

Государственная дума III созыва и проблема законодательного регулирования чрезвычайного положения в 1907–1908 гг.

© В.А. Ермаков

МГТУ им. Н.Э. Баумана, Москва, 105005, Россия

Исследована проблема законодательного регулирования чрезвычайного положения в III Государственной думе, действовавшего на основе Положения от 14 августа 1881 г. «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» и потребовавшего пересмотра в соответствии с трансформациями политической системы 1905–1906 гг. Комплексно рассмотрены парламентские дебаты 1907–1908 гг. как самостоятельный исторический феномен, посредством которого продемонстрирована эволюция подходов к чрезвычайному управлению в условиях думской монархии. Проанализированы позиции различных фракций, представляемых депутатами парламента по вопросам обновления и продления перманентно действующего режима управления в условиях сохранявшихся революционных рисков и продолжавшихся нарушений общественного порядка. Акцентируется внимание на взаимосвязи межфракционных разногласий и институциональных противоречиях между ветвями власти, повлиявших на итоговую неспособность принять обновленное чрезвычайное законодательство. Приведена аргументация исполнительных органов, включая Министерство внутренних дел, в защиту сохранения исключительного режима, а также рассмотрены причины отсутствия компромиссного решения между парламентом и верховной властью. Сделан вывод, что дискуссии в III Государственной думе свидетельствовали об институциональных противоречиях, где стремление парламента участвовать в регулировании чрезвычайных мер сталкивалось с консервативной позицией исполнительной власти и аффилированных с нею фракций. Отмечено, что сохранение устаревшего правового механизма продления исключительного режима управления на основе прежних чрезвычайных законов приводило в результате к усилению дисбаланса между ветвями власти и повышало риски правовой неопределенности в принятии подобных мер.

Ключевые слова: Государственная дума, государство, законодательное регулирование, исполнительная власть, институт, парламентские дебаты, чрезвычайное положение, фракция

Обозначившаяся в Российской империи в начале XX в. проблема законодательного регулирования чрезвычайного положения явилась следствием продолжительного действия фундаментальных законодательных актов — Положений 14 августа 1881 г. и 12 марта 1882 г., и последующих изменений в политическом устройстве государства, вызванных конституционными реформами 1905–1906 гг. В создававшихся условиях особую роль приобрела деятельность Государственной думы III созыва (1907–1912), одним из направлений работы которой стал поиск баланса между обеспечением государственной

безопасности и соблюдением законности, а также пересмотр прежнего законодательства, направленного на противодействие революционному движению. В связи с этим актуальность приобретает изучение опыта парламента в условиях трансформации политической системы, который позволяет глубже понять специфику взаимодействия законодательной и исполнительной власти при реализации чрезвычайных мер.

Цель статьи — анализ и объяснение опыта законодательного регулирования чрезвычайного положения в процессе деятельности Государственной думы в 1907–1908 гг. и выявление противоречий, ограничивших достижение компромисса между парламентом и исполнительной властью. Существенным является также раскрытие следующих аспектов: оценка позиций политических фракций в отношении применения и законодательного оформления чрезвычайных мер; выявление причин несостоявшегося обновления чрезвычайного законодательства, включая институциональные, политические и идеологические факторы; определение влияния этих дебатов и имевшихся противоречий на развитие политической системы Российской империи. Источниковая база исследования включает: законодательные акты Российской империи, стенографические отчеты заседаний Государственной думы, документы из Государственного архива Российской Федерации (ГАРФ), в частности фонд 1467 Чрезвычайной следственной комиссии.

Необходимо отметить, что историография вопроса чрезвычайного законодательства на рубеже XIX–XX вв. достаточно репрезентативна и представляет различные аспекты регулирования государственной и общественной безопасности на основе данных мер [1, с. 277–282; 2, с. 32–37; 3, с. 87–95; 4, с. 34–38; 5, с. 3–26]. Поэтому в рамках исторического обзора выборка ограничится выводами и проблемными полями следующих из них. В первую очередь это фундаментальное монографическое и диссертационное исследование К.А. Соловьева «Законодательная и исполнительная власть в России в 1906–1914 гг.: механизмы взаимодействия» [6, с. 495–499], в котором сделан актуальный вывод, позволяющий объяснить проблемные аспекты кодификации исключительных положений. С точки зрения Соловьева, нормативно-правовая база, регулировавшая взаимодействие ветвей власти в 1906–1914 гг., была внутренне противоречивой и содержала множество пробелов и зон неопределенности, что создавало особые условия для функционирования законодательной практики в сфере чрезвычайного положения, а деятельность Государственной думы III созыва демонстрировала сложный процесс поиска баланса между необходимостью обеспечения государственной безопасности и соблюдением законности в ситуации противоречивой правовой базы и разнонаправленных политических интересов.

Из новейших статей, написанных по данной проблематике, стоит отметить статью А.Н. Самарского [7, с. 99–103], в которой, с одной стороны, сделан акцент на рассмотрении мнений сторонников и противников чрезвычайных законов, но, с другой стороны, в аспекте поставленной проблемы имеется ряд оценок, одни из которых нуждаются в корректировке (например, о том, что чрезвычайное законодательство стало вынужденной мерой в ответ на революционные настроения и массовые волнения в стране), а другие актуальны при исследовании поставленной проблемы в статье (во-первых, о том, что система чрезвычайных мер характеризовалась бессистемностью применения и отсутствием эффективного контроля, а во-вторых, применение чрезвычайных мер привело к снижению авторитета царской власти и неправомерному расширению полномочий администрации, что имело следствием массовые нарушения законности).

