

М. Е. Барыкина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
РОССИИ

ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА



САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ ИСТОРИИ РАН

М. Е. Барыкина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
РОССИИ

ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА



ОСОБЫЕ ФОРМЫ
И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ИНСТИТУТЫ



Нестор-История
Санкт-Петербург
2018

УДК 323.2(470)"185/190"

ББК 63.3.(2)51

Б24

Рецензенты:

д. и. н. А. Н. Цамутали

д. и. н. Л. Ю. Гусман

Барыкина И. Е.

Б24 Государственное управление России второй половины XIX века (особые формы и специальные институты). — СПб.: Нестор-История, 2018. — 368 с.

ISBN 978-5-4469-1355-8

В монографии предпринята попытка на новом уровне осмыслить традиции российской государственности, определить место особых форм и специальных институтов в самодержавной системе государственного управления во второй половине XIX в., их роль в качестве способов ее усовершенствования и тенденций развития. Хронологические рамки монографии охватывают царствования Александра II, Александра III и начало царствования Николая II. В этот период процесс модернизации, набиравший темпы во всем мире, постоянно ставил перед российской политической элитой вопрос о создании более гибких механизмов управления, способных реагировать на «вызовы времени». В распоряжении самодержавной власти был широкий набор разнообразных экстраординарных управленческих механизмов, в первую очередь административных. Во второй половине XIX в. подобные особые формы и специальные институты достигают апогея своего развития, складывается тенденция их использования в правительственной практике. В то же время правительственные верхи активно занимаются поисками особых форм разработки и реализации правительственной программы, приспособивая для этих целей уже существовавшие специальные институты и механизмы и создавая новые, в компетенцию которых входила не только административная, но и законотворческая деятельность.

Издание адресовано широкому кругу специалистов, занимающихся преподаванием и изучением внутренней политики Российской империи и государственного управления: педагогам, студентам, историкам, правоведам, политологам, а также всем, кто интересуется отечественной историей.

ISBN 978-5-4469-1355-8



© И. Е. Барыкина, 2018

© Издательство «Нестор-История», 2018

Памяти Валентины Григорьевны Чернухи

ВВЕДЕНИЕ

Современная отечественная система управления унаследовала от Российской империи не только структуру государственного аппарата (министерскую систему), но и его проблемы, среди которых первоочередное место занимает вопрос о разработке эффективной стратегии развития страны (правительственной программы) и методах ее реализации, соотношении в правительственной практике регулярных учреждений и механизмов, и особых форм и специальных институтов.

В последнее время в отечественной и зарубежной историографии появились работы, посвященные деятельности отдельных правительственных учреждений и механизмам презентации власти, однако избранный аспект — определение места особых форм и специальных институтов в самодержавной системе государственного управления во второй половине XIX в., их роли в качестве способов ее усовершенствования и тенденций развития — относится к еще не изученным сюжетам истории Российской империи этого периода.

Особые формы и специальные институты представляли собой механизмы управления, носившие временный характер и эпизодически возникавшие под влиянием текущих задач внутренней политики. В распоряжении самодержавной власти был широкий набор разнообразных экстраординарных управленческих механизмов, в первую очередь административных. Во второй половине XIX в. подобные особые формы и специальные институты достигают апогея своего развития, складывается тенденция их использования в правительственной практике. В то же время правительственные верхи активно занимаются поисками особых форм разработки и реализации стратегических планов, приспособлявая для этого уже существовавшие специальные институты и механизмы и создавая новые, в компетенцию которых входила не только административная, но и законотворческая деятельность.

Попытки усовершенствования системы государственного управления, предпринятые правительством во второй половине XIX в., являлись центральным элементом внутренней политики Российской империи. Их задачей было встраивание страны в процесс модернизации, но при этом российская власть руководствовалась особой целью — сохранением в неприкосновенности прерогатив самодержца. В XX в. в историографии по вопросу о типологии самодержавия развернулась непрекращающаяся до настоящего времени дискуссия, самодержавная монархия оценивалась, с одной стороны, как разновидность западноевропейского абсолютизма, с другой — как форма восточной деспотии, с третьей — как специфическое российское явление¹. В современной отечественной историографии отмечается, что верховная власть не избежала процесса эволюции². Исследование попыток самодержавия усовершенствовать систему государственного управления позволяет определить направление и пределы этого процесса.

Отмечая особенность самодержавия как «русской национальной системы абсолютной власти», В. Г. Чернуха подчеркнула, что его сущность «не может быть понята без анализа институтов и инструментов, обеспечивавших реализацию этой власти над подданными»³. По мнению Д. И. Раскина, «не менее актуальным представляется системный подход к изучению этих явлений»⁴. В ходе дискуссии о новых методологических подходах к историческим исследованиям, развернувшейся на страницах журнала «Вопросы истории», Д. А. Андреев отметил, что качественно новый уровень изучения самодержавия подводит к «изучению власти именно как технологии», открывает новые возможности объяснения «эффективности или неэффективности тех или иных политических режимов»⁵. Американский историк

¹ Седов П. В. Закат Московского царства: Царский двор конца XVII века. СПб., 2006. С. 5.

² Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. М., 2006. С. 6; Тянь В. В. Эволюция верховной самодержавной власти России (1860-е — 1917 гг.): автореф. дис. ... д-ра ист. наук / Моск. ин-т комму. хоз-ва и строит-ва. М., 2006. 55 с.

³ Чернуха В. Г. Паспорт в России. 1719–1917 гг. СПб., 2007. С. 4.

⁴ Раскин Д. И. Система институтов российской имперской государственности конца XVIII — начала XX в.: дис. в виде науч. докл. ... д-ра ист. наук / С.-Петербург. ин-т истории РАН. СПб., 2006. С. 4.

⁵ Андреев Д. А. Размышления американского историка о «Сценариях власти» в царской России // Вопросы истории. 2003. № 10. С. 97.

А. Рибер увидел тесную взаимосвязь внутренней политики самодержавия в XIX в. и состояния системы государственного управления⁶. Л. Г. Захарова заострила внимание на важной исследовательской проблеме — разрозненности и изолированности выводов историографии, западной и отечественной, «старой и новой», накопившей богатый фактический материал. «Сопоставление результатов изучения “институциональной” и “социальной” истории, сопоставление работ по различным реформам, более внимательное отношение к уже утвердившимся в историографии знаниям вместе с расширением круга источников могут дать новые подходы, новые ответы» на вопрос о роли реформ в российской истории⁷.

В то время как развитие системы государственного управления в XVII–XVIII вв. и в первой половине XIX в. уже стало предметом научного исследования⁸, изучение поисков власти в области государственного управления во второй половине столетия еще только поставлено в повестку дня. Исследователь аппарата власти первой половины XIX в. Л. Е. Шепелев отмечал, что «в советские годы история царского государственного аппарата считалась не существенной в научном и не актуальной в политических отношениях. В результате до последнего времени не все исторические источники введены в научный оборот. Не всегда верно интерпретируются даже основные правовые акты. Недостаточное внимание уделяется практике функционирования министерской системы <...»⁹. Историк подчеркивал важность понимания правительственной политики в сфере государственного управления, «целей этой политики, методов их достижения, встречаемых трудностей, причин возможных неудач»¹⁰. Эти же мотивы обосновывают

⁶ Рибер А. Дж. Групповые интересы в борьбе вокруг Великих реформ // Великие реформы в России. 1856–1874. М., 1992. [Электронный ресурс] URL: <http://knigi.link/russia-history/formirovanie-grupponyih-interesov-5935.html> (дата обращения: 25.06.2016).

⁷ Захарова Л. Г. Великие реформы 1860–1870-х гг.: поворотный пункт российской истории? // Захарова Л. Г. Александр II и отмена крепостного права в России. М., 2011. С. 680.

⁸ Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. 743 с.; Шепелев Л. Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007. 461 с.

⁹ Шепелев Л. Е. Создание министерской системы государственного управления России 1801–1826 гг. // Английская наб., 4: Сб. С.-Петербург. науч. общ-ва историков и архивистов. Вып. 5. СПб., 2007. С. 67.

¹⁰ Шепелев Л. Е. Аппарат власти в России... С. 5.

расширение хронологических рамок исследования и включения в него второй половины столетия.

В этот период процесс модернизации, набравший темпы во всем мире, постоянно ставил перед российской политической элитой вопрос о создании более гибких механизмов управления, способных реагировать на «вызовы времени». Во второй половине XIX в. таких «вызовов» становится все больше, как со стороны внешних факторов — войны с Османской империей (1853–1856 и 1877–1878 гг.), изменение в расстановке сил на международной арене, поиск союзников в борьбе за сферы влияния и т. п., так и со стороны внутренних — бурное экономическое развитие, изменение социальной структуры, рост общественного движения. Именно в этот период остро встал вопрос о разработке правительственной программы. Ее пункты были сформулированы в царствование Александра II, а проводились на протяжении второй половины XIX в.

Одним из пунктов программы являлось усовершенствование системы государственного управления, при этом наряду с центральными органами власти действовали специальные институты, самодержавная власть прибегала к такому способу корректировки правительственного курса, как издание Всемиловейших манифестов. Все эти внутриполитические шаги не могли не отразиться на развитии системы государственного управления.

Историография по отдельным проблемам российской системы государственного управления второй половины XIX в. весьма обширна, в ней можно выделить несколько ключевых направлений.

Начало исследования по истории высших органов государственной власти было положено ведомственными обзорами деятельности каждого учреждения, издававшимися к их столетним юбилеям¹¹. В середине XX в. воссоздание общей структуры государственного аппарата

¹¹ См. напр.: *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. 1802–1902. В 7 т. СПб., 1902; *Рождественский С. В.* Исторический обзор деятельности Министерства народного просвещения. 1802–1902. СПб., 1902. 787 с.; Министерство внутренних дел. 1802–1902. Исторический очерк. В 3 т. СПб., 1901; *Огородников С. Ф.* Исторический обзор развития и деятельности Морского министерства за сто лет его существования (1802–1902 гг.). СПб., 1902. 305 с.; Столетие военного министерства. 1802–1902. В 50 т. СПб., 1902–1914; История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911. В 5 т. СПб., 1911; Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901. 287 с.

Российской империи предпринял Н.П. Ерошкин¹². К двухсотлетию министерств появились новые очерки, дополненные материалами за истекшие сто лет¹³. Информация по истории высших учреждений XIX — начала XX в. была систематизирована на рубеже XX–XXI вв. в документированном справочнике¹⁴. Благодаря этим изданиям сложилось отчетливое представление о структуре государственного аппарата самодержавной власти.

Одними из первых специальных аналитических исследований по истории высших органов власти второй половины XIX в. являются работы В.Г. Чернухи, благодаря которым было уточнено время создания и реконструирована деятельность Совета министров на начальном этапе его существования¹⁵. В современной историографии очевиден интерес к истории отдельных ведомств, о чем свидетельствуют работы, посвященные Государственному совету¹⁶, Комитету министров¹⁷,

¹² *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968. 368 с.; *Он же.* Крепостническое самодержавие и его политические институты // Ерошкин Н.П. Российское самодержавие. М., 2006. С. 43–282.

¹³ Министерство внутренних дел России, 1802–2002. Ист. очерк в 2 т. СПб., 2002; Два века российской юстиции. Министерство юстиции России и его территориальные органы: история и современность. Казань, 2002. 37 с.; 200 лет МИД России. [Сб. ст.]. М., 2002. 160 с.; История Государственного совета Российской империи. 1801–1917. Высшее законосовещательное учреждение и верхняя палата первого российского парламента. СПб., 2008. 647 с.

¹⁴ Высшие и центральные государственные учреждения России 1801–1917. В 4 т. / отв. ред. Д. И. Раскин. СПб., 1998–2004.

¹⁵ *Чернуха В.Г.* Совет министров в 1857–1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 5. Л., 1973. С. 120–137; *Она же.* Конституирование Совета министров (1861 г.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 8. Л., 1976. С. 164–184; *Она же.* Совет министров в 1861–1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 9. Л., 1978. С. 90–117.

¹⁶ *Ярошевская Е.М.* Государственный совет и политическая реакция 80-х — начала 90-х гг. XIX в.: автореф. дис. ... канд. ист. наук / МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 1984. 19 с.; *Кожеевникова Н.В.* Государственный совет в системе управления России (вторая половина XIX — начало XX в.): автореф. дис. ... канд. ист. наук / Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. М., 1996. 21 с.; *Мальцева И.В.* Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / СПбГУ. СПб., 1996. 15 с.; *Собко Е.М.* Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. 112 с.; *Десярев А.П.* Государственный совет в России (1810–1917) и его организационно-правовые основы // Клио. 2012. № 5 (65). С. 59–67.

¹⁷ *Зуев Н.И.* Комитет министров России в первой половине XIX века. Магадан, 2008. 207 с.; *Ремнев А.В.* Самодержавное правительство: Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX — начало XX в.). М., 2010. 511 с.

Комиссии по принятию прошений¹⁸, СЕИВК¹⁹, Сенату²⁰, цензурному ведомству²¹, Министерству императорского двора²², Министерству земледелия²³, Министерству финансов²⁴, Министерству иностранных дел²⁵. Ключевые положения этих работ рассматриваются ниже в связи с приведенными в них проектами усовершенствования государственного управления (глава 2).

Историки также обратили внимание на специальные, экстраординарные учреждения, возникновение которых было связано с чрезвычайными ситуациями в государственной жизни. Эти учреждения были временными, создавались для решения определенной внутриполитической проблемы и не нарушали стабильности сложившейся в начале XIX в. системы государственного управления (ярким примером могут служить Особые совещания 1878–1879 гг. и Верховная распорядительная комиссия в феврале — августе 1880 г., призванные найти выход из внутриполитического кризиса²⁶). Первопроходцами в этой области стали П. А. Зайончковский, занимавшийся историей Секретного крестьянского комитета 1856 г. и Главного комитета по крестьянскому

¹⁸ Ремнев А. В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. Омск, 1997. С. 17–35; Лобачева Г. В. Самодержец и Россия: Образ царя в массовом сознании россиян (конец XIX — начало XX в.). Саратов, 1999. 288 с.

¹⁹ Мустонен Петер. Собственная его императорского величества канцелярия в механизме властвования института самодержца. К типологии основ имперского управления. Хельсинки, 1998. 357 с.

²⁰ Правилова Е. А. Законность и права личности: Административная юстиция в России (вторая половина XIX в. — октябрь 1917 г.). СПб., 2000. 288 с.

²¹ Патрушева Н. Г. Цензурное ведомство в государственной системе Российской империи во второй половине XIX — начале XX века. СПб., 2013. 620 с.; Измозик В. С. «Черные кабинеты»: история российской перлюстрации. XVIII — начало XX в. М., 2015. 696 с.

²² Исмаил-Заде Д. И. И. И. Воронцов-Дашков — администратор, реформатор. СПб., 2008. 364 с.; Гордеев П. Н. История учреждения Министерства Императорского двора // Петербургский исторический журнал. 2014. № 3. С. 5–17.

²³ Воронов И. И. Министерство земледелия Российской империи: XIX — начало XX века: дис. ... д-ра ист. наук / СПбГУ. СПб., 2016. 462 с.

²⁴ Соловьев Я. В. Министерство финансов Российской империи в 1858–1903 гг.: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Моск. гос. обл. ун-т. М., 2003. 31 с.

²⁵ Емец В. А. Министерство иностранных дел России в XIX — начале XX в. // Английская набережная, 4: Сб. С.-Петербург. науч. о-ва историков и архивистов. Вып. 4. СПб., 2004. С. 41–100.

²⁶ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. М., 1964. 511 с.

делу²⁷, Н. М. Дружинин и В. Г. Чернуха, сосредоточившиеся на истории Главного комитета об устройстве сельского состояния²⁸.

В начале царствования Александра II высшие комитеты играли значительную роль, занимаясь подготовкой и реализацией крестьянской реформы. Рассматривая подготовку крестьянской реформы, Л. Г. Захарова подчеркивала экстраординарность Редакционных комиссий — «чрезвычайного, неорганичного для абсолютной монархии учреждения»²⁹. Накануне ввода в действие Положений 19 февраля Александр II принял решение о создании вместо Главного комитета по крестьянскому делу нового учреждения — Главного комитета об устройстве сельского состояния. Император, которому приходилось лавировать «между претензиями помещиков справа и революционной опасностью слева», определил свою позицию в крестьянском вопросе как неукоснительное соблюдение Положений и Правил 19 февраля. Главный комитет должен был решить непростую задачу «удержания» действий всех учреждений, причастных к осуществлению реформы, в рамках этого правового поля. В течение двадцати лет в Главном комитете об устройстве сельского состояния было сосредоточено все руководство политикой в крестьянском вопросе. Появился новый вид законодательного акта, регулировавший этот вопрос до 1917 г., — «высочайше утвержденное положение Главного комитета об устройстве сельского состояния»³⁰.

Из функций Комитета проистекал его сложный статус как учреждения, с одной стороны, занимавшегося разработкой законодательных вопросов, с другой — ведавшего административными делами и в то же время являвшегося особой судебной инстанцией, рассматривавшей жалобы на нарушения, происходившие в ходе подписания уставных грамот. Таким образом, Комитет «являл одновременно власть законодательную, исполнительную и судебную», т.е. стоял в одном ряду и с Государственным советом, и с Комитетом министров³¹.

²⁷ Зайончковский П. А. Отмена крепостного права в России. М., 1968. 369 с.

²⁸ Дружинин Н. М. Главный комитет об устройстве сельского состояния // Труды Ленингр. отд-ния Ин-та истории СССР АН СССР. Вып. 12. Л., 1971. С. 269–288; Чернуха В. Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 13. Л., 1982. С. 223–249.

²⁹ Захарова Л. Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России... С. 212.

³⁰ Чернуха В. Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 гг. ... С. 231.

³¹ Там же. С. 237–238.

Т. Г. Архипова³² и Н. П. Ерошкин в своих работах дали классификацию высших комитетов второй четверти XIX в., объединив в первую группу учреждения, занимавшиеся разработкой мер по усовершенствованию государственного аппарата, во вторую — отвечавшие за отдельные мероприятия внутренней политики, в третью — создававшиеся для решения проблем национальных окраин. Н. П. Ерошкин также выделил в особую группу крестьянские комитеты. Он отметил, что высшие комитеты во второй четверти XIX в. превратились в особое явление — «целую систему органов». Причиной этого стали нарастание кризисных явлений в системе государственного управления и «поиски путей оперативности действий государственного аппарата» в царствование Николая I³³.

К изучению деятельности высших комитетов обращался и А. В. Ремнев в связи с исследованием роли Комитета министров в пореформенной системе управления. Он представил свою классификацию высших комитетов, выделив высшие отраслевые комитеты, территориальные комитеты и Комитеты Сибирской железной дороги и Дальнего Востока, и рассмотрел их взаимодействие с Комитетом министров³⁴.

К изучению практики учреждения надворных боярских комиссий на время отсутствия самодержца в XVI–XVII вв. обращались Г. В. Талина³⁵ и П. В. Седов³⁶. Некоторые эпизоды деятельности подобных комиссий в XIX в. представлены в работе А. В. Ремнева о Комитете министров³⁷ и П. Д. Николаенко о В. П. Кочубее³⁸. Необходимо отметить, что предпринятые исследования не охватывают всех форм деятельности экстраординарных органов власти.

³² Архипова Т. Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. К истории кризиса феодально-крепостнической государственности: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Моск. гос. ист.-архивный ин-т. М., 1970. 23 с.

³³ Там же; Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты // Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. С. 208.

³⁴ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 221–318.

³⁵ Талина В. Г. Государственная власть и системы регулирования социально-служебного положения представителей высшего общества России 40–80-х гг. XVII в.: дис. ... д-ра ист. наук / Моск. пед. гос. ун-т. М., 2001. 528 с.

³⁶ Седов П. В. Закат Московского царства: Царский двор конца XVII века. СПб., 2006. 612 с.

³⁷ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 221–318.

³⁸ Николаенко П. Д. Князь В. П. Кочубей — первый министр внутренних дел России. СПб., 2009. 780 с.

Отдельные стороны функционирования органов государственного управления рассматривались в работах по истории внутренней политики, написанных до 1917 г. Очерк реформ царствования Александра II вошел в курс лекций В. О. Ключевского³⁹; А. А. Корнилов посвятил минувшему периоду специальный курс истории⁴⁰ и отдельные монографии — крестьянской реформе и общественному движению⁴¹; появились работы по ключевым проблемам политической и экономической жизни⁴². Для настоящего исследования особый интерес представляют обзор переселенческой политики второй половины XIX в., приведенный в работе А. А. Кауфмана⁴³, и анализ выкупной операции в ходе крестьянской реформы в работе П. Кованько⁴⁴. Рассматривая эти направления внутренней политики второй половины XIX в., оба историка описали отдельные стороны деятельности «комиссий представителей», созданных для решения внутриполитических проблем. Изучение аграрной политики в 1830–1890-е гг. было продолжено современным исследователем И. А. Христофоровым, в поле зрения которого также оказались «комиссии представителей», учреждавшиеся в связи с необходимостью разработки законодательных мер в этой области⁴⁵. Современные историки не обошли вниманием и переселенческую политику второй половины XIX в.⁴⁶

К детальному изучению внутренней политики этой эпохи историки приступили в середине XX в., когда в их поле зрения оказались свидетельства участников событий, стали публиковаться дневники

³⁹ Ключевский В. О. Русская история. Полный курс лекций. В 3 т. Т. 3. Мн., 2002. С. 555–580.

⁴⁰ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. М., 2004. 862 с.

⁴¹ Корнилов А. А. Крестьянская реформа. СПб., 1905. 271 с.; *Он же*. Общественное движение при Александре II (1855–1881). Исторические очерки. М., 1909. 263 с.

⁴² См. напр.: *Ивановы И.* Падение крепостного права в России. СПб., 1903. 395 с.; *Цейтлин С. Я.* Земская реформа // История России в XIX в. Т. III. М., б. г.; *Гессен И. В.* Судебная реформа. СПб., 1905. 276 с.; *Лемке М. К.* Эпоха цензурных реформ. 1859–1865. СПб., 1904. 522 с.; *Джанишев Г. А.* Эпоха Великих реформ. СПб., 1905. 859 с.

⁴³ Кауфман А. А. Переселение и колонизация: Государственная политика и крестьянское землевладение в пореформенной России. Изд. 2-е. М., 2012. 440 с.

⁴⁴ Кованько П. Л. Реформа 19 февраля 1861 г. и ее последствия с финансовой точки зрения (Выкупная операция: 1861 г. — 1907 г.). Киев, 1914. 592 с.

⁴⁵ Христофоров И. А. Судьба реформы. Русское крестьянство в правительственной политике до и после отмены крепостного права (1830–1890-е гг.). М., 2011. 368 с.

⁴⁶ Никоненко Д. В. Переселенческая политика в российском законодательстве: автореф. дис. ... канд. ист. наук / Новосибирск. гос. пед. ун-т. Новосибирск, 2006. С. 21.

государственных деятелей. Назрела необходимость в более отчетливом представлении о правительственной практике второй половины XIX в., в первую очередь о попытках усовершенствования государственного устройства, потребовалось объяснение мотивов и результатов действий власти. В повестку дня было поставлено изучение деятельности правительственных верхов на переломных этапах развития российского государства. Первый приступ к исследованию предпринял Ю. В. Готье, реконструировав картину колебаний правительства после 1 марта 1881 г. и роль К. П. Победоносцева в выборе нового правительственного курса⁴⁷. Борьбу, развернувшуюся среди политической элиты в течение этих двух месяцев, историки неоднократно воссоздавали на основании дневниковых записей непосредственных участников, их воспоминаний и переписки⁴⁸.

Анализ последующих мероприятий правительства был дан С. Н. Валком в отдельной главе, вошедшей в макет так и не изданного учебника по истории СССР⁴⁹. Это направление было продолжено работами П. А. Зайончковского, Л. Г. Захаровой, В. Г. Чернухи, вскрывшими механизм подготовки и проведения реформ и контрреформ 1860–1880-х гг.⁵⁰ Ю. Б. Соловьев в работе о самодержавии и дворянстве

⁴⁷ Готье Ю. В. Борьба правительственных группировок и манифест 29 апреля 1881 г. // Исторические записки. Вып. 2. М., 1938. С. 240–299; *Он же*. К. П. Победоносцев и наследник Александр Александрович. 1865–1881 // Победоносцев К. П. Тайный правитель России: К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Письма и записки. 1866–1895. Статьи. Очерки. Воспоминания / сост. Т. Ф. Прокопов. М., 2001. С. 499–531.

⁴⁸ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. С. 340–378; Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978. С. 192–198; Лукоянов И. В. Н. П. Игнатьев и его воспоминания // Н. П. Игнатьев. Земский собор. СПб.; Кишинев; 2000. С. 28–35; Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 384–391.

⁴⁹ Валк С. Н. Внутренняя политика царизма в 80-х и начале 90-х гг. // История СССР. Россия в период победы и утверждения капитализма (1856–1894). Ч. 1. Социально-экономическая и политическая история. Материалы к обсуждению. Б. м., 1951. С. 910–990.

⁵⁰ Зайончковский П. А. Военные реформы 1860–1870 гг. в России. М., 1952. 371 с.; *Он же*. Отмена крепостного права в России; *Он же*. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. М., 1964. 510 с.; Захарова Л. Г. Земская контрреформа. М., 1968. 178 с.; *Она же*. Самодержавие и отмена крепостного права в России. М., 1984. 254 с.; Чернуха В. Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70-е гг. XIX в.). Л., 1972. 226 с.; *Она же*. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978. 248 с.; *Она же*. Правительственная политика в отношении печати. 60–70-е гг. XIX в. Л., 1989. 207 с.; *Она же*. Паспорт в России. 1719–1917 гг. СПб., 2007. 296 с.; *Она же*. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг.

наглядно представил слабые звенья управленческой системы Российской империи в конце XIX в., главным из которых был архаичный государственный механизм. Историк заметил, что государство раскалывали две взаимоисключающие тенденции: противоречие между архаичной системой управления и «ультрасовременными» тенденциями в экономике, «на всех парах» устремившейся вперед⁵¹.

Особого рассмотрения заслуживают работы В. Г. Чернухи, внесшей большой вклад в изучение различных элементов и инструментов самодержавной системы управления. В центре ее научной деятельности оказались проблема исторической альтернативы, исследование возможных путей развития российского государства во второй половине XIX в. и выбора, сделанного властью.

Одним из аспектов этой темы стало изучение деятельности государственного механизма в период активного законотворчества 1860–1870-х гг. Историк выделила в сфере модернизации государственного устройства проблему «правительственного конституционализма», нашедшую выражение в конституционных проектах и обсуждении вопроса об объединенном правительстве⁵².

В. Г. Чернуха также обратила внимание на важность реконструкции правительственной программы, в том числе и в отношении печати. Предметом исследования стали факторы, влиявшие на формирование программы в делах печати, и механизмы ее осуществления. Многие положения и выводы монографии о печати обдумывались ученым в период разработки других, близко связанных с ней сюжетов внутренней политики. Одним из них стала история общественных организаций — Политико-экономического общества и Петербургского собрания сельских хозяев. В. Г. Чернуха не только воссоздала историю этих учреждений, но и доказала, что прекращение их деятельности было связано с нежеланием власти допускать вмешательство зарождавшегося гражданского общества в политическую жизнь⁵³.

XIX в. // Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России. Октябрьский период. Л., 1972. С. 138–190. (Труды / Ин-т истории СССР АН СССР, Ленингр. отд-ние; вып. 13).

⁵¹ Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Л., 1973. С. 82.

⁵² Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма...

⁵³ Чернуха В. Г. Петербургское собрание сельских хозяев (1860-е гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 17. Л., 1985. С. 201–213; Она же. Политико-экономический комитет Русского географического общества (28 февраля 1859 г. — 26 ноября 1862 г.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 20. Л., 1989. С. 89–102; Она

Особое внимание В. Г. Чернуха уделяла деятельности П. А. Валуева, фигуре первого плана внутренней политики Российской империи. Это был один из немногих российских государственных деятелей второй половины XIX в., разработавших свою политическую программу, зачастую являвшуюся альтернативой действиям правительства. В. Г. Чернуха реконструировала ее на основании дневника П. А. Валуева, опубликованных и неопубликованных записок⁵⁴.

Такой аспект проблемы исторической альтернативы, как зависимость политики от личности человека, оказавшегося на троне, был глубоко изучен историком. В. Г. Чернуха обратилась к одному из важнейших факторов, влиявших на выбор политического курса, — мировоззрению монарха. Избранная линия исследования неизбежно вела к размышлениям о процессе формирования государственного деятеля. Историк показала, что с разработкой программы подготовки вел. кн. Николая Александровича, старшего сына Александра II, были связаны надежды либералов на политическую модернизацию страны⁵⁵. Особой научной заслугой В. Г. Чернухи стала публикация сборников документов об Александре II и Александре III⁵⁶, в предисловиях к которым подробно представлена одна из особенностей самодержавной власти — взаимосвязь государственной деятельности и частной жизни монархов, показаны их колебания при выборе курса и осуществления внутренней политики.

В. Г. Чернуха отметила необходимость комплексного научного анализа попыток власти усовершенствовать управление страной, осуществленных и неосуществленных преобразований второй половины

же. Деятельность Политико-экономического комитета Русского географического общества (28 февраля 1859 г. — 26 ноября 1862 г.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 21. Л., 1990. С. 74–88.

⁵⁴ Чернуха В. Г. Программная записка министра внутренних дел П. А. Валуева от 22 сентября 1861 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 7. Л., 1976. С. 210–220; Она же. Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ // Власть, общество и реформы в России: история, источники, историография. Материалы Всероссийской научной конференции 6–7 декабря 2006 г. СПб., 2007. С. 295–302.

⁵⁵ Чернуха В. Г. Утраченная альтернатива: наследник престола вел. кн. Николай Александрович (1843–1865 гг.) // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX вв. Сб. статей памяти В. С. Дякина и Ю. Б. Соловьева. СПб., 1999. С. 236–247.

⁵⁶ Александр Второй. Воспоминания. Дневники. Вступит. ст., сост., примеч. и подготовка текста В. Г. Чернухи. СПб., 1995. 448 с.; Александр Третий. Воспоминания. Дневники. Письма. Вступит. ст., сост., примеч. и подготовка текста В. Г. Чернухи. СПб., 2001. 400 с.

XIX в., придя к выводу, что «проведенные реформы вместе с намеченными должны были действительно коренным образом и всесторонне преобразовать Россию», открыв широкие возможности для развития индустриального общества⁵⁷. Обозначив эту исследовательскую задачу в публикациях и черновых записях, сохранившихся в ее личном архиве, историк не успела довести ее решение до конца⁵⁸.

Исследовательский вектор, намеченный работами отечественных историков, наиболее точно определен в названии коллективной монографии «Власть и реформы» сотрудников Санкт-Петербургского института истории РАН, сразу ставшей библиографической редкостью⁵⁹. В монографии представлен процесс развития российского государства и самодержавной власти. Магистральной идеей книги стали кризис самодержавия в XIX — начале XX в. и его причины. К рассматриваемому периоду относятся два раздела книги. В царствовании Александра II В. Г. Чернухой выделены периоды активного законотворчества (1865–1866), замедления реформ (1866–1876) и нараставшего вследствие этого внутривластного кризиса (1877–1881), показано изменение позиции самодержца по отношению к реформаторскому процессу⁶⁰. Б. В. Ананьич подверг анализу ситуацию, сложившуюся в правительстве после 1 марта 1881 г., и противостояние различных политических сил в процессе выработки курса «народного самодержавия» Александра III, в т. ч. реформаторские планы Н. Х. Бунге и И. А. Вышнеградского⁶¹.

В серии совместных статей Б. В. Ананьич и В. Г. Чернуха, отметив цикличность реформаторского процесса, выделили в нем три этапа: первые два десятилетия XIX в., 1860–1870-е гг. и последнее десятилетие (1890-е гг.)⁶². На каждом этапе масштаб и направление

⁵⁷ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса... С. 260–336.

⁵⁸ Подробнее о работах В. Г. Чернухи см.: Барыкина И. Е., Гусман Л. Ю. 1) История как жизнь (памяти В. Г. Чернухи) // Российская история. 2014. № 4. С. 173–184; 2) Внутренняя политика Российской империи второй половины XIX в. в трудах В. Г. Чернухи // Петербургский исторический журнал. 2014. № 2. С. 239–253.

⁵⁹ Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. Изд. 2-е. М., 2006. 734 с.

⁶⁰ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса // Власть и реформы... С. 249–337.

⁶¹ Ананьич Б. В. Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II // Власть и реформы... С. 338–416.

⁶² Ананьич Б. В., Чернуха В. Г. 1) Первый шаг к революции // Родина. 1991. № 9–10. С. 25–28; 2) Партия контрреформ (третье поколение русских реформаторов,

преобразовательных планов зависели от взглядов и настроения монархов. Для первого этапа было характерно сильное влияние западноевропейской практики и обещаний Александра I ввести конституционный режим и отменить крепостное право. На втором этапе Александр II был вынужден сочетать западноевропейский опыт и славянофильскую доктрину, отменив крепостное право, но отказываясь от создания центрального представительного учреждения. В конце XIX — начале XX в. продолжались некоторые реформационные процессы, начатые в царствование Александра II, но при этом шло формирование официальной идеологии, отражавшей мировоззрение Александра III и отстаивавшей «сильную и неизменную самодержавную власть»⁶³. Трем поколениям российских революционеров Б.В. Ананьич и В.Г. Чернуха противопоставили три поколения реформаторов⁶⁴. Каждое разрабатывало проекты усовершенствования системы государственного устройства и управления, но широта этих планов находилась в прямой зависимости от монаршей воли. Самым радикальным в преобразовательном отношении было первое поколение, обнадеженное конституционными замыслами Александра I. Однако их проекты были «загублены» решением императора отложить намеченные преобразования⁶⁵. Второе поколение реформаторов в середине XIX в. было вынуждено приспособлять свои идеи к колебаниям Александра II, постоянно сталкиваясь с нежеланием монарха пойти на введение центрального представительства⁶⁶. И наконец, третье поколение в царствование Александра III было поставлено перед необходимостью «перекройки буржуазных реформ» и ограничено разрешением «проявить себя только в сфере экономических преобразований»⁶⁷.

В.Г. Чернуха и Б.В. Ананьич считали, что третье поколение реформаторов открывается деятельностью С.Ю. Витте, фигура Н.Х. Бунге

1890–1900 гг.) // Родина. 1992. № 2. С. 30–35; 3) Чернильные перемены (Власть и общество: этапы расхождения) // Родина. 1991. № 11–12. С. 108–111.

⁶³ Ананьич Б.В., Чернуха В.Г. Партия контрреформ (третье поколение русских реформаторов, 1890–1900 гг.) // Родина. 1992. № 2. С. 30–35.

⁶⁴ Ананьич Б.В., Чернуха В.Г. Первый шаг к революции // Родина. 1991. № 9–10. С. 25.

⁶⁵ Там же. С. 27–28.

⁶⁶ Ананьич Б.В., Чернуха В.Г. Чернильные перемены (Власть и общество: этапы расхождения) // Родина. 1991. № 11–12. С. 108–111.

⁶⁷ Ананьич Б.В., Чернуха В.Г. Партия контрреформ... С. 30–35.

занимает промежуточное положение. Его взгляды носили характерные черты как второго, так и третьего периода реформаторства, а разработанная им программа стала «своеобразным мостиком между взглядами реформаторов второго и третьего поколений»⁶⁸. Исследователи отмечали, что особенностью третьего поколения реформаторов был компромисс между западноевропейскими и национальными идеями, проявившийся и в «сотрудничестве Витте с Бунге, и в эклектическом характере их программ, и в эволюции их взглядов»⁶⁹.

Важной историографической задачей остается определение идеологической «окраски» преобразовательных планов российских общественных и государственных деятелей. Яркими публикациями, характеризующими политические течения в российском обществе, являются работы В. А. Китаева⁷⁰, В. А. Твардовской⁷¹. В то же время российский консерватизм и либерализм XIX в. представляют сложное и многофакторное явление, на что обратили внимание сами современники. Критериями идентификации общественно-политических течений в Западной Европе служат отношения к центральному представительному органу (парламенту), к правам личности и к частной собственности. Сторонники парламента, всеобщего избирательного права, политических и гражданских прав и свобод, отстаивающие частную собственность, характеризуются как либералы, а их политические противники — как консерваторы. Но эти критерии не отражают специфики российского общественного движения.

К выводу о некорректности применения западной политической терминологии к российским реалиям пришел современный американский историк А. Рибер: «Политический язык, использовавшийся как в XIX в., так и большинством историков, начиная с того времени и до сих пор, сформирован на основании опыта западноевропейских стран. Если его применять в контексте русской истории, то это лишь сбивает с толку и уводит в сторону от истины. <...> Если речь идет о требовании конституционного представительства и защите частной собственности, тогда “либералами” нужно объявить дворян <...>. Таким образом, для

⁶⁸ Там же. С. 32.

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ Китаев В. А. От фронды к охранительству (из истории русской либеральной мысли 50–60-х гг. XIX в.). М., 1972. 288 с.

⁷¹ Твардовская В. А. Идеология пореформенного самодержавия (М. Н. Катков и его издания). М., 1978. 142 с.

описания политической жизни России требуется совершенно иная терминология»⁷².

Одним из аспектов этой проблемы стало изучение «правительственного конституционализма». Значительное количество конституционных и антиконституционных проектов дворянства было систематизировано и подвергнуто научному анализу в работах Н. Г. Сладкевича⁷³. В. Г. Чернуха отметила, что задачей проектов, разрабатывавшихся реформаторами второго поколения, было сохранение самодержавия, хоть и в преобразованном виде. Средством выступало создание центрального представительного органа, который виделся авторам проектов преимущественно дворянским. По мнению В. Г. Чернухи, эти проекты являлись «консервативным вариантом буржуазных преобразований»⁷⁴. Она подчеркнула сложность оценки выдвигаемых проектов и деятельности их авторов, указав на «парадокс правительственного “конституционализма”» — сочетание консервативных целей, выдвигаемых политической элитой, и либеральных мер, выбранных в качестве средства их достижения⁷⁵. Развивая эту мысль в следующих работах, В. Г. Чернуха в статье, посвященной П. А. Валуеву, назвала его «либерал-консерватором»⁷⁶, введя новое понятие для обозначения политической ориентации сторонников «консервативного варианта буржуазных преобразований» («либерал-консерватором» в другой статье она назвала Б. Н. Чичерина⁷⁷).

Детальный анализ политических взглядов П. А. Валуева был дан в диссертации А. Э. Гетманского. Историк поместил подробный историографический обзор по этой проблеме и пришел к выводу, что П. А. Валуев был вынужден действовать согласно желаниям

⁷² Рибер А. Дж. Указ. соч.

⁷³ Сладкевич Н. Г. Очерки истории общественной мысли России в конце 50-х — начале 60-х гг. XIX в. (Борьба общественных течений в годы первой революционной ситуации). Л., 1962. 286 с.; *Он же*. Борьба общественных течений в русской публицистике конца 50-х — начала 60-х гг. XIX в. Л., 1979. 127 с.

⁷⁴ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 74.

⁷⁵ Там же. С. 16.

⁷⁶ Чернуха В. Г. Государственный деятель 1860-х: Петр Александрович Валуев (1814–1890 гг.) // Из глубины времен. 1993. Вып. 3. С. 97–106.

⁷⁷ Чернуха В. Г. Проблема всесословной волости и мелкой земской единицы в 60-е — 70-е гг. XIX в. // На пути к революционным потрясениям: из истории России второй половины XIX — начала XX века: материалы конф. памяти В. С. Дякина. Кишинев, 2001. С. 89.

Александра II, при этом его поступки зачастую не отражали его политических взглядов, «его подход ко многим вопросам был основан на разумном компромиссе». Политические воззрения П. А. Валуева ученый определил как «центристские»⁷⁸.

В работе о судьбе реформы 1861 г. И. А. Христофоров привел заметки П. А. Шувалова, обнаруженные им в фондах Отдела рукописей Пушкинского дома. Начальник III Отделения, очевидно, задумывался над определением политических взглядов современников и попытался создать классификацию представителей разных направлений общественного движения: «реакционер-крепостник», «реакционер-некрепостник», «либерал», «аристократ-конституционалист», «соборники», «демократ-конституционалист». Основным критерием для классификации служило отношение к общине⁷⁹.

В монографии «Внутренняя политика царизма в середине 50-х — 80-е гг. XIX в.» В. Г. Чернуха реконструировала деятельность П. А. Шувалова по созданию «консервативной партии» после покушения Д. Каракозова на Александра II. В более поздних работах историк оперировала понятием «аристократическая партия», бывшем в ходу во второй половине XIX в., отметив и другие названия, которые современники давали этой общественно-политической группе: «партия лордов», «партия крепостников»⁸⁰, «партия плантаторов», «партия олигархов», «партия лендлордов» и т. п.⁸¹ К ней В. Г. Чернуха отнесла представителей «богатого титулованного дворянства» и примкнувшей к ним части «среднепоместного и мелкопоместного дворянства», «обиженного в 1861 г. утратой социальных позиций и явной несправедливостью, с его точки зрения, предпочтения властью интересов крестьян за счет интересов землевладельцев»⁸². Лидеры этой группы выдвинули в качестве программы «создание

⁷⁸ Гетманский А. Э. Политические взгляды и государственная деятельность П. А. Валуева (70–80-е гг. XIX в.): дис. ... канд. ист. наук / Саратовский гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского. Саратов, 2001. С. 51–62.

⁷⁹ ОР ИРЛИ. Ф. 661. Д. 16. Л. 1639. Цит. по: Христофоров И. А. Судьба реформы... С. 328.

⁸⁰ Чернуха В. Г. Проблема всесословной волости и мелкой земской единицы в 60–70-е гг. XIX в. С. 86.

⁸¹ Чернуха В. Г. Забытый общественный деятель — гр. Владимир Петрович Орлов-Давыдов (1809–1882 гг.) // Из глубины времен. 1996. Вып. 6. С. 59.

⁸² Чернуха В. Г. Проблема всесословной волости и мелкой земской единицы в 60–70-е гг. XIX в. С. 86.

из дворянства политического сословия»⁸³, взяв за образец «положение английской земельной аристократии в капиталистическом обществе»⁸⁴. В. Г. Чернуха наглядно представила неоднозначность взглядов представителей «помещичьей партии» на примере биографии гр. В. П. Орлова-Давыдова, яркого консерватора, но при этом сторонника политической системы Великобритании.

Понятие «аристократическая партия» было уточнено И. А. Христофоровым. Он предложил и обосновал в специальной монографии понятие «аристократическая оппозиция», так же как и В. Г. Чернуха, относя к ней представителей родовитого поместного дворянства, разделявших идеи «усиления в государстве роли крепкого и властного слоя крупных земельных собственников»⁸⁵, и подчеркивая, что «оппоненты реформаторов могли и не быть противниками реформ»⁸⁶.

А. Рибер подверг критике понятие «либерал-консерваторы», предложив взамен идеологической стратификации профессионально-политический признак и выделив «четыре основные бюрократические “партии”, сложившиеся на основе общности групповых интересов: “экономисты”, “инженеры”, “военные” и фракция Шувалова»⁸⁷. Дальнейшее решение этой историографической задачи тесным образом связано с исследованием аристократии как особого социального слоя и изменения ее положения не только в Российской империи, но и в Европе. Заметным шагом в этом направлении стала работа английского историка Д. Ливена⁸⁸.

Действия, предпринятые шефом жандармов по сплочению «консервативной партии», и попытки практическим путем убедить Александра II в неизбежности приглашения дворянских депутатов для участия в управлении достаточно полно исследованы и представлены в историографии. Начало было положено работами В. Г. Чернухи, проследившей процесс формирования «гомогенного кабинета» путем перетасовки правительственных деятелей и замены либеральных министров

⁸³ Чернуха В. Г. Проблема всесословной волости и мелкой земской единицы в 60–70-е гг. XIX в. С. 87.

⁸⁴ Чернуха В. Г. Забытый общественный деятель — гр. Владимир Петрович Орлов-Давыдов (1809–1882 гг.)... С. 59.

⁸⁵ Христофоров И. А. «Аристократическая» оппозиция Великим реформам (конец 1850 — середина 1870-х гг.). М., 2002. С. 10.

⁸⁶ Там же. С. 5.

⁸⁷ Рибер А. Дж. Указ. соч.

⁸⁸ Ливен Д. Аристократия в Европе. 1815–1914. СПб., 2000. 364 с.

начала 1860-х гг. на консервативных сторонников шефа жандармов — К.И. Палена, А.Е. Тимашева, А.П. Бобринского, С.А. Грейга и Д.А. Толстого⁸⁹. Деятельность этого консервативного «правительства» позднее была подробно проанализирована в работах И.А. Христофорова и А.В. Ремнева⁹⁰. Консервативные тенденции в политической публицистике М.Н. Каткова и его окружения подверг анализу А.Э. Котов⁹¹. Исследование природы российского конституционализма получило дальнейшее развитие в монографии Л.Ю. Гусмана, сосредоточившегося на одном из аспектов этого явления — деятельности российской эмиграции в 1840–1860-х гг.⁹² В то же время историк обратил внимание на важный аспект российского реформаторского процесса — изучение и оценку западноевропейских преобразований⁹³. Необходимость включения в настоящее исследование этого аспекта российской правительственной практики обусловила привлечение аналитических работ английских и французских авторов конца XIX — начала XX в.⁹⁴

Другим исследовательским направлением в сфере истории государственного управления стало изучение системы государственной службы. Одной из первых стала работа П.А. Зайончковского, хронологические рамки которой охватывали вторую четверть XIX в.⁹⁵ Л.Е. Шепелев расширил границы исследования, проанализировав структуру чиновничества вплоть до начала XX в.⁹⁶ В.Е. Зубов исследовал

⁸⁹ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма... С. 183–188.

⁹⁰ Христофоров И.А. «Аристократическая» оппозиция Великим реформам... С. 197–221; Ремнев А.В. Самодержавное правительство... С. 374–378.

⁹¹ Котов А.Э. «Царский путь» Михаила Каткова: Идеология бюрократического национализма в политической публицистике 1860–1890-х гг. СПб., 2016. 487 с.

⁹² Гусман Л.Ю. В тени «Колокола». Русская либерально-конституционалистская эмиграция и общественное движение в России (1840–1860 гг.). СПб., 2004. 376 с.

⁹³ Гусман Л.Ю. Политические преобразования в Австрии глазами русских конституционалистов (вторая половина XIX в.) // Российская история XIX–XX веков: Государство и общество. События и люди. Сб. статей. СПб., 2013. С. 302–319.

⁹⁴ Лоуэлль А.Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы (Франция, Италия, Германия, Австро-Венгрия, Швейцария). М., 1905. 644 с.; Он же. Государственный строй Англии. Т. 1. М., 1915. 511 с.; Дюприс Л. Государство и роль министров во Франции. СПб., 1906. 175 с.; Мюр Р. Как управляется Британия. М., 1936. 311 с.

⁹⁵ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. 288 с.

⁹⁶ Шепелев Л.Е. К вопросу о методах и источниках изучения истории государственных учреждений России XIX — начала XX в. // Археографический ежегодник. 1970. М., 1971. С. 161–173; Он же. Титулы, мундиры и ордена Российской империи. Л., 1991.

проекты реформирования гражданской службы в конце XIX — начале XX в.⁹⁷ Большим подспорьем для исследователей являются биобиблиографические справочники, в частности составленные Д. Н. Шиловым и Ю. А. Кузьминым⁹⁸.

Во второй половине XIX в. система государственного управления начинает испытывать влияние зарождающихся институтов гражданского общества — органов местного самоуправления, общественных организаций, независимой печати. Изучение этих аспектов внутренней политики было предпринято В. А. Нардовой⁹⁹, В. Г. Чернухой¹⁰⁰, Б. В. Ананьичем¹⁰¹, продолжено Л. Ю. Гусманом¹⁰². В поле зрения историков оказались также взаимоотношения церкви и государства, рассматривавшего этот социальный институт как часть политической системы¹⁰³.

222 с.; *Он же*. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007. 441 с.; *Он же*. Чиновный мир России: XVIII — начало XX в. СПб., 1999. 477 с.; *Дубенцов Б. Б.* Самодержавие и чиновничество в 1881–1904 гг.: (политика царского правительства в области организации государственной службы): автореф. дис. ... канд. ист. наук / Ленингр. отд-ние Ин-та истории АН СССР. Л., 1977. 22 с.; *Раскин Д. И.* Чины и государственная служба в России в XIX — начале XX в. // Русские писатели, 1800–1917: биограф. слов. М., 1989. Т. 1. С. 661–663; *Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С.* История государственной службы в России XVIII–XX века: учеб. пособие. М., 2000. 231 с.; *Шилов Д. Н.* Министр и министерство: практика и стили работы руководителей ведомств // Английская наб., 4. Сб. С.-Петербург. науч. о-ва историков и архивистов. Вып. 4. СПб., 2004. С. 311–332.

⁹⁷ *Зубов В. Е.* Реформа гражданской службы в России (конец XIX — начало XX века). Новосибирск, 2005. 368 с.

⁹⁸ *Шилов Д. Н., Кузьмин Ю. А.* Члены Государственного совета Российской империи. 1801–1906. Биобиблиографический справочник. СПб., 2006. 992 с.

⁹⁹ Работы В. А. Нардовой были переизданы: *Нардова В. А.* Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. СПб., 2014. 567 с.

¹⁰⁰ *Нардова В. А., Чернуха В. Г.* Законы 13 июня 1867 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 11. Л., 1979. С. 171–192; *Чернуха В. Г.* Неизвестное публицистическое сочинение А. И. Васильчикова // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 16. Л., 1985. С. 202–216; *Она же*. Проблемы внутренней политики в русской публицистике 60–70-х гг. XIX в. // Общественная мысль в России. Труды ЛОИИ СССР АН СССР. Вып. 16. Л., 1986. С. 132–158; *Она же*. Борьба в верхах по вопросам внутренней политики царизма (середина 70-х гг. XIX в.) // Исторические записки. Т. 116. М., 1998. С. 161–186.

¹⁰¹ *Ананьич Б. В.* Банкирские дома в России. 1860–1914 гг.: Очерки истории частного предпринимательства. М., 2006. 296 с.

¹⁰² *Гусман Л. Ю.* В тени «Колокола»...

¹⁰³ *Римский С. В.* Российская церковь в эпоху Великих реформ (Церковные реформы в России 1860–1870-х гг.). М., 1999. 568 с.; *Алексеева С. И.* Святейший Синод в системе

Историки не оставили без внимания одну из граней проблемы государственного управления — личность монарха. Первая попытка определить место и роль монарха в истории государства предпринималась сразу после его кончины — в некрологах. В этом жанре литературы не было места для критики и деталей частной жизни, некрологи традиционно изобиловали фразами об «ореоле славы» и «беспристрастном суде истории»¹⁰⁴. Среди некрологов императора Александра III выделяется речь, произнесенная в заседании Императорского общества истории и древностей российских при Московском университете В.О. Ключевским, председателем Общества. Он отметил два аспекта царствования Александра III: мирное развитие внешней политики и покровительство монарха отечественной исторической науке¹⁰⁵. И если первая сторона реконструирует политическую деятельность монарха, то вторая больше относится к частной жизни. Таким образом, фигура Александра III приобретает многоплановость: император не скрывал своего предпочтения жизни частного человека и предпринимал попытки совместить ее с государственной деятельностью.

Подробный разбор мероприятий внутренней и внешней политики царствования Александра III был дан К.К. Арсеньевым. Статья, помещенная в «Вестнике Европы» в декабре 1894 г., дает представление о законодательных инициативах правительства и обращает внимание привлечением огромного пласта фактического материала¹⁰⁶.

Как правило, по прошествии нескольких десятилетий после кончины монарха появлялось подробное описание его жизни и царствования. Биографом Александра II и Александра III стал С.С. Татищев¹⁰⁷. Жизнеописание императора Александра II увидело свет в 1903 г. и с тех пор выдержало несколько переизданий, рукопись

высших и центральных государственных учреждений пореформенной России 1856–1904 гг. СПб., 2003. 276 с.; Freeze G. The Parish Clergy in the 19th Century Russia. Princeton, 1983. 546 p.

¹⁰⁴ См., напр.: Терновый венец над гробом царя-освободителя Александра II. Восшествие на престол государя-императора Александра III. СПб., 1881. 127 с.

¹⁰⁵ Памяти в бозе почившего Государя Императора Александра III. Речь, произнесенная в заседании Императорского Общества Истории и Древностей Российских при Московском Университете 28 октября 1894 г. Председателем Общества В.О. Ключевским. Б. м., б. д. 7 с.

¹⁰⁶ Арсеньев К.К. За четверть века (1871–94). Сборник статей. Пг., 1915. С. 600–615.

¹⁰⁷ Татищев С.С. Александр II. Его жизнь и царствование. В 2 т. М., 2010. 593 с.; Он же. Император Александр III. Его жизнь и царствование // РГИА. Ф. 878. Оп. I. Д. 4.

жизнеописания Александра III хранится в архиве. Как указывал сам историк, его задача сводилась к тому, чтобы «составить точный и по возможности полный, прагматический свод событий» царствования¹⁰⁸.

Не обошли вниманием личности монархов и справочные издания рубежа веков. Одна из лучших биографических статей, посвященных императору Александру III, была помещена в «Военной энциклопедии» издательства И. Д. Сытина¹⁰⁹. В ней представлена яркая картина обучения наследника, его военной службы (в том числе и в Рущукском отряде в период Русско-турецкой войны 1877–1878 гг.) и участия в государственной деятельности в период наследничества (например, при организации помощи пострадавшим от неурожая в 1867 г.). Энциклопедическая статья указывает на «долгие колебания» Александра III при выборе пути развития России после воцарения, характеризует основные мероприятия его политического курса. Не остались без внимания и личные качества императора: «прямолинейность убеждений», «твердость и неуступчивость», «простота и обходительность» в частной жизни.

В первые послереволюционные годы Н. Н. Фирсов, выпускник, а позднее профессор Казанского университета, предпринял опыт характеристики монархов по дневникам Александра II и Александра III, а также лиц из их окружения¹¹⁰. Он воссоздал картину воспитания и образования будущих монархов, их отношения с родителями, семейную жизнь и государственную деятельность. Вместе с тем фигура Александра III в реконструкции Н. Н. Фирсова значительно проигрывала образу его отца. Если в личности Александра II находились положительные черты царя-реформатора, то консервативные мероприятия политики Александра III добавляли в его образ лишь темные тона. Но, несмотря на тенденциозность, обусловленную эпохой, в статьях Фирсова сквозь негативное отношение к личностям монархов проступают верно схваченные черты их политики: колебания и непоследовательность Александра II, «архаичное» отношение императора к неограниченной царской власти.

¹⁰⁸ Татищев С. С. Александр II. Его жизнь и царствование. М., 2010. С. 6.

¹⁰⁹ Военная энциклопедия. М., 1911. С. 276–282.

¹¹⁰ Фирсов Н. Н. Александр Второй. Личная характеристика (частью по неизданным царским дневникам) // Былое. 1922. № 20. С. 125–128; Он же. Александр III. Личная характеристика частью по его неизданным дневникам // Былое. 1925. № 1. С. 85–108.

П. А. Зайончковский посвятил Александру III отдельную главу монографии по истории внутренней политики конца XIX в.¹¹¹ В ней образ императора представлен в традиционных для того периода развития отечественной историографии тонах. Историк подчеркивал «тупость», «упрямство», «примитивизм ума» Александра III. При этом П. А. Зайончковский не отказывал монарху в здравом смысле, которым тот «руководствовался иногда» «в делах внешней политики».

Фигура Александра II предстала более многоплановой в трудах ученицы П. А. Зайончковского — Л. Г. Захаровой. В ее монографии об отмене крепостного права в России нет отдельной главы, посвященной монарху, тем не менее его образ конструируется путем воссоздания сложного и противоречивого процесса подготовки крестьянской реформы¹¹². Исследователь показывает фигуру императора, вовлеченного в круговорот мнений и взглядов, оказавшегося в эпицентре борьбы различных группировок, стоявшего перед необходимостью сделать выбор, от которого зависит и его будущее, и будущее страны. Личность Александра II позднее стала темой отдельной статьи¹¹³.

На рубеже XX–XXI вв. это направление исследований получило новый импульс. Доклады участников конференции «Дом Романовых в истории России», состоявшейся в Санкт-Петербургском университете в июне 1995 г.¹¹⁴, охватывали различные стороны взаимоотношений в сфере власти, в том числе взаимоотношения Александра II и его преемника накануне смены царствований¹¹⁵. Среди изданий последних лет необходимо отметить биобиблиографический справочник

¹¹¹ *Зайончковский П. А.* Александр III и его ближайшее окружение // Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х — начала 90-х гг.). М., 1970. С. 35–46.

¹¹² *Захарова Л. Г.* Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856–1861. М., 1984. 254 с.

¹¹³ *Захарова Л. Г.* Александр II: человек на троне (к 150-летию воцарения) // Вестник истории, литературы и искусства. М., 2005. С. 305–317; *Она же.* Александр II и отмена крепостного права в России. М., 2011. С. 681–696.

¹¹⁴ Дом Романовых в истории России: [Материалы к докл. конф. 19–22 июня 1995 г.]. СПб., 1995. 294 с.

¹¹⁵ *Порох И. В.* А. И. Герцен и Александр II // Дом Романовых в истории России... С. 197–203; *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* Александр II и наследник накануне 1 марта 1881 г. // Дом Романовых в истории России... С. 204–213; *Чернуха В. Г.* Александр II и проблема конституционных преобразований в России // Дом Романовых в истории России... С. 214–221.

«Российская императорская фамилия», подготовленный Ю.А. Кузьминым¹¹⁶. Появились научно-популярные биографии монархов. В этом жанре можно выделить работу Л.М. Ляшенко «Александр II, или История трех одиночеств», в которой государственная деятельность и частная жизнь императора рассматриваются в контексте проблемы бремени власти¹¹⁷. Современные исследователи уже не столь категоричны в оценках внутренней политики Александра III, как их предшественники. Ее сложность подчеркивается в статьях В.Е. Андреева¹¹⁸ и В.Г. Чернухи¹¹⁹.

Итог развития этого этапа историографии, в т.ч. и в области государственного управления, был подведен в выступлениях участников заседания Научного совета исторических и краеведческих музеев при Федеральном агентстве по культуре и кинематографии Российской Федерации 9–11 июня 2004 г. и вышедшем следом за ним сборнике докладов¹²⁰. А.Ю. Бахтурина в своем докладе выделила четыре компонента и, соответственно, четыре направления постсоветской историографии: изучение системы организации управления территорией государства, системы организации государственной власти, системы государственной службы, идеологические основы функционирования системы государственного управления¹²¹.

На рубеже XX–XXI вв. эти вопросы стали рассматриваться под новым углом зрения. Современная историография испытала воздействие социологии, политологии и постмодернистской философии (в первую очередь семиотики), помимо традиционного

¹¹⁶ Кузьмин Ю.А. Российская императорская фамилия. 1797–1917. Биобиблиографический справочник. СПб., 2005. 382 с.

¹¹⁷ Ляшенко Л.М. Александр II, или История трех одиночеств. М., 2010. 168 с.

¹¹⁸ Андреев В.Е. Семейный конфликт (к вопросу о взаимоотношениях императора Александра III и вел. кн. Константина Николаевича) // Император Александр III и императрица Мария Федоровна. Материалы научной конференции. СПб, 2006. С. 5–22.

¹¹⁹ Чернуха В.Г. Император Александр III: его жизнь и характер, политика и ее оценка // Кафедра истории России и современная историческая наука / отв. ред. А.Ю. Дворниченко. СПб., 2012 (Труды кафедры истории России с древнейших времен до XX в. Т. III). С. 599–610.

¹²⁰ XIX век в истории России: Современные концепции истории России XIX века и их музейная интерпретация // Труды ГИМ. Вып. 163. М., 2007. 572 с.

¹²¹ Бахтурина А.Ю. Историография истории государственного управления в России XIX — начала XX в. // XIX век в истории России: Современные концепции истории России XIX века и их музейная интерпретация... С. 112–124.

политико-правоведческого подхода, на рубеже XX–XXI вв. сформировался историко-культурологический и историко-социологический. В изучении истории государственного управления сегодня большое внимание уделяется политическим технологиям, моделям коммуникации монарха и высшей бюрократии, правительства и общества, символике этих отношений и ее восприятию современниками. Методы социологии применил к изучению внутренней политики, в том числе и государственного управления, Б. Н. Миронов¹²², опровергающий представление о кризисе самодержавной власти на последних этапах ее существования, однако его выводы вызывают неоднозначную оценку историков¹²³.

Важную роль в формировании нового методологического подхода в современной историографии сыграли исследования американского ученого Р. С. Уортмана. В 1960-х гг. он проходил стажировку в СССР под руководством П. А. Зайончковского, занимаясь также сбором и изучением архивного материала. В 1995 г. издательство Принстонского университета опубликовало первую часть объемного труда Р. С. Уортмана «Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. От Петра Великого до смерти Николая I»; в 2000 г. увидела свет вторая часть — «От Александра II до отречения Николая II». Переводы двух томов книги на русский язык вышли, соответственно, в 2002 и 2004 гг.¹²⁴ Автор руководствовался стремлением выявить причины устойчивости российского самодержавия, изучить «способы, какими возбуждались и поддерживались» верноподданнические чувства¹²⁵. Труд Р. С. Уортмана появился на фоне спада интереса зарубежной историографии к «истории государственных институтов, который был вытеснен историей культуры и общества»¹²⁶. Закономерно, что исследователь сосредоточил свое внимание на «символике и образности

¹²² *Миронов Б. Н.* Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.); в 2 т. СПб., 2000.

¹²³ *Ананьич Б. В.* В поисках новых приоритетов и концепций в изучении истории до-революционной России (историографические заметки) // Власть, общество и реформы в России: история, источники, историография... С. 236–242.

¹²⁴ *Уортман Р. С.* Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 1. От Петра Великого до смерти Николая I. М., 2002. Авторизованный пер. С. В. Житомирской. 605 с.; Т. 2. От Александра II до отречения Николая II. М., 2004. Пер. И. А. Пильщикова. 796 с.

¹²⁵ *Уортман Р. С.* Указ. соч. Т. 1. С. 18.

¹²⁶ *Ремнев А. В.* Самодержавное правительство... С. 21.

церемоний», рассматривая императорский двор как «непрекращающееся театральное действо, театр власти», главным назначением которого были презентация правителя и наделение его «сакральными качествами»¹²⁷. По мнению историка, у каждого российского императора был свой «индивидуальный способ» презентации, для обозначения которого Уортман ввел понятия «императорский миф» и «сценарий власти»¹²⁸. Они включали в себя сферу повседневной жизни монархов (вступление в брак, рождение и воспитание детей) и взаимоотношения с подданными, ближайшим окружением, механизмы управления. Воссоздавая императорские презентации, историк использовал методы семиотического анализа, сосредоточив свое внимание на языке жестов, архитектурной и живописной атрибутике, символике церемоний, литературных и документальных текстов.

Издание работы Р. С. Уортмана в России положило начало переносу акцентов в исследованиях отечественных историков с позитивистского поиска причинно-следственных связей на культурологическое объяснение исторического процесса (в первую очередь процесса государственного управления)¹²⁹. Вопросы изучения механизмов государственного управления второй половины XIX — начала XX в. были сформулированы историографией, основывающейся на политико-правовом подходе. Применение семиотического анализа и модернизация языка исторического исследования позволили рассмотреть их под новым углом зрения, выявить скрытые возможности политических технологий самодержавной власти.

Противопоставляя новый методологический подход традиционному политико-правовому анализу, современные исследователи предприняли попытку его применения и дальнейшего развития в своих работах. Д. А. Андреев, анализируя «Сценарии власти» и развернувшуюся вокруг них полемику, отметил тенденцию «растворения» образа верховной власти «в административном аппарате империи», превращения императора в «главного чиновника, пределы

¹²⁷ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 21.

¹²⁸ Там же. С. 22.

¹²⁹ Подробнее см.: Барыкина И. Е. Актуальные проблемы истории государственного управления Российской империи второй половины XIX в. // Российская история XIX–XX вв.: Государство и общество. События и люди. Сб. статей. СПб., 2013. С. 181–193; Она же. Историко-культурный стандарт как зеркало современной отечественной историографии // Преподавание истории в школе. 2015. № 3. С. 24–31.

компетенции которого» «напрямую зависели от расклада сил внутри бюрократической корпорации»¹³⁰. Кульминацией «превращения» явились великие реформы, в ходе которых бюрократия приобрела огромное влияние и стала необходима самодержавию «как единственная сила, способная довести до конца масштабные преобразования». Установился временный баланс сил, «влиятельный менеджер» — бюрократия — «не желал большего». По мнению историка, именно это обстоятельство объясняет действия М. Т. Лорис-Меликова в период его министерства: он «вовсе и не помышлял о конституции, а напротив, пытался усилить энергетический потенциал самодержавия путем возрождения образа инициативной монархии эпохи кануна и начала Великих реформ»¹³¹.

В период царствования последних императоров складывается противоречие между двумя типами «сценариев»: «самодержавным» и «бюрократическим». «Специфика взаимоотношений» Александра III с Государственным советом «позволяет говорить о нараставшем конфликте обоих сценариев»¹³². Предложенная конструкция представляет интерес в качестве новой объяснительной модели внутренней политики второй половины XIX в. Однако эта модель не избежала свойственных схемам упрощений: в сюжетах, воссоздающих взаимоотношения монарха и его ближайшего окружения; в оценке роли общественного мнения; в характеристике позиции императора. Тем не менее обсуждение книги Уортмана очертило круг интересов современных отечественных историков и обозначило направления их ученых штудий. Разработка отдельных тем началась одновременно с выходом публикаций американского исследователя, что лишний раз доказывает их актуальность.

К изучению механизмов управления и роли в нем отдельных государственных учреждений на основании семиотического подхода приступил магистр Хельсинкского университета Петер Мустонен, монография которого о Собственной его императорского величества канцелярии вышла вслед за книгой Уортмана¹³³. Финский ученый

¹³⁰ Андреев Д. А. Размышления американского историка о «Сценариях власти» в царской России // Вопросы истории. 2003. № 10. С. 100.

¹³¹ Там же. С. 109.

¹³² Там же. С. 110.

¹³³ Мустонен Петер. Собственная его императорского величества канцелярия в механизме властвования института самодержца. К типологии основ имперского управления. Хельсинки, 1998. 357 с.

предпринял попытку построения «универсальной» модели российской администрации¹³⁴, определения прерогатив монарха и бюрократии (внутри которой он выделил «дальних» и «ближних» агентов императора). Подробный анализ этого исследования был дан М. Д. Долбиловым¹³⁵.

Проблема изучения репрезентации образа монарха как технологии управления была поставлена в повестку дня работой Г. В. Лобачевой¹³⁶. Хронологические рамки исследования не случайно охватывают время царствования Александра III и Николая II, когда власть перенесла точку опоры с дворянства на народные массы. Выбор исторического периода обусловил и особенности подбора источников: помимо документов (дела, сохранившиеся в архивном фонде Канцелярии по принятию прошений), периодики, дневников и мемуаров, привлечен фольклор (исторические и обрядовые песни, сказки). Выводы, основанные на обработке архивных дел, историк приводит в статистических таблицах приложения. Они позволяют составить целостное представление о количестве и содержании просьб, результатах рассмотрения прошений, распределении просителей по сословиям, подарках и приветственных адресах, поднесенных императорам, составе дарителей и отправителей верноподданнической корреспонденции. К несомненным достоинствам исследования можно отнести подробную историографическую главу, в которой автор подверг анализу этапы изучения феномена «восприятия верховной власти народом». Г. В. Лобачева не обошла вниманием и статьи Р. С. Уортмана, предшествовавшие изданию его фундаментального труда.

М. О. Логунова исследовала символику траурных церемоний, отметив, что «из многообразия государственных церемоний в Российской империи две претендуют на роль наиважнейших: коронационные торжества и похороны правителя»¹³⁷. Коронационный церемониал и сопутствовавшие ему манифесты XVIII в. она рассмотрела в отдельной статье¹³⁸.

¹³⁴ *Мустонен Петер*. Собственная его императорского величества канцелярия... С. 303–314.

¹³⁵ *Dolbilov M.* Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History. 2001. Vol. 2, № 4. P. 788–791.

¹³⁶ *Лобачева Г. В.* Самодержец и Россия: Образ царя в массовом сознании россиян (конец XIX — начало XX в. Саратов, 1999. С. 5–36.

¹³⁷ *Логунова М. О.* Печальные ритуалы императорской России. М., 2011. С. 5.

¹³⁸ *Логунова М. О.* Гендерное прочтение коронационного церемониала Российской империи XVIII в. // Клио. 2012. № 11 (71). С. 52–56.

Коронационные церемонии и манифесты второй половины XIX в. стали предметом специального исследования, предпринятого Н. Н. Виноградовой¹³⁹.

Формирование образа монарха в массовом сознании может происходить стихийно, но может стать и управляемым процессом. Использованию различных способов и технологий в этом направлении внутренней политики в конце XIX — начале XX в. посвящена монография С. И. Григорьева¹⁴⁰. Новый пласт источников, изучение которых расширяет представление о способах и технологиях формирования образа монарха, был введен автором в научный оборот. Это материалы, поступавшие на рассмотрение цензуры Министерства императорского двора: тексты, стихотворения, музыкальные произведения, посвященные монарху, его изображения на предметах потребления и произведениях искусства. Отдельная глава книги посвящена технологиям принятия цензурных заключений в разные периоды царствования Александра II и Александра III. В царствование Николая II появляются новые формы репрезентации верховной власти: царские портреты на почтовых марках, фотографии членов императорской фамилии, привлечение кинематографа для увековечивания образа монарха и его близких. Анализ источников позволил автору сделать вывод о широте понятия «верховная власть».

Исследование проблемы эволюции верховной самодержавной власти во второй половине XIX в. — марте 1917 г. стало задачей диссертации В. В. Тяна¹⁴¹. Первая глава диссертации содержит подробный историографический обзор. Историк пришел к выводу о преемственности политики императоров Александра II и Александра III. Вместе с тем в диссертации освещены общие вопросы «абсолютистского реформизма», «поиска форм диалога, ошибок и просчетов самодержавной власти и оппозиции».

Тема взаимоотношений монарха и подданных была продолжена в работах А. В. Ремнева. Он рассмотрел коллизии реорганизации

¹³⁹ Виноградова Н. Н. Коронации в России второй половины XIX в. как общественно-политическое явление: дис. ... канд. ист. наук / Волгоградск. гос. ун-т. Волгоград, 2004. 241 с.

¹⁴⁰ Григорьев С. И. Придворная цензура и образ Верховной власти (1831–1917). СПб., 2007. 480 с.

¹⁴¹ Тян В. В. Эволюция верховной самодержавной власти России (1860-е — 1917 г.): автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2006. 55 с.

Комиссии прошений в 1883–1895 гг. и преобразования ее в Канцелярию прошений, на высочайшее имя приносимых¹⁴². Анализируя правительственную полемику по вопросу определения дальнейшей судьбы этого учреждения, А. В. Ремнев подчеркнул, что одним из аргументов его существования служила необходимость поддержания непосредственной связи между монархом и народом, действенного проявления «народного самодержавия», «незамутненного» вмешательством бюрократии. Таким образом, публикация вновь поднимала вопрос о пределах самостоятельности монарха в принятии политических решений. Наиболее отчетливо эта проблема была сформулирована в дальнейших работах А. В. Ремнева и М. Д. Долбилова.

М. Д. Долбилов предпринял попытку определить пределы «автономности» воли российского императора от влияния бюрократического окружения¹⁴³. Как отмечает сам автор, его статья перекликается с монографией Р. С. Уортмана¹⁴⁴. Развивая идею американского ученого о символике презентаций императорской власти, российский историк сопоставил «очень живучее представление» о «чистой», «никем и ничем не опосредованной воле монарха» с попытками представителей политической элиты оказать влияние на принятие императором решений. М. Д. Долбилов поставил перед собой цель «показать взаимосвязь между возвышенными, насыщенными символикой образами самодержавия и рутинными процедурами совещания императора и его советника»¹⁴⁵. Историк рассмотрел механизмы влияния бюрократического окружения на «монаршую волю» и попытки императорского окружения очертить ее пределы во времена царствования Александра I, Николая I и Александра II. По мнению М. Д. Долбилова, разрабатывая проекты «квазисакрализации», освобождения самодержца от «бремени повседневных вопросов управления», бюрократия стремилась регламентировать степень участия монарха в управлении¹⁴⁶. Другим инструментом косвенного влияния на решения императора были сепаратные доклады министров, в которых

¹⁴² Ремнев А. В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. Омск, 1997. С. 17–35.

¹⁴³ Долбилов М. Д. Рождение императорских решений: монарх, советник и «высочайшая воля» в России XIX в. // Исторические записки. 2006. № 9 (127). С. 5–48.

¹⁴⁴ Там же. С. 40.

¹⁴⁵ Там же. С. 6.

¹⁴⁶ Там же. С. 10.

проявлялась «власть докладчика», заключавшаяся в большей степени во «владении материалом», в знании всех нюансов излагаемого дела и, таким образом, опосредованном подведении монарха к резолюции, устраивавшей докладчика¹⁴⁷.

Процесс «расхищения самодержавной власти бюрократией» и попытки монарха преодолеть «самовластие министров» были рассмотрены А. В. Ремневым на примере деятельности Комитета министров во второй половине XIX — начале XX в.¹⁴⁸ Автор вводит понятие «самодержавное правительство», подчеркивая, что «главная интрига функционирования авторитарной системы» заключалась в «неумолимом поглощении» «власти императора теми, кому он вынужден был ее делегировать»¹⁴⁹.

Таким образом, различные аспекты государственного управления второй половины XIX в. достаточно полно освещены в историографии. Новой историографической задачей являются осмысление и обобщение результатов, достигнутых исторической наукой на отдельных направлениях изучения внутренней политики самодержавия. В настоящее время назрела необходимость в системном анализе различных форм правительственной деятельности в области модернизации государственного управления (как регулярных, так и экстраординарных) и механизмов их взаимодействия.

Исследователи истории системы государственного управления имеют возможность опираться на широкий круг источников. Это нормативные акты и делопроизводственные документы, мемуарная литература и дневники государственных деятелей, публицистика и печать.

Среди официальных изданий можно выделить Полное собрание законов Российской империи (Собрания 1-е, 2-е и 3-е), Свод законов Российской империи¹⁵⁰, *Общее учреждение министерств* 25 июня 1811 г.¹⁵¹, *Доклад Сельскохозяйственной комиссии П. А. Валуева*¹⁵²,

¹⁴⁷ Там же. С. 11.

¹⁴⁸ Ремнев А. В. Самодержавное правительство...

¹⁴⁹ Там же. С. 6.

¹⁵⁰ Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Издание 1857 г. Т. I. СПб., 1857. 129 с.

¹⁵¹ Общее учреждение министерств 25 июня 1811 г. // Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России. М., 2007. С. 46–71.

¹⁵² Доклад высочайше учрежденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России. СПб., 1873. 44 с.

Журнал Комиссии по проведению железных дорог на севере России¹⁵³, Обзорение главнейших предметов обсуждения в Комитете министров в 1810–1812 гг.¹⁵⁴ В середине XX в. отечественные историки подготовили и опубликовали документы, связанные с ходом крестьянской реформы 1861 г.¹⁵⁵ Делопроизводственные документы выявлены в фондах Российского государственного исторического архива (РГИА) и Отдела рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ). В Коллекции печатных записок РГИА хранятся Справки (сравнительные обозрения) о манифестах, указах и повелениях, изданных во времена царствования Александров I, II и III и Николаев I и II (Печатная записка № 6). В той же Коллекции в печатной записке № 39 изложен сюжет о попытке Военного министерства избежать сокращения сметных расходов. Неопубликованные всеподданнейшие записки с проектами преобразований системы государственного управления выявлены в ОР РНБ (ф. 208, 637), РГИА в ф. 908, 1149, 1250 (Бумаги председателей и членов Госсовета), ф. 1284. В РГИА находится записка И. И. Воронцова-Дашкова о реорганизации Комиссии прошений. В ф. 1214 имеется дело Особой высшей комиссии для изыскания способов к сокращению государственных расходов (1879–1881). Документы Комиссий «на время отсутствия императора из столицы» содержатся в РГИА в ф. 1282, 1167, 1642, 1209 и 1210, 1250 и в РНБ в ф. 731. Отдельные сюжеты деятельности Комиссий на время отсутствия раскрыты в переписке А. В. Головнина с его лицейским товарищем бар. А. П. Николаи, находящейся в РГИА в ф. 851 (А. В. Головнина). Источники, связанные с работой «комиссий представителей» находятся в РГИА в ф. 391, 908, 1181, 1282, 1244, 1291. В ф. 1275 собраны документы, освещающие деятельность Совета министров в 1857–1882 гг. В ф. 1149 имеются дела, отражающие особенности паспортной системы Российской импе-

¹⁵³ Журнал Комиссии по проведению железных дорог на Севере России. СПб., 1894. 90 с.

¹⁵⁴ Комитет министров в царствование императора Александра I. Обзорение главнейших предметов обсуждения в Комитете министров в 1810–1812 гг. СПб.: Б. и., 1891. 133 с.

¹⁵⁵ Отмена крепостного права. Доклады министров внутренних дел о проведении крестьянской реформы 1861–1862 / отв. ред. С. Н. Валк. М.; Л., 1950. 311 с.; Крестьянское движение в 1861 г. после отмены крепостного права. Ч. I и II. Донесения свитских генералов и флигель-адъютантов, губернских прокуроров и уездных стряпчих / сост. Е. А. Мороховец. М.; Л., 1949. 368 с.

рии. В ф. 1196 находится дело Комиссии о тюремном преобразовании при Государственном совете, действовавшей в 1877–1879 гг.

В РНБ в ф. 1135 (архив В.К. Макарова) имеются материалы по внутренней политике царствования Александра III, собранные сотрудником Гатчинского дворца-музея И.К. Янченко, в частности всеподданнейшие доклады министра внутренних дел гр. Д.А. Толстого¹⁵⁶. Некоторые доклады и монаршие маргиналии были опубликованы В.В. Бушем¹⁵⁷. В ф. 16 (П.П. Альбединского) есть материалы по переселенческому вопросу. В ф. 124 (Собрание П.Л. Вакселя и Э.П. Юргенсона) находится текст речи депутата тверского дворянства, обращенной к Александру III.

В Петербургском филиале архива Российской академии наук выявлено письмо гр. Д.Н. Толстого, в то время чиновника Министерства государственных имуществ, П.И. Кеппену, в котором он поднимал вопрос о реформе сельского управления¹⁵⁸.

В преобразовательных проектах можно выделить планы комплексных преобразований (программные записки) и проекты, касающиеся усовершенствования отдельных отраслей или институтов государственного управления. Многие проекты уже опубликованы в исторических журналах. Эта работа началась в конце XIX в. и продолжается по настоящее время¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Янченко И.К. Правительственная деятельность Александра III в Гатчине. Исследования и материалы // ОР РНБ. Ф. 1135. Д. 521.

¹⁵⁷ Буш В.В. Всеподданнейшие доклады по Главному управлению по делам печати 1865–1909 гг. // Периодическая печать и цензура Российской империи в 1865–1905 гг.: система административных взысканий: справ. изд. / сост. и автор вступ. статьи Н.Г. Патрушева; ред. М.А. Бенина. СПб., 2011. С. 351–353.

¹⁵⁸ Письмо Д.Н. Толстого П.И. Кеппену 30 июля 1838 г. // ПФА РАН. Ф. 30. Оп. 3. Д. 293.

¹⁵⁹ Валуев П.А. Всеподданнейшая записка от 13 апреля 1863 г. // Вестник права. 1905. № 9. С. 225–269; Он же. О внутреннем состоянии России. Публ. В.В. Гармизы // Исторический архив. 1958. № 1. С. 141–144; Всеподданнейшая записка П.А. Валуева от 9 ноября 1871 г. об учреждении Министерства сельской и торговой промышленности с приложением более ранней записки того же автора по тому же вопросу // Министерская система в Российской империи... С. 714–718; Всеподданнейшая записка министра юстиции Д.П. Трошинского [1815 г.] // Министерская система в Российской империи... С. 71–81; Гагемейстер Ю.А. О финансах России // Исторический архив. 1956. № 2. С. 100–125; Судьбы России: докладные записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в). М., 1999. С. 48–74; «Дабы успокоить умы, возбудить интересы...». Публ. В.Л. Степанова // Источник. 1993. № 1. С. 35–38; Жеребцов Н.А. О современной политической

Большой корпус проектов был издан в отдельных сборниках документов¹⁶⁰.

Вопросы усовершенствования государственного управления во второй половине XIX в. постоянно поднимались в публицистике. К исследованию были привлечены статьи А. И. Герцена в «Колоколе», Н. А. Мельгунова в сборнике «Голоса из России», Н. П. Огарева в «Полярной звезде», М. Н. Каткова в «Московских ведомостях», внутренние обозрения «Вестника Европы», листовка «Великорус», статьи П. А. Валуева, Д. Ф. Самарина, П. Е. Щеголева, И. С. Тургенева, А. И. Кошелева, Н. А. Серно-Соловьевича, К. Д. Кавелина, К. К. Арсеньева, Н. П. Коллюпанова¹⁶¹.

и внутренней жизни России // Русская старина. 1896. Т. 86. С. 638–642; Заметка Н. С. Мордвинова о целесообразности учреждения в России министерств Сельского хозяйства и Кредитных установлений и о функциях Министерства финансов // Министерская система в Российской империи... С. 412–413; Записка Д. Н. Блудова «О бюрократии вообще» // Английская наб., 4: Сб. С.-Петербург. науч. о-ва историков и архивистов. Вып. 5. СПб., 2007. С. 369–374; Записка Н. А. Жеребцова «Об устройстве министерств вообще и Министерства финансов в особенности» (15 февраля 1856 г.). Публ. Т. В. Андреевой и Б. Б. Дубенцова // Английская наб., 4: Сб. С.-Петербург. науч. о-ва историков и архивист. Вып. 4. СПб., 2004. С. 351–370; Записка неизвестного [В. Ф. Чижова] о Министерстве торговли и промышленности и выписка из журнала заседания Комитета финансов от 5 мая 1856 г. // Министерская система в Российской империи... С. 707–713; Записка П. А. Валуева Александру II о земских учреждениях (январь 1867 г.). Публ. В. Г. Чернухи // Советские архивы. 1971. № 3. С. 79–87; Записка Д. П. Трошинского о соединении Комитета министров с Сенатом // Сборник исторических материалов, извлеченных из Архива СЕИВК. Вып. 7. СПб., 1895. С. 230–243; Милютин Д. А. Мысли о необходимых преобразованиях в управлении, в учебной части и в духовенстве // Милютин Д. А. Дневник. 1879–1881 / под ред. Л. Г. Захаровой. М., 2010. С. 491–505; «Настоящий порядок вещей не представляется удовлетворительным». Записка из фонда П. А. Валуева в РГИА. Первая половина 1860-х гг. Публ. И. Е. Барыкиной // Исторический архив. 2015. № 5. С. 153–174; Письмо кн. Н. И. Салтыкова государю без числа // Сборник исторических материалов, извлеченных из Архива СЕИВК. Вып. 7. СПб., 1895. С. 217–228.

¹⁶⁰ Бумаги Комитета, учрежденного высочайшим рескриптом 6 декабря 1826 г. // Сборник Императорского Русского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894; Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России. М., 2007; Судьбы России: докладные записки государственных деятелей императорам о проблемах экономического развития страны (вторая половина XIX в.). М., 1999; Томсинов В. А. Конституционный вопрос в России в 60-х — начале 80-х гг. XIX в. Приложение: документы. М., 2013.

¹⁶¹ Арсеньев К. К. Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1881. Кн. 6. Июнь. С. 799–815; Он же. Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1881. Т. 2. Кн. 4. С. 771–785; Он же. Царствование императора Александра III // За четверть века (1871–94): Сб.

Деятельность «комиссий представителей» освещалась в печати: в «Голосе», «Правительственном вестнике», «Московских ведомостях», «Москвиче», «Русской мысли».

Проблемы модернизации государственного управления нашли отражение в дневниках и воспоминаниях вел. кн. Александра Михайловича, П. А. Валуева, С. Ю. Витте, А. В. Головнина, А. М. Горчакова, Л. В. Дубельта, Н. П. Игнатьева, Н. А. Качалова, М. А. Корфа, А. И. Кошелева, В. С. Кривенко, А. Н. Куломзина, В. Н. Ламздорфа, К. Н. Лебедева, Н. П. Литвинова, Д. А. Милютин, А. А. Мосолова, Н. А. Найденова, А. В. Никитенко, Д. А. Оболенского, Е. А. Перетца, А. А. Половцова, П. Д. Стремоухова, Д. Н. Толстого, Л. А. Тихомирова, Н. Ф. Фан-дер-Флита, Н. Н. Фирсова, С. Д. Шереметева¹⁶².

статей. Пг., 1915. С. 600–615; *Валуев П. А.* Дума русского во второй половине 1855 г. // Русская старина. 1893. Сентябрь. С. 510–511; *Васильчиков А. И.* Тайная полиция в России // Христофоров И. А. «Аристократическая» оппозиция Великим реформам (конец 1850 — середина 1870-х гг.). М., 2002. С. 320–381; *Герцен А. И.* Письмо к императору Александру II // Голоса из России: Сборники А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вып. 2. Кн. 6. М., 1975. С. 95–115; *Он же.* Письмо к императрице Марии Александровне // Колокол. 1858. № 27. 1 ноября. Цит. по: Колокол. Газета А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вольная русская типография. 1857–1867. Лондон — Женева. М., 1962. С. 217–219; *Кавелин К. Д.* Чем нам быть? Ответ редактору газеты «Русский мир» // Кавелин К. Д. Собр. соч. СПб., 1898. Т. 2. Столб. 898–907; *Катков М. Н.* Исключительное господство бюрократии и Верховная Власть // Катков М. Н. Собр. соч. В 6 т. Т. 2. СПб., 2011. С. 269–276; *Он же.* Собрание передовых статей Московских ведомостей. 1866 г. М., 1897. 642 с.; *Коллопанов Н. П.* Вызов экспертов по вопросу о понижении выкупных платежей // Русская мысль. 1881. Кн. IX. Сентябрь. С. 331–355; *Кошелев А. И.* Конституция, самодержавие и Земская дума. Лейпциг: Франц Вагнер, 1862. 59 с.; *Мельгунов Н. А.* Приятельский разговор // Голоса из России: Сборники А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вып. 1. Кн. 2. М., 1974. С. 5–30; *Мельгунов Н. А. (?)* Циркуляр министра внутренних дел (от 10 апреля 1856 г.) // Голоса из России: Сборники А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вып. 1. Кн. 2. М., 1974. С. 31–32; *Милютин Д. А.* Дневник. 1873–1875. М., 2008; *Огарев Н. П. (Р. Ч.)* Русские вопросы. Примечания // Полярная звезда. Журнал А. И. Герцена и Н. П. Огарева: в 8 кн. Кн. 2. М., 1966. С. 268–270; *Огарев Н. П.* Разбор Манифеста 26 августа 1856 г. // Полярная звезда. Журнал А. И. Герцена и Н. П. Огарева: в 8 кн. Кн. 3. М., 1966. С. 1–19; *Самарин Д. Ф.* Закон 28 декабря 1881 г. о понижении выкупных платежей // Самарин Д. Ф. Собрание статей, речей и докладов. Т. I. М., 1903. С. 142–220; Тургенев об императоре Александре III // Тургеневский сборник. Тургеневский кружок под руководством Н. К. Пиксанова. Пг., 1915. С. 12–20; *Щеголев П. Е.* Событие 1 марта и Владимир Соловьев // Былое. 1906. № 3. С. 48–55.

¹⁶² *Валуев П. А.* Дневник 1877–1884. Пг., 1919. 311 с.; *Он же.* Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. 1861–1876 гг.: в 2 т. М.: Изд-во АН СССР, 1961. 421 + 576 с.; *Витте С. Ю.* Воспоминания. В 3 т. 1960. 555 + 639 + 723 с.; *Витте С. Ю.* Воспоминания. Полное собрание в одном томе. М., 2010. 1152 с.; *Головин А. В.* Записки для немногих.

СПб., 2004. 576 с.; *Дубельт Л. В.* Дневник // Российский архив (История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв.). Вып. VI. М., 1995. С. 106–335; *Игнатьев Н. П.* Земский собор. Публ., вступит. ст. И. В. Лукоянова. Комм. И. В. Лукоянов, С. Н. Паутина. СПб.; Кишинев, 2000. 191 с.; Из дневника Н. П. Литвинова. 1861–1862 гг. // Великий князь Александр Александрович. Сб. документов. М., 2002. С. 443–535; Из записок сенатора К. Н. Лебедева // Русский архив. 1893. № 4. С. 337–399; 1911. № 10. С. 191–217; *Качалов Н. А.* Записки тайного советника. М., 2012. 936 с.; Князь Александр Михайлович Горчаков в его рассказах из прошлого // Русская старина. 1883. № 10. С. 159–180; *Корф М. А.* Из записок барона (впоследствии графа) М. А. Корфа // Русская старина. 1899. Т. 93. С. 271–295; *Кошелев А. И.* Записки А. И. Кошелева. Берлин, 1884. 272 с.; *Кривенко В. С.* В Министерстве двора. Воспоминания. СПб., 2006. 320 с.; *Куломзин А. Н.* Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 189; Д. 192; Д. 211; Дневник В. Н. Ламздорфа (1886–1890). М.; Л., 1926; *Ламздорф В. Н.* Дневник. 1891–1892. М.; Л., 1934. 409 с.; *Ламздорф В. Н.* Дневник. 1894–1896. М., 1991; Мемуары гр. С. Д. Шереметева. М., 2001. 73 с.; *Милютин Д. А.* Воспоминания генерал-фельдмаршала гр. Дмитрия Алексеевича Милютина. 1865–1867. Под ред. Л. Г. Захаровой. М., 2005. 696 с.; Дневник. 1879–1881 / под ред. Л. Г. Захаровой. М., 2010. 600 с.; *Мосолов А. А.* При дворе последнего императора. Записки начальника Канцелярии министра двора. СПб., 1992. 262 с.; *Найденев Н. А.* Воспоминания о виденном, слышанном и испытанном. М., 2007. 570 с.; *Никитенко А. В.* Записки и дневник. В 3 т. М., 2005. 640 + 608 + 592 с.; *Оболенский Д. А.* Записки кн. Д. А. Оболенского. СПб., 2005. 504 с.; *Перетц Е. А.* Дневник Перетца Е. А. (1880–1883). М.; Л., 1927. 166 с.; *Половцов А. А.* Дневник Государственного секретаря: В 2 т. М., 2005. 605 + 639 с.; *Романов А. М.* Книга воспоминаний. М.; СПб., 2009; *Стремоухов П. Д.* Из воспоминаний о гр. П. А. Валуеве // Русская старина. 1906. Т. 128. С. 273–293; *Тихомиров Л. А.* Воспоминания. М., 2003. 618 с.; *Толстой Д. Н.* Из записок гр. Д. Н. Толстого // Русский архив. 1885. Кн. 2. С. 5–70; *Толстой Д. Н.* Прибалтийский край. Из дневника русского чиновника (1845–1846) // Русский архив. 1881. Кн. 3. № 1. С. 84–112; *Фан-дер-Флит Н. Ф.* Дневник // ОР РНБ. Ф. 806; *Фирсов Н. Н. (Л. Рускин).* Воспоминания о цесаревиче Николае Александровиче и императоре Александре III в юности // Исторический вестник. 1909. Т. 115. С. 44–75.

ГЛАВА 1

ЗАДАЧИ ВНУТРЕННЕЙ ПОЛИТИКИ И РАЗРАБОТКА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

§ 1. Выбор пути и правительственная программа первой половины 1860-х гг.

Проблема изучения правительственной программы самодержавной власти была впервые поставлена в работах В.Г. Чернухи, связывавшей ее отсутствие с особенностями политической системы Российской империи. Говорить о правительственной программе применительно к внутренней политике XIX в. можно лишь условно из-за отсутствия Кабинета министров. «У российского правительства были общие представления о сумме связанных между собою мер правительственной политики, их общей основе и конкретных формах»¹.

Между тем в Общем учреждении министерств 1811 г. оговаривалось составление министрами плана «усовершенствия» вверенной им отрасли управления, а затем представление отчета по его выполнению². Однако эта практика не получила распространения. По указанию монарха в кризисные моменты главы ведомств должны были представлять свою программу действий, которая принималась или отвергалась императором. Этим занимались в первую очередь министры внутренних дел, поскольку МВД обладало самыми широкими функциями. В 1861–1863 гг. свою программу предложил П.А. Валуев, в 1880 г. — М.Т. Лорис-Меликов, в 1881 г. — сменивший его Н.П. Игнатьев. У пришедшего к руководству МВД в мае 1882 г. Д.А. Толстого при вступлении в министерство программы не было, императору и его окружению достаточно было знать, что сановник — убежденный сторонник консервативных мер, которые уже были намечены ранее.

Во второй половине XIX в. российское общество уже испытывало необходимость в отчетливом представлении о векторе движения

¹ Чернуха В.Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса // Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. М., 2006. С. 280.

² Общее учреждение министерств 25 июня 1811 г. // Министерская система в Российской империи... С. 58.

страны и пыталось определить его по мероприятиям, сигнализовавшим о выборе курса. Очевидно, и монарх предполагал, что по отдельным шагам правительства можно уяснить общее направление. На полях записки П. А. Валуева в ответ на вопрос о цели движения Александр II оставил маргиналию о том, что «цель движения» была им «неоднократно указана» министрам. Главным принципом оставалась самодержавная власть, не допускающая «никаких послаблений»³.

Первыми «сигналами» о смене политического курса служили торжественные акты (манифесты), циркуляры министров внутренних дел и кадровые перестановки. В строках манифестов о воцарении и по случаю коронации общественное мнение пыталось разглядеть вектор развития государства в ближайшие годы; эти предположения находили отражение в публицистике. Перемены в составе высших органов власти свидетельствовали о намерении императора привлечь сотрудников с определенными политическими взглядами для осуществления этого курса, поэтому общество внимательно следило за кадровыми перестановками.

Курс на реформы был заявлен Александром II в момент воцарения, в 1855 г. Этот выбор отвечал общественным настроениям, переданным современниками в дневниковых записях. В них звучит надежда на то, что до молодого императора можно «достучаться», он будет прислушиваться к общественному мнению. Фрейлина императрицы Марии Александровны А. Ф. Тютчева 21 февраля 1855 г. (спустя три дня после кончины Николая I) отметила, что «молодые император и императрица, еще будучи наследником и наследницей, были более доступны голосам извне, чем император [Николай I. — И. Б.]; правда легче и полнее доходила до них, они были больше осведомлены об общественном мнении, они знали, что Россия от них ожидает и чего она желает. Поэтому можно надеяться, что в своем образе действий они будут руководствоваться национальным сознанием страны и что в общении с народом они почерпнут необходимую им силу». Под «общением с народом» понималось образованное общество, представители высшего сословия. К этой мысли А. Ф. Тютчева вернулась через несколько дней, 23 февраля: «Дай Бог, чтобы новый император каждому отдал должное, особенно же мыслящей и образованной части общества, которая была

³ Записка П. А. Валуева Александру II «Общий взгляд на положение дел в Империи с точки зрения охранения внутренней безопасности» // Судьбы России... С. 135.

так придавлена и так мало пользовалась доверием в последнее царствование»⁴.

Надежды на перемены стали следствием поражения России в Крымской войне, которая «разочаровала и власть и народ самым потрясающим образом». «В течение полувека русские жили в убеждении, что Россия непобедима, что ее сил <...> хватит на отпор всякому врагу и что внутреннее неустройство <...> может задержать великое государство на пути к победе, но не в силах препятствовать конечному успеху». Однако в 1856 г. «России пришлось отступить перед западными державами, которым она диктовала свою волю в течение десятилетий»⁵. Перед страной встала задача возвращения своего международного положения.

Александру II предстояло определить путь, который позволил бы наверстать упущенное. Составить свое представление о возможностях и вариантах внутривластного развития молодой император мог лишь в том случае, если бы был хорошо информирован о внутренней обстановке. В этот период он использовал все возможные каналы получения информации: помимо официальных отчетов читал записки, ему адресованные, терпимо и иногда даже благожелательно относясь к содержащейся в них критике существующей системы управления. В. Г. Чернуха подчеркивала, что в первые годы царствования «было принято благодарить за правду»⁶. Другим источником информации для монарха была пресса, и не только газеты и журналы, допущенные цензурой, но и «Колокол»⁷. В открытом письме к Александру II, появившемся на страницах «Колокола» через несколько дней после воцарения, А. И. Герцен сформулировал задачи нового царствования, которые постоянно повторял в своих статьях 1855–1861 гг.: отмена крепостного права, телесных наказаний и цензуры⁸.

Определение политического курса требовало времени. Различные законодательные акты первых месяцев царствования Александра II свидетельствовали о движении по инерции, продолжая мероприятия, намеченные еще в последние годы жизни Николая I. 10 марта 1855 г.

⁴ Александр Второй. Воспоминания. Дневники. С. 108.

⁵ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. СПб., 1911. С. 454–455.

⁶ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса... С. 263.

⁷ Чернуха В. Г. Правительственная политика в отношении печати... С. 24.

⁸ Герцен А. И. Письмо к императору Александру II // Голоса из России: Сборники А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вып. 2. Кн. 6. М., 1975. С. 95–115.

Д. А. Оболенский записал в дневнике: «Невольно ожидаем каждый день каких-нибудь действий, по которым бы можно было судить, чего ожидать от нового царствования. <...> Газеты полны всякими переименованиями полков и пожалованиями разных вещей в память покойного государя. Мелочей много, а дела еще нет. Сегодня ровно месяц, как царь скончался. Первый месяц царствования не ознаменовался никакими событиями ни в административном, ни в политическом отношениях. <...> Воображаю, с какой жадностью в провинции теперь ждут почты и газет; все надеются узнать какую-нибудь важную новость и всякому первому действию по справедливости придают огромное значение»⁹.

Внимание общества «к первому действию» нового монарха, отмеченное Д. А. Оболенским, не случайно. Кадровые перестановки в системе государственного управления в 1855–1856 гг. затронули ведомства, сфера деятельности которых была связана с поражением в Крымской войне. Спустя четыре дня после воцарения Александр II заменил главу Морского министерства, назначив Ф. П. Врангеля вместо А. С. Меншикова. Следующим стало МВД: в июле на место Д. Н. Бибикова пришел С. С. Ланской. Затем в октябре П. А. Клейнмихель был вынужден уступить пост главноуправляющего путей сообщения и публичных зданий К. В. Чевкину. В 1856 г. был отправлен в отставку министр иностранных дел К. В. Нессельроде, вместо него пришел А. М. Горчаков; Л. В. Дубельта в III Отделении СЕИВК сменил В. А. Долгоруков, а его, в свою очередь, в Военном министерстве — Н. О. Сухозанет.

О политическом выборе, сделанном молодым императором, можно было также судить по первым манифестам. Сигналом намечавшегося поворота стал Манифест 27 марта 1855 г. о восшествии на престол, компенсировавший суровость николаевского времени милостями, дарованными подданным. Следующей вехой смены курса явился Манифест о прекращении войны и заключении Парижского мира 19 марта 1856 г., в котором объявлялась благодарность всем слоям населения за героизм и мужество и провозглашался курс на «внутреннее благоустройство страны», установление «правды и милости» в судопроизводстве, развитие «стремления к просвещению и всякой полезной деятельности» и предоставление «каждому под сенью законов, для всех

⁹ Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. СПб., 2005. С. 64–65.

равно справедливых, всем равно покровительствующим» возможности «наслаждаться плодами трудов»¹⁰.

Манифест сразу же попал в поле зрения вольной русской печати. В сборнике «Голоса из России», издававшемся А. И. Герценом в Лондоне, появилась статья беллетриста и публициста Н. А. Мельгунова «Приятельский разговор», в центре которой оказались процитированные слова Манифеста 19 марта 1856 г.¹¹ Участники «приятельского разговора» оценивали их как «программу для наступающего мирного времени», выражая надежду, что она «будет строго исполнена». В то же время собеседники подчеркивали неопределенность обещаний правительства, «смысла и объема» провозглашенной программы и акцентировали внимание на том, что ее «коренным принципом» должна стать «законная свобода» — отмена крепостного права.

С этим выводом согласились первые исследователи эпохи великих реформ, видевшие в строках манифеста программу внутренних преобразований. Составители истории Сената оценивали манифест об окончании Крымской войны как «предвестник эпохи реформ», «в котором возвещалась программа царственных трудов молодого монарха: утверждение и усовершенствование внутреннего благоустройства, введение начал правды и милости в архаический строй судов, содействие просвещению и всякой полезной деятельности <...>»¹². А. А. Корнилов полагал, что слова о законах, «для всех равно справедливых», «довольно ясно намекали на грядущее уравнивание в положении различных сословий и могли, разумеется, толковаться как намек на уничтожение или ограничение крепостного права»¹³.

Несмотря на то что в манифесте был лишь «осторожный намек на реформы», он взволновал дворянское общество¹⁴. Для разъяснения торжественного акта понадобился циркуляр министра внутренних дел, изданный 10 апреля. Но, не имея ясного понятия о намерениях императора, С. С. Ланской не смог дать внятного объяснения. В циркуляре, обращенном к губернаторам и предводителям дворянства,

¹⁰ ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 31. Ч. 1. № 30273. С. 131–132.

¹¹ Мельгунов Н. А. Приятельский разговор // Голоса из России... Вып. 1. Кн. 2. С. 5–30. Авторство Н. А. Мельгунова установлено по: Голоса из России: Сборники А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вып. 4. Кн. 10. Комментарии и указатели. М., 1975. С. 82.

¹² История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. С. 462.

¹³ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. С. 384.

¹⁴ Захарова Л. Г. Александр II: человек на троне (К 150-летию воцарения)... С. 686.

говорилось о необходимости «полного и всеобщего уважения к правительственной власти, строгого сохранения всех коренных государственных постановлений в отношении обязанностей и прав всех сословий, стройного во всем порядка, ненарушимого общественного спокойствия и взаимного доверия»¹⁵. Д. А. Оболенский отмечал, что «министр призывает к содействию губернаторов и предводителей и внушает им, чтобы они исполняли свои обязанности, и говорит кучу фраз и общих мыслей, ничего не значащих, но при этом неоднократно повторяет, что надо поддерживать вполне помещиков и удерживать крестьян в повиновении. Практического значения этот циркуляр не имеет никакого, но ясно, что он написан недаром и что им хотели что-то сказать, но что именно, того без комментариев понять нельзя. Все это служит ясным доказательством отсутствия положительного убеждения и силы. Ежели хотят, чтобы вопрос был разрешен сверху, так надо действовать иначе, но до сих пор все делается так, чтобы вышло наоборот. Не только внутри России, но и мы здесь, в Петербурге, близко знающие все, не можем дать себе положительного отчета о том, чего именно желает правительство, хочет ли оно заняться вопросом освобождения крестьян или нет»¹⁶.

Циркуляр министра внутренних дел встревожил либерально настроенную публику, вызвав опасения, что император не решится взять курс на реформы. Вольная русская печать не обошла этот документ своим вниманием. В «Полярной звезде» опубликовал замечания по поводу циркуляра Н. П. Огарев¹⁷. Назвав циркуляр «совершенной неловкостью», Н. П. Огарев отмечал, что он отражает растерянность правительственных верхов: вместо «программы действий, которой все ожидали с доверием», «высшая администрация, министерство внутренних дел, само не знает, что ему делать и пустотой громких слов старается прикрыть пустоту своего содержания»¹⁸. А. И. Герцен также поместил в «Голосах из России» статью, посвященную разбору циркуляра¹⁹. Составители комментариев к сборнику относят ее к авторству

¹⁵ Циркуляр министра внутренних дел (от 10 апреля 1856 г.) // Голоса из России... Вып. 1. Кн. 2. С. 31–32.

¹⁶ Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. С. 123.

¹⁷ Огарев Н. П. (Р. Ч.) Русские вопросы. Примечания // Полярная звезда. Журнал А. И. Герцена и Н. П. Огарева: в 8 кн. Кн. 2. М., 1966. С. 268–270.

¹⁸ Там же. С. 269.

¹⁹ Циркуляр министра внутренних дел... С. 31–45.

Н. А. Мельгунова²⁰. Автор сравнивает содержание циркуляра со строками Манифеста 19 марта 1856 г., подчеркивая, что «большинство публики» увидело в последних «ряд великих преобразований»²¹, и выражая обеспокоенность тем, что им противоречит главная идея циркуляра — «сохранение существующего порядка и всеобщего повиновения»²². Но Александр II не собирался отступать, его решимость основывалась на осознании зависимости международного положения России от внутренних реформ, однако свой внутриполитический курс прокладывал не торопясь. 30 апреля 1856 г. в речи к уездным предводителям дворянства Александр II осторожно выразил желание, чтобы крестьянский вопрос был решен «не снизу», а «сверху». Отчетливее политический курс нового царствования проявился в Коронационном манифесте 26 августа 1856 г. Этот акт не только оказался самым обширным по объему «излитых» на население Российской империи милостей, но и вызвавшим самый большой резонанс. Позднее П. А. Валув оценивал его как программный документ: «Коронационный манифест Вашего императорского величества принят как державный обет и залог их [внутренних недостатков. — И. Б.] постепенного устранения, и это предположение вскоре оправдалось обнаружившейся в разных отраслях управления преобразовательной деятельностью»²³. Л. Г. Захарова отмечает прозвучавшую в первых заявлениях Александра II связь «грядущих преобразований в России с международной обстановкой, с общим направлением развития века»²⁴. Историк имела в виду Манифест о заключении Парижского мира и выступление императора перед предводителями дворянства, но эта связь прослеживается и в Коронационном манифесте.

Таким образом, выбор пути — курс на реформы — был сделан Александром II в 1855–1856 гг. Ключевой пункт программы царствования — отмена крепостного права — определился лишь к 1859 г., когда были созданы учреждения, занимавшиеся разработкой крестьянской реформы, — Главный комитет по крестьянскому делу (1858) и Редакционные

²⁰ Голоса из России: Сборники А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вып. 4. Кн. 10. Комментарии и указатели. М., 1975. С. 92.

²¹ Циркуляр министра внутренних дел... С. 31.

²² Там же. С. 38.

²³ Записка П. А. Валуева Александру II «Общий взгляд на положение дел в Империи с точки зрения сохранения внутренней безопасности»... С. 132.

²⁴ Захарова Л. Г. Александр II: человек на троне (К 150-летию воцарения)... С. 686.

комиссии (1859). Эта реформа затрагивала не только экономическую, но и остальные сферы, а ее проведение ставило в повестку дня разработку комплекса преобразований, которые невозможно было реализовать без правительственной программы.

Большую роль в дальнейшей разработке правительственной программы играли записки общественных и государственных деятелей, публицистика. В. Г. Чернуха отмечала, что «программа» Александра II, «или по крайней мере представления о комплексе преобразований, складывается по мере выдвижения отдельных пунктов, блоков, да и целостных программ, многие из которых он прочитал, поскольку часть авторов или писала целенаправленно для него, или стремилась ознакомить со своими сочинениями правительственную верхушку, в том числе самого носителя власти»²⁵. Значительный вклад в разработку правительственной программы внес П. А. Валуев.

В 1861 г. внутривластная ситуация резко обострилась в связи с началом крестьянской реформы. В течение всего времени работы Главного комитета и Редакционных комиссий противники реформы предупреждали, что крестьяне, почувствовав близость освобождения, перестанут нести повинности, после чего наступит финансовый кризис, от которого в первую очередь пострадает дворянство²⁶. Несмотря на решимость довести дело освобождения крестьян до конца, Александр II разделял эти опасения. С началом проведения в жизнь Положений 19 февраля С. С. Ланской представлял еженедельно Александру II доклады о ходе реформы. Они содержали значительное количество сведений, сообщая не только о крестьянских волнениях, но вообще обо всех заметных явлениях общественной жизни. Министр отмечал, что «манифест не дает полного понятия как о приобретенных крестьянами немедленно правах, так и о постепенности предстоящего улучшения в их быте», «бывшие крепостные люди поняли только, что в отношениях их к помещикам произошла или должна произойти перемена к лучшему, но в чем заключается или будет заключаться эта перемена,

²⁵ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса... С. 262.

²⁶ Например, широкую известность получила записка гр. Д. А. Толстого (будущего обер-прокурора Св. Синода и министра народного просвещения). Подробнее см.: Барыкина И. Е. «Хозяин и помещик» в эпоху Великих реформ: стратегия выживания (на примере имений гр. Д. А. Толстого) // Отмена крепостного права в России. 150-летие крестьянской реформы 1861 г. / Сборник материалов научно-практической конференции. Труды ГИМ. М., 2012. Вып. 193. С. 67–83.

они не вразумились»²⁷. Это вызвало беспорядки, о которых докладывал не только министр внутренних дел, но и представители светского корпуса (генерал-майоры и флигель-адъютанты), заблаговременно направленные в каждую губернию в качестве доверенных лиц императора с тем, чтобы содействовать местным властям в сохранении спокойствия при проведении в жизнь новых законоположений²⁸.

Не только донесения, но и рассказы помещиков, посетивших свои имения весной и летом 1861 г., рисовали картину «разладицы общественных отношений» и «всеобщего брожения». Именно к такому выводу пришел цензор А. В. Никитенко под впечатлением рассказа гр. Д. А. Толстого (будущего министра народного просвещения) о состоянии дел в деревне летом 1861 г. Крестьяне отказывались нести повинности, помещики пытались урезать крестьянские наделы. Мировые посредники чаще всего принимали сторону дворян, но были и те, кто считал своим долгом защищать интересы крестьян. А. В. Никитенко был обеспокоен также настроениями дворянства, «которое приготавливает адреса государю, прося его о даровании некоторых конституционных льгот или чего-то в этом роде <...>»²⁹. Речь шла о развернувшейся с 1859 г. широкой адресной кампании с требованиями допустить представителей высшего сословия к законодательной деятельности в качестве компенсации за потерю бесплатной рабочей силы в лице крепостных крестьян.

Кроме того, активизировались подпольные революционные организации. В апреле 1861 г. видным сановникам был разослан переписанный от руки разными почерками подложный манифест об отказе Александра II от самодержавия и введении в России «Государственной уставной грамоты». В нем говорилось о несовместимости неограниченной власти монарха «ни с духом времени, ни с потребностями народа, ни с благоденствием России»³⁰. Осенью 1861 г. студенческие волнения, охватившие столичную молодежь, стали предметом заседания

²⁷ Отмена крепостного права. Доклады министров внутренних дел о проведении крестьянской реформы 1861–1862. М.; Л., 1950. С. 7–11.

²⁸ Крестьянское движение в 1861 г. после отмены крепостного права. Ч. I и II. Донесения свитских генералов и флигель-адъютантов, губернских прокуроров и уездных стряпчих. М.; Л., 1949.

²⁹ Никитенко А. В. Записки и дневник. М., 2005. Т. 2. С. 315. Запись от 19 ноября 1861 г.

³⁰ Русско-польские революционные связи. М., 1963. С. 74.

секретной комиссии, действовавшей во время отсутствия императора в столице³¹.

В повестку дня был поставлен вопрос о разработке антикризисной программы. Эту миссию император возложил на П. А. Валуева, назначив его 23 апреля 1861 г. управляющим Министерством внутренних дел.

Фигура П. А. Валуева выделяется из общего ряда реформаторов второго поколения. В самом начале царствования Александра II курляндский губернатор П. А. Валуев заявил о себе запиской «Дума русского во второй половине 1855 г.», выступив с критикой существующей системы управления³². Весной 1861 г., когда в связи с началом крестьянской реформы ситуация в стране обострилась, Александр II пошел на кадровые перестановки в Министерстве внутренних дел. К тому времени П. А. Валуев прошел уже несколько ступеней карьерной лестницы: в 1858 г. был назначен директором департамента Министерства государственных имуществ, в январе 1861 г. — управляющим делами Комитета министров. Он интересовался экономическими вопросами, написал ряд статей на эту тему и в 1859–1862 гг. входил в Политико-экономический комитет Географического общества. Современники отмечали, что назначение П. А. Валуева «не было следствием интриги, а истекало из личного выбора Государя». Скорее всего, выбор был продиктован личными качествами чиновника — «он глубоко предан Государю, горячо любит отечество, обладает умом светлым и образованным»; его профессиональными способностями — «вполне владеет собою и умением вести себя, пишет и говорит с замечательным дарованием, работает быстро и неутомимо, <...> проникнут чувством справедливости и правосудия»; и его политической позицией — «знали, что он не принадлежит ни к какой партии»³³ (действительно, П. А. Валуев не принадлежал к поместному дворянству, т. е. был фигурой нейтральной, не вызывавшей неприязни у представителей различных политических взглядов).

23 апреля 1861 г. Валуев был назначен управляющим МВД, утверждение в министерской должности зависело от его способности разработать программу мер, направленных на стабилизацию внутреннего

³¹ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 121–122.

³² Русская старина. 1893. Сентябрь. С. 510–511.

³³ Из записок гр. Д. Н. Толстого // Русский архив. 1885. Кн. 2. С. 36.

положения. Спустя несколько месяцев, 22 сентября 1861 г., он представил ее императору, изложив основные идеи в двух всеподданнейших записках: «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства»³⁴ и «О мерах к преобразованию быта православного духовенства»³⁵. Предложенная программа «упрочила “доверие” императора к управляющему Министерством внутренних дел», о чем свидетельствовало утверждение Валуева в должности министра³⁶.

Положение П. А. Валуева было весьма сложным, ему постоянно приходилось лавировать, но с этой задачей он справлялся, «умел иногда выходить из щекотливых и затруднительных положений»³⁷. В тех случаях, когда министр не мог сказать ничего определенного, но должен был успокоить собеседников, «речь его лилась удивительно плавно»³⁸, завораживая слушателей и уводя их от существа вопроса. Ему приходилось по долгу службы возглавлять многочисленные комиссии, члены которых отмечали, что он «искусно председательствует», т.е. умеет находить разумный компромисс, примиряя сторонников противоположных взглядов. В 1872–1873 гг., стремясь к тому, чтобы члены Сельскохозяйственной комиссии пришли к общим выводам, а не «увязли» в затяжных прениях, П. А. Валуев как председатель «выбрасывал» из обсуждения вопросы, становившиеся камнем преткновения и вызывавшие жаркие споры³⁹. Также он действовал и внутри своего ведомства — избавлялся от сотрудников, придерживавшихся крайних взглядов. В 1863 г. он отправил в отставку двух непримиримых оппонентов: начальника Земского отдела МВД А. Я. Соловьева, отстаивавшего либеральные идеи, и директора Департамента полиции исполнительной Д. Н. Толстого, «чистого» консерватора.

³⁴ Судьбы России... С. 131–138.

³⁵ РГИА. Ф. 1284. Оп. 241. Д. 30. Л. 66 — 80 об.

³⁶ Чернуха В. Г. Программная записка министра внутренних дел П. А. Валуева от 22 сентября 1861 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 7. Л., 1976. С. 219.

³⁷ Стремouхов П. Д. Из воспоминаний о гр. П. А. Валуеве // Русская старина. 1906. Т. 128. С. 275.

³⁸ Фан-дер-Флит Н. Ф. Дневник. 7 авг. 1872 г. — 31 марта 1873 г. // ОР РНБ. Ф. 806. Тетрадь № 48. Л. 18 об.

³⁹ Фан-дер-Флит Н. Ф. Дневник. 1 апреля — 30 июня 1873 г. // ОР РНБ. Ф. 806. Тетрадь № 49. Л. 27 об.

П. А. Валуев стремился к созданию Кабинета министров наподобие английского, а себя, очевидно, видел в роли премьера, «российского лорда Биконсфильда» (как его называли в обществе)⁴⁰ или «Бисмарка» (он с обидой отмечал в дневнике, что императрица Мария Александровна сетовала на отсутствие в России подобной личности)⁴¹. Но все его попытки введения центрального представительства и создания Кабинета министров неизменно наталкивались на сопротивление Александра II. Драматическая история борьбы министра за осуществление своей политической программы разворачивается перед читателем его дневников. С течением времени все чаще в записях звучит мысль об отставке. Оценивая отношения министра с императором, В. Г. Чернуха пришла к выводу, что «скорее всего, Александр II Валуева не любил, но ценил»⁴². 9 марта 1868 г. последовала отставка министра с назначением его членом Государственного совета. По сути, это являлось почетной ссылкой, членство в Государственном совете не предполагало политической активности. Однако 16 апреля 1872 г. П. А. Валуев вступил в должность министра государственных имуществ (и занимал ее в течение семи лет).

Современники не раз обвиняли П. А. Валуева в отсутствии программы. Даже гр. Д. Н. Толстой, его ближайший сотрудник в 1861–1863 гг., полагал, что министр не имеет отчетливого плана, его рассуждения «были скорее *desideria* [пожелания. — И. Б.], чем твердо предположенный путь»⁴³. В. Г. Чернуха опровергла это представление и реконструировала программу П. А. Валуева⁴⁴. Основные идеи были изложены управляющим МВД в двух всеподданнейших записках от 22 сентября 1861 г. («Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства» и «О мерах к преобразованию быта православного духовенства»),

⁴⁰ Чернуха В. Г. Государственный деятель 1860-х: Петр Александрович Валуев... С. 100.

⁴¹ Валуев П. А. Дневник. Т. 2. С. 71. Запись от 8 октября 1865 г.

⁴² Чернуха В. Г. Государственный деятель 1860-х: Петр Александрович Валуев... С. 105.

⁴³ Из записок гр. Д. Н. Толстого... С. 39.

⁴⁴ Чернуха В. Г. Программная записка министра внутренних дел П. А. Валуева от 22 сентября 1861 г. С. 210–220; Она же. Конституирование Совета министров (1861 г.)... С. 164–184; Она же. Внутренняя политика царизма... С. 22–27; Она же. Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ... С. 295–302.

в проекте введения подоходного налога (март 1862 г.) и во всеподданнейшей записке от 13 апреля 1863 г. (проект преобразования Госсовета). И если две записки — «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства» и всеподданнейшая записка от 13 апреля 1863 г. — опубликованы, то текст записки об улучшении быта православного духовенства нуждается в уточнении.

Гр. Д. Н. Толстой упоминает в автобиографических заметках, что в конце 1861 г. Валуев дал ему «для прочтения собственноручную свою всеподданнейшую записку о современном положении нашего духовенства, удостоенную многими отметками государя»⁴⁵. История этого документа изложена министром в дневнике. 18 августа 1861 г. он «испросил разрешения» Александра II направить ему «новую записку по вопросу о преобразовании (или улучшении, как обыкновенно говорится), быта духовенства». Валуев отметил, что поводом стало «плачевное положение православной церкви в Западном крае и существование особого Комитета для обеспечения тамошнего сельского духовенства»⁴⁶. 4 сентября Валуев получил разрешение императора «представить записку о мерах к преобразованию быта нашего духовенства»⁴⁷. 22 сентября он оставил дневниковую запись об отправке двух записок Александру II⁴⁸: первая содержала широкую программу реформ, вторая касалась православной церкви.

7 октября обе записки были возвращены с монаршими маргиналиями. «С содержанием последней [о духовенстве. — И. Б.] государь вполне согласился»⁴⁹. Записка П. А. Валуева наметила мероприятия церковной реформы, попытка осуществления которой была предпринята в 1860-х гг. Министр придавал большое значение проектируемым преобразованиям, отражая в дневнике все свои шаги по продвижению документа — от получения монаршего разрешения на разработку проекта до его внесения в Совет министров. Это потребовало значительных усилий и заняло немало времени (почти год), о чем свидетельствуют опубликованные дневниковые записи. Однако публикатор дневника П. А. Валуева — П. А. Зайончковский — в комментариях отметил, что

⁴⁵ Из записок гр. Д. Н. Толстого... С. 46.

⁴⁶ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 107–108.

⁴⁷ Там же. С. 112.

⁴⁸ Там же. С. 117.

⁴⁹ Там же. С. 118.

сама записка «О мерах к преобразованию быта православного духовенства» не обнаружена⁵⁰. Таким образом, документ считался утраченным.

К содержанию записки обращались современные исследователи церковной реформы. Г. Фриз и С. В. Римский восстанавливали ее текст по конфиденциальному докладу министра от 16 ноября 1861 г. и записке от 21 июня 1862 г., внесенной в Совет министров, в которых П. А. Валуев подробно изложил свой проект⁵¹. Эти источники хранятся в фондах Российского государственного исторического архива⁵². Однако первоначальный текст в них изложен не полностью. По мнению Г. Фриза, готовя документ для Совета министров, П. А. Валуев изъясил негативные замечания о высшем православном духовенстве. Г. Фриз предположил, что П. А. Валуев мог сознательно не сохранить оригинал, опасаясь негативной реакции священнослужителей, способных помешать осуществлению намеченной реформы⁵³. Эту лауну позволили заполнить черновые записи В. Г. Чернухи, обнаружившей документ в фондах РГИА. В принадлежавшем В. Г. Чернухе печатном экземпляре дневника П. А. Валуева, с текстом которого она постоянно работала, на верхнем поле страницы с записью от 22 сентября 1861 г. имеется карандашная помета, оставленная рукой историка: «Записка о духовной части хранится в фонде 1284, дело 241 (подлинник)». Это замечание позволяет ввести документ в научный оборот. Текст, составленный Валуевым, сопровождается маргиналиями Александра II, отсутствующими в имеющихся до сих пор в распоряжении историков документах. Маргиналии позволяют реконструировать отношение монарха к предлагаемым мерам, поскольку положительное мнение императора служило основанием для продвижения любого проекта.

Программа П. А. Валуева содержала следующие пункты:

1. Политическая реформа в целях укрепления системы государственного управления:

а) Преобразование Государственного совета в двухпалатное представительное учреждение по примеру австрийского парламента (рейхсрата).

⁵⁰ Валуев П. А. Указ. соч. С. 373.

⁵¹ Римский С. В. Российская церковь в эпоху Великих реформ. С. 237–238; Freeze G. L. P. A. Valuev and the Politics of Church Reform (1861–1862), Freeze G. L. P. A. Valuev and the Politics of Church Reform (1861–1862) // Slavonic and East European Review. 1978. Vol. 56 (1). P. 68–87.

⁵² РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 112.

⁵³ Freeze G. L. P. A. Valuev and the Politics of Church Reform. P. 73.

б) Создание Кабинета министров по европейскому образцу.

2. Кадровая политика — качественное улучшение состава чиновников.

3. Меры, обеспечивающие поддержку правительству со стороны духовенства с тем, чтобы поднять его авторитет и усилить влияние на паству в видах правительства. Таким способом П. А. Валуев намеревался добиться социальной стабильности. Дальнейшей разработкой церковной реформы должен был заняться особый комитет, созданный по подобию Главного комитета по крестьянскому делу.

4. Преобразования в сфере цензуры. Разработка правил, «подвергающих надлежащей ответственности издателей журналов и содержателей типографий». Помимо этого, учреждение официоза — периодического издания, которое стало бы «косвенным проводником видов правительства». П. А. Валуев хорошо представлял, каковы возможности печати — «влияние прессы не подлежит никакому сомнению»⁵⁴. Он полагал, что правительство могло бы использовать печать в своих целях, добиваясь внутренней стабильности не путем репрессий, а силой печатного слова: «мыслям, даже ложным, надлежит противопоставлять мысли»⁵⁵.

5. Преобразование столичной полиции в целях усиления полицейского надзора. П. А. Валуев осознавал, что внутреннее положение зависит в первую очередь от возможностей полиции предотвращать беспорядки. Поэтому нужно пересмотреть штаты нижних полицейских чинов и изыскать средства для улучшения их материального положения.

6. Ведение всеобложения — всеобщего подоходного налога.

Ни одно из предложений Валуева не осталось без внимания Александра II. Он согласился с предложенной программой, тем самым открывая дорогу разработке целого комплекса реформ: церковной, полицейской, конституционной, налоговой. Не все они были доведены до конца. 28 июня 1862 г. было учреждено Особое присутствие по делам духовенства для разработки основных положений церковной реформы. В него вошли В. А. Долгоруков, министр государственных имуществ А. А. Зеле-ной, сам Валуев и обер-прокурор Св. Синода А. П. Толстой (в декабре

⁵⁴ Записка П. А. Валуева Александру II «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства»... С. 131–138.

⁵⁵ Там же. С. 135.

1861 г. он был отправлен в отставку, на его место назначен А. П. Ахматов). В работе Присутствия принимали также участие члены Св. Синода.

П. А. Валуеву удалось также претворить в жизнь свои идеи в отношении печати и полиции. 6 апреля 1865 г. были введены Временные правила о цензуре и печати, заменившие предупредительную цензуру карательной⁵⁶. 25 декабря 1862 г. опубликованы Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых, в соответствии с которыми увеличивалось содержание полицейских чинов и разграничивались функции полиции и местных органов самоуправления⁵⁷. Из программы, предложенной П. А. Валуевым, не были реализованы политическая и налоговая реформы.

§ 2. Задачи внутренней политики и правительственная программа второй половины 1860-х — первой половины 1880-х гг.

Гр. Д. Н. Толстой, хорошо знавший П. А. Валуева еще по службе в Прибалтийском крае, объяснял провал программы министра его неспособностью сплотить вокруг себя союзников: «При всем своем уме и при всех выдающихся талантах, Валуев не сумел <...> сгруппировать вокруг себя силы, необходимые для успешного выполнения какой бы то ни было своей политической задачи и борьбы с враждебными ему течениями; взяв на себя колоссальную массу труда, он стоял одиноко, и в этой его изолированности — одна из причин неустойчивого его положения и всех его колебаний»⁵⁸. Д. Н. Толстой тонко подметил обособленное положение П. А. Валуева, державшегося «особняком» среди министров Александра II⁵⁹. Объяснение этой «изолированности» дал А. Г. Тройницкий, товарищ министра, в письме к своему брату 17 июля 1864 г.: «Не ручаюсь и за своего министра; он должен постоянно маневрировать между двух вод: с одной стороны ультра-православная (модификация славянофильской) партия требует чуть не истребления всего,

⁵⁶ Подробнее см.: *Патрушева Н. Г.* Цензурное ведомство в государственной системе Российской империи во второй половине XIX — начале XX века. С. 109–132.

⁵⁷ ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 37. Ч. 1. № 39087. С. 588–593.

⁵⁸ *Стремоухов П. Д.* Из воспоминаний о гр. П. А. Валуеве... С. 292.

⁵⁹ *Чернуха В. Г.* Государственный деятель 1860-х: Петр Александрович Валуев... С. 105.

не только польского, но вообще иновещеского в России, с другой — ультра-либеральная (т.е. самая деспотическая) добивается власти, чтобы все унивелировать, т.е. стереть дворянство и выдвинуть владычество масс, которыми она могла бы вращать и экспериментировать по произволу. Валуев чуть не один борется с этими партиями, стремящимися к власти: долго ли он устоит, хотя до сих пор государь его очень жалует, отгадать нельзя»⁶⁰. Сам П. А. Валуев признавался, что ему необходимо «хотя когда-нибудь слышать голос одобрения»⁶¹.

Успех предложенной министром программы зависел не в последнюю очередь от устремлений самодержца. Несмотря на то что первая половина 1860-х гг. стала эпохой преобразований, сам Александр II не был творцом реформ. Его скорее можно назвать «двигателем» преобразований. Заслугами Александра II являются решение о начале крестьянской реформы и привлечение к ее разработке выдающихся государственных деятелей (таких, как Н. А. Милютин). Однако, «двинув дело освобождения крестьян», решившись на проведение цензурной, судебной, земской, военной реформ, император не спешил «двинуть» целый ряд преобразований, необходимых для комплексной модернизации страны. В. Г. Чернуха объясняла «центристскую» позицию Александра II («разумную осторожность») тем, что его царствование оказалось «переходной эпохой» и монарх «нес на себе груз наследия, дорогого ему прошлого и тенденции будущего. Отсюда его противоречивость, постоянные сомнения и осторожность»⁶². Нельзя упускать из виду и мировоззрение самодержца, не допускавшего мысли об ограничении своей власти.

Замедление реформ во второй половине 1860-х гг. было также обусловлено и объективными факторами. Во-первых, постепенно стали проявляться издержки реформ во всех сферах общественной жизни. К середине 1860-х гг. в обществе нарастает ощущение разлада и осознание необходимости единства управления, становясь лейтмотивом циркулировавших записок. 29 октября 1865 г. П. А. Валуев записал в дневнике: «Кто и что теперь Россия? Все сословия разъединены. <...> Все законы в переделке. Все основы в движении...»⁶³.

⁶⁰ Письма П. А. Валуева А. Г. Тройницкому // Русская старина. 1899. Т. 99. Кн. III. Июль. С. 235.

⁶¹ Из записок гр. Д. Н. Толстого... С. 56.

⁶² Там же. С. 262–264.

⁶³ Валуев П. А. Дневник. Т. 2. С. 74–75.

Возможно, министр внутренних дел привел рассуждения на тему, заданную во время игры в секретер в 1865 г. на одном из вечеров, которые он у себя устраивал. Это следует из сопроводительного письма историка С. А. Панчулидзева к записке Д. Н. Толстого⁶⁴. Она была обнаружена И. Е. Дроновым в Государственном архиве Российской Федерации (ГАРФ) (Ф. 652 — вел. кн. Владимира Александровича. Оп. 1. Д. 296. Л. 1 — 1 об.)⁶⁵. Тезисы, открывающие записку, дословно совпадают с записью в дневнике министра. И. Е. Дронов отнес записку к авторству гр. Д. А. Толстого. Однако ни стиль, ни высказанные в записке положения не могли принадлежать обер-прокурору Св. Синода⁶⁶. Кроме того, он не входил в число близких знакомых Валуева, который лишь вскользь упоминает о нем в дневниковых записях первой половины 1860-х гг.

Об авторстве Д. Н. Толстого свидетельствует небольшая записка, обнаруженная И. С. Листовским среди бумаг П. А. Валуева и адресованная Д. Н. Толстому, очевидно, после его отставки в мае 1863 г.:

«Мы с Вами расстаемся. На прощанье черкните несколько строк. Вы одни в министерстве имеете к тому горизонт...

Тема следующая:

1. Что и кто теперь Россия?
 2. Все сословия разъединены. Все законы в переделке. Все основы в движении.
 3. Полцарства в исключительном положении. Меры строгости преобладают. Оппозиция и недоверие везде, где есть способность их высказывать. Трехсотголовое земство колеблется и готово прежде всего порицать правительство, а потом ему противодействовать.
 4. Один Государь теперь Россия. Ему предстоит быть нравственным собирателем земли Русския, как Калита был ее материальным собирателем.
 5. Солнце царское тепло озарило доли 19 февраля. Теперь нужно осветить и пригреть вершины и окраины.
- 29 октября (1863)»⁶⁷.

⁶⁴ «Кто и что теперь Россия?» Публикация И. Е. Дронова // Вопросы истории. 2012. № 8. С. 75.

⁶⁵ Там же. С. 75–82.

⁶⁶ Подробнее см.: *Барыкина И. Е.* Об авторстве записки о внутреннем положении России в 1865 г. // Вопросы истории. 2013. № 9. С. 169–175.

⁶⁷ П. А. Валуев гр. Д. Н. Толстому // Русский архив. 1896. Кн. 3. № 9–12. С. 640.

Это тезисный план рассуждений и Д. Н. Толстого, и П. А. Валуева. Возможно, Д. Н. Толстой не сразу ответил своему бывшему начальнику (П. Д. Стремоухов вспоминал, что и после отставки Толстой находился с Валуевым «в постоянной и интимной переписке»⁶⁸) или Валуев познакомил с его ответами участников игры в секретер в 1865 г., предложив ему ту же тему. В записке отчетливо выражены консервативные устремления типичного представителя небогатого поместного дворянства, полагавшего, что главные задачи правительства состоят в наведении порядка и поддержке высшего сословия. Несмотря на то что министр не был сторонником крайне консервативных взглядов, сам факт постановки вопроса о будущем России говорит о том, что П. А. Валуев осознавал необходимость новой правительственной программы. Вместе с тем он понимал, что время его пребывания в министерской должности подходит к концу, его предложения не находили поддержки у императора.

Общественные разногласия усугублялись финансовым кризисом. К 1866 г. российская казна оказалась истощена последствиями Крымской войны и польского восстания 1863–1866 гг., помещичье хозяйство после потери даровой рабочей силы приходило в упадок. На 1867 г. ожидался бюджетный дефицит в размере около 73 млн руб., при этом размер сверхсметных кредитов с 1863 по 1866 г. включительно доходил до 96 381 000 руб.⁶⁹ Эти экстремальные обстоятельства привели к разработке долгосрочной программы экономического и финансового развития страны, изложенной во всеподданнейшей записке министра финансов М. Х. Рейтерна. Финансовый кризис поставил вопрос о смене главы министерства, и Рейтерну необходимо было доказать свою состоятельность как руководителя, чтобы сохранить пост. Программная записка М. Х. Рейтерна была опубликована биографами министра⁷⁰ и вошла в современный сборник документов⁷¹, а также стала предметом

⁶⁸ *Стремоухов П. Д.* Из воспоминаний о гр. П. А. Валуеве... С. 283.

⁶⁹ Доклады и журналы высочайше учрежденной Особой высшей комиссии для изыскания способов к сокращению государственных расходов. 1879–1881 // РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 26. Л. 63.

⁷⁰ *Куломзин А. Н., Рейтерн-Нолькен В. Г.* М. Х. Рейтерн. Биографический очерк. СПб., 1910. С. 138–157.

⁷¹ 16 сентября 1866 г. Секретная записка М. Х. Рейтерна Александру II «О мерах по улучшению финансового и экономического положения государства» // Судьбы России... С. 139–187.

специального научного исследования⁷². А. Рибер рассматривает записку М. Х. Рейтерна не только как экономическую, но и как широкую политическую программу⁷³. Министр сформулировал главные экономические задачи России: интенсивное железнодорожное строительство, усиление внешней и внутренней торговли, широкое привлечение иностранного капитала, ликвидация бюджетного дефицита⁷⁴. Добиться бездефицитного бюджета М. Х. Рейтерн планировал путем пересмотра расходов на систему государственного управления в сторону их сокращения. Предложенная программа была в целом одобрена на заседании Совета министров 6 октября 1866 г.

На отношение власти к темпам проведения реформ и их объему оказало влияние покушение Д. Каракозова на Александра II 4 апреля 1866 г. Власть откликнулась на него 13 мая 1866 г. высочайшим рескриптом на имя председателя Комитета министров кн. П. П. Гагарина, составленным П. А. Валевым и главноуправляющим II Отделением СЕИВК гр. В. Н. Паниным⁷⁵. Причастность министра внутренних дел к составлению документа прослеживается в главной идее рескрипта, провозглашавшего необходимость единства управления и призывавшего государственных служащих к «точному и неуклонному исполнению своих обязанностей, без которого невозможен стройный ход управления»⁷⁶. В рескрипте также говорилось об особой роли системы образования в деле воспитания молодого поколения в «духе уважения к правам собственности и соблюдении коренных начал общественного порядка»⁷⁷. Эти строки объясняли мотивы отставки министра народного просвещения А. В. Головнина, последовавшей 14 апреля, и предвосхищали пересмотр школьной реформы.

Выйдя в отставку, бывший министр занялся аналитической деятельностью. Летом того же года он составил «Записку о современном состоянии России», предназначавшуюся для французских государ-

⁷² Чернуха В. Г. Программная записка М. Х. Рейтерна (сентябрь 1866 г.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 10. Л., 1978. С. 269–284.

⁷³ Рибер А. Дж. Указ. соч.

⁷⁴ Там же. С. 277.

⁷⁵ Письмо А. В. Головнина Н. В. Ханыкову 20 мая (1 июня) 1866 г. // Исторический архив. 1950. № 5. Публ. В. Г. Геймана и Б. М. Кочакова. С. 350.

⁷⁶ ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 41. Ч. 1. № 43298. С. 547–549.

⁷⁷ Там же. С. 548.

ственных деятелей Тьера и Гизо, а потому написанную на французском языке. Оригинал записки хранится в РГИА (Ф. 851. Оп. 1. Д. 6. Л. 45 — 49 об.), перевод был сделан публикаторами воспоминаний министра⁷⁸. А. В. Головнин подчеркивал, что несколько приукрасил внутреннее положение России, но, несмотря на это, в тексте звучит обеспокоенность «несколько лихорадочным характером» действий правительства⁷⁹.

Позднее, уже в марте 1867 г., А. В. Головнин более подробно изложил свои предложения по стабилизации ситуации, включив этот очерк в свои воспоминания⁸⁰. В нем отчетливо проступает идея необходимости правительственной программы — «общего направления администрации». Ее отсутствие бывший министр объясняет тем, что правительственная администрация занята второстепенными вопросами, поглощена текучкой и из-за «лихорадочной деятельности» не имеет возможности сосредоточиться на общем положении дел. Из всех современных государственных деятелей А. В. Головнин выделяет министра иностранных дел А. М. Горчакова, способного «более широко взглянуть на предмет». В целом же, по его мнению, «направление администрации не соответствует великим реформам»⁸¹; намеченные преобразования могут быть доведены до конца лишь при условии «ясного сознания цели, к которой следует идти, единства в действиях на пути к этой цели»⁸². А. В. Головнин называет и цель — «законность и устранение административного произвола в управлении», и средства ее достижения: гражданские права и свободы, в т. ч. совести, прозрачность действий правительства и «обнародование» его программ, упразднение III Отделения и отмена перлюстрации. Гарантими достижения цели станут преобразование Государственного совета в представительное учреждение (призвание депутатов от земских учреждений) и свобода печати⁸³. В качестве примера совершенной системы государственного управления А. В. Головнин называет Англию⁸⁴. Бывший министр пророчески предупреждал, что отказ от этого пути приведет к росту

⁷⁸ Головнин А. В. Записки для немногих. СПб., 2004. С. 386–390.

⁷⁹ Там же. С. 390.

⁸⁰ Там же. С. 411–427.

⁸¹ Там же. С. 411.

⁸² Там же. С. 419.

⁸³ Там же. С. 420.

⁸⁴ Там же. С. 426–427.

всеобщего недовольства, потере правительством доверия, финансовой катастрофе и, как следствие, — политическому перевороту⁸⁵.

А. В. Головин был несправедлив по отношению к политической элите Российской империи, отрицая в ней наличие человека, способного разработать политическую программу. Возможно, в нем говорила обида сановника, незаслуженно отправленного в отставку и не успевшего реализовать свои планы и амбиции. П. А. Валуев мог стать таким человеком, но его идеи не совпадали с наметившимся вектором замедления реформ.

Однако, несмотря на замедление преобразований, в 1866–1876 гг. в повестке дня был сделан шаг к разработке аграрной программы, включавшей проведение переселенческой реформы и вопрос о судьбе общины. Проблема аграрной программы поднималась в 1871 г. в брошюре «Молодая Россия», опубликованной за границей под псевдонимом «Европеец»⁸⁶. В. Г. Чернуха на основании косвенных доказательств отнесла брошюру к авторству кн. Н. А. Лобанова-Ростовского⁸⁷. Однако есть прямое указание на авторство публициста и общественного деятеля Д. Н. Губарева, перу которого принадлежат несколько книг об экономическом развитии России. Во введении к одной из них — «Между Востоком и Западом» — Д. Н. Губарев отмечает, что двадцать лет тому назад он написал брошюру «Молодая Россия», напечатанную в Штутгарте, и излагает ее главные положения⁸⁸.

В изданной в Штутгарте брошюре предлагалось создать специальную комиссию по изучению потребностей российского сельского хозяйства. Эта книга стала предметом научного анализа в работе И. А. Христофорова о состоянии пореформенного сельского хозяйства⁸⁹. Сельскохозяйственная комиссия под председательством П. А. Валуева работала в 1872–1873 гг., но не представила цельной аграрной программы (не только потому, что камнем преткновения стала основа российского сельского хозяйства — община, — но и потому, что свою задачу как председателя П. А. Валуев видел в другой сфере — создании предпосылок для созыва комиссии представителей). Тем не менее в ходе

⁸⁵ Головин А. В. Записки для немногих. СПб., 2004. С. 419.

⁸⁶ Молодая Россия. Штутгарт, 1871.

⁸⁷ Чернуха В. Г. Борьба в верхах по вопросам внутренней политики царизма (середине 70-х гг. XIX в.) // Исторические записки. Т. 116. М., 1988. С. 164.

⁸⁸ Губарев Д. Н. Между Востоком и Западом. Рязань, 1890. С. III.

⁸⁹ Христофоров И. А. Судьба реформы... С. 275–285.

работы Сельскохозяйственной комиссии были подняты такие вопросы, как «неуравнительность между различными классами населения тяжести податного бремени, превышение выкупных платежей, лежавших на крестьянах, над доходностью их надела, неблагоприятное влияние общинного землевладения на крестьянскую земельную культуру, дороговизна соли благодаря взиманию с нее крупной пошлины, низкий уровень лиц, участвующих в крестьянском самоуправлении, <...> необходимость уменьшения в народе пьянства и отсутствие борьбы с ним, необходимость учреждения земельной ипотеки для широкого развития поземельного кредита; недостаточное развитие рельсовых сообщений при полном неустройстве колесных путей <...>»⁹⁰. Эти проблемы, поставленные в повестку дня в 1870-х гг., но не получившие разрешения, были унаследованы царствованием Александра III как программные экономические задачи.

Попытки правительственных верхов решить аграрный вопрос и поправить положение пореформенного сельского хозяйства упирались во множество проблем, одной из которых было отношение власти к переселениям крестьян. На этот аспект пореформенной аграрной политики обратили внимание С. Н. Валк⁹¹, а затем В. Г. Чернуха⁹². Растущие крестьянские недоимки, препятствовавшие пополнению бюджета за счет взимания налогов с податного сословия, стали следствием недостаточности крестьянского надела. Исправить ситуацию можно было двумя способами: разрешить переселение крестьян на пустующие казенные земли или предоставить им кредит на покупку земли. Правительство предпринимало попытки разрешить переселенческий вопрос, но в то же время не собиралось поощрять переселения крестьян и создавать у них представление о возможности получить даровой земельный надел. (Подробнее этот вопрос рассматривается в главе 4.)

Еще одним направлением, в котором правительственные верхи предпринимали попытки провести преобразования, стало налогообложение. Необходимость отмены подушной подати как «архаичного атрибута крепостного права» была поставлена в повестку дня еще реформаторами первого поколения. М. М. Сперанский и К. Д. Киселев

⁹⁰ Куломзин Н. А. Пережитое // РГИА. Оп. 1. Д. 192. Л. 46.

⁹¹ Валк С. Н. Внутренняя политика царизма в 80-х и начале 90-х гг. С. 927.

⁹² Барыкина И. Е. Переселенческий вопрос и правительственная политика 1860–70-х гг. в работах В. Г. Чернухи // Гуманитарные исследования в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке. 2015. № 2 (32). С. 50–60.

предлагали в государственной деревне заменить личный налог реальным. Если личный налог взимается с фактически полученного дохода, то реальный — с предполагаемого. В современной России к реальным налогам относятся налог на имущество, на землю, ценные бумаги и т. п. М. М. Сперанский и К. Д. Киселев проектировали в качестве объекта налогообложения землю — «переложение оброка с душ на землю»⁹³.

Этапы обсуждения вопроса о податной реформе в царствование Александра II подробно рассмотрены В. Г. Чернухой⁹⁴. Вследствие Крымской войны Российская империя попала в затяжной финансовый кризис, бюджетный дефицит составлял 800 млн руб. Пополнить казну можно было за счет налогов, бремя которых в первую очередь несло крестьянство. Но после ввода в действие Положений 19 февраля 1861 г., с одной стороны, неуклонно росла недоимка в выкупных платежах и прямых налогах, а с другой — проблема получения окладных сборов и оброчных платежей стала постоянной заботой власти. Самой распространенной мерой частичного погашения недоимки была продажа движимого имущества землевладельца, что приводило к его окончательному разорению и лишало правительство субъекта налогообложения. Перед властью стояла задача найти эффективную систему налогообложения, которая отвечала бы двум условиям: оставила бы дворянство неподатным сословием и сохранила бы в неизменном виде общую сумму собираемых налогов. Несмотря на то, что в европейской экономической науке к этому времени уже был достаточно разработан вопрос о всеобщем налогообложении и введении всесословного подоходного налога, российская власть не решалась включить высшее сословие в число налогоплательщиков. Всеобщий подоходный налог мог бы стать существенным источником доходов бюджета, но правительство не без основания полагало, что эта мера повлечет за собой новую волну требований дворянства о создании представительных учреждений (взамен потерянной неподатным сословием привилегии). Таким образом, проблема подоходного налога имела не только экономический, но и социальный и политический аспекты.

⁹³ Христофоров И. А. Судьба реформы... С. 164.

⁹⁴ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 199–243; Она же. Всеподданнейший доклад П. А. Валуева как источник по истории податной реформы 1872 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 2. Л., 1969. С. 262–269; Она же. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70 г. XIX в.). С. 70–122.

Поиск выхода из сложившегося противоречия между экономической целесообразностью и политическими соображениями привел к неоднократному созданию в 1860–1870-х гг. Податных комиссий. В 1869 г. Податная комиссия опубликовала наконец свой проект. Он состоял в преобразовании личного налога (подушной подати) в реальный, не менял социальный состав налогоплательщиков и тем самым возлагал тяжесть налогового бремени на податные сословия. Это усугубляло и без того нелегкое экономическое положение крестьянства, тем более что в 1867–1868 гг. ряд губерний серьезно пострадали от неурожая и голода.

Правительственные круги решили пойти на компромисс и создать очередную Податную комиссию для рассмотрения и анализа отзывов земских собраний. Такая комиссия была создана в августе 1871 г. под председательством П. А. Валуева для обсуждения целесообразности введения всесословного подоходного налога с политической точки зрения. И на этот раз политические соображения взяли верх над экономической целесообразностью. Комиссия, действовавшая с августа 1871 г. по апрель 1872 г., отказалась от кардинального преобразования системы налогообложения в Российской империи, предложив взамен паллиативные меры.

Отсутствие разработанной правительственной программы способствовало тому, что на втором этапе царствования Александра II начала складываться и программа «попятного движения», пересмотра реформ. Тенденции формирования программы «контрреформ» были выявлены в работах В. Г. Чернухи и Б. В. Ананьича, вскрывших «генетическое происхождение политики самодержавия в 80-х гг.», опиравшейся на идеи, высказанные, но не реализованные в 1860–1870-е гг. и получившие развитие уже в следующее царствование⁹⁵. Борьба в верхних эшелонах власти по вопросу выбора пути развития страны нашла отражение в полемике, развернувшейся в российской публицистике в 1860–1870-х гг. и отмеченной появлением программных публицистических сочинений.

⁹⁵ Ананьич Б. В. Новый курс. «Народное самодержавие Александра III и Николая I» // Власть и реформы... С. 338–346; Чернуха В. Г. Неизвестное публицистическое сочинение А. И. Васильчикова // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1985. Т. 16. С. 202–216; Она же. Борьба в верхах по вопросам внутренней политики царизма (середина 70-х гг. XIX в.) // Исторические записки. Т. 116. М., 1988. С. 161–186; Она же. Правительственная политика в отношении печати... С. 48.

Дефицит возможности обсуждать государственные проблемы в парламентских дискуссиях привел к развитию иной формы выступлений, с помощью которой общественные деятели пытались оказать влияние на правительственную политику и общественное мнение — публицистики. Поводом к началу дискуссии в 1868 г. стала записка псковского губернатора Б.П. Обухова, критиковавшего земство и в противовес ему предлагавшего правительственным кругам «сделать ставку» на поместное дворянство. При этом не все идеи, высказанные в записке, можно назвать строго консервативными, Б.П. Обухов выступил также с критикой круговой поруки и общинного землевладения. Распространение типографских экземпляров этого сочинения среди членов Государственного совета при поддержке начальника III Отделения П.А. Шувалова вызвало озабоченность представителей либерального лагеря, обеспокоенных возможностью реализации этой программы и свертыванием реформ. Для дискредитации идей записки Ю.Ф. Самарин и кн. А.И. Васильчиков издали ее в Берлине со своими комментариями⁹⁶. Реализации программы Б.П. Обухова помешало несколько факторов: публикация его записки, ставившая общество в известность о планах пересмотра реформ, отсутствие средств в казне для оказания финансовой помощи помещикам и нежелание Александра II пойти на политическую уступку дворянству.

В первой половине 1870-х гг. полемику продолжили два сочинения, написанные представителями противоположных политических взглядов по вопросу вектора развития страны. Это работа Р.А. Фадеева «Чем нам быть», отстаивавшая консервативную программу, и сочинение А.И. Васильчикова «Тайная полиция в России», написанное с целью сокрушить «консервативную партию». Оба произведения появились в 1874 г., но если книга Р.А. Фадеева публиковалась в виде статей в газете «Русский мир», то сочинение А.И. Васильчикова в то время так и не увидело свет⁹⁷. В сочинении Р.А. Фадеева была намечена «целостная программа внутренней политики с акцентировкой на социальном вопросе»⁹⁸ — укрепление дворянства с целью превращения его в оплот внутривластной стабильности, социальный слой,

⁹⁶ Русский администратор новейшей школы: Записка псковского губернатора Б. Обухова и ответ на нее. Берлин, 1868.

⁹⁷ В настоящее время сочинение А.И. Васильчикова опубликовано: см. Христофоров И.А. «Аристократическая» оппозиция Великим реформам... С. 320–381.

⁹⁸ Чернуха В.Г. Борьба в верхах по вопросам внутренней политики царизма... С. 163.

способный противостоять демократическим началам и не допустить развития событий по «французскому сценарию» (т.е. Парижской коммуны). Книга вызвала отклики либеральных публицистов — А.А. Суворина, К.Д. Кавелина, Ф.М. Дмитриева, А.И. Кошелева. Споры вокруг программы Р.А. Фадеева были прерваны внешнеполитическими событиями — Балканским кризисом, а затем внимание общества переключилось на Русско-турецкую войну.

Таким образом, программа пересмотра реформ, в центре которой оказалось противостояние всесословности, не была реализована в 1870-х гг. В.Г. Чернуха связывала это с тем, что издержки реформ были еще неочевидны и сам император не собирался противоречить недавно провозглашенному им курсу. Консервативная программа на втором этапе царствования Александра II существовала «как второй план правительственной политики»⁹⁹.

На первый план эта программа вышла уже в период внутриполитического кризиса начала 1880-х гг. Он был вызван целым комплексом причин — Русско-турецкой войной 1877–1878 гг., связанными с военными расходами финансовыми трудностями, нарастанием революционного движения и участвовавшими покушениями на императора. Череда военных неудач способствовала росту оппозиционных настроений внутри страны, отчетливо проявившихся во время судебного процесса над Верой Засулич. Победа над Турцией не смогла укрепить пошатнувшийся авторитет власти из-за пересмотра итогов войны на Берлинском конгрессе. К тому же цена победы оказалась слишком высокой¹⁰⁰. Снова, как и после Крымской войны, раздавалась критика в адрес «несостоятельной» системы управления¹⁰¹. Ответным шагом Александра II стали новые кадровые перестановки: в 1878 г. на посту министра юстиции гр. К.И. Палена сменил Д.Н. Набоков, министра финансов М.Х. Рейтерна — С.А. Грейг, министра внутренних дел А.Е. Тимашева — Л.С. Маков (а в 1880 г. — М.Т. Лорис-Меликов). Принятие Болгарией Тырновской конституции 1879 г., в разработке которой приняли участие российские государственные деятели, также повлияло на оживление конституционных настроений в российском обществе.

⁹⁹ Там же. С. 183.

¹⁰⁰ Степанов В.Л. Цена победы: Русско-турецкая война 1877–1878 гг. и экономика России // Российская история. 2015. № 6. С. 99–119.

¹⁰¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. С. 15.

Хронологические рамки кризиса — с весны 1878 г. до середины 1882 г. — были определены П. А. Зайончковским в специальном исследовании. Существенную особенность этого кризиса историк видел в деятельности экстраординарных органов власти и введении чрезвычайного законодательства, делавшего акцент на административно-полицейских мерах. Переход от регулярного управления к антикризисному произошел в конце марта 1878 г., когда состоялось первое заседание Особого совещания, созданного для борьбы с революционным движением¹⁰². П. А. Зайончковский воссоздал детальную картину деятельности Особых совещаний, созывавшихся на протяжении 1878–1879 гг.¹⁰³, Верховной распорядительной комиссии с февраля по август 1880 г.¹⁰⁴, программу министров внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова¹⁰⁵ и Н. П. Игнатьева¹⁰⁶. Особое внимание П. А. Зайончковский уделил борьбе в правительственных верхах по вопросу введения представительных учреждений и ответственного министерства после 1 марта 1881 г.¹⁰⁷ Выход из кризиса историк связывал с назначением на пост министра внутренних дел Д. А. Толстого, свидетельствовавшим о том, что новый император определился с выбором курса¹⁰⁸.

В период внутривластного кризиса наметилась программа нового этапа преобразований, в центре которых снова оказалась система налогообложения — основа финансового благополучия страны и, следовательно, политической стабильности. 23 марта 1879 г. была образована очередная Податная комиссия, предложившая новый проект подоходного налога. От него освобождались помещики, для которых был предусмотрен личный налог¹⁰⁹. Первым шагом к преобразованию системы прямых налогов должно было стать понижение выкупных платежей, приведенных в соответствие с доходностью земли. Оно открывало дорогу целой серии реформ: давало возможность крестьянам отказаться от надела и выйти из общины,

¹⁰² Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. С. 5.

¹⁰³ Там же. С. 58–147.

¹⁰⁴ Там же. С. 148–229.

¹⁰⁵ Там же. С. 230–299.

¹⁰⁶ Там же. С. 379–472.

¹⁰⁷ Там же. С. 300–378.

¹⁰⁸ Там же. С. 6.

¹⁰⁹ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 240–241.

ограничить или отменить круговую поруку, преобразовать паспортную систему¹¹⁰.

Этот пункт был включен в программу, которую в 1878–1881 гг. Р.А. Фадеев и генерал-адъютант И.И. Воронцов-Дашков изложили в книге «Письма о современном состоянии России. 11–20 апреля 1879 — 6 апреля 1880», сначала анонимно опубликованной в Лейпциге, а затем переизданной несколько раз в России в 1881–1882 гг.¹¹¹ Программа «охранителей» неоднократно оказывалась в поле зрения историков¹¹². «Идеальной формой правления объявлялось “живое народное самодержавие”, организованное земство, способное воплотить “идею единения царя с народом” и признающее “царя царем, а не главой исполнительной власти”»¹¹³. В программе Р.А. Фадеева и И.И. Воронцова-Дашкова идеи самобытного развития России и критика «засилья» бюрократии и просчетов администрации сочетались с перечнем мер по осуществлению намеченных в 1860–1870-х гг. преобразований (как политических, так и экономических): установление единства управления путем создания правительственного кабинета — «кабинетного совета под личным председательством Государя» из «нескольких выдающихся государственных людей»¹¹⁴, приведение выкупных платежей в соответствие с доходностью земли, перевод временнообязанных крестьян на выкуп, увеличение сроков между переделами земли, введение системы доступных кредитов и страхования для крестьян, «правильная, наивозможно упрощенная организация переселения», облегчение аренды земель для крестьянских общин, преобразование волости «во всеобщее учреждение»¹¹⁵.

Некоторые пункты были также включены в антикризисную программу М.Т. Лорис-Меликова, 14 февраля 1880 г. возглавившего Верховную распорядительную комиссию, а 6 августа — Министерство внутренних дел. Во всеподданнейших докладах 11 апреля 1880 г.

¹¹⁰ Самарин Д. Ф. Закон 28 декабря 1881 г. о понижении выкупных платежей // Самарин Д. Ф. Собрание статей, речей и докладов. Т. 1. М., 1903. С. 145.

¹¹¹ Фадеев Р.А. Письма о современном состоянии России 11 апреля 1879 — 6 апреля 1880. СПб., 1881.

¹¹² Афаньич Б.В., Ганелин Р.Ш. Р.А. Фадеев, С.Ю. Витте и идеологические искания «охранителей» в 1881–1883 гг. // Исследования по социально-политической истории России. М., 1971. С. 299–326.

¹¹³ Афаньич Б.В., Чернуха В.Г. Партия контрреформ... С. 30.

¹¹⁴ Фадеев Р.А. Письма о современном состоянии России... С. 102.

¹¹⁵ Там же. С. 107–114.

и 28 января 1881 г. новый министр представил широкую программу осуществления реформ, намеченных, но не доведенных до конца в 1860–1870-х гг.: церковной, податной, паспортной, переселенческой, рабочего законодательства, преобразования местной администрации и законодательства о печати. Обсуждение некоторых преобразований и разработку законопроектов министр внутренних дел предполагал передать в две подготовительные комиссии — административно-хозяйственную и финансовую, в состав которых наряду с чиновниками должны войти представители земских и городских учреждений. Затем разработанные законопроекты передавались в Общую комиссию. Ее состав был шире: помимо членов подготовительных комиссий он включал депутатов, избранных земскими собраниями и городскими думами. Общая комиссия передавала рассмотренный законопроект в Общее собрание Госсовета. Таким образом, в весьма ограниченном виде проектировались две палаты центрального представительного учреждения — нижняя (Общая комиссия) и верхняя (Общее собрание Госсовета)¹¹⁶.

С программой М. Т. Лорис-Меликова перекликалась программа экономической модернизации страны, предложенная Александру II со стороны Н. Х. Бунге в сентябре 1880 г. В нее входили разработка фабрично-заводского законодательства, «пересмотр акционерного законодательства и создание условий для повсеместного учреждения акционерных коммерческих банков», реформирование налоговой системы на основе принципа всесословности, «отмена круговой поруки, пересмотр паспортной системы», «переход от общинного землевладения к подворному», изменения в системе государственного управления¹¹⁷ (созыв комиссий экспертов — зародыш центрального представительного учреждения и создания Кабинета министров).

Препятствием на пути осуществления этой программы стало царевубийство 1 марта 1881 г. Таким образом, главная задача внутренней политики, поставленная в повестку дня во второй половине 1860-х — 1870-е гг. — обеспечение внутривнутриполитической стабильности — оставалась актуальной и в начале царствования Александра III. Вместе с ней были унаследованы и пункты правительственной программы, сформулированные во второй половине царствования Александра II.

¹¹⁶ Эти доклады неоднократно публиковались. См., напр.: *Томсинов В. А.* Конституционный вопрос в России в 60-х — начале 80-х г. XIX в. Приложение: документы. М., 2013. С. 268–285.

¹¹⁷ *Ананьич Б. В., Чернуха В. Г.* Партия контрреформ... С. 32.

Если царствование Александра II представлено в историографии как многофакторное явление, то царствование Александра III традиционно оценивается как период реакции, эпоха контрреформ. Однако современники — публицист К. К. Арсеньев, историк А. А. Корнилов — указывали на неоднозначность внутренней политики Александра III. К этому же выводу приходят современные историки. В. Г. Чернуха в одной из последних работ подчеркнула, что «во внутривластном курсе Александра III можно найти как консервативные, так и либеральные черты», его политика «намного сложнее, чем только консервативная или либеральная»¹¹⁸. В. Е. Андреев полагает, что Александр III «рассматривал свою политику не как попытку ликвидации реформ своего отца <...>, а как попытку их соответствующей корректировки»¹¹⁹. В. В. Тян обратил внимание на преемственность внутренней политики двух царствований — Александра II и Александра III¹²⁰. Эти заключения ставят в повестку дня реконструкцию процесса выбора пути в первой половине 1880-х гг.

Вступая на престол, Александр III испытывал воздействие различных политических и общественных сил. Сторонники решительных действий из консервативного лагеря настаивали на ужесточении режима, но вместе с тем в обществе звучали обращения к монарху с просьбой о милосердии к первомагистрам. Л. Н. Толстой передал Александру III письмо, в котором убеждал молодого императора помиловать цареубийц. Писатель взывал к религиозному чувству верующего человека, напоминая о христианских заповедях милосердия¹²¹. С подобным обращением выступил и религиозный философ В. С. Соловьев, сын историка С. М. Соловьева, преподававшего курс русской истории Александру III в период наследничества. Убежденный монархист В. С. Соловьев дважды — 26 и 28 марта — в ходе своих лекций призывал молодого монарха помиловать убийц Александра II. Он обращался к нравственным основам христианства, догматы которого осуждают любые покушения на человеческую жизнь¹²². Эти лекции вызвали

¹¹⁸ Чернуха В. Г. Император Александр III: Его жизнь и характер, политика и ее оценка... С. 610.

¹¹⁹ Андреев В. Е. Семейный конфликт... С. 17.

¹²⁰ Тян В. В. Эволюция верховной самодержавной власти России (1860-е — 1917 г.)... С. 8.

¹²¹ Толстой Л. Н. Собр. соч.: в 22 т. Т. 18. М., 1984. С. 879–887.

¹²² Щеголев П. Е. Событие 1 марта и Владимир Сергеевич Соловьев // Былое. 1906. № 3. С. 48–55.

широкий общественный резонанс и пристальное внимание Министерства внутренних дел¹²³.

Со стороны либерального и революционного течений раздавались призывы к созыву народного представительства, надежду на который дали события последних дней царствования Александра II. О необходимости защиты прав «отдельных лиц» и «общественных учреждений», участия в принятии государственных решений «живых общественных сил» напомнил молодому монарху в своей речи один из представителей тверского дворянства¹²⁴.

Аналогичные требования выдвигали и деятели революционного движения. 10 марта 1881 г. из подпольной печати вышло письмо Исполнительного комитета «Народной воли», адресованное Александру III. Основная идея послания сводилась к тому, чтобы убедить нового императора пойти на уступки, на которые не решился Александр II. Помимо угрозы нового цареубийства в нем содержались следующие требования:

«1) общая амнистия по всем политическим преступлениям прошлого времени, т. к. это были не преступления, но исполнение гражданского долга;

2) созыв представителей от всего русского народа для пересмотра существующих форм государственной и общественной жизни и перedelки их сообразно с народными желаниями»¹²⁵.

А. Н. Куломзин отмечал в начале марта 1881 г.: «Все надеются на добрые вести во внутренней политике»¹²⁶. Цареубийство стало апогеем нестабильности, дисбаланса общественных отношений. Б. Н. Чичерин выразил общее настроение в письме К. П. Победоносцеву 11 марта 1881 г., оценивая «наследие», которое Александр II оставил своему преемнику: «Вместо подъема мы видим упадок и умственный, и нравственный, и отчасти материальный. Вместо нового благотворного порядка везде ощущается разлад. Повсюду неудовольствие, повсюду недоумение. Правительство не доверяет обществу, общество не доверяет

¹²³ Яценко И. К. Правительственная деятельность Александра III в Гатчине. Исследования и материалы... Л. 26.

¹²⁴ ОР РНБ. Ф. 124. Оп. 2. Д. 231.

¹²⁵ Цит. по: Исполнительный комитет Александру III // Александр Третий: Воспоминания. Дневники. Письма. С. 129.

¹²⁶ Куломзин А. Н. Пережитое. Запись 15 марта 1881 г. // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 189. Л. 40.

правительству. Нет нигде ни ясной мысли, ни руководящей воли»¹²⁷. Перед молодым императором была поставлена задача укрепления государства, обеспечения внутренней стабильности.

Составители манифеста о воцарении Александра III попытались отразить в его содержании эту задачу. Автором Манифеста 1 марта 1881 г. был П. А. Валуев, занимавший в то время должность председателя Комитета министров, в редактировании принимали участие главным управляющий II Отделением СЕИВК кн. С. Н. Урусов, министр юстиции Д. Н. Набоков и государственный контролер Д. М. Сольский¹²⁸. По свидетельству государственного секретаря Е. А. Перетца, «Валуев заготовил проект в том смысле, что задачи нового царствования заключаются в восстановлении порядка, в репрессии за совершенное преступление, одним словом — в реакции. Кроме того, Валуев говорил в своем проекте не о русском народе, а о населяющих Россию народах. Против всего этого возражал Сольский, другие с ним согласились и тогда соединенными силами, наскоро набросали манифест в том виде, как он опубликован»¹²⁹. В итоге в Манифесте говорилось о «попечении о благоденствии, могуществе и славе России»¹³⁰. Е. А. Перетц справедливо заметил, что Манифест, «в сущности, не говорит ничего»¹³¹. Тем не менее спустя тринадцать лет после кончины Александра III помощник министра иностранных дел В. Н. Ламздорф оценил этот акт как программный не только во внутренней, но и во внешней политике. В течение этого времени Российская империя, «сохраняя верность программе, возведенной при восшествии на престол Александра III, трудилась над развитием собственного процветания и силы, делая из них орудие умиротворения» международной политики¹³².

Вопрос внутренней стабильности — политический — был тесным образом связан с экономическим — крестьянским. С. Н. Валк в очерке о внутренней политике Александра III привел факты, свидетельствовавшие о росте недовольства среди крестьян. «В первые дни марта особенно силен был слух, что царь убит помещиками, стремящимися

¹²⁷ Чичерин Б. Н. Задачи нового царствования // К. П. Победоносцев и его корреспонденты: Воспоминания. Мемуары: в 2 т. Т. I. Мн., 2003. С. 101.

¹²⁸ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 148.

¹²⁹ Перетц Е. А. Дневник Перетца Е. А. (1880–1883). М.; Л., 1927. С. 26.

¹³⁰ ПСЗ. Собрание 3-е. Т. 1. № 1. С. 1.

¹³¹ Перетц Е. А. Дневник... С. 24.

¹³² Ламздорф В. Н. Дневник. 1894–1896. М., 1991. С. 76.

к восстановлению крепостного права»¹³³. Не случайно решение этого вопроса стало первоочередной задачей внутренней политики и главным пунктом программы царствования Александра III, обозначенным уже в первых актах — в прилагавшемся к Манифесту о воцарении именном указе Сенату 1 марта 1881 г. говорилось о приведении крестьян к присяге¹³⁴.

Принимая 2 марта 1881 г. членов Государственного совета, молодой император заявил о намерении продолжать политику своего отца и следовать его заветам. 3 марта А. Н. Куломзин записал слухи о намерении Александра III возродить Совет министров и «принимать доклады министров только в Совете в присутствии всех министров»¹³⁵. 4 марта российским дипломатам, представлявшим страну за границей, была разослана циркулярная депеша, в которой говорилось, что император желает сосредоточиться на внутренних делах, в первую очередь на социально-экономических задачах. Все это в глазах общества свидетельствовало о готовности воплотить в жизнь преобразования, намеченные накануне гибели Александра II, и тем самым вывести страну из внутриполитического кризиса. 15 марта А. Н. Куломзин выразил общие настроения записью в дневнике о необходимости создания «однородного правительства». 26 марта, соглашаясь с намеченным курсом, он записывает: «Нынешнее царствование должно неизбежно начаться с широких экономических реформ»¹³⁶.

В апрельском номере «Вестника Европы» за 1881 г. публицист К. К. Арсеньев в разделе «Внутреннее обозрение»¹³⁷ дал характеристику задачам нового царствования¹³⁸. Он выражал надежду на продолжение преобразований, начатых или намеченных в 1860-х гг., указывая, что «традиция реформ передается новому царствованию не затемненной продолжительным перерывом, а обновленной, живою»¹³⁹.

Первостепенной задачей К. К. Арсеньев считал разрешение крестьянского вопроса — «устранение малоземелья, облегчение выкупных платежей», развитие крестьянского самоуправления¹⁴⁰. Не менее

¹³³ Валк С. Н. Указ. соч. С. 926.

¹³⁴ ПСЗ. Собрание 3-е. Т. 1. № 2. С. 1–2.

¹³⁵ Куломзин А. Н. Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 189. Л. 39 об.

¹³⁶ Там же. Л. 40.

¹³⁷ Авторство К. К. Арсеньева установлено по ЭСБЕ. Т. II. СПб., 1890. С. 175.

¹³⁸ Вестник Европы. 1881. Т. 2. Кн. 4. С. 771–785.

¹³⁹ Там же. С. 774.

¹⁴⁰ Там же. С. 777.

важным публицист полагал продолжение судебной реформы («реализацию великого принципа, в силу которого лишение свободы или ограничение прав немыслимо без приговора, произнесенного компетентным судом, с соблюдением гарантирующих личность подсудимого форм и обрядов»¹⁴¹), развитие земского и городского самоуправления, демократизацию образования (отмена Положения о начальных училищах 1874 г.), расширение свободы печати, завершение разработки административной (создание всесословной волости) и податной реформ, намеченных в 1860-х гг., пересмотр уголовного законодательства и законов о раскольниках, решение «питейного вопроса» и вопроса о положении окраин империи. По мнению К. К. Арсеньева, эти задачи тесно связаны между собой, особенно крестьянский, земский и административный вопросы. Публицист акцентировал внимание читателей (среди которых были и представители власти) на том, что преобразовательная работа должна совершаться с «участием общества», т. е. всесторонним обсуждением проектов земствами при условии «гласности совещаний», их освещении в печати¹⁴².

Более реалистичный анализ задач нового царствования был дан И. С. Тургеневым в публикации во французском журнале «La Revue des cours littéraires», № 13 от 26 марта 1881 г. Статья под названием «Alexandre III» не была подписана, авторство было установлено С. П. Струмилиной-Петрашкевич, опубликовавшей перевод на русский язык в 1915 г.¹⁴³ Четкость формулировок и их императивный характер сближают эту статью с публикациями А. И. Герцена в «Колоколе» в начале царствования Александра II. И. С. Тургенев назвал следующие задачи царствования Александра III: уменьшение выкупных платежей, реформа налоговой системы и уничтожение подушной подати, смягчение паспортного режима и основание земельных банков, «поднятие» положения духовенства и облегчение положения раскольников. И. С. Тургенев, так же как и К. К. Арсеньев, отмечал, что «эти реформы, впрочем, уже намечены, вполне подготовлены и давно уже стоят на очереди». Таким образом, в 1881 г. представления о программе нового царствования складывались исходя из незавершенности

¹⁴¹ Там же. С. 778.

¹⁴² Там же. С. 782.

¹⁴³ Тургенев об императоре Александре III // Тургеневский сборник. Тургеневский кружок под руководством Н. К. Пиксанова. Пг., 1915. С. 12–20.

реформ 1860–1870-х гг., а сама программа проектировалась как продолжение заявленных, но неосуществленных преобразований.

Если в отношении переселенческой и податной реформ К. К. Арсеньев и И. С. Тургенев единогласно соглашались с возможностью их проведения, то в отношении будущего конституционной реформы их предположения разнились. И. С. Тургенев не ожидал от Александра III подобного шага: «Те, кто ожидают от нового царя парламентской конституции, скоро потеряют свои иллюзии, мы по крайней мере убеждены в этом». И. С. Тургенев полагал, что самодержец не пойдет на реформы, расширявшие политические и гражданские права и свободы: «Что же касается других вопросов, а именно: свободы печати, завершения судебной реформы, народного образования, упразднения административной ссылки, уничтожения бесславного института полевых жандармов и т. д., то трудно предположить, чтобы он отклонился от системы либеральных повелений, исходящих с высоты трона. Он сможет даровать широкие милости, но никогда не признает за народом права на них. Нельзя даже предположить, чтобы по этим вопросам могли быть созваны какие-либо собрания для обсуждения и совета». Время показало, что писатель не ошибся в своих прогнозах, скорее всего потому, что был хорошо осведомлен о намерениях императора и его ближайшего окружения. Заявления Александра III о том, что он «не охотник до новомодного и крутых переворотов», «признает нужным постепенное развитие и усовершенствование существующего»¹⁴⁴, давало основание предположить, что программа, разработанная в 1860–1870-е гг., не подвергнется кардинальным изменениям.

Общество пыталось определить направление правительственного курса, «гадая» о новых кадровых перестановках. Замена в марте 1881 г. министра просвещения А. А. Сабурова бар. А. П. Николаи и А. А. Ливена, министра государственных имуществ, Н. П. Игнатьевым воспринималась обществом как продолжение политики Александра II и сохранение влияния М. Т. Лорис-Меликова¹⁴⁵. А. Н. Куломзин предполагал, что «если состоятся некоторые назначения, о которых поговаривают, между прочим, Половцова — министром юстиции, то это будет значить, что государь решается вступить на путь реформ, а не реакции»¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Дневник Е. А. Перетца. С. 54.

¹⁴⁵ Там же.

¹⁴⁶ Куломзин А. Н. Пережитое. Запись 24 марта 1881 г. // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 189. Л. 40.

Тревожным сигналом для общества стала отставка М. Т. Лорис-Меликова. К. К. Арсеньев отмечал, что «призыв гр. Лорис-Меликова к власти был началом новой эпохи; вот почему в удалении его от управления думали видеть как бы окончание этой эпохи»¹⁴⁷. Общество волновал вопрос, какая программа придет на смену программе М. Т. Лорис-Меликова, насколько она будет отличаться от нее. На этот вопрос К. К. Арсеньев попытался ответить во внутреннем обозрении «Вестника Европы» в июне 1881 г. на основании Манифеста 29 апреля.

К. К. Арсеньев обращал внимание на то, что в нем говорится, «что не будет допущено правительством, но еще не объясняет, что будет сделано, предпринято им»¹⁴⁸. Дополнением к Манифесту стал циркуляр нового министра внутренних дел Н. П. Игнатьева, изданный 6 мая 1881 г., в день его вступления в должность¹⁴⁹. Подробный разбор этого документа приведен П. А. Зайончковским. Циркуляр разъяснял задачи правительства: искоренение крамолы (с опорой на «общественные силы» страны), пресечение злоупотреблений («хищений»), «водворение порядка и правды» в созданных в царствование Александра II учреждениях «при дружных усилиях правительства и общества», неприкосновенность прав, дарованных земству и городским сословиям, провозглашалась озабоченность правительства положением крестьян и «возможное» «облегчение лежавших на нем тягостей и улучшение его общественного устройства и хозяйственного быта»¹⁵⁰.

Министр также заявлял о намерении «установить правильные способы, которые обеспечили бы наибольший успех живому участию местных деятелей»¹⁵¹. Это заявление было оценено современниками и историками неоднозначно. На сторонников радикальных перемен и активного реформаторства оно произвело «удручающее впечатление»¹⁵². Газета «Голос» оценила этот акт как следование программе М. Т. Лорис-Меликова, намек на содействие общественных сил правительству¹⁵³. К. К. Арсеньев в июне 1881 г., не зная, что последует за циркуляром, полагал, что документ требует дальнейших

¹⁴⁷ Вестник Европы. 1881. Кн. 6. Июнь. С. 799.

¹⁴⁸ Там же. С. 801.

¹⁴⁹ Правительственный вестник. 1881. 6 мая.

¹⁵⁰ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 384–386.

¹⁵¹ Правительственный вестник. 1881. 6 мая.

¹⁵² Дневник Е. А. Перетца. С. 69.

¹⁵³ Голос. 1881. № 125. 7 мая. С. 1.

разъяснений: будут ли привлечены местные деятели к участию в центральном управлении или им придется довольствоваться решением «местных дел»¹⁵⁴. А. А. Корнилов в начале XX в., исходя из мероприятий первого года царствования Александра III, был уверен, что это заявление «знаменовало намерение найти известную, правда, очень скромную, форму участия представителей общества в центральной государственной деятельности»¹⁵⁵. В отличие от К. К. Арсеньева, историк считал, что в циркуляре прямо говорилось о неприкосновенности прав земских и городских учреждений и их восстановлении в объеме 1864 г., особом внимании правительства к крестьянству и принятии мер по облегчению податного бремени, решению вопроса о малоземелье, улучшению сельского общественного устройства и управления. По мнению А. А. Корнилова, Манифест 29 апреля «не означал еще безусловно реакционного направления». В нем «наряду с фразой о неограниченном самодержавии было определено выражено полное уважение великим реформам минувшего царствования и сказано было, что эти реформы не только будут укрепляемы и поддерживаемы, но и развиваемы дальше».

Таким образом, Манифест 29 апреля и циркуляр министра отражали колебания правительственных верхов: с одной стороны, в них не говорилось об отказе от программы, намеченной М. Т. Лорис-Меликовым в конце предыдущего царствования, а с другой — не утверждалось ее продолжение. Поэтому, по словам К. К. Арсеньева, общество осталось «в недоумении»¹⁵⁶. П. А. Зайончковский пришел к справедливому выводу о том, что «правительственная программа изложена в общих туманных фразах»¹⁵⁷.

Обращает на себя внимание, что Н. П. Игнатьев сначала намеревался представить правительственную программу в инновационной форме и составил проект «программного документа», очевидно, в форме заявления от всех министерств. Этот проект подвергся редактированию со стороны К. П. Победоносцева, который считал, что выбранная новым министром форма «небывалая и едва ли приличная», поскольку подразумевает ответственность власти за свои слова, поэтому задачи

¹⁵⁴ Вестник Европы. 1881. Кн. 6. Июнь. С. 802.

¹⁵⁵ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. С. 738–739.

¹⁵⁶ Вестник Европы. 1881. Кн. 6. Июнь. С. 803.

¹⁵⁷ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 386.

правительства должны быть изложены в форме циркуляра МВД в качестве указания губернаторам¹⁵⁸.

Следующим шагом стало высочайшее повеление, подписанное Александром III 20 мая. Оно не было предано гласности именно из опасения вызвать необоснованные надежды в обществе. Однако в высочайшем повелении намечалась комплексная программа реформ, поставленных в повестку дня еще в предшествующее царствование. В нем дословно повторялись меры, предложенные министром финансов А. А. Абазой сначала в октябре 1880 г., а затем 30 марта 1881 г.: предоставить министрам внутренних дел и финансов в сжатые сроки разработать и внести в Государственный совет «соображения по вопросам»: 1) об облегчении существующего порядка выхода крестьян из общества и перечислении из одного общества в другое; 2) об отмене стеснений крестьян при отлучках из общества; 3) об облегчении или отмене круговой поруки, «без нарушения, впрочем, основ общинного владения»; 4) о дозволении сельским обществам отказываться от владения участками выкупленной земли с передачей этих участков в казну; 5) об облегчении нотариального порядка и издержек при оформлении крестьянами сделок по покупке земли; 6) об условиях предоставления малоземельным крестьянам казенных земель; 7) об облегчении для крестьян возможности пользоваться кредитами при покупке земель¹⁵⁹.

В свою очередь, министр финансов процитировал резолюцию Податной комиссии 1879 г. об экономических выгодах уменьшения выкупных платежей: «приведение выкупных платежей в соразмерность с доходностью земли открыло бы возможность дозволить крестьянам в случаях, когда они найдут для себя выгодным, отказываться от пользования землею, ограничить или даже вовсе отменить круговую поруку, устранить стеснения для правильного развития экономических сил государства, проистекающих от нынешней паспортной системы и правил для выхода крестьян из общества и приписки на новых местах водворения»¹⁶⁰. Таким образом, понижение выкупных платежей открывало путь преобразованиям, необходимым для дальнейшего экономического развития. Однако объявлять широко намеченную программу

¹⁵⁸ Там же. С. 384.

¹⁵⁹ Всеподданнейший доклад 20 мая 1881 г. (с резолюцией Александра III: «Согласен») // РГИА. Ф. 1181. Оп. I. (Т. XVI). Д. 28^а. 1881 г. Л. 225 — 226 об.

¹⁶⁰ Представление министра финансов в Департамент окладных сборов от 30 марта 1881 г. № 1540 // РГИА. Ф. 1181. Оп. I. (Т. XVI). Д. 28^а. 1881 г. Л. 13.

правительственные верхи не собирались, опасаясь, что это может вызвать возмущение в цензовом обществе и среди крестьян. Об этом свидетельствует разговор, состоявшийся 20 мая 1881 г. между Александром III, государственным секретарем Е. А. Перетцем и министром внутренних дел Н. П. Игнатьевым. Они пришли к заключению, что замалчивать мероприятия правительства нельзя, поэтому было решено дать в «Правительственный вестник» объявление о том, в каком состоянии находится вопрос о понижении выкупных платежей¹⁶¹. В июне последовал созыв «сведущих людей», таким образом, спустя месяц после издания циркуляра Н. П. Игнатьев приступил к осуществлению заявленного им «живого участия представителей местного общества»¹⁶².

15 января 1882 г. К. Д. Кавелин в письме к Д. А. Милютину с воодушевлением описывает впечатления от мероприятий первого года нового царствования: «Несмотря на хаос, полную безурядицу, полное отсутствие ума, энергии, знания и таланта в высших правительственных сферах, время, которое мы переживаем, представляет огромный интерес. Русское общество, сверху до низу, видимо, помимо невозможного правительства, перерождается, приучается самостоятельно мыслить и ни на кого, кроме самого себя, не надеяться и не рассчитывать. Почти все убеждены, что самодержавие кончило свои дни. Я принадлежу к немногим единицам, которые думают, что не самодержавие, а органы и способы его действия окончательно отжили свой век и должны быть радикально реформированы, заменены совершенно иными, соответственно более зрелому гражданскому возрасту России, более сложным и тонким потребностям.

Но вопрос в том, способны ли это понять теперешние представители самодержавия?»¹⁶³

А. Н. Куломзин, подводя итоги первым мероприятиям царствования Александра III, отметил созыв экспертов для обсуждения вопроса о понижении выкупных платежей, создание Крестьянского банка, «постановку вопроса» о переселенческой политике. А. Н. Куломзин полагал, что «лето 1881 и последующая зима 1881/82 гг. были краткою эпохою осуществления гр. Игнатьевым, при содействии Островского [министра государственных имуществ. — И. Б.] и Бунге, программы,

¹⁶¹ Дневник Е. А. Перетца С. 78–79.

¹⁶² Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. С. 739.

¹⁶³ Из писем К. Д. Кавелина к гр. Д. А. Милютину. 1882–1884 гг. // Вестник Европы. 1909. Т. 1. С. 9.

нашедшей свое выражение в письмах известного славянофила Фаддеева». Конец осуществлению этой программы, по его мнению, положила идея созыва Земского собора¹⁶⁴. Попытка реализовать ее привела к отставке Н. П. Игнатьева в мае 1882 г. и приходу к руководству МВД Д. А. Толстого. С А. Н. Куломзиным был согласен и А. А. Корнилов, считая, что с приходом Д. А. Толстого «стал явственно определяться правительственный курс, которого Александр III придерживался уже до конца жизни и который сообщил ярко реакционную окраску всему его царствованию»¹⁶⁵.

Подробный анализ мероприятий политики Александра III был дан К. К. Арсеньевым спустя два месяца после кончины монарха, в декабре 1894 г., в некрологе, помещенном в «Вестнике Европы»¹⁶⁶. Он выделил в царствовании Александра III период «непосредственного продолжения предшествовавшей эпохи», когда наряду с подавлением оппозиционных выступлений были решены задачи, обозначенные в статье И. С. Тургенева. Главными мероприятиями этого периода стали понижение выкупных платежей и отмена подушной подати, изменения в налогообложении, учреждение Крестьянского поземельного банка, облегчение положения раскольников. Все названные преобразования были проведены в 1882–1885 гг. Последними «волнами» этого преобразовательного движения К. К. Арсеньев назвал закон 3 июня 1886 г. о фабричной работе и закон 13 июля 1889 г. о переселениях.

Таким образом, можно говорить о том, что задачи внутренней политики, поставленные в повестку дня в 1860-х гг. и направленные на поиск «рецептов» политической стабильности, сохранили свою актуальность в первой половине 1880-х гг. К 29 апреля 1881 г. определился главный вектор царствования Александра III — сохранение порядка. Пути достижения этой цели были сформулированы в предшествующее царствование и как программные задачи продолжали оставаться в повестке дня в начале царствования Александра III. Поэтому мероприятия первой половины 1880-х гг. были проведены в русле программы, намеченной в 1860–1870-х гг. Не вся намеченная программа была реализована, осуществлены были лишь те пункты, которые с прагматической точки зрения способствовали укреплению стабильности.

¹⁶⁴ Куломзин А. Н. Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 189. Л. 129 об.

¹⁶⁵ Корнилов А. А. Курс истории России XIX века. С. 757.

¹⁶⁶ Арсеньев К. К. За четверть века (1871–94). С. 600–615.

§ 3. Правительственная программа второй половины 1880-х — начала 1900-х гг.

Во многом в силу того, что на разработку правительственной программы царствования Александра III влияли две противоположные тенденции — продолжение «Великих реформ» и стремление к их пересмотру, она формировалась в течение длительного времени, складывалась «тяжело и медленно»¹⁶⁷ и определилась лишь к 1886 г. Этот факт отметил К. Д. Кавелин в письме Д. А. Милютину 13 апреля 1884 г.: «Сам Государь лицо для меня весьма загадочное и, думаю, далеко еще не выяснившееся. Слежу с жадным вниманием за всем, что может пролить на него некоторый свет <...> и пока, должен сказать, не могу составить себе определительного и ясного суждения, какое я имел и имею о Николае I и Александре II»¹⁶⁸.

После того как самодержавная власть к середине 1880-х гг. исчерпала с ее точки зрения потенциал такого фактора сохранения порядка, как продолжение преобразований предыдущего царствования, сформировалась вторая часть программы царствования Александра III, ориентированная на создание государства с сильной центральной властью и развитой централизованной экономикой. Немаловажную роль в смене программных тезисов сыграло мировоззрение монарха, формирование которого как государственного деятеля пришлось на вторую половину 1860-х гг., когда происходило замедление реформ и начали проявляться их издержки.

В 1860–1870-х гг. прозвучали идеи, заложившие основы курса на пересмотр либеральных преобразований путем укрепления центральной власти. Назначение Д. А. Толстого в мае 1882 г. министром внутренних дел стало для современников сигналом к началу осуществления этой программы. Недаром М. Н. Катков, приветствуя кадровые перестановки в МВД, писал: «Имя гр. Толстого само по себе есть уже манифест и программа»¹⁶⁹. Несмотря на то что новый министр при вступлении в должность не разработал программных документов, он поддерживал идеи сословности, жесткого контроля МВД над общественным движением и прессой, свертывания преобразований

¹⁶⁷ Чертуха В. Г. Александр III: Его жизнь и характер, политика и ее оценка... С. 35.

¹⁶⁸ Из писем К. Д. Кавелина к гр. Д. А. Милютину. 1882–1884 гг. С. 24.

¹⁶⁹ Московские ведомости. 1882 г. 3 июня.

предыдущего царствования. Он был также известен своей настойчивостью, так что и сторонники, и противники видели в нем фигуру, способную изменить политический вектор. Эти предположения новый министр оправдал активным наступлением на оппозиционную прессу и революционное движение.

Конкретные меры Д. А. Толстой предложил в 1886 г., но уже к этому времени постепенно, но неуклонно происходило смещение правительственного курса в сторону укрепления вертикали власти. В Коронационном манифесте 15 мая 1883 г. провозглашались задачи царствования: «умиротворение всего смятенного», «укрепление порядка и правды в делах», «утверждение в каждом звании верности долгу и закону», «охранение предоставленных каждому прав и всеобщей безопасности»¹⁷⁰.

В духе Коронационного манифеста был составлен антикризисный план, изложенный генерал-адъютантом О. Б. Рихтером во всеподданнейшей записке 26 марта 1883 г.¹⁷¹ Этот документ был опубликован современным историком В. Л. Степановым в журнале «Источник»¹⁷². О. Б. Рихтер, наряду с К. П. Победоносцевым и И. И. Воронцовым-Дашковым, пользовался особым доверием императора, назначившего генерал-адъютанта командующим Императорской главной квартирой, учреждением, выполнявшим личные приказания и распоряжения монарха. Он хорошо знал слабые места Александра III и сыграл на прямолинейности императора, показывая себя человеком, не страшившимся говорить правду. Эпиграфом к записке генерал-адъютант поставил русскую пословицу «Хлеб да соль ешь, правду-матку режь». Горькие истины, о которых О. Б. Рихтер докладывал императору, заключались в тяжелом положении России, в первую очередь экономическом. Оно усугублялось «гнетом бюрократии», занятой не важными государственными вопросами, а «ежедневною мелочною канцелярскою работою». Между тем именно решение насущных вопросов способно вывести страну из кризиса. Антикризисная программа О. Б. Рихтера намечала три направления: экономическое, административное и сословное.

В экономической сфере болевыми точками являлись финансовая зависимость от германских банков, бедность помещичьих и крестьянских хозяйств, малоземелье «несмотря на обширные незаселенные

¹⁷⁰ ПСЗ. Собрание 3-е. Т. 3. № 1583. С. 235.

¹⁷¹ ГА РФ. Ф. 677. Оп. 1. Д. 559. Л. 1–4.

¹⁷² «Дабы успокоить умы, возбудить интересы...» // Источник. 1993. № 1. С. 35–38.

пространства», круговая порука и отсутствие центрального органа власти, координирующего деятельность всех экономических субъектов. О. Б. Рихтер возвращается к вопросу, поставленному в повестку дня еще в 1856 г., но отложенному, — об учреждении Министерства земледелия, промышленности и торговли. Важным аргументом, по мнению О. Б. Рихтера, является иностранный опыт — наличие такого министерства «во всех образованных странах»¹⁷³.

В административной сфере О. Б. Рихтер также выдвигает идею, находившуюся в центре обсуждения в течение всего XIX в., — единство и децентрализация управления в целях повышения его эффективности. Единство должно обеспечиваться правительственной программой, разработка которой является задачей центральных органов власти. Ее исполнение также контролируется центром. В записке О. Б. Рихтера содержится намек на необходимость однородного правительства: «Задача состоит в том, чтобы верно сгруппировать административные центры, т. е. составить их из возможно однородных частей». Административным единицам (преобразованным в воеводства или наместничества), по мысли О. Б. Рихтера, следует «предоставить широкую самостоятельность». Местная администрация должна опираться на дворянские органы местного самоуправления — «совет из местной дворянской земской интеллигенции». Его представителей О. Б. Рихтер предлагает «причислить» к Государственному совету «для освещения вопросов, окончательно решаемых этим высшим государственным учреждением». Таким образом, местные советы будут «поставлять» государственных деятелей, обеспечивая властные структуры кадрами. О. Б. Рихтер отходит от традиционного представления о привлечении к государственной деятельности преимущественно лиц, получивших военное образование, говоря о необходимости подготовки профессиональных администраторов.

Очевидно, что О. Б. Рихтер видел представительные органы — и местные, и центральный — исключительно дворянскими по своему составу. Сословный вопрос (третий пункт программы), состоял в сохранении привилегированного положения дворянства как «ближайшей опоры Трона». Для этого нужно не только привлечь дворян к государственному управлению, но и сделать высшее сословие замкнутой кастой, совершенно закрыв в него доступ представителям других страт¹⁷⁴.

¹⁷³ «Дабы успокоить умы, возбудить интересы...» // Источник. 1993. № 1. С. 36.

¹⁷⁴ Там же. С. 37.

Командующий Императорской главной квартирой приурочил подачу своей записки к коронации Александра III. Судя по резолюции императора, тот передал записку министру внутренних дел Д. А. Толстому, чтобы затем обсудить ее с ним. К этому времени у Александра III уже сложилось мнение о невозможности учреждения в России однородного правительства и центрального представительства, Д. А. Толстой был яростным противником конституционализма, так что второй пункт записки вряд ли подлежал обсуждению. Но в остальном программа, намеченная О. Б. Рихтером, реализовывалась в царствование Александра III в мероприятиях текущей политики. Сословный вопрос решался созданием института земских начальников, была предпринята попытка осуществить переселенческую реформу, учреждены Крестьянский и Дворянский банки, финансовая политика переориентировалась с Германии на Францию, начался бурный промышленный подъем.

Мысль о том, что государство так и не вышло из кризиса за прошедшее с начала царствования время, звучит и в статье А. Д. Пазухина «Современное состояние России и сословный вопрос», изданной в 1885 г. сначала в журнале «Русский вестник», а затем отдельной брошюрой¹⁷⁵. Ее идеи были созвучны позиции Александра III и его ближайшего окружения. Реформы внесли «дезорганизацию в страну», но переходное состояние после отмены крепостного права закончилось и нужна новая правительственная программа на следующий период — «современное состояние России». Ее отсутствие — «быстрая смена правительственных систем» — приводит к тому, что «все общественные элементы находятся в брожении», «верховная власть» «теряет устойчивость»¹⁷⁶. Прочность центральной власти и «строго дисциплинарный порядок государственного управления»¹⁷⁷ А. Д. Пазухин связывает с укреплением власти на местах, предлагая начать выстраивать вертикаль снизу, положив в ее основание «земско-сословную организацию»¹⁷⁸. Он формулирует главные мероприятия новой правительственной программы как пересмотр Земского и Городового положений, замену в них бессословного начала «представительством от сословий»¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Пазухин А. Д. Современное состояние России и сословный вопрос. М., 1886.

¹⁷⁶ Там же. С. 6.

¹⁷⁷ Там же. С. 46.

¹⁷⁸ Там же. С. 49.

¹⁷⁹ Там же. С. 59.

В декабре 1886 г. Д. А. Толстой изложил программу пересмотра реформ 1860–1870-х гг., которая сводилась к созданию административных органов управления крестьянскими делами, ограничению роли земского и городского самоуправления, усилению административного контроля над ним и расширению участия дворянства, пересмотру судебной реформы 1864 г., передаче дел по маловажным поступкам «от судебных установлений» в ведение учреждений, «находящихся в непосредственной связи с административной властью»¹⁸⁰.

Первым шагом по осуществлению этой программы стало введение института земских начальников 12 июля 1889 г. Вслед за ним были приняты новое Земское положение (12 июня 1890 г.) и новое Городовое положение (11 июня 1892 г.). К 1892 г. завершилась серия государственных преобразований, связанных с пересмотром реформ 1860–1870-х гг., вошедших в отечественную историографию как контрреформы. Они являлись свидетельством «попятного движения», отступления от курса, обозначенного Великими реформами. Однако ко времени осуществления этой программы ее идеологи — К. П. Победоносцев, Д. А. Толстой, А. Д. Пазухин — уже сошли с политической арены, поэтому кардинального отказа от реформ 1860–1870-х гг. не произошло. Б. В. Ананьич пришел к выводу, что, несмотря на значительное сокращение состава городских дум и ограничения их прав, правительству не удалось «коренным образом изменить природу городского самоуправления», упразднить земства и повлиять на оппозиционные настроения земских учреждений¹⁸¹, «сокрушить судебные уставы»¹⁸². Тем не менее В. Г. Чернуха подчеркивала, что в результате этих преобразований Россия сошла с пути, намеченного Великими реформами, и отмечала, что «довольно цельная программа, начавшая было осуществляться, в очередной раз сначала затормозилась, а затем и вовсе остановилась»¹⁸³.

Переход в середине 1886 г. от одного этапа правительственной программы к другому объясняет положение Н. Х. Бунге в министерском корпусе. К 1886 г. Н. Х. Бунге оставался в министерском корпусе единственным деятелем 1860-х гг. Б. В. Ананьич считал его положение

¹⁸⁰ *Ананьич Б. В.* Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 355.

¹⁸¹ Там же. С. 356.

¹⁸² Там же. С. 356–357.

¹⁸³ Из личного архива В. Г. Чернухи.

«парадоксальным», поскольку Н. Х. Бунге разделял взгляды сторонников реформ 1860-х гг., но получил должность в связи с изданием Манифеста 29 апреля 1881 г. и последовавшим за ним выходом в отставку либерального министра А. А. Абазы (помощником которого он был). В. Г. Чернуха отмечала, что «самый факт наличия в министерской среде 1880-х гг. либерального деятеля эпохи реформ, настоящего “шестидесятника”, человека, участвовавшего в разработке крестьянской и податной реформ, профессора политической экономии и полицейского права, участника многих либеральных акций предшествующего времени, характеризовал противоречивость ситуации»¹⁸⁴. Б. В. Ананьич объяснял сохранение Н. Х. Бунге в министерском корпусе тем, что он «показал себя человеком, склонным к компромиссам»¹⁸⁵. В. Г. Чернуха видела причину в позиции Александра III, который «не боялся сохранять антиподов — Н. Х. Бунге и Д. А. Толстого, — ибо был совершенно уверен в своем праве и назначать, и отстранять министров, нисколько не боясь, как его преемник, что кто-либо из бывших бюрократов может “заслонить” фигуру самодержца»¹⁸⁶. В свете продолжения правительственной программы 1860–1870-х гг. в начале царствования Александра III сохранение фигуры Н. Х. Бунге свидетельствует о следовании в этот период программе 1860–1870-х гг., а его отставка — о переходе к новой правительственной программе.

Н. Х. Бунге противостояли фигуры К. П. Победоносцева и М. Н. Каткова. Их экономическую программу, основанную на поддержке правительством тех отраслей экономики, в которых оно было заинтересовано, подробно рассмотрел Б. В. Ананьич¹⁸⁷. По меткому замечанию В. Г. Чернухи, Александр III выбрал путь отделения экономики от политики, при сохранения единовластия в обеих сферах¹⁸⁸. Немаловажным фактором явилась деятельность К. П. Победоносцева, проводившего свою политическую линию на «безусловное самодержавие царской власти», «ником и ничем не ограничиваемое». В то же

¹⁸⁴ Там же. С. 142.

¹⁸⁵ Ананьич Б. В. Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая I... С. 349.

¹⁸⁶ Чернуха В. Г. Император Александр III: Его жизнь и характер, политика и ее оценка... С. 599–613.

¹⁸⁷ Ананьич Б. В. Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая I... С. 348.

¹⁸⁸ Из личного архива В. Г. Чернухи.

время, опасаясь оппозиционных настроений дворянства, он «в качестве противовеса» готов был поддерживать торгово-промышленную буржуазию, в то время еще далекую «от каких-либо притязаний на политическую власть»¹⁸⁹.

В январе 1887 г. Н. Х. Бунге сменил известный ученый, профессор механики И. А. Вышнеградский, близкий по взглядам к М. Н. Каткову. И. А. Вышнеградский попытался «приспособить экономическую политику к общеполитической доктрине царствования Александра III». Это проявилось в усилении государственного вмешательства в экономику, в ужесточении рабочего законодательства, в поддержке консервативных начал в аграрной политике¹⁹⁰. Ю. Б. Соловьев, проводя отличие между экономической политикой Н. Х. Бунге как реформатора и И. А. Вышнеградского как сторонника охранительного курса, отмечал, что «по законам, которым руководствовался Н. Х. Бунге, выходило, что свобода действий царизма в экономической области строго ограничена», а от И. А. Вышнеградского охранители ожидали, что, «создав нечто совершенно самобытное в экономической сфере, он прежде всего избавит самодержавие от необходимости и здесь считаться с какими-то законами, чем-то себя ограничивать, что он сделает самодержавие таким же всемогущим в экономической жизни, каким оно было в политической»¹⁹¹. Так сложились экономическая политика царствования Александра III и внешнеполитическая доктрина — «укрепление самодержавной власти с помощью развития национальной промышленности»¹⁹².

В черновиках В. Г. Чернухи имеется справедливое замечание о том, что пересмотру и контрреформированию в 1881–1894 гг. подверглись завершенные в 1860-х гг. преобразования, породившие новые экономические и политические проблемы, а те сферы, в которых реформы были намечены, но не завершены, преобразовывались в духе царствования Александра II. Такое сочетание во внутренней политике 1881–1894 гг. либеральных и консервативных тенденций дало основание А. Н. Куломзину заявить, что «политика Александра III», т. е. правительственная программа, «не ясна для императора в ее магистральном

¹⁸⁹ Валк С. Н. Внутренняя политика царизма в 80-х и начале 90-х гг... С. 916.

¹⁹⁰ Ананьич Б. В. Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 354.

¹⁹¹ Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX в. С. 86.

¹⁹² Ананьич Б. В., Чернуха В. Г. Партия контрреформ... С. 31.

направлении»¹⁹³. Эта характеристика в большей степени отражает внутреннюю политику первой половины царствования. Во второй половине отчетливо прослеживается вектор «усиления центральной и местной правительственной власти» и «недоверия к силам общества»¹⁹⁴.

Лакмусовой бумажкой эффективности внутренней политики, ее «выразительным итогом» (по замечанию Б. В. Ананьича) стал голод 1891–1892 гг., последствия которого можно сравнить с последствиями Крымской и Русско-турецкой (1877–1878) войн, обнаруживших кризисное состояние российской политической и экономической системы.

В целях борьбы с голодом было решено повторить опыт 1868 г. и создать комитет для помощи пострадавшим губерниям, назначив председателем вел. кн. Николая Александровича, будущего Николая II. Но испытанный способ на этот раз не сработал: масштабы катастрофы были гораздо больше, члены комитета не избежали обвинения в коррупции. Помощник министра иностранных дел В. Н. Ламздорф 25 ноября 1891 г. передал в своем дневнике общее настроение по поводу работы комиссии: «<...>нет никакого контроля над расходованием собранных сумм, и в разных местах совершены значительные растраты. <...>назначение великого князя наследника председателем комитета, которому поручено помогать населению, пострадавшему от голода, не будет иметь другого практического результата, кроме того что оно снимает ответственность с министра внутренних дел Дурново с его присными, перекладывая на голову его императорского высочества значительную часть нареканий, вызываемых недостаточностью помощи, частыми растратами и всякого рода ошибками, наделанными администрацией»¹⁹⁵. Отказ самодержавной власти от проведения преобразований, направленных на создание прочной экономической базы путем широкого развития производительных сил страны (внедрения доступной кредитной системы, поддержки переселенческого движения, проведения налоговой и паспортной реформ и т. п.) — из-за боязни политических последствий — привел к тому, что государственный механизм не смог быстро и эффективно справиться с неурожаем и голодом.

Масштабное стихийное бедствие показало, что экономическое развитие не может быть обособлено от политической модернизации. «Как

¹⁹³ Куломзин А. Н. Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 149. Л. 116.

¹⁹⁴ Александр III Александрович // Военная энциклопедия. Т. 1. М., 1911. С. 279.

¹⁹⁵ Ламздорф В. Н. Дневник. 1891–1892. С. 207–208.

и поражение в Крымской войне, голод 1891–1892 гг. еще раз напомнил миру об отсталости России, о необходимости радикальных преобразований не только в сфере экономики, но и в системе государственного управления»¹⁹⁶. Это событие должно было дать импульс разработке новой правительственной программы, что и было сделано Н. Х. Бунге в «Загробных заметках»¹⁹⁷. Историю создания записки реконструировал Л. Е. Шепелев¹⁹⁸, благодаря ему же появилась публикация окончательного текста¹⁹⁹. Л. Е. Шепелев установил, что министр начал работу над запиской в 1885 г., предполагая познакомить с ней Александра III. Однако затем Н. Х. Бунге, судя по всему, отказался от этой идеи, но работу над запиской продолжал до середины 1890-х гг., придав ей вид политического завещания, предназначенного для следующего монарха.

Н. Х. Бунге дал подробный анализ правительственной программы царствования Александра III, выделив в ней внешнеполитический аспект и ключевые пункты внутренней политики — экономическое развитие и поиск путей достижения внутренней стабильности, — а затем предложил свою программу политических преобразований. Историки отметили ее уникальность — целостность и широкий спектр проектируемых реформ²⁰⁰. Центральное место в программе Н. Х. Бунге занимали реформы системы государственного управления. Следующим пунктом программы стали экономические преобразования, основанные на развитии частной инициативы. Н. Х. Бунге предлагал завершить намеченные в 1860–1870-х гг. реформы: переход от общинного землевладения к частному, развитие поземельного кредита и переселенческого движения. Улучшение благосостояния «сил народа» Н. Х. Бунге видел в развитии фабричного законодательства. В национальном вопросе он был сторонником интеграции национальных меньшинств в состав титульного русского населения.

Воцарение нового монарха — Николая II — традиционно всколыхнуло новую волну ожиданий обновления политической и экономической

¹⁹⁶ *Ананьич Б. В.* Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 358.

¹⁹⁷ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 4.

¹⁹⁸ *Шепелев Л. Е.* «Загробные заметки» Н. Х. Бунге // Археографический ежегодник за 1969 г. М., 1971. С. 242–246.

¹⁹⁹ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге // Судьбы России... С. 216–283.

²⁰⁰ *Ананьич Б. В., Чернуха В. Г.* Партия контрреформ... С. 32–34.

жизни. А. А. Игнатьев вспоминал, что «все мы с трепетом ждали лучшего от нового молодого царя и радовались каждому его жесту, усматривая в этом если не начало новой эры, то во всяком случае разрушение гатчинского быта, созданного Александром III»²⁰¹. Со стороны земств в 1894–1895 гг. последовала новая адресная кампания, в адресах выдвигались задачи новой правительственной программы: развитие просвещения, гласности, расширение прав и свобод личности, развитие земского самоуправления и создание центрального представительного учреждения, усовершенствование системы высших органов государственного управления, решение назревших экономических вопросов²⁰². Анализируя эту программу, земский деятель Д. И. Шаховской отмечал, что поток адресов и звучавшие в них между строк ожидания конституции Николай II мог бы «прекратить определением своей положительной программы»²⁰³. Однако процесс ее формирования, как и в предыдущее царствование, занял много времени и продлился до начала следующего столетия, тогда как о выбранном курсе молодой император заявил сразу.

И в манифесте о воцарении, и на приеме депутатов 17 января 1895 г., и спустя два года в коронационных манифестах Николая II звучала мысль не о новом приступе к реформам, а о продолжении программы второй половины предыдущего царствования: исполнении «заветов» Александра III²⁰⁴, «неуклонном продолжении» «дела строения Земли Русской и укрепления в ней веры, добрых нравов и истинного просвещения»²⁰⁵. Немаловажную роль в определении курса нового царствования сыграл К. П. Победоносцев, направивший молодому монарху записку о необходимости сохранения самодержавия (опубликованную и подвергнутую научному анализу Ю. Б. Соловьевым)²⁰⁶. Доказывая, что самодержавная власть «есть залог внутреннего спокойствия», «существенное условие национального единства и политического могущества» России, К. П. Победоносцев убеждал Николая II

²⁰¹ Игнатьев А. А. Пятьдесят лет в строю: в 2 т. Т. 1. Кн. 1–3. М., 1989. С. 69.

²⁰² Мирный С. (Шаховской Д. И.) Адресы земств 1894–1895 гг. и их политическая программа. Женева, 1896.

²⁰³ Там же. С. 6.

²⁰⁴ ПСЗ. Собрание 3-е. Т. 14. № 11014.

²⁰⁵ ПСЗ. Собрание 3-е. Т. 16. № 12936.

²⁰⁶ Соловьев Ю. Б. Начало царствования Николая II и роль Победоносцева в определении политического курса самодержавия // Археографический ежегодник за 1972 г. М., 1974. С. 311–318.

в том, что российская система государственного управления «представляет все желательные гарантии общественного порядка и свободы личности в рамках закона»²⁰⁷. Заявляя о необходимости сохранения существующей политической системы, К. П. Победоносцев не предлагал «положительной программы», и вопрос о ее разработке оставался в повестке дня.

Процесс формирования программы царствования Николая II был реконструирован в работах Б. В. Ананьича²⁰⁸. Программа Н. Х. Бунге не была реализована в конце XIX в., но главный вектор — развитие экономики в качестве основы стабильности, в т. ч. и внутривнутриполитической, — был выделен самодержавной властью и получил дальнейшее развитие в программе С. Ю. Витте как курс на ускоренное экономическое развитие и создание собственной национальной промышленности. Б. В. Ананьич показал, что экономическая программа С. Ю. Витте «приобрела отчетливые формы» к концу 1890-х гг. и была изложена во всеподданнейшем докладе «О необходимости установить и затем неуклонно придерживаться определенной программы торгово-промышленной политики империи»²⁰⁹, и проанализировал ее результаты: «Россия приблизилась к уровню промышленно развитых стран, однако не догнала их»²¹⁰. Восприняв магистральное направление программы Александра III — отделение экономики от политики — Николай II продолжил экономическое направление. Закономерно, что в конце XIX в. реформаторская инициатива сосредотачивается в Министерстве финансов. При этом МВД, в ведении которого оставались аграрные вопросы, неспешно проводило в усеченном виде неоконченные реформы 1860–1870-х гг.: вносило некоторые усовершенствования в организацию переселений, вводило утвержденные 3 июня 1894 г. новые паспортные правила, обсуждало вместе с Министерством финансов судьбу общины²¹¹. Николай II унаследовал характерную особенность политической программы Александра III — ее противоречивость. Не случайно,

²⁰⁷ Соловьев Ю. Б. Начало царствования Николая II и роль Победоносцева в определении политического курса самодержавия... С. 317–318.

²⁰⁸ См., напр.: Ананьич Б. В. Россия перед революцией. 1895–1904 гг. // Кризис самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1984. С. 11–154; Он же. Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 364–416.

²⁰⁹ Ананьич Б. В. Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 374–375.

²¹⁰ Там же. С. 376.

²¹¹ Там же. С. 378–383.

разбирая мероприятия внутренней политики 1894–1899 гг., С. С. Ольденбург отметил, что в этот период происходило «совмещение традиции двух последних царствований»²¹².

Вопрос о политической модернизации был снова поставлен в повестку дня уже в начале XX в., когда мировой экономический кризис 1900–1903 гг., демографический подъем в России и рост крестьянского движения вновь напомнили о необходимости пересмотра задач правительственной программы. С конца 1890-х гг. их разработка шла параллельно в двух ведомствах — Министерстве финансов и МВД, основным дискуссионным вопросом была аграрная политика. В 1902 г. МВД возглавил В. К. Плеве, главный оппонент С. Ю. Витте. Анализируя предлагаемые ими проекты правительственной программы, Б. В. Ананьич отметил, что коренным отличием стал вопрос о созыве центрального представительного учреждения: если С. Ю. Витте предлагал провести политическую реформу, намеченную в царствование Александра II, то В. К. Плеве полагал, что возможно совместить политическое обновление и сохранение самодержавия. В этом отношении его вариант был ближе Николаю II²¹³.

Программа Николая II определилась к 1903 г., на этот раз большую роль в ее разработке наряду с В. К. Плеве играл В. П. Мещерский²¹⁴. Сигналом появления новой политической программы стала речь императора 30 августа 1902 г., обращенная к предводителям курского дворянства. Монарх объявил об отданном им министру внутренних дел распоряжении об устранении недостатков в аграрном законодательстве и намерении привлечь к этой деятельности земских и дворянских представителей. Б. В. Ананьич оценивал речь «как известный отход от курса», провозглашенного Николаем II в выступлении перед земскими деятелями 17 января 1895 г., когда самодержец заявил о «бессмысленности» конституционных мечтаний. Это выступление было программным, однако сама программа, изложенная в Манифесте «О предначертаниях к усовершенствованию государственного порядка» 26 февраля 1903 г., оказалась урезанной по сравнению с провозглашенными намерениями²¹⁵.

²¹² Ольденбург С. С. Царствование императора Николая II. СПб., 1991. С. 153.

²¹³ Там же. С. 402–403.

²¹⁴ Там же. С. 404.

²¹⁵ Там же. С. 404–405.

В преамбуле снова говорилось о «священном долге довершить начатое» Александром III «дело укрепления порядка и правды в Русской земле», эта цель рассматривалась как удовлетворение «возникающих потребностей народной жизни». На первое место среди таких потребностей были поставлены улучшение положения сельского православного духовенства, развитие кредитных государственных учреждений (Дворянского и Крестьянского банков), сохранение общины при одновременном облегчении выхода отдельных крестьян из нее и отмене круговой поруки, преобразование губернского и уездного управления. Манифест повелевал главам ведомств представить свои соображения по этим направлениям²¹⁶. Заниматься разработкой реформ должен был вновь созданный Совет по делам народного хозяйства при МВД, проектируемый как вариант представительного учреждения.

Постановка этих задач свидетельствовала о возвращении правительственных верхов к идеям программы 1860–1870-х гг., получившим продолжение в первой половине 1880-х гг. Очевидно, поэтому Николай II подчеркивал преемственность своей внутренней политики по отношению к предыдущему царствованию (а точнее, к его первой половине), публикуя Манифест в день рождения Александра III. «Умеренное реформаторство» В. К. Плеве²¹⁷ было продолжено более радикальной программой П. Д. Святополк-Мирского, ориентированной на проведение политической реформы. Таким образом, к 1905 г. сложилась «общая реформаторская программа»²¹⁸, к осуществлению которой самодержавная власть вынуждена была приступить уже под давлением революции.

Несмотря на отсутствие в политической жизни Российской империи документа, который мог бы именоваться правительственной программой (поэтому само понятие условно), о ней можно составить представление, исходя из заявлений власти о намеченных шагах, звучавших в официальных актах — высочайших рескриптах, правительственных манифестах и циркулярах министров внутренних дел, а также на основании программных записок, разрабатывавшихся политической элитой и намечавших целый комплекс преобразований.

²¹⁶ ПСЗ. Собрание 3-е. Т. 23. Ч. 1. № 22581. С. 113–114.

²¹⁷ *Ананьич Б. В.* Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 413.

²¹⁸ Там же. С. 417.

Правительственная программа второй половины XIX в. «отшлифовывалась» в течение длительного времени, и в ней нашли отражение объективные задачи внутренней политики. На основании программных записок и официальных документов (манифестов и циркуляров министров внутренних дел) можно говорить о единой правительственной программе 1860-х — начала 1900-х гг. Эта программа намечала проведение широкого спектра реформ в политической (усовершенствование государственного управления, военную, судебную, паспортную, полицейскую, цензурную, церковную) и экономической сферах (переселенческую, налоговую, реформу кредитных учреждений и железнодорожное строительство и т. п.). Однако в ходе ее осуществления происходила смена векторов, связанная как с изменением объективных обстоятельств (внешнеполитические и внутривнутриполитические кризисы), так и с субъективной позицией монарха, за которым всегда оставался выбор курса. В результате в правительственной программе 1860-х — начала 1900-х гг. выделяются три этапа.

В 1855–1856 гг. Александр II взял курс на проведение реформ. Основные направления преобразований были определены в 1861–1865 гг. на первом этапе формирования правительственной программы. В этот период начал осуществляться комплекс реформ, связанных с отменой крепостного права: земская, школьная, судебная, военная. В повестку дня были поставлены паспортная реформа и модернизация системы подготовки наследника престола. Дальнейшее углубление реформ было предложено программой П. А. Валуева, но из нее реализованы были только цензурная и полицейская; политическая, церковная и податная реформы остались лишь намеченными преобразованиями.

Активное реформаторство привело к внутренней нестабильности и социальному дисбалансу. Задачи внутренней политики середины 1860-х гг., поиск путей политической стабильности привели к формированию второго этапа правительственной программы, пункты которой стояли в повестке дня в течение следующих двадцати лет (1866–1886 гг.): помимо политической, податной и паспортной реформы, аграрная программа (проведение переселенческой реформы, решение вопроса о судьбе общины, понижение выкупных платежей, борьба с пьянством, учреждение земельной ипотеки для широкого развития поземельного кредита), интенсивное железнодорожное строительство, активизация внешней и внутренней торговли, широкое привлечение иностранного капитала, ликвидация бюджетного дефицита, разработка

фабрично-заводского законодательства, создание условий для развития коммерческой банковской системы.

Намеченные, но не осуществленные в 1860–1870-х гг. преобразования на рубеже 1870–1880-х гг. были включены в программу М. Т. Лорис-Меликова, а затем стали осознаваться современниками как программные задачи царствования Александра III.

Политическая программа, намеченная в 1860–1870-х гг., оказалась противоречивой. С одной стороны, экономические и политические реалии диктовали необходимость завершить преобразования, начало которым было положено Великими реформами. С другой — издержки реформ породили стремление консервативно настроенной части общества пересмотреть их основные положения. Обе тенденции получили развитие в царствование Александра III, причем в начале 1880-х гг. преобладала первая, а с середины 1880-х гг. нарастает «попятное движение». Это было обусловлено как субъективными причинами (консервативная позиция Александра III и его ближайшего окружения), так и объективными — нарастанием внутривластной нестабильности. В середине 1880-х гг. новые задачи внутренней политики привели к формированию следующего этапа правительственной программы, определявшей действия правительственных верхов в конце XIX в. Временными рамками третьего этапа правительственной программы условно можно считать 1886–1903 гг., когда осуществляются мероприятия, направленные на укрепление центральной власти и создание развитой, но централизованной индустриальной экономики. Мировой экономический кризис и рост крестьянского движения в начале нового столетия заставили правительственные верхи усомниться в эффективности осуществляемых программных установок и, обратившись к политической программе второй половины XIX в., попытаться продолжить разработку намеченных в то время мер. Сформированная в 1903–1904 гг. программа стала осуществляться в 1905–1906 гг.

Возможности реализации намеченных преобразований зависели не только от намерений самодержца, но и от центрального аппарата управления. Насущные политические и экономические задачи, стоявшие перед страной во второй половине XIX в., диктовали необходимость модернизации системы государственного управления. Для определения общего направления реформаторских поисков самодержавной власти в сфере государственного управления немаловажное значение имеют содержание и судьба проектов, разрабатывавшихся в этой области во второй половине XIX в.

ГЛАВА 2

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПРОЕКТЫ ЕЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.

§ 1. Органы центрального управления в середине XIX в.

В ходе формирования самодержавной системы управления каждый шаг на пути усиления власти монарха сопровождался созданием новых политических институтов. В конце XV — XVII в. эти учреждения «пристраивались» к основному зданию государственного аппарата, возглавляемого самодержцем и Боярской думой. В начале XVIII в. Петр I кардинально изменил систему государственного управления, взяв за основу иностранный опыт и принцип регулярного, т. е. правильно спланированного, государства. Однако социально-экономические и политические российские реалии потребовали внесения корректив, приведя в эпоху дворцовых переворотов к появлению экстраординарных органов власти — Верховного тайного совета, Тайной канцелярии, Конференции при высочайшем дворе и т. п. Приспособление западноевропейской управленческой практики к потребностям российской власти оказалось длительным процессом. Он вступил в завершающую стадию в первой половине XIX в., когда были конституированы высшие центральные учреждения — Комитет министров, министерства, Государственный совет, СЕИВК, а самодержавная система управления приобрела свою ключевую особенность — стабильность, позволявшую ей безболезненно включать в свою структуру новые элементы.

25 июня 1811 г. Общее учреждение министерств официально установило принципы деятельности министерской системы и определило действия министров практически на все случаи жизни, вплоть до «форм письмоводства» (шаблонов делопроизводственных бумаг)¹. В Общем учреждении министерств было четко определено единство управления: «Разделение разных частей управления по министерствам не есть разделение самого управления, которое по существу своему всегда должно

¹ Общее учреждение министерств 25 июня 1811 г. // Министерская система в Российской империи... С. 46–71.

быть едино»². Уже в ходе подготовки Учреждения стали раздаваться критические замечания в адрес складывающейся системы управления и появляться предложения по ее доработке. А. Рибер отмечает, что недостатки этой системы возникли в результате «искажения и отклонения при воплощении в жизнь программы реформ М. М. Сперанского», а это, в свою очередь, оказало влияние на всю внутреннюю политику XIX в.³ Действительно, Общее учреждение 25 июня 1811 г., несмотря на внимание его составителей к мельчайшим деталям, не внесло окончательной определенности в компетенцию Комитета министров, Государственного совета и Сената, оставив смешение функций этих органов власти. Идея разделения властей на практике не была воплощена. Главы ведомств заседали и в Комитете министров, и в Сенате, что делало последний не только судебным, но и административным органом. В Сенате, так же как и в Госсовете, могли разрабатываться проекты законов. Государственный совет совмещал законосовещательную деятельность с решением вопросов, относящихся к исполнительной власти. Принцип единоначалия нередко вступал в противоречие с коллегиальными формами решения вопросов. Все это стало предметом дальнейшей критики и почвой для появления новых преобразовательных планов, разрабатывавшихся в окружении императора Александра I.

Министр внутренних дел В. П. Кочубей, министр финансов Д. А. Гурьев, статс-секретарь, а затем начальник II Отделения СЕИВК М. А. Балугьянский, министр юстиции Д. П. Трощинский в своих записках указывали на излишнюю централизацию, персонализацию министерской деятельности в фигурах министров, что, с одной стороны, усиливало их «самовластие», а с другой — чрезмерно перегружало текущими делами и замедляло делопроизводство⁴. Предлагая меры по устранению недостатков, реформаторы первого поколения не ставили под сомнение существование министерской системы. Все они, кроме Д. П. Трощинского, отстаивали необходимость разделения властей. По мнению министров, для эффективной работы государственного механизма необходимо определить «границы каждой части, составляющей правительство» и установить «точку

² Общее учреждение министерств 25 июня 1811 г. С. 61.

³ Рибер А. Дж. Указ. соч.

⁴ Сборник РИО. Т. 90. С. 33, 58; Министерская система в Российской империи... С. 72–73.

единства»⁵. В записках В. П. Кочубея, Д. А. Гурьева, М. А. Балугьянского для единства управления предлагалось учредить Тайный (Высший) совет, или Совет министров⁶. М. А. Балугьянский проводил аналогию между этим учреждением и европейским кабинетом министров. «В сем значении он бы был хранитель государственной тайны, совещатель в законодательстве и в управлении»⁷. Деятельность Государственного совета следовало ограничить законодательными делами, Сенату оставить судебные дела. Д. А. Гурьев проектировал разделить Сенат на Судный (высшую судебную инстанцию) и Правительственный, представляющий одно из звеньев исполнительной власти и учреждаемый Высшим советом⁸. Эту мысль разделял и М. А. Балугьянский, предлагая выделить из Сената 1-й Департамент, где заседали министры, назвать его Правительствующим Сенатом и подчинить председателю Тайного совета.

Д. П. Трощинский считал, что от произвола министров можно избавиться, вернувшись к коллегиальному делопроизводству, заменив министерства департаментами, где решения будут приниматься коллегией чиновников. На коллегиальном принципе обсуждения дел в министерствах настаивали и М. А. Балугьянский, и Д. А. Гурьев⁹. Лишь В. П. Кочубей находил коллегиальную систему излишней, объясняя это тем, что в России самодержавная форма правления устанавливала самую сильную ответственность министров — перед монархом¹⁰.

Преобразовательные проекты царствования Александра I неоднократно подвергались научному анализу историками второй половины XX в. А. В. Предтеченский обратил внимание на проект А. А. Аракчеева 1814–1815 гг. о создании «Министерского комитета». В записке Аракчеева выделялась роль председателя Комитета министров, проводившего заседания самостоятельно, без присутствия монарха и передававшего ему лишь те дела, что вызвали разногласия. А. А. Аракчев стремился освободить монарха от делопроизводственной рутины, делегируя его полномочия председателю Комитета. Однако Александр I не собирался ни с кем разделять свою власть, поэтому записка

⁵ Сборник РИО. Т. 90. С. 7–8.

⁶ Там же. С. 10, 90–92.

⁷ Там же. С. 30.

⁸ Там же. С. 74–75, 89.

⁹ Там же. С. 34, 79–80.

¹⁰ Там же. С. 9.

А.А. Аракчеева была оставлена «без действия», так же как и проект П.А. Строганова о «создании министерства, составленного из лиц одних и тех же политических взглядов», который обсуждался на заседании Негласного комитета 10 февраля 1802 г.¹¹ А.В. Предтеченский увидел в проекте А.А. Аракчеева попытку «узаконения института великого визиря»¹². В.Г. Чернуха полагала, что идеи А.А. Аракчеева и П.А. Строганова получили развитие в начале 1860-х гг. в проекте Кабинета министров с должностью премьера, разрабатывавшегося П.А. Валуевым¹³.

Таким образом, главными проблемами государственного управления, выявленными на первом этапе существования министерской системы, являлись излишняя централизация, канцелярская волокита, отсутствие единства и коллегиального обсуждения решений, необходимость четкого разграничения компетенций структур, представляющих три ветви власти. И если в царствование Александра I Министерство полиции вошло в состав МВД, то другие идеи, не получив воплощения, красной нитью проходят через царствование Николая I. Во второй четверти столетия попытки разрешения этих проблем привели к созданию под председательством В.П. Кочубея Комитета 6 декабря 1826 г. для пересмотра системы государственного управления. Членами Комитета были доверенные лица из окружения Николая I: М.М. Сперанский, П.А. Толстой, И.В. Васильчиков, А.Н. Голицын, И.И. Дибич-Забалканский, Д.Н. Блудов. После четырех лет работы Комитет разработал несколько проектов: создание особого Тайного совета при императоре, разделение Сената на Судебный и Правительствующий¹⁴, вернувшись к тому, что уже было предложено в начале XIX в.

Начавшийся в России в 1830-х гг. промышленный переворот выявил отставание политических институтов от экономического развития. В связи с этим председатель Вольного экономического общества Н.С. Мордвинов, указывая на необходимость увеличения количества министерств для управления таким протяженным государством, как Российская империя, предложил учредить еще два

¹¹ *Предтеченский А.В.* Очерки общественно-политической истории России... С. 136–137.

¹² Там же. С. 370–371.

¹³ *Чернуха В.Г.* Внутренняя политика царизма... С. 165, 172.

¹⁴ *Шепелев Л.Е.* Создание министерской системы государственного управления России 1801–1826 гг... С. 155–156.

ведомства — Министерство сельского хозяйства и Министерство кредитных установлений, выведя часть дел из ведения Министерства финансов¹⁵.

Несмотря на то что эти планы не были реализованы, в государственном аппарате произошли некоторые изменения. Было учреждено пять отделений Собственной его императорского величества канцелярии (СЕИВК), а в 1837 г. на основе V Отделения было сформировано Министерство государственных имуществ. Частично идея единства управления воплотилась в кодификации. Работы по составлению Свода законов Российской империи и Полного собрания законов шли в 1830-х гг. во II Отделении СЕИВК. Была предпринята попытка усилить роль товарищей министров в целях децентрализации управления и освобождения глав ведомств от загруженности делопроизводством. Указ 1827 г. давал их заместителям права, близкие к полномочиям министров. Однако в 1840 г. новые правила о должности товарища министра отменяли действие указа¹⁶. 10 апреля 1832 г. последовал указ Николая I о новом образовании Министерства иностранных дел, которым устанавливалась более разветвленная структура ведомства и в соответствии с требованиями внешней политики учреждались три департамента — внешних сношений, внутренних сношений и хозяйственных и счетных дел, а также три архива: два в Санкт-Петербурге и один в Москве (ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 7. № 5286)¹⁷. Но кардинальные меры в сфере государственного управления приняты не были, так что сложившаяся в первой половине XIX в. система с ее достоинствами и недостатками была унаследована следующим царствованием. Комитет 6 декабря не поддержал и проект А. А. Аракчеева, указав в заключении, что считает «сии предположения очевидно невозможными в исполнении»¹⁸. Идея создания Кабинета министров и учреждения премьера также ожидала своего развития во второй половине XIX в.

¹⁵ Заметка Н. С. Мордвинова о целесообразности учреждения в России министерств Сельского хозяйства и Кредитных установлений и о функциях Министерства финансов // *Министерская система в Российской империи...* С. 412–413.

¹⁶ *Шилов Д. Н.* Министр и министерство: практика и стили работы руководителей ведомств... С. 312–313.

¹⁷ *Министерская система в Российской империи...* С. 326.

¹⁸ Цит. по: *Предтеченский А. В.* Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. С. 370.

Т.Г. Архипова выделила в эволюции системы государственного управления во второй четверти XIX в. две противоречивые тенденции: преобразования, вызванные ходом экономического развития (например, создание Коммерческого и Мануфактурного советов), и меры по охранению существующего порядка управления. Ко второй тенденции относятся дальнейшая бюрократизация государственного аппарата (количественный рост учреждений, усиление регламентации их деятельности), милитаризация государственного управления (проявившаяся в т. ч. и в назначении на руководящие должности военных), усиление личного вмешательства императора во все звенья управления, появление в системе управления нового механизма — межведомственных высших комитетов с широкими функциями¹⁹.

Александр II получил более упорядоченную систему государственного управления, чем его предшественники. «Поколение середины XIX в. не видело также перед собой того законодательного хаоса, который столь удручал деятелей времен Александра I»²⁰. В середине XIX в. государственный аппарат Российской империи имел разветвленную структуру, в которой было воплощено своеобразное представление политической элиты о разделении властей. Все нити управления находились в руках самодержавного монарха. Непосредственно ему подчинялись институты, занимавшиеся законодательными, исполнительными и судебными вопросами.

Обсуждение законопроектов происходило в Государственном совете, председатель которого назначался императором. В середине столетия Госсовет состоял из пяти департаментов: законов, гражданских и духовных дел, государственной экономии, военных дел и дел Царства Польского. Путь к закону начинался в министерствах после того, как на то следовало высочайшее соизволение. Сначала шло обсуждение внутри ведомств при участии представителей соответствующих департаментов Госсовета. Затем законопроект обсуждался в заседании Общего собрания Госсовета, где составлялась мемория с изложением мнений всех присутствовавших членов, направлявшаяся на утверждение монарху. Тот мог утвердить по своему усмотрению как мнение большинства, так и меньшинства (как это случилось при обсуждении гимназической реформы в 1872 г.). Всем делопроизводством ведала

¹⁹ Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. С. 4–5.

²⁰ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. С. 457.

Канцелярия Государственного совета под руководством государственного секретаря. Госсекретарь после представления мемории императору вносил в законопроект необходимые дополнения и изменения, а затем представлял закон на окончательное утверждение монарха. Несмотря на то что Госсовет имел статус законодательной ветви власти, его члены не обладали законодательной инициативой. Обсуждение законопроектов не становилось достоянием общественности, члены Госсовета не имели права разглашать то, что происходило в заседаниях. Заседания Госсовета не были регулярными — он созывался по инициативе императора.

Исполнительная власть принадлежала Комитету министров, министерствам и Правительствующему Сенату. В большей степени эти учреждения выполняли административные функции. Комитет министров не стал в первой половине столетия правительством, т.е. постоянно действующим совещанием министров, на котором они могли бы обсуждать и принимать совместные решения для их последующего представления императору. После утверждения закона монархом государственный секретарь отправлял его министру, который представлял акт в Сенат для обнародования. Закон вступал в силу после публикации сенатского указа о его обнародовании и исполнении.

В середине XIX в. в Российской империи было десять Министерств: Императорского двора, Иностранных дел, Военное, Морское, Внутренних дел, Народного просвещения, Финансов, Государственных имуществ, Юстиции, Путей сообщения. К числу министерств относился также Государственный контроль под управлением государственного контролера, обладавшего правами министров. Во главе каждого министерства стояли министр, его товарищ (заместитель) и Совет министра, где должно было происходить обсуждение всех важных проблем, связанных с ведомством. Делопроизводство внутри министерства велось в департаментах, каждый из которых заведовал отдельным направлением, и в министерской канцелярии.

В число высших государственных учреждений, действовавших под непосредственным ведением императора, входили и высшие комитеты. В.П. Бутков относил к ним Главный комитет об устройстве сельского состояния, Кавказский комитет, Комитет по делам Царства Польского, Комитет по делам Великого княжества Финляндского, Комитет призрения заслуженных гражданских чиновников. Современные исследователи выделяют среди них отраслевые и территориальные

комитеты²¹. Их создание и упразднение демонстрировали во-первых, возможности системы управления включать новые элементы, сохраняя стабильность, а во-вторых, отражали попытки самодержавной власти реагировать на потребности времени, не меняя коренным образом государственный механизм. По мнению Т. Г. Архиповой, усиление роли высших комитетов во второй четверти XIX в. привело к падению значения Сената, Госсовета и Комитета министров²². А. В. Ремнев, наоборот, отметил сокращение числа высших комитетов к концу столетия, что свидетельствовало о возрастании значения Комитета министров в законодательной деятельности²³.

Помимо этого, в состав высших органов управления входили структуры, которые современный финский историк П. Мустонен отнес к институту самодержца — «гомогенное политическое пространство», «в пределах которого император проявлял наибольшую политическую активность». Это учреждения, «действующие в рамках ближнего делегирования власти»²⁴. П. Мустонен рассматривал в этом ключе деятельность Собственной его императорского величества канцелярии, состоявшей в 1840–1870-х гг. из четырех отделений. Первое выполняло функции императорского секретариата, Второе занималось законодательными работами, Третье — охраной порядка, политическим сыском и надзором за неблагонадежными и подозрительными лицами, Четвертое — ведомство императрицы Марии Федоровны — учебными и благотворительными учреждениями, находящимися под надзором императриц.

Создавалось впечатление, что управленческий механизм был хорошо отлажен. Но иллюзорность этого представления отчетливо осознавал уже Николай I. Т. Г. Архипова обратила внимание на попытки самодержавия во второй четверти XIX в. активизировать работу государственного аппарата, «завести, подтолкнуть существующую государственную машину, залатать пробоины в ней», переложить решение ряда вопросов на экстраординарные органы — высшие комитеты²⁵.

²¹ См. напр.: Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 221–318.

²² Архипова Т. Г. Указ. соч. С. 5.

²³ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 490–491.

²⁴ Мустонен П. Собственная его императорского величества канцелярия в механизме властвования института самодержца. С. 274–290.

²⁵ Архипова Т. Г. Указ. соч. С. 6.

Задача усовершенствования системы управления страной, продиктованная поисками моделей внутривнутриполитической стабильности и отражения внешних «вызовов», стояла перед самодержавием на всем протяжении его существования. Однако особую остроту она приобретает во второй половине XIX в. в связи с тем, что Александр II унаследовал систему государственного управления, сложившуюся в первой половине XIX в., с ее достоинствами и недостатками, вступив «в эпоху реформ со старым инструментом и прежними кадрами»²⁶. При этом осуществление намеченных пунктов правительственной программы подразумевало наличие соответствующих ей институтов политической системы.

§ 2. Задачи усовершенствования системы государственного управления в проектах начала царствования императора Александра II (1855–1865 гг.)

Все недостатки системы управления становились еще более очевидными во время затяжных войн. В 1855–1856 гг. отчетливо проявилась не только экономическая отсталость России, но и несоответствие государственного механизма нараставшему темпу развития страны. В центре внимания российского общества оказались записки, ходившие в рукописном виде или издававшиеся за границей и обличавшие пороки бюрократического аппарата.

Автор одного из самых известных критических сочинений — «Дума русского во второй половине 1855 г.» — курляндский губернатор П. А. Валуев поднял вопрос о том, насколько система государственного управления соответствует задачам модернизации страны. «Благоприятствует ли развитию духовных и вещественных сил России нынешнее устройство разных отраслей нашего государственного управления?» Он пришел к неутешительному выводу, что развитию препятствуют «возрастающая механизация делопроизводства», «произвол канцелярий», «централизация и формалистика управления» и в то же время отсутствие взаимосвязи между частями государственного аппарата²⁷.

²⁶ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса... С. 273.

²⁷ Русская старина. 1893. Сентябрь. С. 510–511.

Записка П. А. Валуева была передана вел. кн. Константину Николаевичу, чьи попытки усовершенствовать деятельность Морского министерства снискали ему славу прогрессивно мыслящего государственного деятеля. Великий князь, разделявший мысли П. А. Валуева, процитировал самые красноречивые строки его сочинения в циркуляре, направленном в октябре 1855 г. Ф. П. Врангелю, управляющему Министерством. Циркуляр стал одной из мер первого этапа преобразований внутри ведомства, начатых великим князем с целью «преодолеть бюрократическую рутину николаевского правительственного механизма»²⁸.

Копия циркуляра распространилась по всем департаментам Морского министерства. Содержащаяся в нем критика произвела сильное впечатление, и не только в Морском ведомстве, но и в других. После этого руководство Министерства решило, что зашло слишком далеко, и сотрудникам было приказано возратить взятые на дом экземпляры, чтобы предотвратить их переписывание и распространение. Но эта мера уже запоздала, циркуляр начал хождение по рукам и даже «читан был громогласно в Клубе»²⁹ (возможно, в Императорском яхт-клубе). Один из ближайших сподвижников вел. кн. Константина Николаевича, директор Комиссариатского департамента Д. А. Оболенский назвал процитированные строки «громовым криком» и полагал, что резкость выражений вполне оправдана: «ежели бы это написать помягче, то, конечно, эффект был бы не тот и никто не обратил бы на записку внимания». Сначала чиновники предположили, что подобную смелость генерал-адъютант позволил с разрешения императора, однако Александр II «сделал великому князю сильный выговор за то, главное, что циркуляр получил гласность»³⁰. Общество было потрясено итогами войны, в конце 1855 г. как раз стали известны условия, на которых России предлагалось заключить мир с Турцией, и они наносили удар по международному авторитету империи. Александр II вовсе не стремился сделать недостатки государственного механизма достоянием гласности, опасаясь спровоцировать всплеск общественного недовольства. Оценивая реформаторский настрой Александра II, В. Г. Чернуха отмечала, что «нельзя преувеличивать готовность Александра II принять критику

²⁸ Шевырев А. П. Русский флот после Крымской войны: либеральная бюрократия и морские реформы. М., 1990. С. 47–48.

²⁹ Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. С. 105.

³⁰ Там же. С. 105–106.

и советы с легкостью и в полном объеме. Чтение им записок с анализом положения и критикой политики предшествующего периода далеко не всегда сопровождалось выражением благодарности»³¹.

И все же, не одобряя распространение критики в адрес системы государственного управления, Александр II поощрял реформаторскую деятельность младшего брата во вверенном ему ведомстве. Вел. кн. Константин Николаевич начал перемены с кадровых перестановок и привлечения в Морское министерство свежих сил, энергичных молодых чиновников. Круг сподвижников Константина Николаевича формировался одним из привычных для российской бюрократической системы способов — близкий друг и помощник А. В. Головин рекомендовал ему своих лицейских товарищей: Д. Н. Набокова, Н. М. Голицына, М. Х. Рейтерна, Д. А. Толстого. А. П. Шевырев выделил в деятельности Министерства три периода: с 1853 по 1856 г. — попытки «преодолеть бюрократическую рутину николаевского правительственного механизма», с 1857 по 1861 г. — проведение реформ в ведомстве, 1860-е гг. — переход «либеральной бюрократии» в другие министерства и участие «константиновцев» в общегосударственных преобразованиях³². Одним из принципов реформирования Морского министерства стало упрощение структуры управления, административные преобразования «превратились фактически в центральное звено всех реформ»³³. Итогом деятельности «константиновцев» явилось Положение 27 января 1860 г., состоявшее из двух частей — «Общего образования управления Морским ведомством» и «Общего образования управления портами», направленных на упрощение и упорядочение делопроизводства, а также упразднение лишних бюрократических инстанций.

В начале 1860-х гг. реформаторский процесс, инициированный Морским министерством, постепенно охватил все сферы государственного управления. После ухода из Морского министерства А. В. Головин в 1861–1866 гг. руководил Министерством народного просвещения, М. Х. Рейтерн в 1862–1878 гг. — Министерством финансов, Д. Н. Набоков в 1878–1885 гг. — Министерством юстиции. «Константиновцы» провели в своих ведомствах административные преобразования на принципах, разработанных в Морском министерстве. Так,

³¹ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса... С. 263.

³² Шевырев А. П. Указ. соч. С. 47–48.

³³ Там же. С. 29.

Д. А. Толстой во время руководства Св. Синодом в 1865–1880 гг. провел преобразования внутри духовного ведомства таким образом, что направления их — административное, образовательное и экономическое повторяли реформы Морского министерства. В том же духе действовал и его однокашник А. В. Головнин.

В начале царствования Александр II ощущал потребность не столько в критических замечаниях, сколько в проектах, содержащих предложения, шаги и меры, способствовавшие исправлению положения. Эту потребность подчеркнула фрейлина императрицы А. Д. Блудова в письме М. П. Погодину: «<...> что система дурна <...>. Все это знает и государь, и весь свет. Нужно знать, как и чем пособить горю»³⁴. В записках, поступавших императору, предлагалось несколько направлений преобразований системы управления. Значительная часть этих проектов была связана с насущными вопросами экономической политики, поставленными в повестку дня военным поражением. Оно неизбежно привело к сравнению уровня промышленного развития европейских стран и Российской империи — не в пользу последней. Поэтому закономерно, что один из первых проектов, поданных Александру II после воцарения, преследовал цель создать наиболее благоприятные условия для отечественной промышленности, учредив для этого особое ведомство. Такое предложение содержалось в записке Ф. В. Чижова, выпускника Петербургского университета, много путешествовавшего за границей в 1840-х гг., а после возвращения в Россию занявшегося предпринимательством. Весной 1856 г. Александр II передал записку в Комитет финансов, где она рассматривалась в заседании 31 марта 1856 г.³⁵

Ф. В. Чижев предлагал учредить особое Министерство коммерции, передав в его ведение из Министерства финансов Департамент мануфактур и торговли, а также Коммерческий и Мануфактурный советы. Он исходил из соображений децентрализации и в то же время единства управления, которые подробно изложил. Во-первых, Министерство финансов в большей степени занималось налогами, тогда как управление торговлей и промышленностью требовало иной специализации. Во-вторых, в основе фискальной системы лежит строгий контроль,

³⁴ Цит. по: *Чернуха В. Г.* Внутренняя политика царизма... С. 22.

³⁵ Записка неизвестного [В. Ф. Чижова] о Министерстве торговли и промышленности и выписка из журнала заседания Комитета финансов от 5 мая 1856 г. // *Министерская система в Российской империи...* С. 707–713.

а для промышленного развития необходима экономическая свобода. Так что объективные экономические задачи диктовали разграничение финансовой и промышленно-торговой сфер. С другой стороны, было целесообразно объединить Департамент мануфактур и торговли, Коммерческий и Мануфактурный советы в одно ведомство. Предложения Ф. В. Чижова выглядели тем убедительнее, что он апеллировал к итогам Крымской войны, ставя вопросы обороноспособности страны в прямую зависимость от ее экономического развития. В записке подробно представлены структура проектируемого министерства, состав сотрудников и порядок рассмотрения дел. Они-то и вызвали негативную реакцию членов Комитета финансов. Ф. В. Чижов планировал ввести в Совет Министерства коммерции, помимо трех назначаемых чиновников, восемь выборных представителей — по четыре от купечества и от фабрикантов, — установив срок их полномочий на три года. Таким образом он решал проблему профессиональной компетентности сотрудников ведомства. Председательствовать в Совете Министерства будет лицо, «сведущее в торговле и промышленности», решения будут приниматься коллегиально большинством голосов. В случае несогласия с решением Совета министр представит свое мнение в Сенат.

Несмотря на то что проект Ф. В. Чижова был продиктован требованиями времени, Комитет финансов дал заключение о несовместимости его предложений «не только с общепринятою системою государственного управления как у нас, так и в других государствах, но и с самой целью развития торговли и промышленности»³⁶. Два члена Комитета — председатель Департамента государственной экономии Госсювета Д. А. Гурьев и председатель Тарифного комитета Л. В. Тенгоборский представили особое мнение. Они поддержали идею учреждения нового министерства, ссылаясь на опыт Франции, Австрии и Пруссии, и предложили передать в него также Горный департамент. Но при этом нашли проектируемый Ф. В. Чижовым способ образования ведомства «неудовлетворительным» и предложили отложить вопрос о создании Министерства торговли и промышленности на неопределенное время³⁷. Проект создания Министерства торговли и промышленности был отложен до начала 1870-х гг.

³⁶ Записка неизвестного [В. Ф. Чижова] о Министерстве торговли и промышленности и выписка из журнала заседания Комитета финансов от 5 мая 1856 г. С. 711–712.

³⁷ Там же. С. 712–713.

Целый корпус различных проектов сохранился в бумагах гр. Д. Н. Блудова³⁸, в 1850-х гг. главноуправляющего II Отделением СЕИВК и председателя Департамента законов Государственного совета. Он приобрел опыт работы с проектами усовершенствования государственного управления в Комитете 6 декабря 1826 г. В начале царствования Александра II Д. Н. Блудов был авторитетным экспертом в сфере проектирования преобразований государственного аппарата. Записки могли направлять к нему как сами авторы, так и император, испытывавший необходимость в обобщении и объективной оценке преобразовательных планов.

Среди бумаг Д. Н. Блудова, переданных после его смерти в архив Государственного совета, в разделе «Мнения и предположения по разным частям управления» имеется записка Ю. А. Гагемейстера «О составе управления в России»³⁹. Он начал служебную карьеру в царствование Николая I во II Отделении СЕИВК, а в 1840–1850-х гг. занимал различные должности в Министерстве финансов. В середине XIX в. Ю. А. Гагемейстер был известен как экономист, автор трудов по истории финансов и теории налогообложения. Накануне окончания Крымской войны он составил (возможно, по правительственному заказу) записку «О финансах России»⁴⁰, предназначавшуюся для служебного пользования⁴¹. Логика рассуждения построена по принципу формирования государственного бюджета — подробно проанализированы доходная и расходная части. Рассматривая расходы по гражданскому управлению, Ю. А. Гагемейстер назвал факторы, устранение которых способствовало бы экономии государственной казны. Корень всех зол, по его мнению, кроется в противоречии российского государственного аппарата: сверхцентрализации при отсутствии единства управления. «С одной стороны, министерства предоставили себе исключительное право решать все дела, но в то же время между отдельными министерствами нет ни малейшей связи». Сверхцентрализация приводит к замедлению делопроизводства, путанице, «ералашу» и лишним расходам⁴². Выход из положения экономист видел в упрощении «гражданского управления по всем частям» и подчинении чиновников контролю со стороны

³⁸ РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Бумаги Д. Н. Блудова.

³⁹ Там же. Д. 4г. Л. 142 — 151 об.

⁴⁰ Исторический архив. 1956. № 2. С. 100–125; Судьбы России... С. 48–74.

⁴¹ Судьбы России... С. 49.

⁴² Там же. С. 68.

общества («общему мнению»)⁴³. Исполнительная власть должна быть «сосредоточена», но при этом ее полномочия — ограничены «законными пределами»⁴⁴. Конкретных рецептов преобразования государственного управления в этом документе предложено не было, они содержатся в записке «О составе управления в России».

Эта записка не датирована, но, скорее всего, она появилась в то же время, что и предыдущая — в 1855–1856 гг. В ней Ю. А. Гагемейстер развивает мысль о необходимости единства управления. Подчеркивая, что «единство мысли и воли, проявляющееся во всех частях управления», является неотъемлемой чертой самодержавия («единодержавия») и «необходимым условием как власти законодательной, так распорядительной и исполнительной», экономист обращает внимание на отсутствие единства на всех уровнях российского государственного аппарата. Между министерствами нет никакой «взаимной связи», каждое «имеет свою иерархию чинов, свою финансовую систему и управляется собственными своими законами, часто весьма мало согласными с общепринятой системой, и находится в постоянной борьбе со всеми прочими ведомствами»⁴⁵. Разъединение внутри исполнительной власти привело к появлению такого «множества управлений, между собой не связанных и по сему друг другу мешающих и противодействующих, что главная нить первоначальной системы управления утратилась совершенно»⁴⁶. Высшие органы власти не выполняют свои функции. Комитет министров должен обеспечивать взаимосвязь ведомств, однако он преимущественно занимается назначением чиновников и нередко вторгается в законодательную сферу Государственного совета⁴⁷. «Занятия Государственного совета, с одной стороны, чрезмерно возросли обращением оного как бы в судебное ведомство, с другой — права его по части законодательной нарушены множеством комитетов, которыми проекты новых законов подносятся непосредственно на высочайшее утверждение»⁴⁸. Сенат перестал выполнять функцию контроля за действиями других ветвей власти, в случае их столкновения «дела вносятся без надлежащего разграничения то в 1-й Департамент

⁴³ Судьбы России... С. 71.

⁴⁴ Там же. С. 68.

⁴⁵ РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Оп. 1. Бумаги Д. Н. Блудова. Д. 4г. Л. 142–144.

⁴⁶ Там же. Л. 145 — 145 об.

⁴⁷ Там же. Л. 143 — 144 об.

⁴⁸ Там же. Л. 142 об. — 143.

Сената, то в Комитет министров»⁴⁹. Все меры, предпринимавшиеся до этого в целях усовершенствования государственного управления, по мнению Ю. А. Гагемейстера, носили паллиативный характер и привели лишь к увеличению штата чиновников, в то время как требуется «совершенное преобразование всего управления». Необходимо провести четкое разграничение функций высших органов власти: Сенат должен быть «высшим судебным местом», Государственному совету «предоставить исключительное право готовить для высочайшего утверждения все проекты законов», оставить за ним объяснение законодательных актов, «их обнародование и разбор, в случае столкновения между разными министерствами и ведомствами, или преступления ими за пределы предоставленной каждому власти». В Комитете министров и губернских правлениях сосредоточить «распорядительную» (т.е. административную) власть. Кроме того, нужно на местах вместо существующей разветвленной губернской администрации создать «одно общее правительственное учреждение, которое под начальством губернатора было бы подведомственно вполне одному Комитету министров. В этом случае на смену межведомственной переписке придет «голословное», т.е. устное коллегиальное обсуждение дел»⁵⁰. Другие предложения Ю. А. Гагемейстера были направлены на преобразование местного управления. В отношении высших органов власти, с одной стороны, его записка продолжала идеи первой половины столетия о необходимости более четкого определения их функций. С другой стороны, в ней особым образом представлена роль Государственного совета, которому предписывались функции арбитра в спорах исполнительных органов власти и надзора за соблюдением законности.

Разграничение компетенции властных структур в качестве меры по усовершенствованию государственного управления предлагалось авторами других записок. В начале 1856 г. Александр II передал Д. Н. Блудову на отзыв анонимную записку о причинах чрезмерного развития бюрократизма. Анонимный проект сохранился в фонде К. Г. Репинского в Рукописном отделе Российской национальной библиотеки в качестве приложения к отзыву Д. Н. Блудова⁵¹. Неизвестный автор видел причину бюрократизации государственного управления

⁴⁹ РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Оп. 1. Бумаги Д. Н. Блудова. Д. 4г. Л. 142 об.

⁵⁰ Там же. Л. 146 — 148 об.

⁵¹ ОР РНБ. Ф. 637 (К. Г. Репинского). Д. 6.

в отсутствии «должного разграничения взаимных отношений» между высшими и низшими органами власти. В итоге вся ответственность ложится на «высшие учреждения», руководители которых, обремененные большим количеством дел, не имеют ни физической, ни интеллектуальной возможности разобраться в них. Автор предлагал «распределить власть и ответственность каждого из сих учреждений таким образом, чтобы низшие учреждения сами занимались, в известных пределах, отправлением и решением дел по законам и уставам»⁵². Этого можно добиться, внося изменения в новое издание Свода законов Российской империи⁵³. Действительно, еще в конце царствования Николая I начались работы по подготовке третьего издания Свода законов. Они затянулись и в 1856 г. еще не были окончены, что давало неизвестному автору надежду на внесение поправок.

Отзыв главноуправляющего II Отделением СЕИВК имеется в том же деле в Рукописном отделе РНБ и в РГИА. Текст экземпляра, хранящийся в РГИА⁵⁴, был опубликован Л. Е. Шепелевым⁵⁵. Отмечая справедливость замечаний, изложенных в записке, Д. Н. Блудов указывал, что ее автор поднял «важный и многосложный вопрос», тесно связанный с механизмом управления. От «бессмысленного формализма и порождаемой им обширной, столь же бесполезной, переписки» нельзя избавиться лишь одним росчерком пера и переизданием Свода законов. Решение этой проблемы требует «общего внимательного со всех сторон рассмотрения его». Причины бюрократизма коренятся не только в смешении ответственности высших и низших органов власти, но и в структуре государственного аппарата, «недостатке единства плана, а следовательно, и цели постановлений и учреждений». Скорее всего, Блудов исходил из того, что у правительства нет разработанного проекта преобразований механизма управления, который мог быть утвержден монархом и внесен в Свод законов.

Блудов обратил внимание на то, что эта проблема рассматривалась в Комитете 6 декабря — очевидно, безрезультатно. Для ее решения необходимо подвергнуть «тщательному, подробному во всех частях <...> пересмотру все учреждения и Уставы», в первую очередь правила

⁵² ОР РНБ. Ф. 637 (К. Г. Репинского). Л. 10 — 11 об.

⁵³ Там же. Л. 13.

⁵⁴ РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Д. 52. Л. 200—211.

⁵⁵ Записка Д. Н. Блудова «О бюрократии вообще» // Английская наб., 4: Сборник С.-Петербург. науч. о-ва историков и архивистов. Вып. 5. СПб., 2007. С. 369—374.

судопроизводства. К этому времени II Отделение уже подготовило проект Устава гражданского судопроизводства и внесло его в Государственный совет. Меньше чем через год, во время всеподданнейшего доклада императору в Царском Селе 7 ноября 1857 г., Д. Н. Блудов снова обратился к проекту судопроизводства в России⁵⁶. Он предлагал ввести гласность и состязательность процесса в гражданских делах, возможность привлечения адвокатов и, кроме того, сокращенный порядок разбора дел. Говоря о пользе нового проекта, Д. Н. Блудов не настаивал на форсировании преобразований, наоборот, он подчеркивал, что «все опыты улучшений и усовершенствований какого-либо рода тогда только бывают успешны и прочны, когда приводятся в действие, так сказать, не прыжками, а тихими размеренными шагами по одной, зрело обдуманной и постоянно имеющейся в виду системе». Кроме того, в докладе была сделана оговорка о необходимости подготовки «хороших судей»⁵⁷. Александр II согласился с мнением главноуправляющего II Отделением, оставив на записке резолюцию: «Совершенно разделяю ваше мнение, что мы еще недовольно зрелы для введения у нас гласности и адвокатов; вот почему не желаю, чтобы вопрос сей был возбуждаем в Государственном совете»⁵⁸. Таким образом, введение новых судебных уставов было отложено почти на семь лет, до 20 ноября 1864 г.

В отзыве на записку о причинах распространения бюрократизма Д. Н. Блудов также указал на необходимость профессиональной подготовки чиновников, которые бы соответствовали важности поставленных задач. В первой половине XIX в. профессиональные бюрократы выходили из стен Царскосельского лицея и Училища правоведения, но количество выпускников этих учебных заведений во второй половине столетия уже не отвечало потребностям усложнявшегося государственного механизма. Д. Ливен, анализируя роль европейской аристократии в политике в XIX в., отметил особое внимание российских реформаторов к прусской системе подготовки чиновников, главным элементом которой, помимо университетского образования, был длительный испытательный срок: в течение четырех лет претендент на должность служил без жалованья⁵⁹. Подобную практику в 1858 г.

⁵⁶ Блудов Д. Н. Всеподданнейшая докладная записка о проекте судопроизводства в России с резолюцией Александра II // ОР РНБ. Ф. 208 (Архив А. В. Головинина).

⁵⁷ Там же. Л. 6 об.

⁵⁸ Там же. Л. 1.

⁵⁹ Ливен Д. Аристократия в Европе. 1815–1914. С. 265.

предлагали применить в России Д. Н. Блудов и сенатор С. П. Шипов, независимо друг от друга составившие свои проекты подготовки гражданских чиновников. Д. Н. Блудов ознакомился с предложениями сенатора и направил ему свой проект о подготовительной службе («аппликации»). Пространная записка С. П. Шипова и письмо к нему Д. Н. Блудова хранятся в фондах РГИА⁶⁰. Проект Д. Н. Блудова стал предметом научного анализа в работе В. Е. Зубова о реформе гражданской службы в России⁶¹.

В заключение отзыва Д. Н. Блудова на записку о причинах распространения бюрократизма следовали два вывода, противоречащие друг другу: во-первых, о постепенности преобразований; во-вторых, о необходимости «сильных необыкновенных мер»⁶². Это несоответствие являлось проявлением осторожности сановника: очевидно, что назрела реформа государственного управления, но ее содержание зависело от императора, а как далеко он готов пойти, Д. Н. Блудову было неясно.

На экземпляре всеподданнейшей записки Д. Н. Блудова, находящемся в ОР РНБ, имеется помета о том, что содержание отзыва было доложено императору 9 февраля 1856 г. После ознакомления с документом Александр II заинтересовался планами преобразования государственного управления, разрабатывавшимися в царствование его отца, и распорядился составить извлечения из бумаг Комитета 6 декабря. Другой мерой стало указание монарха избегать «бесполезного формализма» и «бесплодной переписки» «при всех законодательных работах»⁶³.

Среди бумаг Д. Н. Блудова, в деле «Мнения и предположения о государственном благоустройстве», имеется программная записка С. П. Шипова «Мысли о науке государственного управления с приложением оной к России», направленная императору 26 ноября 1857 г.⁶⁴ Сенатор проектировал широкий спектр преобразований «по одному

⁶⁰ Дело по представленному императору Александру II сенатором Шиповым проекту: 1) о порядке помещения на места должностных лиц и по прохождении ими службы; 2) о преобразовании всех состояний в России // РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Оп. 1. Бумаги Д. Н. Блудова. Д. 63.

⁶¹ *Зубов В. Е.* Реформа гражданской службы в России (конец XIX — начало XX века). С. 49.

⁶² Записка Д. Н. Блудова «О бюрократии вообще»... С. 374.

⁶³ ОР РНБ. Ф. 637. Д. 6. Л. 1.

⁶⁴ РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Оп. 1. Бумаги Д. Н. Блудова. Д. 52. Л. 252–261.

стройному плану», охватывавшему как внутреннюю, так и внешнюю политику. Однако этот титанический труд требовал много времени и здоровья, поэтому, опасаясь, что сил для его исполнения может не хватить, С. П. Шипов направил Александру II подробный перечень глав и их краткую аннотацию (то, что сейчас называли бы «план-проспект»). Судя по этой программе, в Российской империи было необходимо подвергнуть реформам все сферы общественной жизни — от судостроительства до народного образования. Некоторые мысли С. П. Шипов подробно изложил в других своих записках (например, о гражданской службе).

Д. Н. Блудова также волновал вопрос, как добиться быстрого распространения новых законодательных актов среди государственных учреждений. Переиздание Свода законов занимало длительное время, а законотворческая деятельность в начале царствования Александра II, наоборот, набирала темп. Эти «ножницы» затрудняли и замедляли работу государственного аппарата. Поэтому после вступления в силу третьего издания Свода Д. Н. Блудов направил Александру II «Записку о способах своевременного распространения официальных сведений о дополнениях и изменениях статей Свода законов по изданию новых законов»⁶⁵. В ней он предлагал II Отделению СЕИВК ежемесячно издавать особые листы Продолжения Свода законов, из которых через каждые два-три года будут собираться книги Продолжений Свода⁶⁶. Это предложение было утверждено Советом министров и введено в действие указом 11 марта 1858 г., так что во второй половине XIX в. периодически публиковались Продолжения Свода.

В связи с намечавшимся новым изданием Свода законов на заседании Совета министров 30 октября 1858 г. Александр II поручил II Отделению СЕИВК «войти в подробное рассмотрение вопроса об отделении в нашем законодательстве собственно законов от распоряжений административных и представить свои по сему соображения»⁶⁷. Записка главноуправляющего Отделением М. А. Корфа рассматривалась в заседании Совета министров 2 мая 1862 г. Целью отделения законов от административных распоряжений было

⁶⁵ ОР РНБ. Ф. 637. Д. 248.

⁶⁶ Там же. Л. 4–6.

⁶⁷ Об отделении в законодательстве собственно законов от распоряжений административных // РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 37. Л. 13.

не только упорядочение законодательства и приведение его в соответствие с законодательствами других государств, но и соблюдение требования обязательности исполнения законов⁶⁸. Признавая необходимость преобразовать Свод законов «по содержанию и по форме»⁶⁹, М. А. Корф предлагал оставить эту задачу в качестве будущей программы деятельности II Отделения, а в настоящее время ограничиться упорядочением норм гражданского права⁷⁰. Главноуправляющий отметил также, что можно «внести много улучшений» «в нынешнее изложение и построение» учреждений и уставов различных ведомств, «согласить противоречия, исключить повторения, отделить ненужную и неуместную регламентацию, привести разрозненные частные разрешения к некоторым общим правилам», однако заниматься этим целесообразно уже после того, как будут завершены преобразования, намеченные в первой половине 1860-х гг.⁷¹

Таким образом, в записках первых двух лет царствования Александра II акцент делался на борьбе с чиновничьим произволом, бюрократизмом и формализмом, ускорении делопроизводства и введении в этих целях более точного разделения функций органов власти, обеспечении их единства, коллегиальном обсуждении проблем, упорядочении законодательства. Многим современникам именно законодательная власть виделась центром системы государственного управления, посредством которого и будет установлено желаемое единство. Среди бумаг Д. Н. Блудова имеется «Записка об учреждении в Государственном совете особого Отделения для предварительной разработки поступающих в Совет проектов и приготовления их к рассмотрению законодательной властью»⁷². Документ не подписан, и поскольку он представляет собой писарскую рукопись, установить авторство довольно сложно. Судя по тексту, оно могло принадлежать одному из сотрудников II Отделения СЕИВК, в т. ч. и самому Д. Н. Блудову. Записка не датирована, но ее содержание позволяет предположить, что она была написана во второй половине 1850-х гг. Это предположение может быть косвенно подтверждено другим документом, представленным

⁶⁸ Об отделении в законодательстве собственно законов от распоряжений административных... Л. 15 об.

⁶⁹ Там же. Л. 16.

⁷⁰ Там же. Л. 31.

⁷¹ Там же. Л. 32 — 33 об.

⁷² РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Оп. 1. Бумаги Д. Н. Блудова. Д. 4г. Л. 1–8.

Д. Н. Блудовым Александру II 29 марта 1858 г. — исторической справкой о годовых отчетах министров⁷³.

Отмечая, что «общий план государственного преобразования, предположенный Сперанским, не был выполнен во всех его частях»⁷⁴, Д. Н. Блудов в исторической справке останавливается на положении Общего учреждения министерств 25 июня 1811 г., вменявшем министрам в обязанность представлять ежегодные отчеты в Государственный совет, а «виды и предположения» усовершенствования вверенных им ведомств — непосредственно императору. В 1826 г. этот порядок представления отчетов был изменен: по повелению Николая I они поступали в Комитет министров.

Д. Н. Блудов в исторической справке рассматривает возможность возвращения к прежнему порядку представления отчетов министров в Госсовет. В этом случае необходимо будет предусмотреть все детали: в какие департаменты Госсовета будут поступать министерские бумаги, «каким порядком производить поверку каждой статьи отчетов, как удостоверяться Совету, что описываемое министрами в отчетах положение вверенных им частей действительно справедливо; может ли Совет входить в рассмотрение тех действий министров, кои утверждены или одобрены высочайшей властью; может ли Совет требовать от министров объяснения всех их действий, хотя бы действия сии и были указаны государем императором, и т. п.»⁷⁵. Таким образом, возвращение к преобразовательному плану М. М. Сперанского требовало пересмотра компетенции Государственного совета в сторону ее расширения. Это, в свою очередь, затрагивало prerogatives самодержца, на что Д. Н. Блудов осторожно указывает. По существовавшему в тот момент порядку, предположения к улучшению и усовершенствованию вверенных министрам «частей» включались в их отчеты. В случае направления отчетов в Госсовет «виды и предположения» министров станут поступать в это учреждение, а не непосредственно императору и могут выйти из-под его контроля. «Если сии предположения, прежде одобрения их государем императором, будут вместе с отчетом о делах и действиях вноситься на предварительное рассмотрение Государственного

⁷³ Историческая справка, составленная управляющим II отделением Собственной е. и. в. канцелярии Д. Н. Блудовым, о представляемых министрами годовых отчетах. 29 марта 1858 г. // Министерская система в Российской империи... С. 84–87.

⁷⁴ Там же. С. 87.

⁷⁵ Там же. С. 86–87.

совета, то может случиться, что Совет войдет в обсуждение таких предположений министров, кои будут вовсе не согласны с видами и намерениями его императорского величества»⁷⁶.

Эти рассуждения могли стать основанием для создания следующей записки — об учреждении в Государственном совете особого Отделения для предварительной разработки поступающих проектов и подготовки их к рассмотрению законодательной властью.

Предлагая создать при Государственном совете особое совещательное учреждение для обсуждения законопроектов, автор исходил из существовавшей практики передачи большинства поступающих в него проектов во II Отделение СЕИВК. В записке подробно спроектированы структура, состав и функции этого органа. Его единство с Госсоветом устанавливалось личностью руководителя — председателя проектируемого учреждения и одновременно вице-председателя Госсовета. В состав входили 18 членов, в т. ч. статс-секретари департаментов Госсовета, распределявшиеся по пяти комитетам: «1. Для гражданских и уголовных законов. 2. Для вопросов административных вообще и споров разных ведомств между собой. 3. Для финансовых дел. 4. Для Полного собрания законов и Свода с продолжением и т. д. 5. Для кодификации законодательства Прибалтийского края»⁷⁷. Один-два сотрудника являлись постоянными членами комитета, остальные перемещались внутри учреждения, в зависимости от решения его председателя. Главным условием было коллегиальное обсуждение проектов. При необходимости на совещания приглашались эксперты «из числа чиновников или частных лиц»⁷⁸.

Круг обязанностей этого учреждения соответствовал назначению комитетов. Во-первых, в нем рассматривались законопроекты, предлагаемые министрами. После внесения законопроекта его изучением занимался либо весь соответствующий комитет, либо один из его членов. После этого следовали обсуждение и вынесение заключения. «Министр вправе принять или отвергнуть сделанные на проект замечания и во всяком случае вносит сам проект на рассмотрение Государственного совета или Комитета гг. министров, где в случае несогласия различия воззрений между министром и новым учреждением

⁷⁶ Там же. С. 87.

⁷⁷ РГИА. Ф. 1250. Т. XVI. Оп. 1. Бумаги Д. Н. Блудова. Д. 4г. Л. 6 об. — 7.

⁷⁸ Там же. Л. 7 об.

выслушивается один член одного в защиту предложенного учреждением мнения». В случае необходимости доработка проекта также происходила в совещательном учреждении. «Во всяком случае окончательная редакция статей должна быть совершена в новом учреждении с положительным указанием отмененных новым проектом дополнительных или видоизмененных прежних узаконений, — до представления проекта на утверждение и подписание его императорского величества»⁷⁹.

Во-вторых, поправки к действующим законам также вносились Правительствующим Сенатом в проектируемое учреждение. После обсуждения поправки направлялись непосредственно в Госсовет.

В-третьих, в этом учреждении происходило редактирование действующих законов по поручению Госсовета или императора.

В-четвертых, особое учреждение было призвано играть роль третейского судьи в спорах между органами власти. Этот пункт совпадает с предложением Ю. А. Гагемейстера, рассмотренным выше.

Наконец, в нем должны происходить Кодификация законодательства остзейских губерний и объяснения местных источников права⁸⁰.

В заключение автор записки выражал надежду на то, что «со временем могло бы развиться из этого учреждения, если в самом начале назначение членов будет произведено с разборчивостью, нечто сходное с Государственным советом, существующим во Франции»⁸¹. Франция одной из первых предприняла попытку приспособить английскую модель управления к особенностям своей политической системы. Ветви власти во французском государственном механизме в 1852–1870 гг. были представлены Государственным советом, Законодательным корпусом, Сенатом и министерствами. Сенат имел статус «блюстителя конституции», т. е. в его полномочия входило установление соответствия издаваемых законов конституции. Законодательный корпус являлся представительным учреждением (парламентом), состав которого формировался путем выборов, но его полномочия были весьма ограничены. Он был в большей степени не законодательным, а законосовещательным органом, т. к. не разрабатывал законы, а лишь обсуждал их первоначальный текст и внесенные Государственным советом поправки. Государственный совет соединял исполнительные и законодательные

⁷⁹ Историческая справка, составленная управляющим II отделением Собственной е. и. в. канцелярии Д. Н. Блудовым... Л. 4–5.

⁸⁰ Там же. Л. 4 — 6 об.

⁸¹ Там же. Л. 8.

функции. Он занимался редактированием законопроектов и административных актов, обсуждением проектов, представляемых министрами, принимая или отвергая их, защищал проекты правительства в Законодательном корпусе, вотируя сметы бюджетов министерств. Состав Государственного совета также определялся императором. Современники по-разному оценивали роль Госсювета в правительственном механизме Франции в период Второй империи. А.Л. Лоуэлль называл его «настоящим источником законодательства»⁸². Л. Дюприе указывал на зависимость Госсювета от исполнительной власти, которая назначала и отрешала «государственных советников», министры обходили обсуждение своих проектов в Госсювете, передавая их сразу на одобрение императора⁸³.

Таким образом, проектируемое «особое учреждение» при российском Госсювете было бы предназначено для экспертизы законопроектов. Предлагаемая новация отражала острую потребность российского государственного механизма: во-первых, в профессионалах-юристах; во-вторых, в особом органе власти, способном обеспечить единство государственного управления; в-третьих, в коллегиальном обсуждении законопроектов. Значительная часть записок того времени посвящена решению двух последних проблем и содержит проекты создания особого совета при монархе, в котором министры разрабатывали бы единую правительственную программу в противовес существовавшей практике всеподданнейших докладов.

Этот корпус документов был изучен В.Г. Чернухой, воссоздавшей историю учреждения Совета министров в царствование Александра II⁸⁴. Мысль о его создании, что называется, «носила в воздухе». Так, А.М. Горчаков, приписывая себе идею учреждения Совета министров, объяснял его необходимость преодолением «застарелого недуга русского правительства» — «министры действовали в старину враздробь, как “щука, лебедь и рак”». А.М. Горчаков вспоминал, что в 1860 г. он «удачно провел» «мысль, чтобы по крайней мере главнейшие органические дела государственные, прежде чем быть представленными в Государственный совет или в Комитет гг. министров, словом сказать, прежде чем получить форму закона или высочайшего повеления, непременно

⁸² Лоуэлль А.Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы (Франция, Италия, Германия, Австро-Венгрия, Швейцария). М., 1905. С. 21.

⁸³ Дюприе Л. Государство и роль министров во Франции. СПб., 1906. С. 44.

⁸⁴ Чернуха В.Г. Совет министров в 1857–1861 гг. С. 120–137.

бы обсуждались в собрании ближайших советников Государя, под непременно личным председательством Его Величества; в таковой коллегии должны быть министры и лица, им особо приглашаемые, но что вне этого Совета и именно по этим органическим вопросам ни один министр отнюдь не должен бы был иметь особого, с глаза на глаз, собеседования, а тем более доклада Государю Императору»⁸⁵.

Причину разобщенности управления современники, как и А. М. Горчаков, видели в практике всеподданнейших докладов, когда в обход Государственного совета и Комитета министров главы ведомств оставались наедине с монархом. И каждый министр использовал эту ситуацию для утверждения своего собственного предложения, зачастую расходящегося с интересами других ведомств. Публицист и экономист Н. А. Жеребцов, член Совета министра внутренних дел, сразу после кончины Николая I написал записку «О современной политической и внутренней жизни России», адресованную Д. Н. Блудову и переданную через Д. А. Оболенского вел. кн. Константину Николаевичу. Текст ее был опубликован в журнале «Русская старина»⁸⁶, где авторство указано предположительно, копии (с указанием авторства) выявлены Т. В. Андреевой и Б. Б. Дубенцовым в РГИА (Ф. 777. Оп. 25. Д. 1945. Л. 1–10) и в ОР РНБ (Ф. 359. Д. 657. Л. 44–49)⁸⁷. В центре записки — проблема дальнейшего политического развития России. В свете дипломатической изоляции страны в период Крымской войны большая часть документа посвящена мерам по укреплению международного авторитета России, но автор не обошел вниманием и задачи внутренней политики. Это «уважение к закону, бережливость казны и умаление роскоши». Все они взаимосвязаны, поскольку чрезмерные расходы государственного бюджета происходят от стремления чиновников к обогащению (здесь Н. А. Жеребцов вторит Ю. А. Гагемейстеру), а этому способствует практика всеподданнейших докладов, во время которого «ухищрением и ловкостью» у государя «исторгается» повышение должностных окладов, облеченное в форму высочайшего повеления. Поэтому необходимо «1) воспретить всякий непосредственный доклад со стороны министров о разрешении какого-либо сверхсметного расхода» и «2) удержаться в назначении окладов, превышающих меру, законом установленную». Практика личных

⁸⁵ Князь Александр Михайлович Горчаков в его рассказах из прошлого... С. 170.

⁸⁶ Русская старина. 1896. Т. 86. С. 633–642.

⁸⁷ Записка Н. А. Жеребцова «Об устройстве министерств вообще и министерства финансов в особенности» (15 февраля 1856 г.)... С. 354.

докладов министров монарху приводит к разобщенности «государственного организма», поскольку каждый министр заботится «об ограждении своей части от общего надзора и контроля, уединяя ее от других частей правления». Так возникают «пренебрежение к закону», злоупотребления, а в дальнейшем — визират, т.е. неограниченная власть сановников, пользующихся доверием императора. Прекратить это, по мнению Н. А. Жеребцова, можно изданием соответствующего законодательного акта, согласно которому всякий сверхсметный расход будет «выноситься на предварительное обсуждение предназначенных лиц, находящихся вне административной деятельности»⁸⁸. Записка Н. А. Жеребцова была воспринята благосклонно окружением Александра II, и спустя год, 15 февраля 1856 г., он представил императору новый проект — «Об устройстве министерств вообще и Министерства финансов в особенности». Записка, хранящаяся среди бумаг Д. Н. Блудова в РГИА (Ф. 1250. Оп. 1. Т. 16. Д. 52. Л. 3–39), опубликована Т. В. Андреевой и Б. Б. Дубенцовым⁸⁹. Рассуждая о недостатках финансового управления России и мерах по их исправлению, Н. А. Жеребцов переходит к критике министерской системы в целом. Повторяя положения о самовластье министров, автор пишет о тщетной борьбе с ним, приводя в пример попытки М. М. Сперанского. В столкновениях с этим недугом российского государственного управления потерпел поражение даже Николай I — «сокрушилась священная самодержавная власть самого царя». Придя к выводу, что в «самодержавном государстве министерства личные вредны», Н. А. Жеребцов предлагает возродить коллегии и создать учреждение («Общее собрание всех коллегий»), где происходило бы коллективное обсуждение «всех постановлений и законов, до внесения их в высший законодательный совет». По мнению Жеребцова, Общее собрание «будет действовать как Conseil d'etat [Государственный совет. — И. Б.] в настоящем правлении Франции». Так же как и Д. Н. Блудов, Н. А. Жеребцов остановился на характеристике членов коллегий, подчеркнув, что их выбор «должен быть сделан с особою осмотрительностью», «они должны обладать всеми познаниями и качествами, требуемыми для хорошего управления вверенной им частью, и быть одушевленными одною общею идеею пользы государственной»⁹⁰.

⁸⁸ Русская старина. 1896. Т. 86. С. 638–642.

⁸⁹ Записка Н. А. Жеребцова «Об устройстве министерств вообще и министерства финансов в особенности» (15 февраля 1856 г.)... С. 351–370.

⁹⁰ Там же. С. 364–370.

Н. А. Жеребцов, как и автор «Записки об учреждении в Государственном совете особого Отделения», обращался к европейскому опыту, ориентируясь на французский вариант. Усложнившееся течение политической жизни, как внутренней, так и внешней, требовало адекватной реакции со стороны политической элиты. Представители российских правительственных верхов отдавали себе отчет, что одному человеку, даже хорошо подготовленному, уже невозможно объективно оценить масштабы проблемы и найти ее оптимальное решение. Выходом должно было стать коллегиальное обсуждение важных государственных вопросов, тем более что другие государства — Англия, Франция, Австро-Венгрия, США показывали пример эффективности деятельности высших совещательных учреждений. Обоснование создания подобного органа власти в Российской империи содержится в нескольких записках, хранящихся в настоящее время в фонде Совета министров РГИА и изученных В. Г. Чернухой.

В. Г. Чернуха пришла к выводу, что время основания Совета министров не случайно совпадает с серьезным приступом власти к подготовке крестьянской реформы, выразившимся в издании 20 ноября 1857 г. высочайшего рескрипта виленскому генерал-губернатору В. И. Назимову. Совет министров мог задумываться в качестве учреждения, «обсуждающего круг этих проблем и определяющего главные формы и методы их разрешения»⁹¹. Второй этап деятельности Совета министров прошел под знаком борьбы за превращение его в европейский Кабинет министров и тесно связан с проектами преобразования законодательной власти.

Преобразование Совета министров в Правительственный кабинет было одним из ключевых пунктов программы П. А. Валуева. Еще до вступления в управление МВД, 13 апреля 1861 г. он отмечает в дневнике бесперспективность существующего правительственного механизма, резюмируя «общее впечатление», сложившееся у него от заседаний Совета министров. Эта запись проясняет причину неопределенности замечания Д. Н. Блудова о необходимости «сильных мер»: «Впоследствии он [Александр II. — И. Б.] яснее дал почувствовать, что не имеет конституционных планов, но не заметил, что, говоря об улучшениях и соглашаясь <...> насчет необходимости исторического развития, нельзя было миновать сугубого вопроса: в чем же

⁹¹ Записка Н. А. Жеребцова «Об устройстве министерств вообще и министерства финансов в особенности» (15 февраля 1856 г.)... С. 128.

именно могли заключаться эти улучшения и это развитие? Неужели можно допустить предположение, что все это должно ограничиться кабинетною деятельностью господ министров и что жажда улучшений и развития, однажды возбужденная или проснувшаяся в мыслях, утолится прежними ниспосыланиями законодательных и административных благ в виде сенатских указов и законодательной манны Государственного совета и Комитета министров? Неужели 30-летний опыт не обнаружил, что все это не приносит ожидаемой пользы и что вопрос о конституционных или, точнее, представительных, или совещательно-представительных учреждениях у нас не есть пока вопрос между самодержавием и сословиями, а между сословиями и министерствами?»⁹²

В записке 22 сентября 1861 г. П. А. Валуев очень осторожно выразил свою мысль, в «завуалированной форме»⁹³. Тем не менее Александр II прекрасно понял министра, пространная маргиналия на полях записки отражает негодование монарха (ведь его намерения П. А. Валуев, судя по дневниковой записи, прекрасно понимал): «Прежде всего я желаю, чтобы правительственная власть была властью и не допускала никаких послаблений и чтобы всякий исполнял свято лежащую на нем обязанность. Второе же: стремиться к постепенному исправлению тех недостатков в нашей администрации, которые все чувствуют, но при том не касаясь коренных основ монархического и самодержавного правительства». Вторая цель, по мнению Александра II, может быть достигнута в ходе деятельности Совета министров, в который все министры обязаны «представлять» «о всех важных нуждах и преобразованиях по вверенным им управлениям»⁹⁴.

После преамбулы о внутреннем положении П. А. Валуев изложил по пунктам свою программу. Особое место в ней занимали предложения по укреплению государственного аппарата: децентрализация делопроизводства, освобождение министров от дел, ответственность за которые могла бы быть возложена на сотрудников ведомств; создание Кабинета министров и центрального представительного учреждения. В записке П. А. Валуев отчетливо сформулировал первую

⁹² Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 97–98.

⁹³ Чернуха В. Г. Программная записка министра внутренних дел П. А. Валуева от 22 сентября 1861 г. С. 217.

⁹⁴ Записка П. А. Валуева Александру II «Общий взгляд на положение дел в Империи с точки зрения сохранения внутренней безопасности государства»... С. 135.

часть — об упрощении делопроизводства и преобразовании Комитета министров в Правительственный кабинет. О необходимости представительства напрямую не говорится, Валуев лишь дал понять монарху, что современный ход событий выходит из-под контроля самодержца: «даже самодержавная власть Вашего императорского величества не может, по некоторым предметам, восполнять собою недостатки администрации или мгновенно устранять обнаруживающиеся неудобства». Характерно, что в качестве примера П. А. Валуев противопоставляет всесилие автократа в административных делах («одного росчерка пера Вашего величества достаточно, чтобы отменить весь Свод законов империи») и экономические процессы («курс государственных фондов на С.-Петербургской бирже»), неподвластные «высочайшему повелению»⁹⁵. «<...> при усложнившихся в течение времени гражданских, торговых и промышленных отношениях даже самодержавная власть Вашего императорского величества не может, по некоторым предметам, восполнять собою недостаток администрации или мгновенно устранять обнаруживающиеся неудобства»⁹⁶.

На смену единоличному принятию решений должно прийти их совместное обсуждение. Поэтому всем министрам необходимо вменить в обязанность «заявлять в Комитет о важнейших распоряжениях по их ведомствам и предлагать на его обсуждение меры, по которым они признают необходимым содействие других ведомств». Итоги этих совещаний Комитета министров будут поступать на высочайшее утверждение через Государственный совет, сам Комитет или в ходе доклада министров. Предварительные сведения будут излагаться императору в кратких мемориях. Делопроизводство в Комитете в этих целях должно быть максимально сокращено. Председатель Комитета министров не должен совмещать эту должность с председательством в Государственном совете⁹⁷.

П. А. Валуев предлагал сократить количество чиновников за счет тех, кто не справляется со своими обязанностями и видит в государственной службе лишь источник доходов. «Они составляют тяжкое бремя для государственного бюджета и в то же время образуют постепенно

⁹⁵ Записка Н. А. Жеребцова «Об устройстве министерств вообще и министерства финансов в особенности» (15 февраля 1856 г.)... С. 136.

⁹⁶ Там же. С. 135–136.

⁹⁷ Там же. С. 136–137.

возрастающий класс недовольных, вредный для спокойствия государства»⁹⁸.

Во второй записке от 22 сентября 1861 г., наметившей мероприятия церковной реформы, П. А. Валуев предлагал призвать нескольких членов Св. Синода в Государственный совет чтобы привлечь православное духовенство к участию в политической жизни. Александр II согласился с этим предложением, его маргиналия гласит: «я против этого ничего не имею»⁹⁹. Этот пункт министр позднее включил во всеподданнейшую записку от 13 апреля 1863 г., содержащую проект преобразования Государственного совета. По мысли П. А. Валуева, в его состав призывались «представители земств или сословий» и одновременно с ними, «но по непосредственному высочайшему избранию, некоторые члены высшего духовенства»¹⁰⁰. Таким образом, намеченная министром церковная реформа была тесным образом связана с политической.

Из маргиналий Александра II на записке П. А. Валуева от 22 сентября 1861 г. (о положении дел в империи) следует, что он был согласен со всеми пунктами программы управляющего МВД, кроме одного — создания в Российской империи Кабинета министров. Монарх был против предварительных совещаний министров без своего присутствия и усмотрел в предложении об отделении «председательствования в Комитете министров от председательства в Государственном совете» стремление к учреждению должности премьер-министра, дав ясно понять в маргиналии о невозможности этого явления: «Учреждение первого министра я никогда не допущу»¹⁰¹.

Спустя месяц П. А. Валуеву пришлось по поручению императора вернуться к своему проекту. 20 октября он отметил в дневнике: «Государь <...> говорил о моих предположениях насчет преобразования Комитета министров и о своем предположении обратить эти преобразования преимущественно на Совет министров, причем поручил мне представить ему мои ближайшие по сему поводу соображения»¹⁰². На этот раз рамки преобразований были обозначены монаршими пометами на записке 22 сентября 1861 г. Новый проект состоял из двух

⁹⁸ Там же. С. 138.

⁹⁹ РГИА. Ф. 1284. Оп. 241. Д. 30. Л. 79 об.

¹⁰⁰ Вестник права. 1905. № 9. С. 225–233.

¹⁰¹ Судьбы России... С. 137.

¹⁰² Валуев П. А. Дневник. Т. I. С. 122.

документов — «Общие соображения» и «Предположения» и был представлен Александру II 24 октября 1861 г.¹⁰³ Его детальный анализ дан в работах В. Г. Чернухи¹⁰⁴.

Конституирование Совета министров как европейского кабинета, предполагавшегося первоначальным проектом П. А. Валуева, не произошло. В системе государственного управления появился новый орган власти, который некоторые историки оценивают как экстраординарный, созываемый в исключительных случаях¹⁰⁵. Александр II, не принявший идеи Кабинета министров, по-своему решил проблему «однородности правительства» в конце 1861 — начале 1862 г. Он произвел кадровые перемены, отправив в отставку деятелей прошлого царствования и призвав к управлению представителей либеральной бюрократии: М. Х. Рейтерн был назначен министром финансов, А. В. Головнин — министром народного просвещения, А. А. Зеленой — министром государственных имуществ, Д. Н. Замятнин — министром юстиции, М. А. Корф — главноуправляющим II Отделением СЕИВК¹⁰⁶.

П. А. Валуев попытался продолжить борьбу за укрепление государственного аппарата путем создания Правительственного кабинета, уже не проектируя его на бумаге, а добиваясь учреждения практическими действиями. 9 февраля 1862 г. во время утреннего доклада Александру II он предложил «ввиду современных затруднений по делам дворянских собраний и общего раздражения умов, с одной стороны, и разноречивых толков между членами правительственного синклита, с другой, <...> поручить нескольким министрам по их предметам ведомства, наиболее прикосновенным к делу, собраться и обсудить вопрос о тех мерах, которые надлежит принимать, и той системе, которой следует держаться правительству». Александр II ответил согласием, и П. А. Валуев назвал кандидатуры шефа жандармов и своего единомышленника кн. В. А. Долгорукова, министра иностранных дел кн. А. М. Горчакова, министра юстиции гр. В. Н. Панина, главноуправляющего путями сообщения К. В. Чевкина, военного министра Д. А. Милютина, министра народного просвещения В. А. Головнина и «по предварительному соглашению с кн. Долгоруковым» вел. кн. Константина

¹⁰³ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 143.

¹⁰⁴ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 163–168.

¹⁰⁵ Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты... С. 134.

¹⁰⁶ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма.... С. 168.

Николаевича. Александр II исключил своего брата, назначив председателем совещания В. Н. Панина как старшего¹⁰⁷. Но план министра внутренних дел «противопоставить в важных государственных вопросах мнению императора коллективное мнение правительственных деятелей» не встретил поддержки у В. Н. Панина, опасавшегося, что таким важным вопросом станет вопрос о введении представительных начал, и потерпел поражение¹⁰⁸.

В Европе исполнительная власть была непосредственно связана с представительным органом, занимающимся вопросами законодательства (парламентом), поэтому вопрос о создании Кабинета министров был тесно связан с проблемой народного представительства. Закономерно, что следующим шагом П. А. Валуева стали попытки преобразования законодательной власти. Спустя две недели он решил поставить этот вопрос непосредственно перед императором. 23 февраля 1862 г. П. А. Валуев записывает в дневнике: «Доклад у государя. По окончании оного я высказал в общих чертах мысль о преобразовании Государственного совета с допущением в него временных выборных членов от губерний. Государь слушал внимательно и принял вообще дело лучше, чем я ожидал. На первый раз для меня, конечно, достаточно было тронуть вопрос»¹⁰⁹.

Проект П. А. Валуева, касавшийся центрального представительства, разрабатывался в период активной подготовки земской реформы. Министр представил его накануне заседания Совета министров, посвященного проекту местных представительных учреждений. 26 июня 1862 г. он передал записку шефу жандармов В. А. Долгорукову, своему единомышленнику, к помощи которого неоднократно прибегал, когда хотел довести до сведения императора свои идеи.

Записка П. А. Валуева от 26 июня 1862 г. под названием «О внутреннем состоянии России» была введена в научный оборот спустя сто лет В. В. Гармизой, опубликовавшим ее на страницах «Исторического архива»¹¹⁰. Рисуя картину политического и финансового кризиса, П. А. Валуев подчеркивает, что правительство не в состоянии с ним справиться, т.к. по существу не является таковым из-за отсутствия единства «действия и намерений», а «уже почти низведено до более или менее

¹⁰⁷ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 144–145.

¹⁰⁸ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 172–175.

¹⁰⁹ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 148.

¹¹⁰ Исторический архив. 1958. № 1. С. 141–144.

несовершенной деятельности небольшого количества органов». Вместе с тем «известная часть общества» (т.е. высшее сословие) стремится «иметь некоторое участие в управлении». Для установления общественного согласия нужно удовлетворить эти «стремления», пойти на уступку, проведя в «центральной администрации» реформу, аналогичную проекту «земско-хозяйственных учреждений». Отмечая, что эта идея уже давно появилась в проектах преобразования системы государственного управления, он предлагает вернуться к ее разработке. В качестве примера центрального представительного учреждения министр назвал австрийский рейхсрат или Государственный совет Царства Польского.

На протяжении прошедших полутора лет министерской карьеры П. А. Валуева император неоднократно давал ему понять, что он не пойдет на ограничение своей власти. Желая успокоить императора, П. А. Валуев сделал в записке оговорку о том, что это преобразование не затрагивает прерогативы монарха, не наносит «никакого удара полновластью государя, сохраняет ему всю законодательную и административную власть». Он надеялся, что Александр II будет вынужден согласиться с его предложением под влиянием внешних факторов. Обстановка в центре империи осложнилась — с 1860 г. постепенно нарастали освободительные настроения в Царстве Польском. В июне 1862 г. Александр II был вынужден направить туда в качестве наместника своего младшего брата вел. кн. Константина Николаевича в надежде, что он сумеет урегулировать противоречия между центром и окраиной. Однако в конфиденциальной инструкции, которой монарх снабдил великого князя, он настаивал на твердой позиции: «Хотя примирение и должно быть твоей целью, но прежде всего ты должен быть восстановитель законной власти и уметь внушить к ней должное уважение твоею твердостью и твоим бесстрашием во всех твоих действиях, не обращая внимания на критику заграничных журналов и наших собственных либералов и мнимых прогрессистов». Александр II подчеркнул, что не может быть и речи не только о восстановлении независимости Польши, но и о «каких-то новых льготах и уступках», «в особенности ни о конституции, ни о национальной армии. Ни того ни другого я ни под каким видом не допущу»¹¹¹.

¹¹¹ Переписка Императора Александра II с вел. кн. Константином Николаевичем за время пребывания его в должности Наместника Царства Польского в 1862–1863 гг. // Дела и дни. 1920. Кн. 1. С. 122–127.

Непримиримая позиция по отношению к окраине и, как следствие, начавшееся в 1863 г. в Царстве Польском восстание потребовали мобилизации внутренних сил, что заставило Александра II пойти на уступки дворянству и дать ход предложению П. А. Валуева. Таким образом, спустя почти два года после осторожного обозначения этого пункта своей политической программы министр занялся детальной разработкой проекта создания центрального представительного учреждения. И лишь после неоднократных бесед с императором на эту тему. 12 апреля 1863 г. П. А. Валуев получил наконец согласие на представление своего проекта.

Этот проект хорошо известен историкам¹¹². Он состоит из двух частей — всеподданнейшей записки П. А. Валуева от 13 апреля 1863 г. и нового учреждения Государственного совета (28 октября — 28 ноября 1863 г.). В таком виде проект был опубликован в период пика первой российской революции — осенью 1905 г., когда шла борьба за создание законодательной Думы¹¹³. Согласно ему Государственный совет превращался в двухпалатное представительное учреждение, верхнюю палату которого составляли уже существующее Общее собрание и департаменты, а нижнюю — выборные представители от дворянства, духовенства и городов. В нижней палате происходило обсуждение тех законопроектов, которые касались положения сословий. Депутаты высказывали свои пожелания, а решение оставалось за императором. Таким образом, проект П. А. Валуева действительно не затрагивал полномочия монарха, оставляя за Госсоветом лишь законосовещательные права. Тем не менее существовала возможность, при условии дальнейшего развития законодательства в конституционном направлении, преобразовать законосовещательный Госсовет в законодательный орган¹¹⁴.

Ориентация проекта на уставы Государственного совета Польши должна была устранить противоречие между политическим устройством центра империи и Западного края, а заимствования

¹¹² Подробнее о проекте П. А. Валуева см.: *Чернуха В. Г.* Внутренняя политика царизма... С. 32–43; *Она же.* Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ... С. 298–299.

¹¹³ Вестник права. 1905. № 9. С. 225–269.

¹¹⁴ *Чернуха В. Г.* Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ... С. 298.

из австрийского рейхсрата — сблизить Россию и европейские государства¹¹⁵. Многонациональная Австрийская империя в XVIII–XIX вв. (абсолютная монархия во главе с авторитарным правителем) виделась российским деятелям страной, близкой по государственному укладу. Не раз, приступая к преобразованиям, они изучали, а потом заимствовали австрийский опыт. Так, при подготовке реформы государственной деревни министр государственных имуществ П. Д. Киселев отправил своего сотрудника гр. Д. Н. Толстого в поездку по Австрии, Германии и Франции для изучения действенности западноевропейской административной системы, в первую очередь сельского самоуправления. Особое внимание министр рекомендовал обратить на последствия австрийской реформы сельского управления, проведенной еще в XVIII в.¹¹⁶ Во второй половине 1860-х гг., готовя школьную реформу и введение классицизма, племянник гр. Д. Н. Толстого — министр народного просвещения гр. Д. А. Толстой — внимательно изучал австрийский опыт и привлекал в качестве преподавателей греческого языка славян, проживавших в Австрии. На сходство государственного устройства Австро-Венгрии и Российской империи обращали внимание иностранные писатели, занимавшиеся проблемами политической жизни. А. Л. Лоуэлль подчеркивал сходство двух империй в области цензуры, находя, что лишь в России «боязнь свободного выражения мнений» развита «еще более резко», чем в Австрии¹¹⁷. Именно поэтому политические реформы, проведенные в Австрии, привлекали внимание российских конституционалистов, полагавших, что австрийский путь преобразования государственного управления и устройства более реалистичен, чем британский¹¹⁸.

Австрийский рейхсрат изначально был законосовещательным органом, состав и полномочия которого в середине XIX в. были значительно расширены. Очевидно, на это надеялся и П. А. Валуев. Проектируемый им Госсовет носит некоторые черты несостоявшегося Совета

¹¹⁵ Чернуха В. Г. Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ... С. 300.

¹¹⁶ Письмо Д. Н. Толстого П. И. Кеппену 30 июля 1838 г. // ПФА РАН. Ф. 30. Оп. 3. Д. 293.

¹¹⁷ Лоуэлль А. Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы... С. 298.

¹¹⁸ Гусман Л. Ю. Политические преобразования в Австрии глазами русских конституционалистов (вторая половина XIX в.) // Российская история XIX–XX веков: Государство и общество. События и люди. Сб. статей. СПб., 2013. С. 302–319.

министров, в большей степени являясь совещанием при императоре. Напрашивается также сравнение проекта П. А. Валуева и современного российского парламента. Нижняя палата по проекту министра состояла из 151 депутата, не являясь широким представительством. Нужно помнить, что в тот период речь шла в первую очередь об интересах дворянства, это сословие в основном и должно было представлять население империи. Тем не менее в палату Государственных гласных включались представители национальных окраин, кроме Царства Польского и Великого княжества Финляндского, имевших свои сеймы. В составе Госсвета создавались депутатские комиссии для подготовки заключений по обсуждаемым вопросам. Заключения выносились на заседания Съезда государственных гласных и утверждались большинством голосов. После этого решение передавалось на утверждение в верхнюю палату — Общее собрание Госсвета. Третьей ступенью был сам император. Эта процедура сохранилась в современном Федеральном собрании, где законопроект, разработанный в депутатской комиссии, отправляется сначала на чтения в Государственную думу, затем передается в Совет Федерации, а потом поступает на утверждение или отклонение к президенту. Но при этом внешнем сходстве есть существенные различия — современная Государственная дума обсуждает более широкий круг вопросов, они касаются всех сторон жизни страны.

Проект П. А. Валуева приближают к современной жизни поправки, внесенные «Заметкой по прочтении проекта» — отзывом неизвестного автора, датированным 20 ноября 1863 г. Эта записка была выявлена В. Г. Чернухой в фонде П. А. Валуева¹¹⁹ и подвергнута научному анализу в монографии¹²⁰ и статье. По предположениям В. Г. Чернухи, отзыв мог быть написан Д. М. Сольским, в то время занимавшим пост старшего чиновника II Отделения СЕИВК. В пользу этого предположения говорят замечания, «составленные профессиональной рукой» человека, хорошо знакомого с законодательной системой Российской империи. Одобряя в целом проект как «соответствующий настоящим потребностям государства и возможный в исполнении», автор отзыва предложил назвать нижнюю палату проектируемого Госсвета «Государственной думой» (это название уже предлагалось в первом десятилетии XIX в. М. М. Сперанским, с деятельностью которого М. Д. Сольский был

¹¹⁹ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 198. Л. 44 — 45 об.

¹²⁰ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 42.

хорошо знаком), добавить в ее полномочия обсуждение налогов, тарифов и сверхсметных расходов (что сближало учреждение с английским парламентом), но при этом устанавливалось право монарха по своему усмотрению распускать собрание гласных. Также вводился максимальный срок работы нижней палаты в целях эффективности ее работы (во избежание пустых разговоров)¹²¹.

Однако император не считал возможным дать ход проекту П. А. Валуева. Всеподданнейшая записка министра обсуждалась в заседании Совета министров 15 апреля 1863 г. На этот раз Александр II «спрятался за мнение министров», состав которых для совещания был подобран им таким образом, что не оставлял надежды министру внутренних дел. Из восьми участников (не считая самого П. А. Валуева и Александра II) только двое — В. А. Долгоруков и Д. А. Милютин — поддержали его. Заменой указа о введении представительных учреждений, на издание которого надеялся П. А. Валуев, стал указ об отмене телесных наказаний, подписанный в день заседания¹²².

Министр не оставил своих попыток и, несмотря на нежелание Александра II и его отговорки о неготовности населения России к участию в представительных учреждениях, продолжил работу над проектом и 7 декабря 1863 г. передал императору записку, обосновывающую реформу Госсовета и приурочивавшую ее к началу земской реформы. На этот раз 13 декабря во время своего очередного доклада он получил категоричный отказ. Александр II уже ощутил поддержку дворянства, развернувшегося лицом к императору во время польского восстания, и не нуждался в иной, затрагивавшей его самовластие форме сотрудничества с высшим сословием. П. А. Валуев сделал в дневнике горький и пророческий вывод: «Бурбоны ничему не научились и ничего не забыли»¹²³, повторив слова французских общественных деятелей, сказанные во время непродолжительной реставрации монархии во Франции, окончившейся второй революцией.

Таким образом, в начале царствования Александра II укрепление государственного аппарата было обозначено в качестве одного из пунктов правительственной программы. Он включал не только сформулированные в первой половине XIX в. задачи борьбы с бюрократизацией,

¹²¹ Чернуха В. Г. Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ... С. 300–301.

¹²² Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 34.

¹²³ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 257.

упрощения и сокращения делопроизводства и расходов на содержание государственного аппарата, но и структурные изменения в системе государственного управления: создание экономического ведомства, Кабинета министров и реформу Государственного совета по французскому или австрийскому образцу. О сокращении делопроизводства провозглашалось в высочайшем повелении 12 ноября 1861 г., конституировавшем Совет министров¹²⁴. Сокращение делопроизводства признавалось особой необходимостью с целью освобождения министров от множества дел, «не имеющих достаточной важности и отнимающих у них всякую возможность» своевременно решать важные проблемы¹²⁵. Логикой высочайшего повеления эта мера связывалась с учреждением нового органа власти, требовавшего от министров деятельного участия в его работе. Тенденцию по сокращению делопроизводства можно проследить на примере деятельности Комиссий «на время отсутствия императора из столицы» (см. главу 4). Ужесточению контроля над ведомственными расходами и их централизации должны были способствовать новые сметные правила, утвержденные 22 мая 1862 г. Остальные преобразования остались на стадии поставленных перед правительственными верхами задач.

§ 3. Программные проекты второй половины 1860-х — первой половины 1880-х гг.

Первая половина 1860-х гг. была временем активного законотворчества, когда в правительственных кругах разрабатывался целый спектр преобразований: крестьянская, земская, судебная, школьная, церковная, полицейская реформы. При этом центральные органы государственного управления не претерпели изменений, в структуру аппарата власти лишь добавлялись экстраординарные элементы — кроме Совета министров, это был Главный комитет об устройстве сельского состояния, соединявший законодательную, исполнительную и судебную власть, т.е. стоявший в одном ряду

¹²⁴ Об учреждении Совета министров и порядка движения дел в оном, и о поручении Комитету министров, всем министрам и главноуправляющим составить подробные соображения о сокращении делопроизводства // ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 36. Ч. 2. № 37619. С. 454–457.

¹²⁵ Там же. С. 456–457.

и с Государственным советом, и с Комитетом министров¹²⁶. Принципы работы государственного механизма оставались прежними, дореформенными, и нередко приходили в противоречие с новыми общественно-политическими тенденциями, развивавшимися при проведении Великих реформ. Проявилось несоответствие действий администрации, в первую очередь местной — губернаторов, — деятельности земств. Как отмечалось в прессе, «внесение новых начал в наше провинциальное управление и в суд неизбежно должно было обнаружить обветшалость многих частей управления, созданных первоначально для того, чтобы служить органами совсем иных начал <...>»¹²⁷. В некоторых случаях император с удивлением узнавал, что утвержденные им законы ограничивают действие его указов. Так, Александр II в январе 1867 г. не смог отправить в отставку оппозиционного сенатора М. Н. Любоцинского, поскольку судебная реформа ввела принцип несменяемости сенаторов¹²⁸.

Умножившееся после реформ количество законодательных актов давало возможность ведомствам использовать их в своих интересах, ссылаясь, в зависимости от ситуации, на старые или новые законы. Это нередко приводило к межведомственным разногласиям. Так, 5 октября 1866 г. в Соединенных департаментах Государственной экономии и законов Госсовета обсуждался вопрос, в каком объеме в Государственном совете должны быть рассматриваемы дела, касающиеся Военного министерства. Поводом послужило представление военного министра Д. А. Милютина в Департамент государственной экономии о возмещении частному лицу, отставному коллежскому секретарю Герасимову, расходов за взятые у него во время Крымской войны материалы¹²⁹. Департамент отказал в возмещении расходов, т. к. они оказались сверхсметными и по новым сметным правилам 1862 г. должны были сначала утверждаться Государственным советом. Военный министр не согласился с этим решением, поскольку «Военный совет в действиях своих подчинен непосредственно Верховной власти и никакое правительственное место или лицо Совету предписаний не дает

¹²⁶ Чернуха В. Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 13. С. 223–249.

¹²⁷ Вестник Европы. 1870. Т. III. Май. С. 375.

¹²⁸ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса... С. 265.

¹²⁹ РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 39.

и отчета от него требовать не может»¹³⁰. Пересмотр дела должен был состояться в Госсовете, но это не устраивало Д. А. Милютину, опасавшегося, что административное решение будет не в пользу Военного министерства. Военный министр надеялся, что если Герасимов подаст гражданский иск на решение Госсвета, то сможет выиграть дело. Ссылаясь на новые Судебные уставы, Д. А. Милютин объяснял, что «допущение рассмотрения претензий частных лиц на казну <...> в Департаменте государственной экономии двояко нарушило бы основания гражданского судопроизводства: во-первых, сделало бы из сего департамента новую судебную инстанцию, во-вторых, лишило бы частных лиц, имеющих претензию на казну, возможности разобратся с казною судебным порядком, в полном его объеме»¹³¹. Делопроизводство затянулось, и окончательное решение было принято Соединенными департаментами Государственной экономии и законов спустя пять месяцев, 11 марта 1867 г. За Военным советом оставалось право определения расходов, правда, по согласованию с министром финансов. Государственный совет не должен был рассматривать дела, подлежащие гражданскому судопроизводству¹³².

В период формирования второго этапа правительственной программы (вторая половина 1860-х — первая половина 1880-х гг.) задача укрепления государственного аппарата постоянно находилась в центре внимания политической элиты. Направления ее решения были уже определены в первое десятилетие царствования Александра II, оставалось лишь наметить конкретные шаги по их реализации, не затрагивавшие существо самодержавной власти. Эта проблема и вызвала к жизни новую волну проектов, среди которых были как программные записки, охватывавшие всю систему государственного управления, так и предложения провести преобразования ее отдельных элементов.

В РГИА в фонде П. А. Валуева (ф. 908) находится записка «О государственных преобразованиях»¹³³. На первом листе стоит помета:

¹³⁰ Об отношении Государственного совета к Военному совету. С. 2 // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 39.

¹³¹ Там же. С. 4.

¹³² Государственный совет в Соединенных департаментах Государственной экономии и законов. 11 марта 1867 г. № 176 // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 39.

¹³³ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 101. Записка опубликована: «Настоящий порядок вещей не представляется удовлетворительным». Записка из фонда П. А. Валуева в РГИА. Первая половина 1860-х гг. Публикация И. Е. Барыкиной // Исторический архив. 2015. № 5. С. 153–174.

«Составлена в 1866 г.», однако из текста следует, что записка появилась в начале 1865 г. Много внимания уделено предстоящему введению судебных уставов, принятых 20 ноября 1864 г. О газете «День», выпуск которой был приостановлен в середине 1865 г. и прекратился к концу 1865 г., говорится как о действующей. Одним из доказательств недоверия общества к правительству названы «последние заявления московского дворянства»¹³⁴. Речь идет об адресе московского губернского дворянского собрания, принятом в начале января 1865 г. Он содержал ходатайство о введении представительных учреждений и получил широкий общественный резонанс. Однако нет упоминания о другом подобном акте — выступлении петербургского губернского предводителя дворянства Г. А. Щербатова на заседании дворянского собрания 1 марта 1866 г., в котором был поднят вопрос о расширении политических прав дворянства и земства. Это выступление также не прошло незамеченным, на него откликнулся статьей в «Колоколе» А. И. Герцен. Очевидно, записка из фонда П. А. Валуева была составлена до этого выступления.

В 1866 г. в документ были внесены правки с целью придать тексту актуальный характер: в обоснование необходимости преобразований пассажи о статьях газеты «День» и оппозиционных выступлениях московского дворянства заменены на покушение 4 апреля 1866 г., свидетельствующее о «болезненном состоянии государства»¹³⁵. Возможно, составленной в 1865 г. записке не был дан ход, и в Министерстве внутренних дел о ней вспомнили спустя год, решив использовать как дополнительный аргумент необходимости новых реформ.

Этот документ является программной запиской, содержание которой охватывает различные сферы государственной жизни: законодательство, государственное управление и частично экономику. Записка состоит из трех смысловых частей. Преамбула содержит рассуждения о необходимости преобразований, призванных стабилизировать внутреннее положение в «переходную эпоху», укрепить доверие к правительству¹³⁶. Далее, как зачастую было принято при составлении проектов, идет краткий исторический экскурс. Из него следует, что причиной нестабильного внутреннего положения является несовершенство

¹³⁴ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 101. Л. 122.

¹³⁵ Там же. Л. 122.

¹³⁶ Там же. Л. 121.

законодательства, разработанного бюрократами, далекими от народных нужд, и вследствие этого — правовой нигилизм общества; в сфере государственного управления — разрыв между «бумажной или бюрократической» Россией и «бытовой или жизненной», что порождает недоверие к правительству; малочисленность образовательных учреждений для низших слоев населения и вытекающее отсюда «невежество масс простого народа». Все это и создает почву для расшатывания устоев, ведущую роль в котором в «эпоху гласности» играет печать¹³⁷.

Подводя итог, автор выделяет два существенных недостатка «в прогрессивной деятельности правительства»: 1) «кабинетная система составления законодательных проектов» «без всякого участия представителей местных сословий», 2) «отсутствие предусмотрительности и осторожности». В 1866 г. этот фрагмент был вычеркнут из записки. Автор настаивал на «допущении народных представителей» к участию в реформах, напрямую касающихся их личных и имущественных прав, имея в виду дворянство, чьи привилегии затрагивала отмена крепостного права. Не случайно в качестве прецедента было приведено обсуждение крестьянской реформы¹³⁸. Очевидно, причиной исключения этого фрагмента из текста записки стал категоричный тон изложения.

Помимо идеи народного представительства, в записке высказана также мысль о необходимости пересмотра законодательства для обеспечения единства государственного управления и защиты гражданских прав населения («личности» и «собственности»). Автор считает, что, во-первых, устаревшие статьи гражданского законодательства противоречат современным реалиям. Во-вторых, в сфере управления разобщенностью действий ведомства напоминают персонажей басни И. А. Крылова «Лебедь, рак и щука». Поэтому законопроекты должны разрабатываться в одном месте и под руководством одного лица, «сильного по своему гениальному таланту и общему государственному взгляду на жизненные потребности нации». Примером такого руководителя составитель называет М. М. Сперанского, но конкретной кандидатуры из числа современников на должность главы законодательного органа не приводит¹³⁹.

¹³⁷ Там же. Л. 122–133.

¹³⁸ Там же. Л. 133 об. — 134.

¹³⁹ Там же. Л. 134–142.

В следующей части записки представлены основные пункты («главнейшие точки опоры») проектируемой правительственной программы. Проект касается законодательства, администрации, суда и экономики («хозяйства»), при этом усовершенствование законодательной части выступает краеугольным камнем всех преобразований¹⁴⁰.

Автор возвращается к задаче II Отделения СЕИВК, обозначенной в записке М. А. Корфа «Об отделении в нашем законодательстве собственно законов от распоряжений административных», рассматривавшейся в заседании Совета министров 2 мая 1862 г., — проведение кодификации с целью отделения законов от постановлений (циркуляров министерств). В 1862 г. эта задача была сформулирована как долгосрочная программа, к выполнению которой можно будет приступить после проведения преобразований общественной жизни. Автор записки, очевидно полагая, что это время пришло, предлагает для этой работы создать при II Отделении СЕИВК или при Государственном совете особую комиссию «о новой системе законодательства», в состав которой войдут «юристы-теоретики» и «практики-специалисты, представители земства и вообще эксперты по всем частям». Возглавит Комиссию «человек государственный, проникнутый самоотвержением и желанием истинного блага отечеству». Эта законодательная комиссия и есть, очевидно, тот орган, где должна совершаться «окончательная отделка» законопроектов, упоминаемая выше¹⁴¹.

Для установления единства в административной сфере автор ставит задачу ликвидации национальной обособленности окраин империи. Проектируется изменить административно-территориальное деление России в сторону укрупнения губерний, а «исторические названия губерний Великороссийских, Малороссийских, Литовских, Западных, Белорусских, Новороссийских» (данные по национальному признаку) заменить на название по тому городу, «где устроено будет губернское управление». Составитель записки ссылается на опыт Франции, где во время революции 1789 г. вместо национальных провинций были созданы территориальные департаменты. Однако эти преобразования не должны касаться Царства Польского, Финляндии, Сибири, Кавказа и Остзейского края¹⁴².

¹⁴⁰ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 101. Л. 142 об. — 153.

¹⁴¹ Там же. Л. 142 об. — 146.

¹⁴² Там же. Л. 146 — 149 об.

В области судопроизводства акцент сделан на гражданское право, в котором следует пересмотреть X том Свода законов гражданских (содержащий нормы семейных и имущественных правоотношений), определить личные и имущественные права и ввести систему ипотек. Внимание составителя привлекли также пенитенциарные заведения, которые он предложил устроить «сообразно современным потребностям»¹⁴³.

Наконец, для успешного внутриэкономического развития предлагается ввести новые косвенные налоги — на гражданско-правовые сделки (куплю-продажу и вступление в наследство), а также налог на роскошь — и увеличить цену игральные карт¹⁴⁴.

В заключение автор выражает готовность развить высказанные соображения, если они «удостоятся внимания».

Обращает внимание, что проект составлен профессионалом, прекрасно разбирающимся в законодательстве, кодификации и судопроизводстве, а первоначальная идея создания комиссии при II Отделении СЕИВК наводит на мысль о руке сотрудника этого учреждения. Авторство записки, так же как и отзыва на проект П. А. Валуева в 1863 г., могло принадлежать Д. М. Сольскому. Именно II Отделение в 1863–1864 гг. занималось разработкой принципов судопроизводства в мировых судах. В первоначальном варианте записки комиссию по пересмотру законов предлагалось созвать при II Отделении СЕИВК, и лишь в 1866 г. было внесено дополнение о Государственном совете. Записка М. Д. Сольского могла оказаться у П. А. Валуева, когда в 1863–1865 гг. тот аккумулировал мнения своего окружения о внутренней ситуации. Направляя М. Д. Сольскому свой проект осенью 1863 г., П. А. Валуев мог поинтересоваться его соображениями о состоянии России и программе реформ.

Предложение о введении нового административного деления, прозвучавшее в записке, было направлено на разрешение нараставших межнациональных противоречий. Выход виделся составителю в создании однородной общности в границах Российской империи, очевидно, в процессе русификации. Не обошел эту проблему в своем проекте и П. А. Валуев, предлагая иной, чем в «Записке о государственных преобразованиях», способ — привлечение представителей национальных окраин в преобразованный Госсовет¹⁴⁵.

¹⁴³ Там же. Л. 151–152.

¹⁴⁴ Там же. Л. 152–153.

¹⁴⁵ Чернуха В. Г. Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ // Власть, общество и реформы в России... С. 299–300.

Записка «О государственных преобразованиях» в то же время отражает общеевропейскую тенденцию формирования начал гражданского общества. Изменения в российской системе судопроизводства, внесенные Судебными уставами, утвержденными 20 ноября 1862 г., и указом 17 апреля 1863 г. «О некоторых изменениях в существующей ныне системе наказаний уголовных и исправительных», отменяющим некоторые виды публичных телесных наказаний, и положили начало формированию в российской правовой культуре понятия о правах личности и их защите. Поэтому закономерно обращение автора записки к проблеме семейных и личных имущественных отношений, являющихся объектами гражданского права. Несмотря на то что мотивом выступали прежде всего сословные интересы, заслуживает внимания стремление к упорядочению этих правоотношений.

Однако разработка нового гражданского законодательства осталась, наряду с налоговой, паспортной и переселенческой, очередной неосуществленной реформой второй половины XIX в. Записка из фонда П. А. Валуева оказалась еще одним пунктом альтернативной политической программы, предлагавшейся в эпоху Великих реформ. Вместе с тем к идее перехода к центральному представительству посредством созыва комиссии экспертов государственные деятели будут неоднократно обращаться в 1870-х — начале 1880-х гг.

В РГИА среди бумаг председателей Государственного совета имеется еще одна программная записка — «О преобразовании высших органов государственного управления и министерств»¹⁴⁶. Этот пространственный документ (на 121 листе) принадлежит В. П. Буткову, в течение более десяти лет (с 1853 по 1865 г.) занимавшему должность государственного секретаря и в 1861 г. редактировавшему по поручению Александра II валуевский проект учреждения Совета министров. В период активного законотворчества в начале царствования Александра II В. П. Бутков возглавлял различные комиссии, в т. ч. по подготовке крестьянской реформы, новых Судебных уставов, отмене винных откупов, пересмотру рекрутского устава, преобразованию межевой части, разработке проекта устава об ипотеках. В 1865 г. он был назначен членом Государственного совета и Комитета министров, а в 1869 г. — Комитета заслуженных гражданских чиновников. Как правило, в Государственный совет

¹⁴⁶ РГИА. Ф. 1250 (Бумаги председателей Государственного совета). Т. XVI. Оп. 2. Д. 73.

император отправлял сановников, удаляемых от дел, давая им, таким образом, почетную отставку. От членов Госсовета не требовалось активной деятельности, но, несмотря на это, некоторые из них продолжали заниматься государственными делами. Так, А. В. Головнин внимательно изучал поступающие от разных ведомств отчеты и составлял свои заключения. В. П. Бутков составил подробную программу преобразования всех государственных структур. В этом проекте собран опыт управленческой деятельности, приобретенный им на разных ступенях служебной карьеры, записка свидетельствует о глубоком знании практической стороны дела. Она представляет рукопись в твердом переплете, на первом листе указано, что это писарская копия с первой рукописной записки статс-секретаря Буткова, возвращенная из бумаг генерал-адъютанта Потапова 7 сентября 1876 г.¹⁴⁷ Очевидно, речь идет о А. Л. Потапове, в 1874–1876 гг. управлявшем III Отделением СЕИВК. На обложке переплета проставлена дата — 1867 г., однако ниже чернилами добавлена маргиналия: «Записка составлена после 1. I—1874. См. л. 115». На этом листе говорится об издании рескрипта «о том, что дворянские предводители были председателями училищных советов». Действительно, в 1874 г., в ходе реформы образования, предпринятой консервативным министром народного просвещения Д. А. Толстым, было издано новое «Положение о начальных народных училищах», согласно которому в уездном училищном совете председательствовал уездный предводитель дворянства, а в губернском — губернский предводитель. В записке В. П. Буткова упоминается и новое Городовое положение, изданное в 1870 г. Скорее всего, основной текст записки был составлен в 1867 г., после назначения В. П. Буткова в Госсовет, а позднее могли быть сделаны дополнения. В пользу этого предположения говорит факт тяжелой болезни бывшего статс-секретаря в конце 1860-х гг., после которой он уже не смог оправиться и скончался в 1881 г.

Современники отзывались о В. П. Буткове как об опытном канцеляристе, умело составлявшем документы. Не стала исключением и записка «О преобразованиях высших органов государственного управления и министерств», педантично разделенная на множество пунктов и подпунктов. Автор начинает с подробного описания структуры и механизма существующей системы государственного управления, перечисляя все ее элементы (не только центральные, но и местные учреждения), их

¹⁴⁷ Там же. Л. 1^а.

компетенцию и отношения между ними¹⁴⁸. В поле зрения составителя записки попали не только органы власти, возглавляющие три ее ветви — Государственный совет, Комитет министров и Правительственный Сенат, но и многочисленные специальные комиссии и комитеты. Далее В. П. Бутков переходит к недостаткам существующего в России управления¹⁴⁹. Их набралось немало — двадцать пунктов. На первом месте — неоднократно отмечаемые всеми авторами проектов отсутствие единства высших политических институтов и единоличная власть начальствующих лиц. Следствием этого являются правовой нигилизм администрации («почти полное порицание законов лицами, высокопоставленными в служебной иерархии, утверждавшими, что законы писаны для дураков»¹⁵⁰) и процветание коррупции, препятствующее развитию страны, в первую очередь экономическому. Причиной коррупции В. П. Бутков считает как недостаточно развитую профессиональную подготовку чиновников, так и их мизерные оклады¹⁵¹. К недостаткам относится и противодействие бюрократии деятельности органов местного самоуправления, к которым перешло хозяйство городов и уездов, а губернские и министерские чиновники лишились «денежных выгод»¹⁵².

Если в рассмотренных выше проектах единство управления устанавливалось преобразованием законодательной ветви власти, то особенностью проекта В. П. Буткова является административная реформа, состоящая в разделении компетенций судебной и исполнительной властей. Точкой опоры будет, как и ранее, монаршая воля. Правовой нигилизм можно преодолеть, постановив «твердой волей государя императора, что законы Империи должны быть исполняемы свято и ненарушимо», сосредоточив контроль за их соблюдением в Правительствующем Сенате¹⁵³. Но прежде нужно предпринять реформу Сената, разделив его на два постоянных государственных учреждения: Правительствующий Сенат (где сосредоточится исполнительная власть) и Судебный Сенат — как

¹⁴⁸ РГИА. Ф. 1250 (Бумаги председателей Государственного совета). Т. XVI. Оп. 2. Д. 1⁶ — 18.

¹⁴⁹ Там же. Л. 18–28.

¹⁵⁰ Там же. Л. 19.

¹⁵¹ Подробнее см.: *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. С. 80–83.

¹⁵² Там же. Л. 23 — 23 об.

¹⁵³ Там же. Л. 28 — 28 об.

предлагалось еще в проектах начала XIX в. Проектируя пятьдесят статей нового учреждения Сената, В. П. Бутков подробно описывает, какие изменения произойдут в структуре этого органа власти, каковы будут компетенции его новых частей, а также прокурорского надзора, которому отводится важная роль, и реформированного Министерства юстиции, передавшего часть своих функций Судебному Сенату¹⁵⁴.

Переходя к реформированию деятельности министерств, В. П. Бутков не покусается на учреждение Государственного совета, Комитета и Совета министров, Комитетов Кавказского и по делам Царства Польского, Комиссии прошений — они в неизменном виде остаются остовом государственного аппарата. Обходя стороной деятельность Министерства иностранных дел — как «обязанного действовать по непосредственным указаниям самого Государя», — автор записки пересматривает учреждения всех остальных ведомств, проектируя более четкое разделение их функций и сокращение расходов. Обратив внимание на недостаточную информированность министерств о состоянии дел в империи, В. П. Бутков придает большое значение развитию статистики. Он предлагает создать Государственную статистическую комиссию, поставив ее на один уровень с министерствами¹⁵⁵.

В. П. Бутков вспоминает и об обязанности министров, установленной Учреждением министерств, разрабатывать и представлять ведомственную программу — план действий на год — и давать отчет в его исполнении. Отчеты должны обсуждаться в Совете министра, а копии предоставляться в Правительствующий Сенат¹⁵⁶.

Оценивая деятельность губернской администрации, В. П. Бутков видит способ борьбы с ее злоупотреблениями в увеличении содержания губернаторов и установлении системы строгой отчетности. Ежемесячные (а в конце года — сводный годовой) отчеты губернаторов должны поступать к императору, который по своему усмотрению передает их на заключение в Правительствующий Сенат. От последнего зависит, получит ли «хозяин губернии» награду от монарха¹⁵⁷.

В отношении местного самоуправления В. П. Бутков проектирует такой же контроль со стороны Сената, как и в отношении губернской администрации, устанавливая для городских и земских управ единые

¹⁵⁴ Там же. Л. 28 — 50 об.

¹⁵⁵ Там же. Л. 62 — 64 об.

¹⁵⁶ Там же. Л. 110 об. — 112.

¹⁵⁷ Там же. Л. 90–101.

правила делопроизводства и административную ответственность выборных лиц за неисполнение ими своих обязанностей¹⁵⁸.

Изменения касаются и Св. Синода, который попадает под контроль прокурорского надзора, что делает ненужной должность обер-прокурора Св. Синода.

Все эти предложения В. П. Бутков предлагал обсудить во временном присутствии реформируемого Сената. На случай благоприятного решения императора по поводу представляемого проекта В. П. