

УДК 93/94

ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ ФРАКЦИИ ПАРТИИ КАДЕТОВ В ОБЛАСТИ БЮДЖЕТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В III ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ НАЧАЛА XX ВЕКА

ШУКИН Денис Васильевич,кандидат исторических наук, доцент кафедры российской истории и археологии,
Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена рассмотрению законотворческих инициатив фракции партии кадетов в области бюджета Российской империи в III Государственной Думе начала XX века.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Государственная Дума, партия кадетов, фракция «Партии Народной Свободы», Российская империя, бюджет.

Shchukin D.V.Cand. Hist. Sci., Docent of the Department of Russian History and Archaeology
Yelets State University of I. A. Bunin

THE LEGISLATIVE INITIATIVE OF THE PARTY OF CADETS IN THE BUDGET OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE THIRD STATE DUMA OF THE EARLY TWENTIETH CENTURY

ABSTRACT. Article is devoted to consideration of legislative initiatives of fraction of party of cadets in the field of the budget of the Russian Empire in the III State Duma of the beginning of the XX century.

KEYWORDS: The state Duma, the party of constitutional Democrats, the party of national Freedom, the Russian Empire, the budget.

В современной российской исторической науке отчётливо обозначился интерес к осмыслению опыта законодательной деятельности политических партий, представленных в Государственной Думе России начала XX в. При этом авторы книги «Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг.: Документы и материалы» (М., 2006) констатируют, что «к сожалению, в отечественной и зарубежной историографии нет специальных исследований, посвященных анализу законопроектов, инициированных именно представителями различных думских фракций» [3, с. 5]. Подобное объясняется «недостаточным вниманием исследователей к состоянию общественной мысли и общественного сознания начала XX в. в контексте оценки уровня законотворческой зрелости общества» [3, с. 7]. В данной статье отчасти восполняется этот пробел на примере рассмотрения законотворческих инициатив фракции партии кадетов в III Государственной Думе начала XX в., касающихся бюджета Российской империи.

Интерес к деятельности Государственной Думы третьего созыва объединяется тем, что большинство вопросов социально-экономического развития страны впервые получило рассмотрение именно в данный период работы и сразу же стало предметом острых дискуссий фракций политических партий. Кроме того, полный (пятилетний) срок работы Государственной Думы третьего созыва позволил политическим партиям, представленным в ней, во всей полноте продемонстрировать свою позицию по вопросам социально-экономического характера, вы-

разить интересы тех общественно-политических течений, на базе которых они были сформированы. Это в свою очередь позволяет представить весь спектр взглядов консервативного, либерального и радикального течений на дальнейшее развитие России, что актуализирует место и значение III Государственной Думы [10, с. 25].

Принятие в III Государственной Думе (1907–1912 гг.) бюджета Российской империи стало одним из наиболее существенных итогов её деятельности. Фракция партии кадетов («Партия Народной Свободы») занимала в ней ведущие позиции и принимала самое активное и непосредственное участие в рассмотрении вопросов социально-экономического развития России. В связи с этим возникает вполне закономерный научный интерес к изучению позиции кадетской партии.

Сразу же следует отметить, что право Думы утверждать бюджет было в известной мере формальностью. Дело в том, что отказ в принятии бюджета не останавливал в соответствии с законодательством того времени приведение его в исполнение, не говоря уже о том, что целый ряд статей в нём был просто «заблокирован», то есть вообще не подлежал рассмотрению Думы. Если Дума отказывала в утверждении бюджета, правительство всё равно не оставалось без средств, так как в силу вступала смета прошлого года. Однако получить новые ассигнования на финансирование деятельности того или иного ведомства правительство без Думы уже не могло. Это стало той прерогативой политических партий, представленных в III Государственной Ду-

ме, с помощью которой они могли оказывать реальное влияние на экономическое развитие России [10, с. 26].

Обсуждение бюджета в III Государственной Думе привлекало к себе, благодаря широкому освещению в прессе, повышенное внимание российского общества по причине того, что нередко выходило за пределы чисто финансовых проблем. Например, обсуждение сметы Министерства внутренних дел часто сопровождалось общей дискуссией представленных в III Думе политических партий, их резкой критикой представителей силовых министерств, общего направления внутренней и внешней политики России. В результате это делало их работу по рассмотрению и утверждению бюджета (в рамках её обзора прессой, обществом и т.д.) ещё и одним из способов идейно-агитационной борьбы за потенциальный электорат со своими политическими противниками. Кадетская партия в этом отношении очень чутко уловила эту тенденцию и старалась максимально использовать её в процессе реализации программных установок [11, с. 45].

Условия бюджетной работы III Думы оставляли желать лучшего. В связи с тем, что финансовым полномочиям Государственной Думы царской России было уделено немало внимания как отечественными, так и зарубежными исследователями, останавившись подробнее на них будет нецелесообразно [1; 9]. Стоит лишь отметить, что бюджетные права Думы были значительно ограничены различными законодательными актами и правилами. Подлинным камнем преткновения в этом отношении были бюджетные (сметные) правила от 8 марта 1906 г., и особенно статья 9. Согласно им, свыше 40% всех бюджетных расходов исключались из ведения Думы, Дума не могла на них влиять. Это были так называемые забронированные расходы. Дума была не вправе сокращать или изменять расходы, основанные на законах, штатах, положениях, расписаниях, восходящих к Высочайшим повелениям.

Характеризуя статью 9 во время общих прений по росписи на 1908 г., лидер кадетской фракции в Думе П.Н. Миллюков чётко подметил, что до тех пор, пока эта статья не будет отменена, бюджетная комиссия останется бессильной, так как при наличии этой статьи обсуждение Государственной росписи имеет лишь характер выяснения некоторых спорных вопросов и сомнений по немногим бюджетным пунктам [11, с. 48]. Говоря о желательности изменения сметных правил от 8 марта 1906 г., член бюджетной комиссии III Думы кадет А.И. Шингарёв указывал депутатам на огромную забронированную часть бюджета (более миллиарда рублей). Заметим, что в дальнейшем вся эта масса расходов осталась Думе почти неизвестной, а сумма забронированных кредитов ничуть не сократилась, а даже возросла. Таким образом, статья 9 правил от 8 марта 1906 г., в сущности, ограждала правительство от воздействия Думы.

Прекрасно осознавая это и стараясь сделать работу представительного учреждения более продуктивной, фракция партии кадетов вынесла 10 ноября 1907 г. на рассмотрение III Государственной Думы законопроект о расширении прав Думы путём отмены и изменения некоторых статей правил от 8 марта 1906 г. Это в свою очередь лишней раз говорит о том, что кадеты достаточно грамотно и профессионально подходили к планированию думской деятельности по рассмотрению государствен-

ного бюджета России, пытаясь расширить законодательные рамки бюджетных прав Государственной Думы.

Стоит обратить внимания на то, что уже на общих прениях 27 ноября 1907 г. по бюджету на 1908 г. П.Н. Миллюковым были достаточно точно и конкретно обозначены взгляды партии по поводу внесённой росписи. Прежде всего, им было указано на значение для бюджетной работы III Думы изменения правил 8 марта 1906 г., а также отмечено следующее:

1) недостаточное правомочие государственного контроля по отношению к целому ряду государственных учреждений;

2) резкое преобладание в росписи непроизводительных расходов и бедность расходов, предназначенных на удовлетворение неотложных нужд страны;

3) полный застой в области народного хозяйства;

4) отсутствие у финансового ведомства определённого плана необходимых финансовых реформ;

5) развитие косвенного обложения населения и недостаточное развитие прямых налогов;

6) было установлено, что без оздоровления политического – немисливо оздоровление русских финансов [2].

Можно с уверенностью говорить о том, что экономическое развитие страны кадеты самым непосредственным образом связывали с изменением её внутривнутриполитического строя.

Возвращаясь к законопроекту об изменении правил по вопросу о направленности финансовой политики, отметим, что первое его обсуждение в Думе происходило 12 января 1908 г. Подчеркнув, что Дума ещё не успела приступить к рассмотрению бюджета, а уже заявляет о недостаточности объёма тех прав, которые ей в отношении него предоставлены, министр финансов В.Н. Кокцов высказался против необходимости отмены правил от 8 марта 1906 г. Фракция «Союза 17 октября» не поддержала его, признав пересмотр правил от 8 марта желательным, и предложила передать законопроект «Партии Народной Свободы» в бюджетную комиссию [2].

Однако на пленарное обсуждение III Думы проект попал лишь в конце IV сессии. После долгих обсуждений законопроект был принят комиссией в изменённом виде. Отменялась статья 17 и пункт 2 статьи 6, бронирующей десятиллионный фонд на непредвиденные надобности. Но статья 9 была сохранена в силе, с добавлением лишь в конце того, что не могут быть изменяемы расходы, основанные на действующих законах, положениях, штатах, рассмотренных и Высочайших повелениях, последовавших до 23 апреля 1906 г., то есть до издания основных законов. По статьям 12 и 13, которые устанавливали, что в случае разногласия между Думой и Государственным Советом в бюджет вносится кредит последнего года, были сделаны следующие изменения. Если в согласительной комиссии по предмету, отвергнутому одной из палат, не достигнуто соглашение, то кредит считается отвергнутым, если же разногласие произошло в сумме, то вносится в бюджет меньшая сумма. Этот проект, выработанный бюджетной комиссией, после упорных настояний фракции партии кадетов начал обсуждаться в Думе только 11 мая 1911 г. В.Н. Кокцов заявив о его неприемлемости. Исходя из этого, в порядке спешности проект в том виде, в каком он был внесён бюджетной комиссией, был принят Думой во всех трёх чтениях 12 мая 1911 г.

и передан в Государственный Совет [3]. Но там его постигла та же участь, что и остальные думские проекты, направленные к некоторому расширению прав представительного учреждения, его отвергли.

Это не стало неожиданным поворотом событий для кадетской партии. Подтверждение этому можно найти в отчёте фракции «Партии Народной Свободы» о своей работе в III сессию Государственной Думы третьего созыва. «При современной политической позиции как правительства, так и руководящих кругов законодательных учреждений, приходится, однако, признать, что даже принятый бюджетной комиссией с значительными изменениями законопроект фракции едва ли получит окончательную форму закона, и уже нет никакой надежды на то, чтобы он прошёл во всей полноте» [7], – говорится в нём.

Как видим, предпринятые фракцией партии кадетов попытки изменить правила обсуждения, принятия бюджета и контроля за его исполнением закончились ничем. Даже предложение о перенесении начала бюджетного года с 1 января на 1 апреля, с целесообразностью которого согласился министр финансов В.Н. Коковцов, было отклонено Государственным Советом. Это также не позволило Государственной Думе и политическим партиям, представленным в ней, в полной мере осуществлять в исследуемый период работу по бюджету Российской империи.

В забронированной части бюджета роль членов фракции кадетов в бюджетной комиссии III Думы свелась лишь к проверке так называемых легальных титулов, то есть прежних законов, штатов, расписаний, положений и особых Высочайших повелений, запрещающих расходы. Работа эта, носившая исключительно канцелярский характер, была чрезвычайно кропотливой, так как некоторые титулы относились даже к началу XVIII в. и многие из них к тому же нигде не были опубликованы. Такие титулы, например, имелись по Министерству внутренних дел, по Священному Синоду и т.д. А.И. Шингарёв отмечал, что кадетской фракции «целый ряд титулов – приходилось искать и в пол-

ном собрании законов, и в отдельных неопубликованных узаконениях, и в отдельных Высочайших надписях на докладах министров» [11, с. 52]. В конечном итоге сложность этой работы характеризует тот факт, что проверка титулов одного Министерства иностранных дел потребовала целый месяц упорной работы специалиста, хотя это была наиболее простая смета с наименьшим количеством титулов. В других сметах их число превышало тысячи.

Важной составляющей деятельности партии кадетов в III Думе по рассматриваемому вопросу стало активное участие членов её фракции:

1) в общих прениях по обсуждению росписи доходов и расходов Российской империи;

2) в работе по обсуждению смет отдельных министерств и ведомств;

3) в работе в бюджетной комиссии III Государственной Думы.

Подводя итоги деятельности кадетской фракции в области рассмотрения росписи доходов и расходов России в годы деятельности III Государственной Думы, отметим, что её участие в них способствовало следующему:

1) принятию, прежде всего, самого бюджета Российского государства с грамотно выстроенной структурой;

2) установлению правильного порядка бюджетных прений в Государственной Думе;

3) привлечению внимания общественно-политических сил страны как к финансово-экономической политике правительства, методам её проведения, практическим результатам, так и к наиболее актуальным проблемам всего экономического развития России этого времени [11, с. 54].

Таким образом, законодотворчество и деятельность думской фракции партии кадетов по бюджету Российской империи в III Государственной Думе нашли своё отражение как в принятии и исполнении государственной росписи доходов и расходов, так и вскрытии громадного комплекса недостатков в работе государственных министерств и ведомств и обращении на них внимания российского общества.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Аронов Д.В. Законодотворческая деятельность российских либералов в Государственной думе (1906–1917 гг.) / Д.В. Аронов. – М. : Юрист, 2005. – 415 с.
2. Государственная Дума. III созыв. Стенографический отчёт. Сессия I. – Ч. 1. – С. 637, 1171, 1320 (приложение № 9 к стенографическому отчёту I-ой сессии. – Т. 1).
3. Государственная Дума. III созыв. Стенографический отчёт. Сессия IV. – Ч. 3. – С. 41–74, 3971–3990.
4. Дёмин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): Механизм функционирования / В.А. Дёмин. – М., 1996. – 216 с.
5. Законодотворчество думских фракций. 1906–1917 гг. : документы и материалы / под общ. ред. П.А. Пожигайло. – М. : «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. – 768 с.
6. Отчёт фракции «Партии Народной Свободы» в III Государственной Думе (I сессия). – СПб., 1908. – С. 23.
7. Отчёт фракции «Партии Народной Свободы» в III Государственной Думе (I сессия). – СПб., 1908. – С. 22–13.
8. Отчёт фракции «Партии Народной Свободы» в III Государственной Думе (III сессия). – СПб., 1909. – С. 29.
9. Смирнов А.Ф. Государственная Дума Российской империи 1906–1917 гг. Историко-правовой очерк / А.Ф. Смирнов. – М., 1998. – 624 с.
10. Щукин Д.В. Порядок выборов в III Государственную Думу России начала XX века / Д.В. Щукин // Парламентаризм в России: история и современность : материалы Межрегиональной научно-практической конференции. – Елец : ЕГУ им. И.А. Бунина, 2006. – С. 25–36.
11. Щукин Д.В. Бюджет Российской империи и партия кадетов в III Государственной Думе. (Судьба законопроекта от 10 ноября 1907 г. о расширении бюджетных прав Государственной Думы нач. XX в.) / Д.В. Щукин // Межвузовские научно-методические чтения памяти К.Ф. Калайдовича : сборник материалов. – Елец : ЕГУ им. И.А. Бунина, 2006. – Вып. 8. – С. 45–54.