В статье Г.В. Гарбуза [8, с. 71–82] исследовано применение положения об охране в кризисный период революции, представлены отличные от статьи [7] и несколько тенденциозные суждения, при этом неоднократно сделанные в более ранних исследованиях, о том, что положение усиленной охраны стало основным инструментом поддержания государственного порядка, сочетавшим широкие полномочия местной администрации с сохранением централизованного управления. Гарбуз делает сомнительные заключения о том, что положение усиленной охраны представляло наиболее эффективный механизм чрезвычайного управления, который позволил властям сохранить контроль над ситуацией в условиях революционных событий начала XX в. Между тем данный вывод противоречит основанным на фактах суждениям статьи Самарского: «Заметим, что с 1905 г. в стране действовала чрезвычайная охрана и был введен режим военного положения, пришедший на смену усиленной охране, которая, несмотря на свое название, не справилась с задачей поддержания порядка и безопасности» [7, с. 102]. Неубедительным представляется следующий вывод автора Гарбуза: «Законодательные основы положения усиленной охраны в период революции оставались неизменными» [8, с. 73]. Он приводит ссылку на статью 87 Основных законов Российской империи, при этом не учитывая статью 86 поправок от 23 апреля 1906 г. и п. 3 Манифеста 17 октября 1905 г.

В связи с выявленными противоречиями и проблемами новизна настоящей статьи заключается в предпринимаемом комплексном анализе парламентского этапа реформирования чрезвычайного законодательства, позволяющем объяснить противоречия между стремлением к правовой определенности и потребностью в гибких и эффективных институциональных механизмах обеспечения безопасности, а также в оценке влияния этих противоречий на функционирование думской монархии.

По мере стабилизации внутривластной обстановки и преодоления конфронтации, вызванной Первой русской революцией, была сформирована III Государственная дума. Ее работа базировалась на обновленной системе избирательного законодательства. Социальный и партийный состав Думы, отличавшийся большей лояльностью к действиям правительства, определял не только характер ее взаимодействия с верховной властью и органами управления, но и содержание законопроектов, направленных на решение актуальных вопросов российской административной практики. К числу таких вопросов относилось взаимодействие по поводу обновленного проекта чрезвычайного законодательства, разрабатываемого комиссией при Министерстве внутренних дел (МВД) и внесенного на ее рассмотрение еще до начала функционирования III Государственной думы.

Проект стал результатом деятельности Особого совещания по пересмотру исключительных законоположений с мая 1905 по апрель 1906 г., которое изучило накопленную в течение более двух десятилетий практику применения Положения 14 августа 1881 г. и пришло к достаточно критическим выводам от признания административных «перегибов на местах» до рекомендации по отмене исключительных законов в качестве постоянного инструмента управления, ссылаясь на Именной Высочайший указ 12 декабря 1904 г. «Совещание это отрицательно отнеслось к самому Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия, признав его законом несовершенным, так и к установившейся практике его применения административными властями. В соответствии с началами, начертанными в Именном Высочайшем Указе 12 декабря 1904 года, Особое Совещание пришло к единогласному заключению о необходимости отмены на будущее время исключительных законов в виде нормального способа управления» [9, л. 276–276 об.]. Таким образом, совместный этап обсуждения и коллективного законотворчества по чрезвычайному законодательству стал логическим продолжением предшествующих попыток реформировать систему государственной охраны в период острой фазы революционного кризиса и работы I–II Думы и был основательно подготовлен действиями правительства.

Следует признать, что между выводами Особого совещания и позициями фракций кадетов и октябристов в III Государственной думе (отразившимися в выступлениях парламентариев) прослеживается взаимосвязь по ряду направлений. В политико-правовом аспекте рекомендации об отказе от чрезвычайных мер как «нормального способа управления» соответствовали стремлению парламентариев к демократизации системы и обеспечению конституционных гарантий, провозглашенных Манифестом 17 октября. В институциональном плане опыт работы Особого совещания заложил предпосылки для внедрения механизма парламентского контроля применения чрезвычайного

законодательства, это имело принципиальное значение для обеспечения гарантий законности. Наконец в проблемном аспекте исполнительная и законодательная ветви власти сошлись во мнении, что недостатки чрезвычайных законов можно устранить посредством разработки нового законопроекта, в том числе в формате совместной работы. Такой законопроект позволил бы обеспечивать государственную и общественную безопасность в условиях думской монархии.

На фоне острой критики военно-полевых судов и законности чрезвычайных мер со стороны II Государственной думы парламент III созыва предложил несколько иной подход. Его консервативный, более конструктивно настроенный состав сместил акцент с оспаривания легитимности существовавших институтов на поиск компромисса и практических решений по обновлению режима чрезвычайного положения. Этот сдвиг обусловил повышение роли Думы как открытой площадки для совместного обсуждения вопросов безопасности. Конкретным проявлением возросшего влияния парламента стало его участие в течение нескольких сессий в открытом обсуждении сложившейся практики чрезвычайного управления, а также комментарии, идущие от представителей исполнительных органов власти на запросы парламентариев по вопросу безопасности.

Председатель Совета министров и одновременно министр внутренних дел П.А. Столыпин, сосредоточивший в своих руках в 1907 г. значительный объем государственных полномочий, рассчитывал на поддержку большинства, особенно монархического, в ускорении принятия назревших законопроектов, в том числе в вопросе чрезвычайных мер, направленных на защиту государства. Он учитывал потенциальные риски противодействия либеральной части обновленного парламента, которая ранее негативно-критически реагировала на закон о военно-полевых судах, принятый между роспусками I и II Государственной думы и вступивший в силу 19 августа 1906 г. Дальнейшие шаги депутатов во II Государственной думе не только создавали дополнительный общественный резонанс вокруг действовавших институтов исключительного, чрезвычайного и военного положений, но и замедляли принятие приведенного в соответствие с новыми вызовами безопасности законодательства. На этот раз законопроект о чрезвычайном положении, разработанный ранее структурой МВД, но не принятый ввиду роспуска 3 июня II Государственной думы, вновь был внесен для принятия парламентом уже в первые сессии. На заседании 16 ноября 1907 г. Столыпин, выступая с краткой декларацией, излагающей программу правительства, публично заявил, что на рассмотрение III Государственной думы представлены законопроекты, предложенные во II Государственной думе, но не принятые, и делается это в иных политических условиях: «Хотя на рассмотрение ваше, господа члены Государственной думы, вносятся те же, за малыми

исключениями и изменениями, законопроекты, которые внесены были во вторую Думу, но условия, при которых приходится работать и достигать тех же целей, не остались без изменения» [10, стб. 307]. В ходе анализа его речи возможно установить, что она содержала двойные сигналы, где, с одной стороны, по-прежнему, сохранялась приверженность на преодоление последствий революции на основе имевшихся у государства силовых инструментов, поскольку «противопоставить этому явлению можно только силу... и по пути искоренения преступных выступлений шло Правительство до настоящего времени — этим путем пойдет оно и впредь» [10, стб. 307], а с другой — делался расчет на поддержку представительных учреждений в установлении законного порядка и согласованные действия с Государственным советом и императорской властью в реализации правительственной программы реформ.

В ответ на данное декларативное заявление председателя Совета министров А.И. Гучков, представляя позицию фракции «Союза 17 октября» и умеренно правых и выступая одновременно от лица Думы, предложил правительству компромиссное решение о переходе к совместной законодательной работе при соблюдении ее права на парламентский контроль действий правительства: «Государственная Дума, выслушав сообщение Председателя Совета Министров и твердо решив безотлагательно приступить к законодательной работе для проведения в жизнь назревших неотложных для государства преобразований и неуклонно, в пределах указанных законами, осуществлять право наблюдения за закономерностью деятельности Правительства, переходит к очередным делам» [10, стб. 312]. Итак, первоначальный хрупкий компромисс и основания для сотрудничества, сложившиеся в период угасания политического кризиса, вошли в фазу практической проверки: его конструктивность предстояло подтвердить или опровергнуть в ходе продолжавшихся сессий Государственной думы.

Несмотря на изначальную готовность законодательных и исполнительных органов к конструктивному сотрудничеству в вопросе разработки нового чрезвычайного законодательства, детальное обсуждение этой темы на первых сессиях III Государственной думы не получило должного внимания со стороны народных представителей. Это следует из хронологии и содержания повесток заседаний. При этом Положение от 14 августа 1881 г. продолжало действовать в неизменном виде и применялось в порядке статьи 87 Основных законов. Только с 1908 г. в рамках обсуждения бюджета, в том числе сметы Министерства внутренних дел, вновь обострилась проблема продолжающегося применения Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» и преодоления его

последствий. Инициативу в ее актуализации проявили кадеты и умеренно правые октябристы, заняв при этом уже другую по отношению к достигнутому компромиссу позицию.

Показательна речь В.А. Маклакова 29 апреля 1908 г., начавшаяся с констатации факта особой роли МВД в структуре управления государством и его предельно широких полномочиях, которые стали следствием регулярно действующих чрезвычайных институтов: «Роль Министерства внутренних дел шире его заголовка. Оно давно поглотило в себе многие другие отрасли государственного управления; оно вмешивалось не только в повседневную жизнь частных людей, оно вмешивалось и в деятельность других министерств... Министерство Внутренних Дел являлось в это время не только опорой, но и олицетворением старого режима. Оно могло сказать про себя: “правительство — это я”» [11, стб. 2390]. Еще более категоричным становится заявление о том, что после конституционных реформ и снижения революционной волны «контраст между формой правления, между самым существованием Думы и приемами управления становится все острее» [11, стб. 2394]. В условиях, когда достигнута стабильность и создается почва для функционирования правового государства, исключительный режим управления уже давно стал постоянным инструментом как при наличии, так и при отсутствии угроз безопасности: «Когда он сохраняется там, где сами представители старого режима говорят, что все покойно я в праве сказать, что он перестал быть временной мерой перестал быть мерой борьбы, а стал мерой нормального управления» [11, стб. 2396]. В этом контексте показателен пример крупных городов, в частности Москвы. Усиленная охрана, введенная там еще в 1881 г., регулярно продлевалась, в том числе во время студенческих беспорядков 1887 г., а в ходе вооруженного восстания 1905 г. была заменена чрезвычайной формой охраны. Такая мера стала адекватной реакцией на пиковую фазу конфликта. Однако она продолжает действовать в 1908 г., несмотря на ликвидацию открытого протеста и нормативно закреплённый срок в полгода, став «нормой государственного управления»: «Восстание было подавлено... но вот три года продолжается та чрезвычайная охрана, хотя по закону она вводится на полгода. Три года с тех пор прошло, и мы все продолжаем жить под чрезвычайно охраной» [11, стб. 2396].

В продолжение открытой критики и в свете выявленных в ходе обсуждения бюджета Министерства внутренних дел недостатков перманентно действующего Положения «Об охране» октябрист князь А.Д. Голицын в тот же день 29 апреля 1908 г. поставил под сомнение жизнеспособность представительного строя в России, опирающегося на существующие в качестве «нормы» правовые институты, ввиду

того что «у нас царствует до сих пор в полной силе произвол и усмотрение, опирающееся на нечто, таящееся вне закона и законодательных учреждений страны» [11, стб. 2429]. Голицын затронул одно из самых уязвимых мест в приемах управления, следующих из Положения «Об охране» и наделяющих генерал-губернаторов, губернаторов или градоначальников правом введения обязательных постановлений в соответствии с п. «а» статьи 15, которая существенно увеличивала полномочия административной власти при сокращении прав подданных и накопила к тому времени неоднозначную правоприменительную базу, доходящую порой до парадоксов. По отношению к ней и в целом к сложившемуся порядку административного управления на основе данного права Голицын применил историческую метафору и позволил себе рецепцию к истории государства Ахеменидов, сопоставив его с «сатрапиями», что образно и емко отражало схожесть в объеме прав, которыми обладали управляющие прошлого и настоящего. «Перед глазами нашими развертывается целая сеть отдельных сатрапий, не подчиненных ни закону, ни главе власти и в пределах своей территории правящих, творящих суд и издающих особые законоположения, руководствуясь одним лишь своим усмотрением... Фракция союза 17 октября допускает необходимость введения чрезвычайных положений вплоть до военного в случаях исключительных. Но мы далеки от введения этих положений в систему управления, мы считаем эти исключительные положения вносят с собой атмосферу бесправия, атмосферу произвола и усмотрения, развращают агентов власти, развращают население и подрывают авторитет закона» [11, стб. 2430–2431].

На основании анализа воспроизведенного фрагмента эмоционально окрашенной и броской речи депутата можно отметить, что в функционировании политической системы к началу XX в. периодически возникала тенденция к децентрализации управления. При этом высшие должностные лица на местах часто действовали автономно от центральной власти в вопросах обеспечения безопасности и формально согласовывали свои шаги с МВД, расширяя сферу действия обязательных постановлений на те области общественной жизни, которые не были напрямую связаны с обеспечением безопасности. В долгосрочной перспективе подобная практика формировала существенную угрозу стабильности правопорядка и общественному правосознанию. В лице Голицына фракция «Союза 17 октября» представила умеренно критическую позицию и признавала необходимость жестких мер в исключительных ситуациях, при этом выступая категорически против их систематического применения, поскольку считала, что чрезвычайное положение — это временная мера, а не инструмент постоянного управления, и его продолжающееся использование ведет

к еще большему дисбалансу во взаимоотношениях власти и общества. Ценностные ориентиры для государства, в частности верховенство закона и сохранение авторитета принятых конституционных норм, являются более значимыми основами социальной стабильности и здорового правосознания в обществе. Таким образом, из содержания дебатов по чрезвычайному законодательству в контексте обсуждения бюджета допустим промежуточный вывод о том, что, несмотря на спроектированную по лекалам правительства Думу и более консервативный состав, продолжается конфликт и поиск баланса во взаимодействии законодательной и исполнительной власти, определявший путь между жестким административным управлением и правовыми гарантиями для большинства населения.

В то же время консервативная часть парламента в лице умеренно правого графа В.А. Бобринского, выступавшего 29 апреля 1908 г., признала резонансность речи Маклакова и критику имеющихся нарушений законности со стороны исполнительной власти при использовании чрезвычайных мер: «Речь члена Государственной думы Маклакова, которая получила одобрение не только на правых скамьях, но и на левых, есть великое и знаменательное явление» [11, стб. 2508]. Исходя из этого Бобринский как депутат предлагал сбалансированную позицию в отношении действия исключительного режима управления, полагая, что «настала пора, когда уже можно будет постепенно ослабить те строгие меры, которые теперь принимаются для обуздания бунтовщиков и грабителей» [11, стб. 2508]. Граф Бобринский, признавая необходимость смягчения чрезвычайных мер и ссылаясь на связанную с этой проблемой остроту польского вопроса, полагал, что избыточная публичная критика власти по поводу применения данных мер в текущий период ослабляет государство перед пока существующей революционной угрозой, поэтому ради подавления подобной «крамолы» можно временно ограничить дискуссии о правонарушениях на местах. «Нельзя постоянно говорить о тех злоупотреблениях, которые там совершаются русскою властью, и нельзя все время винить за это русское правительство» [11, стб. 2506]. Подобный подход ослаблял и отчасти противостоял категоричной либеральной риторике, которая отстаивала даже в условиях не урегулированного до конца кризиса обязательную гарантию конституционных гражданских свобод, расширение сферы парламентского контроля и сокращение особых полномочий административной власти на местах.

При рассмотрении хронологии парламентских дискуссий особое значение для оценки официальной позиции исполнительной власти и структуры МВД имеет выступление А.А. Макарова — товарища министра внутренних дел, занимавшегося реализацией мер

по противодействию революционному движению. В обращении к Государственной думе на 57-м заседании 1 мая 1908 г. он изложил позицию, отстаивающую рациональное и взвешенное применение механизмов чрезвычайного положения в сложившихся условиях. Представленная им аргументация обнаруживает концептуальную близость к воззрениям правых и свидетельствует о преемственности подходов в обеспечении стратегии внутренней безопасности, сформированной в период антиреволюционных мероприятий председателя Совета министров Столыпина. Анализ изложенной аргументации дает следующий результат.

Во-первых, Макаров сослался на неопределенность и непроверенность фактов правонарушений должностных лиц, связанных с применением Положения «Об охране». Поскольку обозначенные аспекты требуют детального изучения и документального подтверждения, они не подлежат включению в повестку заседаний парламента, сфокусированных на рассмотрении бюджета МВД. В целях их проверки необходимо было думским комиссиям направить специальный депутатский запрос, на основании которого ведомство будет обязано предоставить соответствующие разъяснения в порядке, предусмотренном действующими институциональными процедурами.

Во-вторых, Макаров постарался защитить МВД от преувеличенной негативной критики при соблюдении законности: «В прошлом заседании было сделано слишком много упреков ведомству Министерства внутренних дел и эти упреки вызывают необходимость с моей стороны сообщить вам некоторые разъяснения, потому что молчание мое могло бы быть понято как невозможность представить какие-либо по этому предмету возражения» [11, стб. 2621, 2622]. Его изначальное возражение состояло в защите качества кадров министерства, которое было охарактеризовано ранее выступавшим депутатом от Лифляндской губернии бароном А.Ф. Мейендорфом как «нравственный и качественный брак» [11, стб. 2622], при взаимодействии с которым «простой народ в соприкосновении с властями ощущает ежеминутно либо подкупность, либо такое обращение, которое едва ли совместимо с понятиями правового порядка» [11, стб. 2622]. Ссылаясь на недавние беспорядки в Лифляндской губернии, он счел необходимым указать на бездоказательность оценки барона, особенно в плане «лихоимства», и в качестве контраргумента сослался на факты, «когда администрация и полиция подавляла смуту в Прибалтийском крае и когда они грудью отстаивали порядок и спокойствие в этом крае» [11, стб. 2622], тем самым убеждая в оперативности и эффективности силовых структур при противодействии беспорядкам.

В-третьих, парируя суждения октябриста Голицына с броской метафорой о «сатрапиях» и выводами о децентрализации управления,

Макаров прямо заявил, что «представитель Харьковской губернии был введен в заблуждение... и в качестве доказательства этого были приведены ошибочные данные» [11, стб. 2622]. В частности, дело касалось неисполненного обращения министра внутренних дел, содержащего просьбу отмены распоряжения временного генерал-губернатора А.И. Думбадзе о запрете отставному тайному советнику Пясецкому находиться в Ялтинском уезде, которое по факту отсутствовало, и из ложного предположения о нем был сделан неправильный вывод о бессилии министерства. Макаров привел дополнительные доказательства того, что МВД обеспечивало централизованное управление и контроль над применением обязательных постановлений, а также за соблюдением санкций в случае их незаконного использования. В качестве примера он сослался на прецедент отстранения генерал-губернатора Екатеринославской губернии. Продемонстрированная сила фактических аргументов вызвала поддержку правых, что зафиксировано в протоколе Стенографического отчета Государственной думы, заседание 57, и свидетельствует о схожести их взглядов на применение исключительных мер.

В-четвертых, Макаров разобрал резонансную речь кадета Маклакова от 29 апреля 1908 г., в которой было указано на ряд актуальных проблем, и признал: «Исключительный закон перестал быть нормальным способом управления, — отсюда наклонность к злоупотреблениям властью; против этого я спорить не буду» [11, стб. 2623]. Тем не менее Макаров пошел по пути косвенного ослабления тезиса Маклакова, сославшись на необоснованность представленных доказательств. Дело касалось предполагаемой незаконности наложения денежных штрафов на газету «Столичное утро» в административном порядке по Положению «Об охране», что не только противоречило фактам постановлений судов, но и не соответствовало регулярным конфискациям оппозиционных тиражей издательства. Затронула его речь и животрепещущую проблему об утверждении всех приговоров военного суда генерал-губернаторами или командующими войсками в соответствии со статьей 19 Положения «О чрезвычайной охране и изъятии из кассационного обжалования политических дел определенных категорий». Здесь он пошел по пути юридического разъяснения статей закона и убеждал в правомерности использованных мер: «Вот почему по закону о чрезвычайной охране, как закону исключительному и неподлежащему распространительному толкованию, Генерал-губернатор имеет право, во-первых, изъять лишь единичные дела из порядка кассационного обжалования и, во-вторых, изъемя единичные дела, не только не обязан, а и не может исполнить правила, указанного в ст. 1403 Военно-Судебного Устава» [11, стб. 2624, 2625].

Далее в ходе разъяснения проблемы длительного применения исключительного режима управления, который, как отмечал Маклаков, блокировал развитие прогрессивных общественных инициатив, товарищ министра внутренних дел перешел к выдвижению обвинений в адрес фракции кадетов, относящихся к периоду деятельности I и II Государственных дум и накала революции. Он напомнил им о поддержке социалистов-революционеров, социал-демократов, и о Выборгском воззвании, в котором они, «предлагая народонаселению нарушать закон, не исполнять воинской повинности и не платить податей» [11, стб. 2625], играли в пользу революционеров. Все это приводило к перерождению необходимой государству и обществу «самодетельности» в открытый террор левых организаций и акции протеста против правительства, что естественным образом вызывало усиление чрезвычайных мер. «Если у нас и встречаются действительно печальные явления от длительности исключительных положений, то будемте же справедливы и не отнесем этого всецело на Правительство (голос слева: только, только), а скажем, что и общество в этом виновато, по крайней мере в той его части, которая сама расшатывала основу закона, приглашая его не исполнять» [11, стб. 2625, 2626]. Здесь оратор стремился смягчить критику в адрес исполнительной власти, переложив часть ответственности на общество. В защитной и оправдательно-балансирующей позиции не отрицалась сама проблема длительности применения чрезвычайных мер, а расширялось поле причинности, которое приводило к его перманентному действию. Также сообщалось о постепенном ослаблении действия чрезвычайных институтов в соответствии с внутривластной обстановкой: «Мы признаем, что длительность исключительных положений должна быть признаваема явлением ненормальным. К прекращению последнего и делаем то, что, по совести, можем. Постепенно... мы снимаем военное положение, смягчаем действие тех исключительных законов, которые применяются в тех или других местностях» [11, стб. 2626].

