ i Pervaia mirovaia voina’ in *Fevralskaia revoliutiia. Ot novykh istochnikov k novomu osmysleniiu* (Moscow, 1997).
- ³ *Gosudarstvennyi stroi Rossiiskoi imperii nakanune krusheniia. Sbornik zakonodatelnykh aktov* (Moscow, 1995).
- ⁴ *Osoby zhurnaly Soveta ministrov Rossiiskoi imperii. 1909 god* (Moscow, 2000).

- ⁵ Eroshkin N. P. *Istoriia gosudarstvennykh uchrezhdenii dorevoliucionnoi Rossii* (Moscow, 2008).
- ⁶ Polivanov A. A. *Iz dnevnikov i vospominanii po dolzhnosti voennogo ministra i ego pomoshchnika. 1907–1916 g.* (Moscow - Leningrad, 1924).
- ⁷ *Osoby zhurnaly Soveta ministrov Rossiiskoi imperii. 1916 god* (Moscow, 2008).
- ⁸ Ganelin R. Sh. *V Rossii dvadcatogo veka. Stati raznykh let* (Moscow, 2014).
- ⁹ Florinskii M. F. 'Institut vsepoddanneishikh dokladov chlenov rossiiskogo pravitelstva (1905–1914 gg.)' in *Politicheskaia istoriia Rossii XX veka* (St. Petersburg, 2011).
- ¹⁰ *Osoby zhurnaly Soveta ministrov Rossiiskoi imperii. 1913 god* (Moscow, 2005).
- ¹¹ *Osoby zhurnaly Soveta ministrov Rossiiskoi imperii. 1914 god* (Moscow, 2006).
- ¹² *Rossii. 1913 god. Statistiko-dokumentalni spravochnik* (St. Petersburg, 1995).
- ¹³ *Osoby zhurnaly Soveta ministrov Rossiiskoi imperii. 1915 god* (Moscow, 2008).
- ¹⁴ *Mezhdunarodnye otnosheniia v epokhu imperializma. Dokumenty iz arkhivov tcarskogo i vremennogo pravitelstv. 1878–1917 g.* Ser. III. 1914–1917. Vol. 5. (Moscow - Leningrad, 1934).
- ¹⁵ Yakhontov A. N. 'Pervyi god voiny (iiul 1914 – iiul 1915 g.) Zapisi, zametki, materialy i vospominaniia byvshego pomoshchnika upravliaiushchego delami Soveta ministrov' in *Russkoe proshloe*, 1996, Book 7.
- ¹⁶ Naumov A. N. *Iz utcelevshikh vospominanii. 1868–1917* (New-York, 1955).
- ¹⁷ *Sovet ministrov Rossiiskoi imperii v gody pervoi mirovoi voiny. Bumagi A .N. Yakhontova (zapisi zasedanii i perepiska)* (St. Petersburg, 1999).
- ¹⁸ Bark P. L. 'Vospominaniia' in *Vozrozhdenie*, no. 167.
- ¹⁹ Diakin V. S. 'Chrezvychno-ukaznoe zakonodatelstvo v Rossii (1906–1914 gg.)' in *Vspomogatelnye istoricheskie distsipliny*, Vol. 7 (Leningrad, 1976).
- ²⁰ *Osoby zhurnaly Soveta ministrov Rossiiskoi imperii. 1912 god* (Moscow, 2004).
- ²¹ *Osoby zhurnaly Soveta ministrov Rossiiskoi imperii. 1917 god* (Moscow, 2009).
- ²² *Krizis samoderzhavii v Rossii. 1895–1917* (Leningrad, 1984).
- ²³ *Vlast i reformy. Ot samoderzhavnoi i sovetsskoi Rossii* (St. Petersburg, 1996).
- ²⁴ Gaïda F. A. *Liberalnaia oppozitsiia na putiakh k vlasti (1914 – spring 1917.)* (Moscow, 2003).
- ²⁵ Kulikov S. V. *Biurokraticheskaia elita Rossiiskoi imperii nakanune padeniia starogo poriadka* (Ryazan, 2004).
- ²⁶ Ganelin R. Sh., Florinskii M. F. 'Na puti k letnemu politicheskomu krizisu 1915 g.' in *Problemy sotcialno-ekonomicheskoi i politicheskoi istorii Rossii. XIX–XX veka* (St. Petersburg, 1999).
- ²⁷ Spiridovich A. I. *Velikaia voina i Fevral'skaia revoliutsiia. 1914–1917* (New-York, 1960).
- ²⁸ *Padenie tcarskogo rezhima. Stenograficheskie otchety doprosov i pokazanii, dannykh v 1917 g. v Chrezvychnoi sledstvennoi komissii Vremennogo pravitelstva* (Moscow – Leningrad, 1925).