

Игорь КИРЬЯНОВ

## ДЕПУТАТСКИЙ КОРПУС И ЛОББИСТСКИЕ ПРАКТИКИ В РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА

*Новые реалии системы дуалистической монархии, утвердившейся в Российской империи в результате реформы государственного строя 1905–1906 гг., включали в себя и становление лоббистской деятельности как политического института.*

Основная задача лоббизма заключается в том, чтобы в законодательных и нормативных актах государственной власти учитывались специфические интересы определённых групп населения и отдельных организаций, иными словами, групп интересов. Вопреки распространённому мнению, лоббистская деятельность нацелена не только на отстаивание частных интересов экономических структур. В современных политических исследованиях пристальное внимание уделяется, например, таким разновидностям подобной деятельности, как этнический и гражданский лоббизм<sup>1</sup>. Впрочем, групповой интерес чаще всего обнаруживается именно как экономический и связан с получением определенных преимуществ, льгот, привилегий.

Становление лоббизма как политического института способствуют, по крайней мере, два принципиальных условия: во-первых, проявление многообразия групп интересов вследствие нарастающей социальной дифференциации общества, во-вторых, расширение для этих групп интересов доступа к власти вследствие демократизации политического режима. Оба этих условия соединились в российской действительности начала XX в.

Дробность социальной структуры России той поры была связана с происходившим переходом от сословной организации общества к классовой. Расширению круга групп интересов способствовала и полиэтничность состава населения Российской империи. Демократическая составляющая системы дуалистической монархии включала в себя законодательное представительство, новый механизм принятия государственных решений и становление публичной политики, рождение человека политического и начало диалога власти с политическим обществом.

Правовое основание трансляции нужд и запросов населения в верхние эшелоны власти нашло своё выражение в указе Правительствующему сенату от 18 февраля 1905 г. Согласно этому акту, поданным российского императора, «радеющим об общей пользе и нуждах государственных» разрешалось подавать «виды и предложения», касавшиеся «усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния»<sup>2</sup>.

В качестве основания избирательной системы законодатель не без колебаний остановился на принципе представительства относительно широкого круга социальных интересов, пожертвовав сословным началом. Избирательный закон от 6 августа/11 декабря 1905 г. предусматривал отдельное представительство в Государственной думе для крупных городов, избрание выборщи-

*КИРЬЯНОВ Игорь Константинович – к.и.н., доцент, декан историко-политологического факультета Пермского государственного университета, заведующий кафедрой новейшей истории России*

<sup>1</sup> Подробнее см.: Белоусов А.Б. Лоббизм как политическая коммуникация. – Екатеринбург, 2005, стр. 10–11.

<sup>2</sup> См.: Законодательные акты переходного времени (1904–1908). – СПб., 1909, стр. 18.

ков на губернские собрания по четырём куриям (землевладельческой, крестьянской, городской и рабочей), институт обязательного депутата от крестьянской курии. Избирательный закон от 3 июня 1907 г. усилил корпоративный элемент в представительстве интересов. В соответствии с этим законом была перераспределена норма представительства выборщиков от каждой курии в губернских избирательных собраниях в пользу землевладельцев, институт обязательных депутатов распространялся на все курии. Наиболее последовательно принцип представительства интересов проводился при формировании Государственного Совета. Члены Совета по назначению представляли интересы короны, а состав выборных членов Совета заполнялся на основе корпоративного принципа: 6 членов избирались от духовенства православной церкви; 34 — от губернских земских собраний; 26 — от землевладельцев неземских губерний; 18 — от дворянских обществ; 12 — от торговли и промышленности; 6 — от Академии наук и университетов.

Установленные «правила игры» противопоставляли различные группы населения друг другу, провоцируя их представителей в парламенте на лоббирование специфических социальных интересов. В Государственной думе параллельно с фракционной структурой партийного характера регулярно создавались объединения депутатов, основанные на корпоративном принципе. Депутат двух последних созывов С.И. Шидловский в этой связи отмечал в своих воспоминаниях: «В Думе были очень сильны тенденции иной группировки, кроме политических партий. Претендовали постоянно на особое для них представительство как крестьяне, так и священники... Вообще, более рьяных адептов сословности, чем крестьяне, в Думе не было, но являлись они таковыми не по убеждению..., а скорее по привычке и уверенности, что таким путём легче добиться чего-нибудь реального для себя»<sup>1</sup>.

