

В. Е. Костин

ОБСУЖДЕНИЕ ИДЕИ СОЗДАНИЯ И СОСТАВА ПРЕДПАРЛАМЕНТА В РОССИИ (СЕНТЯБРЬ–ОКТАБРЬ 1917 г.)

Аннотация. В статье рассмотрена ситуация, сложившаяся в России в сентябре–октябре 1917 г. по поводу создания представительного учреждения, способного предотвратить развитие революционной ситуации и поставить под контроль деятельность Временного правительства. Проанализированы острые моменты, связанные с дискуссиями по вопросам состава и полномочий предпарламента, позиция революционной демократии, цензовых элементов и Временного правительства.

Ключевые слова: Демократическое совещание, Демократический совет, Совет республики, предпарламент, Временное правительство, Юридическое совещание, цензовые элементы, Учредительное собрание.

Проект создания представительного органа после Февральской революции обсуждался в России еще в период подготовки Корниловского мятежа. По замыслу автора проекта А. Ф. Аладына, в этот орган должны были войти члены государственных дум, делегации от центральных советских органов и 10–20 «революционных деятелей».

После разгрома Корниловского мятежа вопрос об этом органе широко обсуждался в кругах Директории. Но в начале сентября, после непосредственного разгрома корниловщины, против создания представительного органа выступили кадеты, которые опасались превращения его в слишком революционное учреждение в условиях того революционного подъема масс, который был в стране в то время. Кадеты повели борьбу против этой идеи в специально созданном при Временном правительстве органе по проектированию важнейших законов – Юридическом совещании. Они подвергли критике мысль о возможности создания «органа национального представительства» до Учредительного собрания.

Накануне Демократического совещания вопрос об организации представительного органа снова был поднят в правительстве. Исполняющий обязанности управляющего министерством юстиции А. А. Демьянов разработал соответствующий проект и в письме от 13 сентября на имя председателя правительства А. Ф. Керенского изложил основные принципы создания совещательного органа при Временном правительстве.

По мнению А. А. Демьянова, этот орган должен был быть наделен совещательными правами при сохранении «решающего голоса исключительно за Временным правительством» [1]. Проектируемому учреждению предполагалось предоставить рассмотрение дел по вопросам внутренней и внешней политики, «которые ввиду особо серьезного их значения правительство посчитало бы необходимым подвергнуть предварительному коллегиальному обсуждению» [1].

Таким образом, инициировать рассмотрение дел в этом учреждении могло лишь правительство, которое должно было представлять создаваемому совещательному учреждению подробные сведения об общем внутреннем и внешнем положении государства.

Так как построение этого учреждения на началах всеобщего избирательного права в тот момент представлялось неосуществимым, предлагалось использовать существующие демократические организации – земские и городские самоуправления, избрав от них представителей в учреждаемый совещательный орган и пополнив его представителями от политических партий, промышленных и общественных организаций.

Предлагался следующий состав этого совещательного учреждения: представители земств и городов – 110; представители партий: социал-революционеров (5), социал-демократов (5), трудовой народно-социалистической (5), народной свободы (5) – 20; представители торгово-промышленных организаций и банков – 20; представители Всероссийского центрального Совета рабочих и солдатских депутатов – 10; представители Всероссийского центрального Совета крестьянских депутатов – 10; представители кооперативов – 20; представители казаков – 10; представители национальных групп – 10; представители офицеров армии – 6; представители железнодорожного союза – 5. Итого 221 человек.

«Такой состав проектируемого совещательного учреждения едва ли можно все же считать столь многочисленным, чтобы ожидать серьезных затруднений при прохождении вносимых на его обсуждение дел», – считал Демьянов [1].

Характерно то, что в печати для всеобщего сведения проект формирования представительного учреждения был опубликован 21–22 сентября («День» от 21.09, «Новое время» от 22.09), когда на Демократическом совещании обсуждался вопрос о создании предпарламента, его составе и полномочиях.