Затем, ссылаясь на конкретные факты отмены или ослабления исключительного режима управления и настаивая на поэтапности их отмены, Макаров сообщил, что с 1907 г. снято военное положение в Киевской, Минской, Таврической, Харьковской, Томской и других губерниях, в Александровском, Новомосковском, Павлоградском, Бахмутском и остальных уездах, а также в ряде городов, и заменено либо на усиленную, либо на чрезвычайную охрану. Кроме того, происходило ослабление особых мер в других губерниях, уездах, градоначальствах и городах, что «служит доказательством, что мы не стоим во что бы то ни стало за применение исключительных законов, и там, где это представляется возможным, отказываемся от этих чрезвычайных полномочий» [11, стб. 2627]. Макаров предостерегал от поспешной отмены, в том числе военного положения, что имело место быть

в Царстве Польском 18 ноября 1905 г., а также от провокативных заявлений, как это было с членом Думы Дмовским, который введение военного положения в Привислинском крае ложно называл поводом к агитации националистов за отторжение Польши. Действительно, имевшаяся угроза сепаратизма в Царстве Польском в период революции 1905–1907 гг. была снята, по мнению Макарова, за счет своевременного использования военного положения. Указал он и на множество фактов, когда в случае преждевременного снятия чрезвычайных мер в условиях революции происходил рост количества уголовных и политических преступлений. «27 ноября разгромлено Волковышское гминное управление... 29 ноября тремя злоумышленниками был ограблен войт Гришкабудской гмины, Владиславовского уезда» [11, стб. 2629]. Аналогичная ситуация имела место в других административно-территориальных единицах, что в очередной раз доказывало, «как опасно преждевременное снятие исключительного положения» [11, стб. 2629].

Ввиду этого Макаров приходит к выводу: с одной стороны, общая динамика революции идет на спад, но с другой — «размах волн революции еще достаточно высок» [11, стб. 2631], что свидетельствует о возможном ее возобновлении. В свою очередь, это подталкивало правительство заявить депутатам, «что не настало еще то время, когда наступит счастливый день окончательного успокоения России, и лица, находящиеся во главе управления, могут со спокойной совестью отказаться от всяких исключительных положений» [11, стб. 2631]. Подобная фраза представляла собой политико-правовую апологию исключительного режима управления и являлась образцом охранительной политической риторики, одновременно сочетавшей юридическое обоснование сохранения чрезвычайных мер, морально-этическую легитимацию действий власти и проекцию на гипотетический «счастливый день», где в таких мерах не будет необходимости. Ключевая функция подобного нарратива — оправдание текущего политического курса через ссылку на историческую необходимость и нравственные ценности. Однако неопределенность критериев «успокоения» и отсутствие определенных временных рамок создавали пластичную и трудно опровергаемую аргументацию, которая была необходима для продления Положения «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия».

Выступление 2 мая 1908 г. члена фракции правых от Курской губернии Г.А. Щечкова, ссылавшегося, с одной стороны, на справедливость речи Маклакова, а с другой — придерживающегося государственной линии Макарова, продолжило по инерции дебаты о законности чрезвычайных мер, несмотря на вынесение вопроса о принятии бюджета МВД на голосование. Непосредственно связав бюджетные

расходы МВД с кредитованием продляющих действие чрезвычайных институтов, Шечков попытался свести проблему к дилемме наименьшего зла, считая, что «это, несомненно, зло, — но зло необходимое, к которому прибегают Правительства во избежание несравненно еще больших зол, и к этому прибегают правительства не только монархические, но также и республиканские. Все, без исключения, республики поставлены бывают в необходимость прибегать к мерам чрезвычайной охраны, военного положения и т. п.» [11, стб. 2683]. Шечков подчеркивает, что к исключительным мерам прибегают все правительства от монархических до республиканских, и этим он снимает идеологическую критику режима и обличения его как «полицейского государства», считая, что проблема находится не в типе политического режима, а в объективной необходимости реагировать на революционный кризис. Подобное высказывание отражало охранительно-консервативную позицию и отчасти резюмировало речь товарища министра внутренних дел Макарова, где определялись приоритеты стабильности и безопасности над индивидуальными правами и происходило оправдание сильной исполнительной власти в кризисных ситуациях. Следует отметить, что такой подход к чрезвычайным законам был характерен для общественных дискуссий конца XIX — начала XX в. как в России, так и в Европе, когда нарастала революционная активность и правительства разных стран отвечали усилением полицейского контроля и введением особых режимов управления.

В итоге 2 мая 1908 г. председатель парламента Н.А. Хомяков приостановил прения по вопросу бюджета МВД и дал слово товарищу секретарю Государственной думы октябристу М.А. Искрицкому, который представил формулы от разных фракций — социал-демократов, трудовиков, конституционных демократов, на итоговое голосование. В каждой из этих формул указывалось на недопустимость продления чрезвычайного законодательства в прежнем объеме, поскольку, как отмечали кадеты, «применяемые Министерством внутренних дел приемы управления стоят в резком и ничем не оправданном противоречии с формой нового политического строя России» [11, стб. 2759]. Однако формулы фракций о принятии бюджета МВД с критикой исключительного режима управления были отклонены консервативным большинством депутатов. Проект решения был дополнен замечаниями общего характера, внесенными депутатом М.А. Андрейчуком, представителем «Союза русского народа» от Волынской губернии, выходцем из крестьян. Депутат рекомендовал Министерству внутренних дел, чтобы оно «в скором времени внесло в Государственную Думу законопроект о всесословной волости и самоуправлении» [11, стб. 2660], а также решило другие проблемы, затрагивающие интересы крестьянского сословия. Бюджетная комиссия

предложила свои дополнения к проекту решения о финансировании МВД, где содержались рекомендации о «сокращении числа членов Совета Министра и реорганизации этого учреждения» [11, стб. 2761] и др. В итоге вопрос о продлении Положения от 14 августа 1881 г. и обновлении чрезвычайного законодательства, обсуждавшийся депутатами различных фракций, не достигнув согласованного и компромиссного решения, остался в компетенции МВД и Верховной власти.

В заключение следует отметить, что анализ дискуссии вокруг продления Положения от 14 августа 1881 г. и обновления чрезвычайного законодательства демонстрирует принципиальную проблему взаимодействия законодательной и исполнительной власти в условиях преодоления последствий революционного кризиса. В ходе парламентских дебатов во время начального этапа деятельности III Государственной думы представители различных фракций активно обсуждали необходимость модернизации чрезвычайного законодательства. Несмотря на попытки фракций достичь компромисса, глубокие разногласия между политическими силами относительно границ и полномочий исполнительной власти, а также степени ограничения гражданских свобод после принятия Манифеста 17 октября 1905 г., так и не были преодолены. В свою очередь, консервативная позиция правительства во главе с П.А. Столыпиным и его заместителями, отстаивающая сохранение сложившегося механизма управления на основе исключительных мер, свидетельствовала о минимальном влиянии парламента на принятие решений в сфере государственной безопасности в рамках третьеиюньской политической системы. Вопросы об их обновлении или продлении оставались в компетенции МВД и Верховной власти, это имело ряд существенных последствий. Без обновления чрезвычайного законодательства сохранялись пробелы и противоречия в регулировании режимов охраны, что создавало риски повторных злоупотреблений на местах. Далее решения о таких мерах, принимаемые без парламентского контроля, не только вызывали критику со стороны оппозиции в парламенте, но и снижали их легитимность в обществе, формируя искаженное представление о законности у населения. Наконец, сложившаяся институциональная асимметрия, являвшаяся следствием исключительных полномочий у административно-полицейской власти, усиливала дисбаланс между ветвями власти и ограничивала развитие конституционных механизмов. Эта слабость конституционных институтов вынуждала правительство по-прежнему опираться на устаревшие чрезвычайные законодательные акты, что в новых условиях содержало риски долгосрочной стабильности при наступлении новых революционных кризисов и правовой неопределенности при введении форм исключительных режимов управления.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Зиборов О.В. Режимы «усиленной охраны» и «чрезвычайной охраны» и их соотношение с административно-правовым режимом военного положения. *Общество и право*, 2015, № 2, с. 277–282.
- [2] Козинникова Е.Н. Чрезвычайный правовой режим исключительного положения: нормативные основы введения в имперской России. *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*, 2017, № 4, с. 32–37.
- [3] Козинникова Е.Н. Исключительное положение как чрезвычайный правовой режим (опыт анализа нормативных актов и работ полицейстов Российской империи конца XIX — начала XX века). *Genesis: исторические исследования*, 2017, № 11, с. 87–95.
- [4] Макеев В.В., Толдиев А.Б. Чрезвычайное законодательство в системе государственной охраны Российской империи (вторая половина XIX — начало XX века). *Философия права*, 2014, № 5, с. 34–38.
- [5] Новицкая Т.Е. Из истории административно-правовых режимов государственной безопасности в России (статья вторая). *Вестник Московского университета. Серия 11: Право*, 2020, № 6, с. 3–26.
- [6] Соловьев К.А. Законодательная и исполнительная власть в России в 1906–1914 гг.: механизмы взаимодействия. Москва, Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011, 511 с.
- [7] Самарский А.Н. Чрезвычайное законодательство Российской империи 1900–1917 годов. *Общество и право*, 2024, № 3, с. 99–103.
- [8] Гарбуз Г.В. Использование положения усиленной охраны в период революции 1905–1907 гг. *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки*, 2024, № 4, с. 71–82.
- [9] ГАРФ. Ф. 1467, Д. 394, л. 276, 276 об.
- [10] Государственная Дума Третий созыв. *Стенографические отчеты 1907–1908 гг. Сессия первая. Часть I. Заседания 1–30 (с 1 ноября 1907 г. по 19 февраля 1908 г.). Заседание 7.* Санкт-Петербург, Государственная типография, 1908, стб. 307–312.
- [11] Государственная Дума Третий созыв. *Стенографические отчеты 1908 г. Сессия первая. Часть II. Заседания 31–60 (с 21 февраля по 26 мая 1908 г.).* Санкт-Петербург, Государственная типография, 1908, стб. 2390–2761.

Статья поступила в редакцию 13.07.2026

Ссылку на эту статью просим оформлять следующим образом:

Ермаков В.А. Государственная дума III созыва и проблема законодательного регулирования чрезвычайного положения в 1907–1908 гг. *Гуманитарный вестник*, 2026, вып. 4. EDN TONLET

Ермаков Вадим Андреевич — канд. ист. наук, доцент кафедры «История» МГТУ им. Н.Э. Баумана. e-mail: fact-476@yandex.ru

The Third State Duma and the Legislative Regulation of the State of Emergency in 1907–1908

© V.A. Ermakov

Bauman Moscow State Technical University, Moscow, 105005, Russia

The problem of legislative regulation of the state of emergency in the Third State Duma is studied, which was in force on the basis of the Regulation of August 14, 1881 "On Measures for the Protection of State Order and Public Peace", and which required revision in accordance with the transformations of the political system of 1905–1906. Parliamentary debates of 1907–1908 are comprehensively examined as an independent historical phenomenon, through which the evolution of approaches to emergency management under the conditions of the Duma monarchy is demonstrated. The positions of various factions represented by parliament deputies on the issues of updating and extending the permanently operating regime of governance under the conditions of persisting revolutionary risks and continuing violations of public order are analyzed. Attention is focused on the interrelation of inter-factional disagreements and institutional contradictions between the branches of power, which influenced the ultimate inability to adopt updated emergency legislation. The argumentation of the executive bodies, including the Ministry of Internal Affairs, in defense of preserving the exceptional regime is presented, and the reasons for the absence of a compromise solution between the parliament and the supreme authority are also examined. It is concluded that the debates in the Third State Duma testified to institutional contradictions, where the parliament's desire to participate in the regulation of emergency measures encountered the conservative position of the executive branch and the factions affiliated with it. It is noted that the preservation of the outdated legal mechanism for extending the exceptional regime of governance on the basis of previous emergency laws resulted in an increasing imbalance between the branches of power and increased the risks of legal uncertainty in the adoption of such measures.

Keywords: State Duma, state, legislative regulation, executive power, institution, parliamentary debates, state of emergency, faction

REFERENCES

- [1] Ziborov O.V. Rezhimy «usilennoy okhrany» i «chrezvychaynoy okhrany» i ikh sootnoshenie s administrativno-pravovym rezhimom voennogo polozheniya [The modes of «the strengthened protection» and «extraordinary protection» and their ratio with an administrative legal regime of the martial law]. *Obschestvo i pravo — Society and Law*, 2015, no. 2, pp. 277–282.
- [2] Kozinnikova E.N. Chrezvychaynyy pravovoy rezhim isklyuchitel'nogo polozheniya: normativnye osnovy vvedeniya v imperskoy Rossii [Emergency legal regime of the exclusive provisions: regulatory framework introduction of Imperial Russia]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii — Vestnik of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 4, pp. 32–37.
- [3] Kozinnikova E.N. Isklyuchitel'noe polozhenie kak chrezvychaynyy pravovoy rezhim (opyt analiza normativnykh aktov i rabot politseistov Rossiyskoy imperii kontsa XIX — nachala XX veka) [State of exception as special legal regime (experience of analysis of the normative acts and works of police scientists of the Russian Empire of the end of XIX – beginning of the XX century)]. *Genesis*:

- istoricheskie issledovaniya — Genesis: Historical Research*, 2017, no. 11, pp. 87–95.
- [4] Makeev V.V., Toldiev A.B. Chrezvychaynoe zakonodatelstvo v sisteme gosudarstvennoy okhrany Rossiyskoy imperii (vtoraya polovina XIX — nachalo XX veka) [Emergency legislation in the state of the Russian Empire (the second half of XIX — beginning of XX century)]. *Filosofiya prava — Philosophy of Law*, 2014, no. 5, pp. 34–38.
- [5] Novitskaya T.E. Iz istorii administrativno-pravovykh rezhimov gosudarstvennoy bezopasnosti v Rossii (statya vtoraya) [From the history of administrative and legal regimes of state security in Russia (part two)]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 11: Pravo — Moscow University Bulletin. Series 11: Law*, 2020, no. 6, pp. 3–26.
- [6] Solovyev K.A. *Zakonodatel'naya i ispolnitelnaya vlast v Rossii v 1906–1914 gg.: mekhanizmy vzaimodeystviya* [Legislative and executive power in Russia in 1906–1914: mechanisms of interaction]. Moscow, ROSSPEN Publ., 2011, 511 p.
- [7] Samarskiy A.N. Chrezvychaynoe zakonodatelstvo Rossiyskoy imperii 1900–1917 godov [Emergency legislation of the Russian Empire of 1900–1917]. *Obschestvo i pravo — Society and Law*, 2024, no. 3, pp. 99–103.
- [8] Garbuz G.V. Ispolzovanie polozheniya usilennoy okhrany v period revolyutsii 1905–1907 gg. [Using the position of reinforced security during the revolution of 1905–1907]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Povolzhskiy region. Gumanitarnye nauki — University Proceedings. Volga Region. Humanities*, 2024, no. 4, pp. 71–82.
- [9] *Gosudarstvennyy arkhiv Rossiyskoy Federatsii (GARF)* [State Archive of the Russian Federation]. F. 1467, op. 1, d. 394, ll. 276–276 ob.
- [10] *Gosudarstvennaya Duma Tretiy sozyv. Stenograficheskie otchety 1907–1908 gg. Sessiya pervaya. Chast I. Zasedaniya 1–30 (s 1 noyabrya 1907 g. po 19 fevralya 1908 g.). Zasedanie 7* [State Duma of the Third Convocation. Verbatim Reports of 1907–1908. First Session. Part I. Meetings 1–30 (November 1, 1907 – February 19, 1908). Meeting 7]. St. Petersburg, State Printing House, 1908, cols. 307–312.
- [11] *Gosudarstvennaya Duma Tretiy sozyv. Stenograficheskie otchety 1908 g. Sessiya pervaya. Chast II. Zasedaniya 31–60 (s 21 fevralya po 26 maya 1908 g.)* [State Duma of the Third Convocation. Verbatim Reports of 1908. First Session. Part II. Meetings 31–60 (February 21 – May 26, 1908)]. St. Petersburg, State Printing House, 1908, cols. 2390–2761.

Ermakov V.A., Cand. Sc. (History), Associate Professor, Department of History, Bauman Moscow State Technical University (National Research University).
e-mail: fact-476@yandex.ru