К числу подобных образований, например в Думе последнего созыва, можно отнести казачью группу, созданную для «защиты казачьих интересов»; городскую группу, видевшую своей задачей «тео-

ретическое обоснование и достижение межпартийных соглашений по вопросам городского самоуправления»; земскую группу, в состав которой могли входить только те депутаты, которые были связаны с земской деятельностью; крестьянскую группу, стремившуюся «отстаивать и выдвинуть на первый план крестьянские интересы»; сибирскую группу, заявившую о наличии «специальных сибирских интересов»; духовную группу, призванную проводить «специальные интересы духовенства». Наряду с перечисленными депутатскими группами продолжали действовать сложившиеся в Государственной думе прежних созывов парламентские объединения этноконфессионального типа — польское коло, мусульманская группа, польско-литовско-белорусская группа.

Вне стен Государственной думы и Государственного Совета наиболее полное институциональное оформление получили такие группы интересов, как дворянство и предприниматели. Но если большинство представителей съездов объединенного дворянства отрицательно относились к парламентским учреждениям, предпочитая напрямую обращаться к императору, то съезды представителей промышленности и торговли изначально ориентировались на лоббирование своих интересов в законодательных учреждениях.

Видный деятель съездов представителей промышленности и торговли В.В. Жуковский, оценивая десятилетнюю деятельность этого качественно нового для России представительского учреждения, отметил в 1915 г., что «задачи, которые преследовались при работе нашей организации, кроме делового, имели и политическое значение. Было важно объединить торгово-промышленное сословие на деловой почве, и на этом объединении создать политическую силу, могущую влиять на наше законодательство и управление»<sup>2</sup>.

Активизация лоббистской деятельности Совета съездов была связана с началом работы Государственной думы третьего созыва и нашла своё организационное выражение в создании «Совещания членов Государственного Совета и Государственной Думы, инте-

<sup>1</sup> Шидловский С.И. Воспоминания. — Берлин, 1923. Ч. 1, стр. 213—214.

<sup>2</sup> Цит. по: Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия в 1904—1914 гг.: проблемы торгово-промышленной политики. — Л., 1987, стр. 108.

ресующихся работами обеих палат в области промышленности, торговли и финансов» или «Торгово-промышленного межпарламентского комитета». 4 декабря 1907 г. заинтересованные лица собрались на совместное заседание нового парламентского объединения, в совет которого были избраны от членов Государственного Совета Н.С. Авдаков, С.П. Глезмер, а от членов Государственной думы — С.П. Беляев, Д.Ф. Кириллович, Е.Е. Тизенгаузен, Л.К. Шешминцев. Задачей группы провозглашалось предварительное обсуждение всех законопроектов по экономическим и финансовым вопросам, поступавших в законодательные палаты<sup>1</sup>.

По подсчетам А.Я. Авреха, в заседаниях группы принимали участие 54 парламентария<sup>2</sup>. Подавляющее большинство из них входили в думскую фракцию октябристов и группу центра Государственного Совета, и уже сложившиеся партийные структуры в обеих палатах было решено сохранить. Это давало основание, по мнению Е.Е. Тизенгаузена, рассматривать группу не как «организацию официального характера», а как созданный «по частной инициативе кружок»<sup>3</sup>. На источник данной инициативы указывали и личность председателя парламентского объединения Н.С. Авдакова, возглавлявшего деятельность Совета съездов, и выбор места, где проводились заседания этой группы — помещение Совета съездов представителей промышленности и торговли.

В дальнейшем Совет съездов стремился расширить свое влияние на депутатский корпус. Начиная с 1908 г. им стал издаваться журнал «Промышленность и торговля», который бесплатно рассылался членам Государственного Совета и Государственной думы. Учредители издания не скрывали, что едва ли не главная задача данного печатного органа заключается в том, чтобы «влиять на правительственные учреждения в направлении справедливого и делового трактования интересов русской промышленности и торговли»<sup>4</sup>. Вслед за журналом было

организовано и специальное издание «Промышленность и торговля в законодательных учреждениях», целиком посвященное работе Думы и Госсовета в интересующих предпринимателей сферах.

Характерной чертой складывавшейся практики защиты интересов представляемой лоббистом организации в законодательных учреждениях было то, что в роли лоббистов выступали, как правило, сами парламентарии. Корпорация профессиональных посредников между группами интересов и законодателями в России той поры ещё не сформировалась. Открытое совмещение функций законодателя и лоббиста создавало для многих депутатов дополнительные сложности в их парламентской деятельности. По мнению начальника думской канцелярии Я.В. Глинки, травля А.И. Гучкова после его избрания председателем Думы со стороны правых возникла «на почве не политических верований Гучкова, а его будто бы материальной зависимости и заинтересованности в банковских и промышленных предприятиях»<sup>5</sup>.

