

*М. Ф. Флоринский*

## **К ИСТОРИИ СОВЕТА МИНИСТРОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В 1906–1914 гг.\***

В своем выступлении перед III Государственной Думой 5 мая 1908 г. П. А. Столыпин, характеризуя в качестве главы правительства особенности функционирования государственного механизма думской монархии, заметил: «...империя управляется объединенным правительством (то есть Советом министров. — *М. Ф.*), которое ответственно перед государем императором за все, что происходит в государстве...»<sup>1</sup>. Основывавшийся в данном случае, наряду с прочим, очевидно, и на собственном уже почти двухлетнем опыте пребывания на посту председателя Совета министров премьер был недалек от истины. Именно Совет министров после его преобразования осенью 1905 г. нес на себе главное бремя повседневного руководства работой государственного аппарата, непосредственно содействуя монарху в выполнении обязанностей главы государства.

Правда, теоретически равное Совету положение в административной иерархии думской монархии занимали такие высшие правительственные коллегии, как 1 и 2 Департаменты Государственного совета, Синод, Комитет финансов, Военный и Адмиралтейств-Советы и пр., принадлежавшие, подобно кабинету, к числу подчинявшихся только царю органов верховного управления страной. Это обстоятельство, как неоднократно отмечалось в исследованиях, посвященных российским государственным институтам начала XX в., превращало Совет «лишь в один из инструментов управления, все нити которого по-прежнему оставались у императора»<sup>2</sup>. С этим утверждением нельзя не согласиться,

---

\* Часть материала собрана в рамках проекта РГНФ «Первая мировая война и конец Российской империи» №12-31-100020.

© М. Ф. Флоринский, 2013

имея в виду, впрочем, что кабинет являлся, несомненно, важнейшим из таких «инструментов». Будучи собранием сановников, занимавших ключевые посты в бюрократической иерархии, он вместе с тем обладал, в сравнении с прочими органами аналогичного статуса, самой обширной компетенцией, включавшей в себя широкий круг вопросов из сферы управления, частично вершившихся им своей властью, частично с санкции царя. Многообразие дел, которыми занимался кабинет, позволяло ему влиять (пусть и в разной мере) на ситуацию, складывавшуюся практически во всех областях государственной жизни. Наконец, практически ко всем формально равным Совету по рангу высшим административным коллегиям были применимы соображения, высказанные на заседании кабинета 1 февраля 1908 г. по адресу одной из таких коллегий — Совета государственной обороны, который, как констатировали члены объединенного правительства, «не имеет исполнительной власти. Поэтому проведение его положений в действие производится подлежащими министрами с ведома и одобрения Совета министров»<sup>3</sup>.

В принципе, государственно-правовая конструкция думской монархии, юридически оформленная, как известно, Основными законами 1906 г., естественно, обеспечивала доминирующее положение в системе властных институтов императору. Однако официальная трактовка Основных законов предусматривала обязательное участие Совета министров в подготовке всех сколько-нибудь значимых актов, исходивших от верховной власти (по крайней мере, в виде общего правила). Этим и руководствовался, в сущности, в своем приведенном выше выступлении в Думе П. А. Столыпин, причем в данном случае он выражал не только свою личную точку зрения. Правда, ст. 121 Основных законов возлагала ответственность перед царем «за общий ход государственного управления» на председателя Совета министров, министров и главноуправляющих «отдельными частями», то есть на определенных должностных лиц, а не на Совет министров как коллегия. Однако в официальных документах, отражавших соответствующие суждения членов правительства и получивших одобрение и кабинета в целом и самого царя, ст. 121 интерпретировалась в том смысле, что ответственным перед императором за «ход государственного управления» объявлялся именно Совет министров<sup>4</sup>.

Круг подведомственных кабинету вопросов в значительной мере определил уже именной указ 19 октября 1905 г., реформировавший

Совет и превративший его собственно в объединенное правительство. Затем, в связи с произошедшими переменами в государственно-правовой конструкции империи (переход к представительному строю, ликвидация Комитета министров), компетенция Совета ощутимо расширилась. С появлением в апреле 1906 г. новых Основных законов процесс ее оформления, по крайней мере в главных чертах, завершился, что нашло отражение в подготовленном в кодификационном порядке Отделением Свода законов Государственной канцелярии законе о кабинете — Учреждении Совета министров. Опубликованный в составе Т. I. Ч. 2. Свода законов Российской империи этот нормативный акт с внесившимися в него впоследствии известными коррективами вплоть до самого крушения монархии регулировал деятельность российского правительства.

Как отмечал в свое время Б. Э. Нольде, «ни в одном из современных законодательств мы не находили столь же подробного и столь обстоятельного органического закона, определяющего устройство и функции кабинета (как Учреждение Совета министров. — *М. Ф.*)»<sup>5</sup>. Комментируя это наблюдение, К. А. Соловьев заметил, однако, что «столь детальная регламентация не столько создавала юридическую базу для работы Совета министров, сколько ограничивала его власть»<sup>6</sup>. С таким выводом можно согласиться в том плане, что любая регламентация, естественно, подразумевает и известное ограничение. Однако наиболее важные статьи закона о Совете, определявшие его компетенцию, были облечены в весьма расплывчатые формулировки<sup>7</sup>, что теоретически создавало предпосылки для интерпретации ее не только в узком, но и в самом широком смысле.

Учреждение Совета министров делило подведомственные ему дела на две категории. В первую входили вопросы, рассматривавшиеся кабинетом в силу возложенной на него согласно ст. 1 Учреждения миссии по «направлению и объединению» действий начальников ведомств «по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления», а во вторую — все остальные. В сущности, аналогичные суждения по этому поводу высказывали и сами члены российского правительства. Впрочем, изначально они видели обязанность кабинета только в том, чтобы осуществлять руководство работой ведомств. В этом смысле Совет противопоставлялся Комитету министров, каковой рассматривался как «присутствие для разрешения по существу текущих

дел управления»<sup>8</sup>. Впоследствии, в частности, в связи с передачей в компетенцию Совета большого числа дел, прежде подведомственных Комитету министров, изменилась и официальная ее трактовка, что нашло свое отражение в докладе П. А. Столыпина кабинету по вопросу о мерах к усовершенствованию порядка производства дел по Совету министров. Подготовленный по распоряжению премьера летом 1909 г., этот документ являлся своеобразным комментарием к статьям Учреждения Совета министров, очерчивавшим «сферу влияния» объединенного правительства.

В докладе отмечалось, что законодательные нормы отводили Совету, с одной стороны, роль «политического учреждения», а с другой — «высшего административного установления»<sup>9</sup>. В качестве «политического» органа кабинет, как указывалось в докладе, направлял и координировал работу центральных звеньев бюрократического аппарата, а как «высшее административное установление» — занимался вопросами, непосредственно с выполнением Советом данной миссии не связанными.

Выводы доклада относительно своеобразия компетенции Совета министров были фактически полностью воспроизведены с некоторыми изменениями терминологического плана в Особом журнале Совета министров 22 сентября 1909 г., составленном по итогам обсуждения кабинета упомянутого доклада П. А. Столыпина и санкционированном Николаем II 9 декабря 1909 г. Совет констатировал, что «...дела, подлежащие его ведению, составляют в общем две главные группы: во-первых, дела, вносимые в Совет в видах объединения действий главных начальников ведомств..., и во-вторых, текущие дела верховного управления, в осуществлении коего Совет» министров содействует императору «в качестве совещательно-исполнительного учреждения»<sup>10</sup>. Однако в предназначенном для царя документе (то есть в Особом журнале), очевидно, было сочтено нецелесообразным упоминать о «политической» миссии Совета как вызывавшей явные ассоциации с парламентскими порядками. При этом несколько странным выглядело использование в журнале для обозначения вопросов, входивших в компетенцию Совета и отнесенных ко второй группе, термина «текущие дела верховного управления». Таковыми вряд ли можно было считать включенные в указанную группу дела о принятии царем по представлению кабинету мер законодательного характера в порядке 87-й статьи

Основных законов, поскольку она, как известно, предполагала наличие чрезвычайной ситуации.

В литературе подведомственные реформированному Совету министров вопросы классифицировались аналогичным или, во всяком случае, схожим образом. Так, Н. И. Лазаревский выделял в первую очередь среди данных вопросов те, обсуждение которых призвано было обеспечить единство государственного управления. По делам этой группы, подчеркивал исследователь, «постановления Совета принимаются к сведению и исполнению подлежащими министрами, но во вне никак не выражаются и обывателей непосредственно не касаются»<sup>11</sup>. Дальнейшие рассуждения Н. И. Лазаревского по поводу компетенции кабинета, однако, несколько отличались от ее оценки в рассмотренных выше документах, так как все прочие подведомственные Совету министров дела Н.И. Лазаревский подразделял еще на две категории. В одну из них он включал дела о принятии кабинетом мер законодательного характера в порядке 87-й статьи Основных законов, об открытии ведомствам кредитов в чрезвычайных ситуациях, а также в случае отсутствия утвержденного палатами и царем бюджета к началу сметного года. Здесь, отмечал Н.И. Лазаревский, кабинет выступал в роли либо «инстанции совещательной, но обязательной», либо в роли «инстанции решающей»<sup>12</sup>. К делам другой категории исследователь относил те, которые перешли в компетенцию Совета после ликвидации Комитета министров<sup>13</sup>. Таким образом, Н. И. Лазаревский вел речь о трех категориях подведомственных кабинету вопросов. При этом, однако, в частности, не вполне понятны критерии, согласно которым данные категории выделялись. Например, неясно, почему к особой группе Н. И. Лазаревский отнес дела, переданные Совету в связи с упразднением Комитета министров. При взгляде на компетенцию кабинета в избранном Н. И. Лазаревским ракурсе никакой разницы между ними и делами, включенными Н. И. Лазаревским во вторую категорию, как будто бы не усматривается.

Н. П. Ерошкин в своей весьма содержательной статье, посвященной «пореформенному» Совету, активно используя, в частности, упомянутые выше документы делопроизводства Совета министров, отмечал, что «все многообразие функций Совета можно разделить на две категории — функции общегосударственного характера и наследованные от Комитета (министров. — М. Ф.) функции административного

характера»<sup>14</sup>. Выполнение кабинетом функций первой группы, как следовало из статьи, предполагало рассмотрение Советом вопросов, связанных с «объединением деятельности ведомств», а функций второй группы — дел, которые, говоря языком Особого журнала Совета 22 сентября 1909 г. входили в компетенцию кабинета как «совещательно-исполнительного учреждения»<sup>15</sup>. Формулировки, использованные в данном случае Н. П. Ерошкиным, представляются не слишком удачными. Так, среди функций кабинета, именуемых автором функциями «административного характера» и противопоставленных «функциям общегосударственного характера», были явно (ввиду их значимости) общегосударственный характер имевшие — например, представление царю рекомендаций о продлении на очередное трехлетие срока действия Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия. С другой стороны, авторская характеристика «административных» обязанностей Совета как «наследованных от Комитета министров» такова, что создает впечатление, будто исследователь считает вообще все вопросы, обсуждавшиеся кабинетом в рамках выполнения данных функций, перешедшими в компетенцию Совета из компетенции Комитета. Однако из приведенных Н. П. Ерошкиным примеров таких вопросов естественно в соответствии с принятыми автором принципами классификации подведомственных кабинету дел фигурируют, в частности, уже упоминавшиеся дела, предусмотренные 87-й статьей Основных законов<sup>16</sup>. По понятным причинам эти вопросы никогда не входили и не могли входить в компетенцию Комитета.

В принципе же, в «сфере влияния» Совета министров действительно находились, как представляется, вопросы двоякого рода. Во-первых, это были дела, которыми кабинет занимался как орган, призванный осуществлять непосредственное руководство работой основных звеньев бюрократического аппарата, то есть прежде всего министерств и прочих ведомств, принадлежавших к «общему министерскому устройству». Данный аспект компетенции Совета министров получил общую характеристику в ст. 1 Учреждения Совета, возложившей на кабинет, как указывалось, миссию «направления и объединения действий главных начальников ведомств». Собственно говоря, речь здесь шла и о ведомствах, не принадлежавших к «общему министерскому устройству», которые равным образом оказывались в известной мере подконтрольными Совету министров. По-видимому, под ними пони-

мались императорские канцелярии (Собственная его императорского величества канцелярия, Собственная его императорского величества канцелярия по учреждениям императрицы Марии, Канцелярия по принятию прошений), являвшиеся, впрочем, высшими учреждениями, и учреждение более низкого, чем министерства, статуса, — Главное управления государственного коннозаводства. Вообще же, в конечном счете ст. 1 закона о Совете министров стала интерпретироваться так, что кабинет начал в той или иной мере направлять и координировать действия и властей регионов, находившихся на особом положении (Кавказское наместничество, Великое княжество Финляндское). Здесь мы, однако, ограничимся характеристикой правовой базы, определявшей отношения кабинета с собственно министерствами и другими ведомствами министерского типа и ранга, причем о тех из таких структур, на которые не все соответствующие нормы распространялись, а иногда распространялись с известными оговорками (Военное и Морское министерство, Министерство императорского двора и Министерство иностранных дел, отчасти — Государственный контроль), речь также в данном случае не идет.

В ряде статей Учреждения специально перечислялись вопросы, которыми должен был заниматься кабинет, направляя и координируя работу ведомств, и которые, очевидно, признавались авторами реформы Совета министров наиболее актуальными и значимыми. Данные положения закона о кабинете хорошо известны и неоднократно являлись предметом тщательного анализа. В Совете министров следовало в предварительном порядке обязательно обсуждать «предположения» начальников ведомств по «предметам», входившим в компетенцию Думы и Государственного совета, вопросы, решавшиеся царем по «всеподданнейшим докладам» указанных должностных лиц, если эти вопросы имели «общее значение», рекомендации глав ведомств относительно замещения постов в «высшем и местном управлении». Все распоряжения начальников ведомств по вопросам, вершившимся ими своей властью, подлежали предварительному обсуждению в Совете министров, если также имели «общее значение».

Приведенные положения закона о Кабинете не позволяют, однако, составить полное представление о той нормативной базе, на которую опирался Совет министров, координируя и направляя действия центральных звеньев административного механизма. Так, указ 19 октября

1905 г. отнес к компетенции российского кабинета, наряду с упомянутыми выше и воспроизведенными впоследствии в Учреждении Совета делами, также и большинство «текущих дел по всем частям министерского управления», а среди таковых некоторые из тех, «разрешение коих превышает пределы власти, вверенной в особенности каждому министру и требующих высочайшего разрешения»<sup>17</sup>. Акт 19 октября 1905 г. содержал лишь самые общие указания относительно того, какими именно из упомянутых вопросов отныне следовало заниматься Совету, причислив к ним те, которые «подлежат ведению Совету министров». По-видимому, под ними (во всяком случае, в первую очередь) подразумевались дела, связанные с изданием нормативных административных актов (правил, инструкций и пр.), адресованных начальникам ведомств и призванных служить руководством для этих высших должностных лиц. Очевидно, в таком ключе интерпретировались дела, о которых речь шла в ст. 177 Учреждения министерств, упоминавшей о «предметах управления, предполагающих новый распорядок или дополнения правил, также распространение, ограничение или отмену мер, прежде правительством принятых и высочайше утвержденных» и относившихся к административным делам, вершившимся с санкции императора<sup>18</sup>. Если до реформы Совета министров эти вопросы должны были решаться царем на основе положений Комитета министров, то с поручением Совету обязанностей по «направлению и объединению действий главных начальников ведомств» дела, касавшиеся введения «распорядка» для соответствующих представителей высшей администрации, естественно оказались переданными в компетенцию кабинета. Теперь эти вопросы императору надлежало вершить по положениям Совета министров, которому по указу 19 октября 1905 г. передавалась от Комитета министров и еще одна группа «текущих дел по всем частям министерского управления». Их обсуждение Советом равным образом имело известное значение в плане обеспечения его влияния на работу ведомств. В данном случае речь шла об административных вопросах, которые главы ведомств в принципе могли вершить своей властью. Предметом обсуждения в Совете министров (как ранее — в Комитете) они, однако, должны были являться в ситуациях, либо потребовавших «общего соображения или содействия разных министерств», либо порождавших у глав заинтересованных ведомств сомнения «в разрешении и исполнении»<sup>19</sup>. После упразднения Комитета министров



в апреле 1906 г. кабинет унаследовал от Комитета миссию арбитра в конфликтах, возникавших между начальниками отдельных «частей управления», а также в коллизиях, имевших место в разного рода органах межведомственного характера, функционировавших при соответствующих центральных бюрократических структурах (Совет по железнодорожным делам, Совет по тарифным делам и пр.). Еще ранее, в конце января 1906 г., кабинет специально вменил в особую обязанность начальникам ведомств информировать его о своих решениях, предусматривавших размещение крупных заказов за границей<sup>20</sup>. В связи с тяжелыми временами, которые тогда по понятным причинам переживала отечественная промышленность, эти решения, очевидно, были сочтены членами Совета имевшими «общее значение», и в качестве таковых нуждавшимися в санкции объединенного правительства.

При реализации кабинетом своих (как особо оговоренных в Учреждении Совета, так и не упомянутых там специально) полномочий по координации и направлению действий глав ведомств, предметом обсуждения в Совете министров являлись так или иначе собственно меры, принимаемые данными должностными лицами в рамках имевшихся у них полномочий, а решения Совета — поручениями или указаниями (нормативными или приуроченными к определенным ситуациям). Такие решения могли вводить «новый распорядок» (создавать целые организационные структуры), а могли и просто служить руководством для начальников «различных частей управления». В силу эти решения в зависимости от их значимости вступали либо с санкции царя, либо без таковой.

Как уже отмечалось, процесс оформления компетенции Совета в основном завершился весной 1906 г. Впоследствии, наряду с прочим, самим кабинетом — в одних случаях с санкции царя, в других, вероятно, с его ведома, — принимались меры, конкретизировавшие, а иногда и дополнявшие, те положения закона о кабинете, в которых речь шла о полномочиях Совета в сфере руководства работы ведомств. Часто при этом постановления кабинета касались сферы взаимоотношений бюрократических структур с российскими парламентариями, прежде всего — с депутатами Государственной Думы. Так, весной 1907 г. члены Совета министров, основываясь, очевидно, на содержавшейся, как указывалось, в Учреждении Совета норме, которая предусматривала обязательное обсуждение в кабинете всех ведомственных «предположе-

ний» по вопросам, входившим в компетенции Думы и Государственного совета, договорились о том, чтобы ответы представителей администрации на депутатские запросы предварительно заслушивались в Совете министров<sup>21</sup>. В конце 1911 г. кабинет, отметив, что «законодательные заявления, признанные Государственной Думой желательными и разработку коих правительство взяло на себя, передаются иногда Думой вопреки точному смыслу ст. 57 ее Учреждения в одну из комиссий для параллельной с правительственной разработки», запретил главам ведомств посылать своих «представителей в подобные комиссии» и сообщать последним «какие-либо сведения и материалы» без согласия Совета министров. Впоследствии, уже накануне Февральской революции, кабинет в ноябре 1916 г. признал необходимым, чтобы «министры ... предварительно каких-либо в законодательных учреждениях выступлений сообщали о соответственном своем предположении на уважение Совета министров, представляя в вопросах выдающегося значения ... на одобрение Совета министров основные положения намечаемых ими заявлений». 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». Участие глав ведомств в прениях в такой ситуации признавались допустимыми «лишь по прямому уполномочию Совета министров»<sup>22</sup>.

Решения Совета, конкретизировавшие и/или дополнявшие общие положения закона о кабинете и определявшие степень его влияния на функционирование центральных звеньев бюрократического аппарата, касались не только сферы взаимоотношений администрации и законодательных палат. Такие решения предусматривали вмешательство объединенного правительства в деятельность ведомств в самых разнообразных ситуациях, как обыденных, так и чрезвычайных. Например, регламентируя в принципе рутинный процесс подготовки проекта бюджета на очередной год, Совет мог обязать ведомства непременно направлять на его рассмотрение известного рода документацию, позволявшую составить более полное представление об их планах. Тем более необходимым руководство кабинета ведомствами признавалось тогда, когда ошибочные решения грозили особенно серьезными последствиями. Так, в феврале 1913 г. Николай II утвердил по рекомендации Совета

министров Положение о подготовительном к войне периоде. Этот документ включал в себя одобренные Советом перечни мер, которые в случае возникновения серьезных «дипломатических осложнений», все ведомства в рамках своей компетенции должны были принять «для подготовки и обеспечения успеха мобилизации армии, флота и крепостей и сосредоточения армии к угрожаемой границе». Решение о вступлении страны в подготовительный к войне период и о реализации ведомствами упомянутых мер принимал царь на основании представления кабинета, который получил также право определять время «осуществления ... мероприятий», не отнесенных к числу первоочередных, а также решать вопросы, касавшиеся проведения «мероприятий, перечнями не предусмотренных» или, наоборот, об «оставлении без осуществления» отдельных мероприятий, Положением намечавшихся<sup>23</sup>.