Таким образом, идея предпарламента разрабатывалась и в окружении А. Ф. Керенского. Поэтому во время совещания в Зимнем дворце 22 сентября Керенский смог заявить, что правительство возвращается к своей идее о созыве при Временном правительстве до выборов Учредительного собрания временного совещания (предпарламента). Разработку положения о предпарламенте Временное правительство поручило своему Юридическому совещанию, которое незадолго до этого отвергло идею предпарламента. Демократический совет, созданный Демократическим совещанием, был совершенно отеснен от участия в окончательном формировании предпарламента.

После одобрения декларации нового правительства Директорией 25 сентября 1917 г. И. Г. Церетели предложил прочитать ее на заседании Демократического совета, но Директория решила, что созыв представительного органа не может быть осуществлен без ведома нового правительства, а Совет лучше всего совсем не созывать. В опубликованной декларации говорилось, что Совет республики (предпарламент) создается для содействия Временному правительству и что делегаты, избранные Демократическим совещанием в Демократический совет, будут введены в Совет республики. Кадеты заседания Демократического совета объявили лишь собраниями представителей Демократического совещания, избранных в предпарламент, а не заседаниями предпарламента.

Временное правительство решило прибавить к 313 делегатам Демократического совета 120 представителей цензовых организаций и считать новое учреждение Советом республики. 25 сентября состоялось специальное совещание под председательством М. В. Родзянко по распределению мест среди новых представителей цензовиков. 63 места были отданы кадетской партии, 34 – торгово-промышленным кругам, 13 – московскому комитету общественных деятелей, 3 – академической группе и 7 – представителям домо-владельцев.

26 сентября в 9 ч вечера состоялось совместное заседание президиума и совета старейшин Всероссийского демократического совета под председательством Н. С. Чхеидзе. В результате обсуждения вопроса о президиуме было решено реконструкцию существующего президиума Демократического совета отложить до преобразования его в предпарламент.

В состав сеньорен-конвента решено включить представителей групп, насчитывающих не менее 10 членов, причем одни и те же члены Демократического совета не могут входить в разные группы, делегирующие своих представителей в совет старейшин.

До выработки предпарламентом собственного наказа признано необходимым руководствоваться регламентом Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депута-

тов и наказом Государственной думы, поскольку последний не противоречит регламенту Съезда.

На заседании президиума признавалось, что декрет о созыве предпарламента должен быть издан Временным правительством, но в нем необходимо четко сформулировать соглашение, принятое при переговорах делегации Демократического совета с представителями цензовых элементов. Специально была подчеркнута необходимость скорейшего созыва предпарламента не позднее 1 октября. Президиум получил задание разработать наказ, наметить план работы предпарламента и его комиссий и передать эти предложения на обсуждение фракций.

В связи с окончательной реорганизацией Демократического совета его заседания должны были состояться не ранее 3–5 октября 1917 г.

27 сентября Юридическое совещание приступило к обсуждению проекта Положения о Совете республики. Было представлено два проекта: проект товарища министра внутренних дел Н. Н. Авилова и проект члена Государственной думы С. М. Аджемова. Заслушав оба проекта, совещание постановило взять за основу Положения о предпарламенте проект С. М. Аджемова, как наиболее детально разработанный и отвечающий задачам вновь создаваемого государственного учреждения. В качестве образца для проекта, составленного из 19 пунктов, было взято «Учреждение Государственной думы».

По проекту Аджемова, Совет республики образовывался из 443 членов, назначаемых Временным правительством по представлению существующих общественных организаций (ст. 1). Причем число 443 определялось следующим образом: от Демократического совещания – 308, от цензовых элементов – 120, от национальных групп – 15.

В компетенцию Совета республики включались дела, «вносимые на обсуждение Совета особым постановлением Временного правительства» (ст. 7). Заключение Совета по рассмотренным делам предоставлялись на окончательное разрешение Временному правительству. Причем правительство могло отвергнуть заключение большинства, «согласиться с одним из особых мнений или постановить решение, отличное от всех имевших место в Совете» (ст. 11). Члены Совета получали право обращаться к министрам за разъяснениями, «касающимися принятых министрами или подведомственными им установлениями и лицами мер», но не непосредственно, а через председателя Совета путем подачи ему письменного заявления, «копия которого сообщалась надлежащему министру». В то же время за министром сохранялось право отказаться от разъяснений Совету, если он сочтет, что по государственным соображениям сведения не подлежат разглашению (ст. 13). Проект признавал, что заключения Совета по возбужденным его членами вопросам ни в коей мере не связывают ни отдельных министров, ни Временное правительство в целом (ст. 14).