С другой стороны, дополнительные дивиденды, кстати далеко не всегда материальные, от лоббистской деятельности повышали привлекательность депутатского статуса. Так, аналитики из министерства внутренних дел, оценивая итоги выборов 1912 г., отмечали как особенность обилие кандидатов от городов и землевладельцев: «На местах успели сообразить, к каким практическим выгодам приводит звание члена Думы. Жалованье играет тут сравнительно вторую роль. Ищут влияния, которое дает деньги куда более значительные, чем всякое жалованье. Провинция полна легенд о местах в банках, о концессиях, о готовности правительства делать по просьбе членов Думы места, награды, даже перерешать судебные дела. Указывают примеры и, несмотря на все уверения, что это — басни, доказывают, что, конечно, петербургские чиновники будут скрывать действия своего начальства, но что «факты всем известны». Как на пример указывают на харьковского члена Думы Матюнина, который, торгуя своим влиянием, будто бы зарабатывает более 30 тысяч в год. Указывают на г. Аджемова,

<sup>1</sup> Голос Москвы, 1907, 8 декабря.

<sup>2</sup> Аврех А.Я. Столыпин и третья Дума. — М., 1968, стр. 234.

<sup>3</sup> Голос Москвы, 1907, 9 декабря.

<sup>4</sup> Цит. по: Барышников М.Н., Османов А.И. Петербургские предприниматели во второй половине XIX — начале XX в. — СПб., 2002, стр. 144.

<sup>5</sup> См.: Глинка Я.В. Одиннадцать лет в Государственной Думе. 1906—1917 : дневник и воспоминания. — М., 2001, стр. 63.

за деньги проводящего дела. Уверяют, что г. Шубинский влияет на назначения по судебному ведомству. Приводят в пример Крупенского, который “все может сделать” и т.д. Эти вести разожгли аппетиты. Никто не считает себя хуже других»<sup>1</sup>.

Значимость для депутатов быть влиятельными персонами отметил 27 января 1916 г. в своем донесении правительству заведующий министерским павильоном в Таврическом дворце Л.К. Куманин: «Есть нечто общее во внутренней психологии политических людей нынешнего состава Гос. думы. Это общее, вульгарно выражаясь, заключается в тоске не по власти, ...а в тоске по влиянию. Внезапно разразившаяся война столь же внезапно устранила членов Думы, не имеющих в своей массе никаких прочных связей в правящем классе, от всякого влияния на текущую жизнь страны; вместе с тем она отняла у них и ту долю влияния, которую в нормальное время члены Думы имели, если не по своим личным, так по так называемым “депутатским делам”, заключающимся в удовлетворении просьб их избирателей. Между тем, война затягивается, и психологическое настроение людей, жаждущих активного влияния, но силою вещей остающихся не у дел, все обостряется»<sup>2</sup>.

Депутаты довольно успешно осваивали практику лоббирования интересов тех губерний, от которых они были избраны. Министр торговли и промышленности в столыпинском кабинете С.И. Тимашев в своих воспоминаниях специально останавливается на такой «теневой стороне думских работ», как «перевес в некоторых случаях местных интересов над общегосударственными»<sup>3</sup>.

Однако далеко не всегда «депутатская помощь» была бескорыстной, и прежде всего, в тех случаях, когда речь шла о лоббировании интересов тогдашних российских бизнес-структур. Так, член Государственного Совета И.Х. Озеров занимался лоббированием «за плату и другие блага». В своих мемуарах Озеров

отмечал, что «считал это неудобным для себя». Несмотря на «неудобство», он состоял членом правлений и советов директоров многих акционерных обществ, слывя «влиятельным лицом в верхней палате»<sup>4</sup>. С.И. Шидловский вспоминал, что «за членами Государственной Думы не мелкого калибра была большая погоня на должности всяких директоров, членов правления в финансовых мероприятиях, очень охотно их принимали в состав сотрудников редакций газет»<sup>5</sup>. Между тем примеров «совестливого поведения» депутатов в связи с их вхождением в советы различных акционерных обществ крайне мало. Первым решился сложить с себя депутатские полномочия по этой причине в октябре 1910 г. бывший председатель Государственной думы второго созыва Ф.А. Головин. Использовали депутаты свое положение и на благо собственного бизнеса. Так, Л.К. Шешминцев, монопольно владевший цементным производством на Дальнем Востоке, добился решения Думы о дополнительном обложении ввоза цемента в этот регион из других частей империи<sup>6</sup>.

Лоббирование экономических интересов вызывало, конечно, пересуды, но им занимались в той или иной степени многие законодатели, и потому подобная деятельность рассматривалась в качестве более или менее приемлемой сферы «парламентской» активности. Иным было отношение к депутатам, занимавшимся продвижением интересов правительства в периоды кризисных отношений Думы и правительства. А.Д. Протопопов, один из влиятельнейших депутатов, превратился в думского изгоя, получив по протекции военного министра за содействие проведению через Думу важного для правительства законопроекта о расширении призыва в армию в подарок от императора золотой портсигар с бриллиантовыми вензелями. Большинство думцев расценило это как опасный прецедент — начало раздачи взяток за проведение или

<sup>1</sup> РГИА, ф. 1276, оп. 1, л. 35, л. 25(об)–26.