Вторая группа входивших в компетенцию Совета министров вопросов включала в себя многочисленные и разнообразные дела, которые, по крайней мере, непосредственно не были связаны с руководством работой ведомств (и приравненных к ним в этом отношении структур). Принимавшиеся по вопросам данной группы решения кабинета не являлись наставлениями или указаниями главам соответствующих учреждений, а напрямую затрагивали граждан, отдельные их категории. Впрочем, предметами таких решений объединенного правительства являлись и государственные институты – отдельные структуры и должностные лица, включая и начальников ведомств, поскольку адресованные последним постановления кабинета далеко не всегда предписывали какие-либо действия или давали ориентиры, которыми надлежало руководствоваться.

Круг дел, которыми кабинет занимался (помимо выполнения своей миссии по руководству ведомствами), был весьма широк и включал в себя вопросы, по большей части либо связанные с утверждением в стране представительного строя, либо в своей основной массе унаследованные от Комитета министров. Этот аспект компетенции Совета получил развернутую характеристику в литературе, посвященной проблемам развития российской государственности и собственно Совету министров<sup>24</sup>. Особое внимание исследователей в этой связи по понятным причинам привлекли такие prerogatives кабинета, как право принимать в чрезвычайных ситуациях с санкции царя меры законодательного характера, помимо Думы и Государственного совета (87-я статья

Основных законов), своей властью открывать ведомствам кредиты при неутверждении бюджета к началу очередного финансового года или производить неотложные и непредусмотренные бюджетом расходы без санкции парламентариев. Серьезное значение для власти в условиях революции 1905–1907 гг. и не слишком прочного, как оказалось, «успокоения», наступившего после ее подавления, имели перешедшие в компетенцию Совета из компетенции Комитета дела, связанные с объявлением местностей на положении усиленной или чрезвычайной охраны, с взаимоотношениями администрации с земскими и городскими учреждениями и пр.<sup>25</sup>

Характеризуя рассматриваемую группу подведомственных кабинету дел, обратим здесь внимание только на некоторые обстоятельства. Прежде всего, многие из этих дел были связаны с реализацией императором закрепленных за ним в Основных законах прерогатив, хотя в осуществлении последних монархом участие кабинета прямо в тексте российской конституции не оговаривалось. Однако на практике оно обычно имело место. К числу упомянутых прерогатив относилось право императора издавать указы «для устройства и приведения в действие различных частей государственного управления и равно повеления, необходимые для исполнения законов» (по этой 11-й статье Основных законов, впрочем, часто принимались и меры, направлявшие и координировавшие действия глав ведомств), акты, устанавливавшие «в отношении служащих ограничения, вызываемые требованиями государственной службы», предусматривавшие разного рода льготы «в путях монаршего милосердия» и пр.

Свои полномочия в отношении законодательных учреждений (право их созыва и роспуска, определение продолжительности ежегодных занятий Государственной Думы и Государственного совета и пр.) монарх (во всяком случае, если речь о Государственной Думе) также реализовывал, по-видимому, в итоге обычно через Совет министров.

Выше уже отмечалось, что еще по указу 19 октября 1905 г. из компетенции Комитета были изъяты и переданы в компетенцию Совета текущие административные вопросы, нуждавшиеся в представлении императору и имевшие отношение к миссии кабинета по руководству ведомствами. С упразднением Комитета министров Совет министров стал заниматься, в частности, всеми текущими делами такого рода. Юридически это было оформлено в Продолжении Свода законов 1908 г.,

когда Учреждение Совета министров оказалось дополнено ст. 7<sup>1</sup>, вменившей кабинету в обязанность рассматривать «из числа текущих дел» все те, «разрешение коих превышает пределы власти, вверенной в особенности каждому министру и требующих высочайшего разрешения». Данная формулировка сама по себе допускала разные интерпретации, в частности, и такую, которая могла бы почти лишить министров права на личный доклад монарху. На практике, однако, под упомянутыми в ст. 7<sup>1</sup> делами понимались те, «в отношении коих в законе нет точного указания на порядок их разрешения»<sup>26</sup>, а равно и дела, требовавшие для своего решения отступления от законов<sup>27</sup>.

В целом же компетенция Совета министров, включая в себя дела, в своей основе относившиеся к двум охарактеризованным выше категориям (при очевидной и естественной условности «демаркационной линии» между ними), позволяла кабинету оказывать влияние на решение большинства (если не всех) ключевых проблем государственной жизни. Правовые нормы, очерчивавшие по указу 19 октября 1905 г. границы «сферы влияния» Совета министров, в процессе его функционирования неоднократно уточнялись и дополнялись. Будучи не всегда в должной мере оформлены юридически, эти изменения в целом отражали обозначавшуюся к началу Первой мировой войны тенденцию к расширению круга обязанностей объединенного правительства.

<sup>1</sup> Петр Аркадьевич Столыпин. «Нам нужна великая Россия». М., 1991. С. 130.

<sup>2</sup> Соловьев К. А. Механизмы взаимодействия законодательной и представительной ветвей власти. 1906–1914 годы // Российская история. 2009. № 4. С. 62.

<sup>3</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год. М., 2011. С. 50.

<sup>4</sup> См., например: Там же. 1912 год. М., 2004. С. 67.

<sup>5</sup> Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 155.

<sup>6</sup> Соловьев К. А. Механизмы взаимодействия законодательной и представительной ветвей власти. С. 62.

<sup>7</sup> Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. С. 202.

<sup>8</sup> Совет министров Российской империи. 1905–1906 гг. Л., 1990. С. 371.

<sup>9</sup> Российский государственный исторический архив. Ф. 1276. Оп. 5. Д. 3. Л. 19.

<sup>10</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 год. М., 2000. С. 377.

<sup>11</sup> Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. I. СПб., 1909. С. 487.

<sup>12</sup> Там же. С. 488.

<sup>13</sup> Там же.

<sup>14</sup> *Ерошкин Н. П.* Совет министров России 1905–1917 гг. — правительственный кабинет самодержавия // История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 543.

<sup>15</sup> Там же. С. 544.

<sup>16</sup> Там же.

<sup>17</sup> Именной высочайший указ Правительствующему сенату «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений (19 октября 1905 г.)» // *Макаров С. В.* Совет министров Российской империи. Государственно-правовые проблемы. СПб., 2000. С. 133. — Ср.: Учреждение Комитета министров. Ст. 24. п. 3 // Свод законов Российской империи. Изд. 1892 года. Т. I. Ч. 2. СПб., Б. г.

<sup>18</sup> Учреждение министерств. Ст. 177 // Свод законов Российской империи. Изд. 1892 года. Т. I. Ч. 2.

<sup>19</sup> Учреждение Комитета министров. Ст. 24. п. 1–2. — Ср.: Именной высочайший указ Правительствующему сенату «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений». С. 133.

<sup>20</sup> Совет министров Российской империи. С. 233.

<sup>21</sup> *Поливанов А. А.* Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника 1907–1916 гг. Т. I. М., 1924. С. 21.

<sup>22</sup> Особые журналы Совета министров. 1916 год. М., 2008. С. 553.

<sup>23</sup> Там же. 1913 год. М., 2005. С. 27.

<sup>24</sup> См., например: *Нольде Б. Э.* Очерки русского государственного права. С. 184–185, 192–193; *Королева Н. Г.* Первая российская революция и царизм (Совет министров в 1905–1907 гг.). М., 1982. С. 41–42; *Ерошкин Н. П.* Совет министров России 1905–1917 гг. — правительственный кабинет самодержавия. С. 544–545.

<sup>25</sup> Подробнее об упразднении Комитета министров см.: *Ремнев А. В.* Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. С. 472–481.

<sup>26</sup> Особые журналы Совета министров. 1911 год. М., 2002. С. 241.

<sup>27</sup> *Ремнев А. В.* Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). С. 484.

#### **Информация о статье:**

**Автор:** *Флоринский Михаил Федорович* — доктор исторических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Россия

**Название:** К истории Совета министров Российской империи в 1906–1914 гг.

**Аннотация:** Центральным сюжетом статьи является вопрос о положении Совета министров в ряду государственных институтов думской монархии. В этой связи выявляются особенности компетенции Совета, нашедшие отражение в законодательстве и административной практике, а также дается характеристика эволюции полномочий Совета министров в 1905–1914 гг.

**Ключевые слова:** правительство, Совет министров, кабинет, компетенция, ведомство

#### **Список использованной литературы:**

*Ерошкин Н. П.* Совет министров России 1905–1917 гг. — правительственный кабинет самодержавия // История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 543.

*Королева Н. Г.* Первая российская революция и царизм (Совет министров в 1905–1907 гг.). М., 1982.

Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. I. СПб. 1909. С. 487.  
Макаров С. В. Совет министров Российской империи. Государственно-правовые проблемы. СПб., 2000.

Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 155.

Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год. М., 2011. С. 50.

Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 год. М., 2000. С. 377.

Особые журналы Совета министров. 1911 год. М., 2002. С. 241.

Особые журналы Совета министров. 1916 год. М., 2008. С. 553.

Петр Аркадьевич Столыпин. «Нам нужна великая Россия». М., 1991. С. 130.

Поливанов А. А. Из дневников и воспоминаний по должности военного министра и его помощника 1907–1916 гг. Т. I. М., 1924. С. 21.

Ремнев А. В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. С. 472–481.

Совет министров Российской империи. 1905–1906 гг. Л., 1990. С. 371.

Соловьев К. А. Механизмы взаимодействия законодательной и представительной ветвей власти. 1906–1914 годы // Российская история. 2009. № 4. С. 62.

Учреждение министерств. Ст. 177 // Свод законов Российской империи. Изд. 1892 года. Т. I. Ч. 2.

#### **Information about article:**

**Author:** Florinskiy Mihail Fedorovich — Doctor of history, Professor, Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russia

**Title:** K istorii Soveta ministrov Rossiyskoy imperii v 1906–1914 gg.

**Summary:** Tsentralnyim syuzhetom stati yavlyaetsya vopros o polozhenii Soveta ministrov v ryadu gosudarstvennykh institutov dumskoy monarii. V etoy svyazi vyiyavlyayutsya osobennosti kompetentsii Soveta, nashedshe otrazhenie v zakonodatelstve i administrativnoy praktike, a takzhe daetsya karakteristika evolyutsii polnomochiy Soveta ministrov v 1905-1914 gg.

**Key words:** pravitelstvo, Sovet ministrov, kabinet, kompetentsiya, vedomstvo

#### **References:**

Eroshkin N. P. Sovet ministrov Rossii 1905–1917 gg. — pravitelstvennyy kabinet samoderzhaviya, in *Istoriya gosudarstvennykh uchrezhdeniy dorevolyutsionnoy Rossii*. М., 2008. S. 543.

Koroleva N. G. *Pervaya rossiysskaya revolyutsiya i tsarizm (Sovet ministrov v 1905–1907 gg.)*. М., 1982.

Lazarevskiy N. I. *Leksii po russkomu gosudarstvennomu pravu*. Т. I. СПб. 1909. S. 487.

Makarov S. V. *Sovet ministrov Rossiyskoy imperii. Gosudarstvenno-pravovyye problemy*. СПб., 2000.

Nolde B. E. *Ocherki russkogo gosudarstvennogo prava*. СПб., 1911. S. 155.

*Osobyie zhurnalyi Soveta ministrov Rossiyskoy imperii*. 1908 god. М., 2011. S. 50.

*Osobyie zhurnalyi Soveta ministrov Rossiyskoy imperii*. 1909 god. М., 2000. S. 377.

*Osobyie zhurnalyi Soveta ministrov*. 1911 god. М., 2002. S. 241.

*Osobyie zhurnalyi Soveta ministrov*. 1916 god. М., 2008. S. 553.

Petr Arkadevich Stolyipin. «*Nam nuzhna velikaya Rossiya*». М., 1991. S. 130.

Polivanov A. A. *Iz dnevnikov i vospominaniy po dolzhnosti voennogo ministra i ego pomoshchnika 1907–1916 gg.* Т. I. М., 1924. S. 21.

Remnev A. V. *Samoderzhavnoe pravitelstvo*. Komitet ministrov v sisteme vyisshego upravleniya Rossiyskoy imperii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka). М., 2010. S. 472–481.

Soloviev K. A. *Mehanizmyi vzaimodeystviya zakonodatelnoy i predstavitelnoy vetvey vlasti*. 1906–1914 godi, in *Rossiyskaya istoriya*. 2009. № 4. S. 62.

*Sovet ministrov Rossiyskoy imperii*. 1905–1906 gg. Л., 1990. S. 371.