В Совете допускалось образование комиссий для «предварительной разработки вносимых на его обсуждение дел» (ст. 8), но специально оговаривалось, что на заседания комиссий ни посторонние лица, ни представители печати не допускаются (ст. 17). Представители прессы могли присутствовать на открытых заседаниях Совета по разрешению его председателя (ст. 15).

Совету республики предполагалось предоставить право обращать вопросы к правительству и получать на них ответы в определенный срок, разрабатывать законодательные предложения и обсуждать все те вопросы, которые будут переданы на его рассмотрение Временным правительством или возникнут по его собственной инициативе.

Юридическое совещание полагало, что в проекте необходимо было учесть возможность расширения состава Совета из-за различных ходатайств групп населения о предоставлении им мест в Совете республики. Число членов Совета Юридическое совещание считало возможным определить в 475 человек. Было признано излишним установление

правил назначения к членам Совета заместителей, так как это повлечет за собой замаскированное увеличение числа членов Совета.

Юридическое совещание в основном одобрило проект Аджемова и поручило своему председателю Н. И. Лазоревскому разработку проекта постановления о Временном совете Российской Республики, «руководствуясь при этом необходимостью подчеркнуть совещательное значение Совета и начало назначения, а не избрания его членов» [1]. Совещание признало необходимым заслушать вновь проект в присутствии представителей демократических организаций. С этой целью на 28 сентября было назначено заседание Юридического совещания с приглашением И. Г. Церетели.

Члены Юридического совещания на своем втором заседании по обсуждению нового проекта 28 сентября нашли, что он предоставляет Совету республики «довольно широкие права вмешиваться в активное управление», и сочли это нецелесообразным. Они снова ограничили состав законодательных предложений, рассматриваемых Советом, лишь теми, которые исходили от правительства. Собственной инициативе Совета республики по этому проекту предоставлялась только подготовительная разработка законодательных вопросов [2]. И. Г. Церетели, приглашенный на заседание Юридического совещания, высказал несколько замечаний по рассматриваемому проекту. Так, он считал нецелесообразным указывать, в каком порядке закрывается Совет республики. В связи с этим С. М. Аджемов и В. Д. Набоков, представители кадетской партии, разъяснили, что временное правительство может распустить Совет по букве Положения и в порядке законодательном. Первое они соглашались снять. Также, по мнению Церетели, в Положении необходимо четко зафиксировать последствия ситуации, когда правительство не даст ответа на вопрос Совета в течение пяти дней или когда Совет признает ответы неудовлетворительными. После возражений, которые привел Церетели по поводу перечисления случаев, когда правительство может не давать своих объяснений в ответ на предъявленные ему Советом вопросы, формулировка относительно «интересов государственного порядка» была заменена указанием на право министров не отвечать на вопросы по соображениям государственной безопасности. Запрет на приглашение на заседания комиссий Совета республики сведущих лиц был снят после включения в Положение по предложению Церетели пункта об удалении некоторых членов его из зала заседания и об «устранении» их в случае производства ими беспорядков.

Проект Положения о Совете республики был рассмотрен 30 сентября министерством юстиции. Поправки министерства вновь были подчинены стремлению не допустить толкования Положения в том смысле, что предпарламенту принадлежат законодательные права. В тот же день проект обсуждался на заседании правительства под председательством А. И. Коновалова. Временное правительство решило сохранить название «Временный совет Российской Республики», подчеркнув его временный характер до созыва Учредительного собрания. Число членов Совета республики было решено довести до 555 человек, из них представителям демократических организаций отводилось 388 мест, а представителям цензовых элементов – 167. Открытие Совета республики было назначено на 5 октября. Открывать его должен был член правительства. Делопроизводство Совета республики было поручено канцелярии бывшей Государственной думы, а охрана – ее приставской части. На содержание членов Совета республики было решено выделить 475 тыс. рублей.

На заседании выяснилось, что практически все министры в настоящий момент считают необходимым скорейшее начало работы Временного совета. Даже придерживающиеся той точки зрения, что Совет не только не устранил, но и усугубит двоевластие, склонны были видеть пользу в его создании, так как он с полной очевидностью обнаружит силы каждой из общественных организаций и благодаря этому правительство полу-

чит уже твердую почву для опоры на действительно сильную коалицию общественных групп [3].

2 октября в 4 ч дня в Зимнем дворце состоялось закрытое заседание правительства. Большая часть заседания была посвящена обсуждению окончательной редакции закона о Временном совете Российской Республики. После утверждения текста Положения о Совете республики состоялся обмен мнениями относительно тех вопросов, которые надлежит внести в предпарламент ко дню его открытия. Одним из важнейших для обсуждения в Совете республики был назван аграрный вопрос. Правительство было озабочено предупреждением всяких аграрных беспорядков и надеялось посредством предпарламента показать народу, что его нужды в земле будут удовлетворены в полном размере и безо всякого отлагательства. В числе важных для обсуждения в Совете были намечены также продовольственный вопрос и вопрос по борьбе с анархией. По мнению правительства, это вопрос не только твердой власти. Благополучное разрешение продовольственного дела и подготовка земельной реформы должны принести значительное успокоение и лишить анархию почвы для ее распространения.

На заседании правительства было решено, что все министры в трехдневный срок должны выяснить по своим ведомствам те дела и вопросы, которые, по их мнению, следует передать на обсуждение Временному совету, предварительно получив одобрение Временного правительства. В связи с этим было признано необходимым отсрочить открытие Совета республики до 7 октября. Министры считали, что предпарламент должен сыграть свою роль не только в смысле облегчения законодательных работ, но и в смысле ослабления партийной борьбы, которая, таким образом, может быть введена в парламентские рамки [4].

3 октября Положение о Временном совете Российской Республики было опубликовано. В этом Положении содержались некоторые новшества.

Так, члены Совета «приглашались» Временным правительством в состав Совета по представлению общественных и политических организаций (ст. 1). Возникающие в предпарламенте законодательные предположения и вопросы должны были передаваться правительству лишь в случае их одобрения большинством, причем правительство вправе было оставить без всякого внимания эти предположения и вопросы и в случае принятия их предпарламентом (ст. 15). На вопросы Совета правительство отвечало в недельный срок или не отвечало совсем по «соображениям государственной безопасности» (ст. 18, 19) [5].

4 октября состоялось заседание совета старейшин Демократического совета по вопросу о кандидатах на должность председателя, заместителей председателя и секретаря Временного совета республики. Представители Временного правительства считали желательным достижение соглашения, по которому председателем президиума предпарламента был бы избран представитель демократии, а заместителем – представитель цензовиков (желательно торгово-промышленных кругов).

На этом же заседании совета старейшин было предложено, чтобы председателем Временного совета стал социалист-революционер, как представитель наиболее многочисленной из существующих в предпарламенте партий. Партия эсеров выставила кандидатуру Н. Д. Авксентьева. Посты заместителей председателя распределялись следующим образом: по одному представителю от фракций меньшевиков, большевиков, эсеров и кадетов. Кандидатуры на эти должности должны были быть намечены позднее.

На следующем заседании совета старейшин Демократического совета (6 октября) обсуждался вопрос о составе президиума. Признано, что он должен быть коалиционным и будет состоять из председателя, четырех его заместителей, секретаря и старшего товарища (заместителя) секретаря. Все группы и фракции получили право направить своих товарищей секретаря (по одному от каждой), которые не будут входить в состав президи-

ума. Договорились, что председателем должен быть представитель наиболее крупной фракции – эсеров. Вновь на этот пост решили выдвинуть Н. Д. Авксентьева.

Места заместителей председателя намечено было отдать меньшевикам (кандидатура В. Н. Крохмалю), большевикам (кандидат неизвестен), кадетам (кандидатура В. Д. Набокова), беспартийным и мелким группам (кандидатура Б. А. Мякотина). На должность секретаря Совета предложена кандидатура С. Р. Вишняка, а место старшего товарища секретаря было отдано цензовикам. Образование совета старейшин предпарламента решено произвести по принципу: крупные группы – по три представителя, средние – по два и группы не менее 10 человек – по одному представителю.

На заседании был определен и порядок работы первого заседания Совета республики. Откроет заседание министр юстиции П. Н. Малянтович от имени Временного правительства. Временным председателем Совета будет избрана Е. К. Брешко-Брешковская, как самый старейший делегат (74 года). Она предложит избрать председателем Н. Д. Авксентьева, который и произнесет первую речь политического характера, где коснется наиболее важных вопросов текущего момента, а именно вопросов войны, мира и обороны.

Предложено образовать в Совете девять комиссий: личного состава, редакционную, обороны, по наказу, по внешней политике, укреплению республики, земельную, по национальным делам, урегулирования хозяйственной жизни и труда.

Так как представители цензовых элементов не участвовали в заседании сеньоренконвента, то для переговоров с ними о первых заседаниях предпарламента были избраны А. Д. Малевский и Б. О. Богданов [6].

Временное правительство надеялось всю партийную борьбу сосредоточить в предпарламенте, где будет намечена наиболее приемлемая равнодействующая в решении государственных вопросов, отвечающих насущным интересам страны. Предполагалось вынести на обсуждение предпарламента вопросы по внешней политике. Министр финансов должен был представить вопрос о чайной монополии и другие налоговые проекты, министр труда – о праве коалиций, министр земледелия – об упорядочении земельных отношений, министр внутренних дел – об областной реформе и борьбе с анархией.

Особую активность накануне открытия предпарламента проявили кадеты. 4 октября на заседании ЦК кадетской партии было установлено, что задачей кадетов в предпарламенте должно стать образование блока с ближайшими умеренными элементами Временного Совета для поддержки коалиции и Временного правительства. По инициативе кадетского ЦК 6 октября было проведено собрание основных цензовых групп предпарламента, где было решено образовать под руководством кадетов особое информационное бюро для обеспечения контакта между всеми несоциалистическими группами предпарламента.

Кадеты рассчитывали на создание широкого антибольшевистского блока цензовой части предпарламента со всей его демократической частью. Еще в начале октября М. С. Аджемов и В. Д. Набоков по поручению своего ЦК установили контакт с Ф. И. Даном, А. Р. Гоцом и другими эсеро-меньшевистскими лидерами «центра», предложив им войти в блок с кадетами для создания «атмосферы общественного доверия вокруг Временного правительства и поддержки его в борьбе с большевиками». Это предложение находило поддержку в кругах правых эсеров и меньшевиков. Они считали необходимым создание в предпарламенте «демократического блока, который отвлечет от себя все большевистские элементы» [7].

Левые эсеры и меньшевики-интернационалисты выступали против блока с кадетами, но и они допускали, что предпарламент может сыграть «некоторую положительную роль», если «представители умеренной и правой части демократии сумеют понять, что спасение страны не в соглашении с лютыми врагами революции, какими являются все представители буржуазных групп» [7].

Цензовые элементы надеялись с помощью предпарламента «подменить» революционные Советы рабочих и солдатских депутатов, тем более что после большевизации Советов между ними и большевиками цензовики ставили знак равенства. 3 октября М. С. Аджемов выразился так: «Главный вопрос заключается в том, удастся ли предпарламенту выдержать репутацию, сумеет ли он дать отпор Советам рабочих и солдатских депутатов. Нельзя сомневаться в том, что Совет и предпарламент противопоставлены точно так же, как через два месяца Учредительному собранию опять-таки будут противопоставлены те же организации» [8].

Представители меньшевиков и эсеров в ЦИК Советов считали, что постепенно к предпарламенту должна перейти роль, которую до сих пор играли центральные Советы. Они полагали, что на пути к Учредительному собранию предпарламент должен стать «организующим центром, живым органом революции, контролирующим власть и связывающим ее прочными нитями со всей страной» [9]. Меньшевики и эсеры рассчитывали с помощью Совета республики отвлечь людей от революционной борьбы, успокоить народные массы, пойти по реформаторскому пути, направить развитие страны по пути буржуазного парламентаризма. Поэтому вынужденное решение ЦИК о назначении Всероссийского съезда Советов на 20 октября до созыва Учредительного собрания вызвало опасение у лидеров меньшевиков и эсеров, что Россия пойдет не к парламентской республике, а к республике Советов.

Фракция эсеров Петроградского совета в связи с обсуждением текущего момента 4 октября в присутствии 65 ее членов обошла вопрос о созыве съезда Советов. Б. Д. Камков на заседании фракции указывал, что до начала работы Совета республики не следует решать вопрос о созыве Съезда Советов. Н. А. Лифшиц рекомендовал и в Совете республики говорить о необходимости созыва Учредительного собрания в установленные сроки, а не о созыве Съезда Советов. Отметим, что в постановлении Временного правительства об утверждении Положения о Временном совете Российской Республики особенно указывалось на прекращение деятельности Совета за неделю до открытия Учредительного собрания.

Орган ЦК партии эсеров считал, что из соображений целесообразности и политического расчета следовало бы отложить Съезд Советов до Учредительного собрания. По мнению лидеров эсеров, Советы после возникновения городских дум, земств и Учредительного собрания не могут быть элементами государственной организации, что они становятся только общественными организациями рабочих, солдат и крестьян (причем не всей их части) [10].

2 октября на заседании своего ЦК меньшевики выразили протест отсрочке открытия предпарламента. Они сочли это недопустимым и требовали, чтобы Временный совет начал работу уже 5 октября. Но несмотря на их протесты, дата открытия предпарламента оставалась прежней.

На заседании меньшевистской фракции Совета республики 5 октября обсуждались вопросы организации предстоящего заседания предпарламента. Были намечены кандидатуры в руководящие органы Совета. Решено на должность заместителя председателя Совета рекомендовать от фракции В. Н. Крохмалю, в совет старейшин – Б. О. Богданова, Ф. И. Дана, Ю. О. Мартова.

Конечно, относиться к Временному совету как к национальному парламенту нельзя. Это признавали все политические силы и течения. Но велика была надежда, что это учреждение при благоприятных условиях сможет стать центром для организации общественного мнения в духе государственного порядка и объединения [11]. В этом органе должен был сложиться широкий фронт сил революционной демократии. Что касается тех разногласий и борьбы, которые могли иметь место в предпарламенте, то «Новое вре-

мя» писала, что «в настоящее время определенно выясняется, что во Временном совете Российской Республики самая резкая борьба обнаружится только между крылом большевиков и остальной частью предпарламента» [12]. Выражалась надежда, что предпарламент явится консолидирующим органом всех демократических сил, основной целью которого будет недопущение гражданской войны и доведение страны до Учредительного собрания. Совет республики был последней ставкой демократических сил на перемирие классов, способное отодвинуть революционную стихию.

Список литературы

1. Революционное движение в России в сентябре 1917. Общенациональный кризис. – М., 1961. – С. 227–229.
2. Ознобишин, Д. В. Буржуазная диктатура в поисках парламентского прикрытия / Д. В. Ознобишин // Исторические записки. – 1974. – Т. 93.
3. Русские ведомости. – 1917. – 30 сент.
4. Известия. – 1917. – 3 окт.
5. Вестник Временного правительства. – 1917. – 3 окт.
6. Известия. – 1917. – 7 окт.
7. Новая жизнь. – 1917. – 7 окт.
8. День. – 1917. – 3 окт.
9. Рабочая газета. – 1917. – 7 окт.
10. Дело народа. – 1917. – 6 окт.
11. Русские ведомости. – 1917. – 4 окт.
12. Новое время. – 1917. – 5 окт.

Костин Владимир Евгеньевич

кандидат исторических наук, доцент,
заведующий кафедрой правовых дисциплин,
Пензенский государственный университет
e-mail: senator-05@mail.ru

Kostin Vladimir Evgen'evich

candidate of historical sciences, associate professor,
head of sub-department of legal disciplines,
Penza State University

УДК 340

Костин, В. Е.

Обсуждение идеи создания и состава предпарламента в России (сентябрь–октябрь 1917 г.) / В. Е. Костин // Вестник Пензенского государственного университета. – 2013. – № 4. – С. 55–62.