<sup>2</sup> Донесения Л.К. Куманина из Министерского павильона Государственной думы, декабрь 1911 – февраль 1917 года // Вопросы истории, 2000, №3, стр. 4–5.

<sup>3</sup> См.: Тимашев С.И. Кабинет Столыпина: из «Записок» министра торговли и промышленности // Русское прошлое: Историко-документальный альманах. – СПб., 1996, кн. 6, стр. 120.

<sup>4</sup> См.: Беляев С.Г. Петербургские банкиры в начале XX в. // Из глубины времен. – СПб., 1996, № 6, стр. 10.

<sup>5</sup> Шидловский С.И. Указ. соч., стр. 129.

<sup>6</sup> Третья Государственная Дума. Материалы для оценки ее деятельности. – СПб., 1912, стр. 214.

отклонение выгодных или невыгодных правительству законопроектов<sup>1</sup>.

Едва ли не нарицательной стала фамилия депутата Думы третьего созыва октябриста Я.Г. Гололобова, по «заказу» сверху расколовшего «родную» фракцию. Парламентский хроникер газеты «Речь» С. Литовцев следующим образом определил феномен «Гололобовых»: «... это скороходы политики, всегда первыми достигающие призового столба. На флагах меняются надписи и девизы, а ноги, проворные, талантливые ноги неизменно делают своё одно и то же платежеспособное дело»<sup>2</sup>.

Наряду с непосредственным лоббированием в России начала XX в. получило развитие и опосредованное лоббирование, то что называется лоббированием на уровне «корней травы» (*lobbying at the grass roots*), выражающееся в мобилизации общественности для давления на органы государственной власти посредством различных массовых кампаний. Наиболее распространенной формой подобного рода акций является отправка многочисленных писем и телеграмм в адрес властных институтов с целью демонстрации широкого общественного мнения по поводу конкретного политического решения или проводимой политики в целом. В качестве примера можно сослаться на проведенную весной 1906 г. провинциальными организациями правых масштабную кампанию по отправке телеграмм императору с просьбами лишить Думу законодательных полномочий и вернуться к прежнему порядку управления.

Неоднократно апеллировала к избирателям парламентская оппозиция, рассчитывая заручиться их поддержкой. Примерами подобных действий перводумцев были подготовка в конце июня – начале июля 1906 г. обращения к насе-

лению в связи с конфликтом между правительством и Думой по аграрному вопросу и Выборгское воззвание с призывом к проведению кампании гражданского неповиновения по случаю роспуска Думы. Особое распространение депутатские обращения к населению получили в Государственной думе второго созыва. Первое «Письмо от депутатов» с призывом поддерживать связи с думцами и присылать ходяков было подписано 5 марта 1907 г. членами фракций и групп народнического блока – эсерами, трудовиками, народными социалистами, членами Крестьянского союза. Второе «Письмо» появилось 15 марта, затем последовали и другие<sup>3</sup>.

Лоббистские практики начала XX в. формировали механизм посреднической деятельности между общественностью и властью, заполняя пустоты в пространстве между обществом и государством. Активным агентом подобного взаимодействия был депутатский корпус молодого отечественного парламента. Выполнению парламентариями этой функции способствовала двойственность их положения, характерная для членов представительных учреждений, рождённых в начале демократического транзита. С одной стороны, депутаты становились частью политической элиты. По мнению О.В. Гаман-Голутвиной, совершившийся в России того времени выход элиты за рамки бюрократии был следствием «принципиальной невозможности выразить ставшие плюралистическими интересы силами гомогенного образования, как-вым, по сути, является бюрократия»<sup>4</sup>. С другой стороны, большинство думцев и выборных членов Государственного Совета рассматривали себя не столько представителями власти, сколько представителями общественности во властных структурах, и видели одной из своих

<sup>1</sup> См.: Иоффе Г.З. «Распутинада»: большая политическая игра // Отечественная история, 1998, № 3, стр. 110.

<sup>2</sup> Речь, 1911, 11 февраля.

<sup>3</sup> ГАРФ, ф. 102, 4-е делопроизводство, оп. 116. 1907 г., л. 110, л. 213–213(об.), 243–244(об.).

<sup>4</sup> Гаман-Голутвина О.В. Политическая элита России. Вехи исторической эволюции. – М., 1998, стр. 224.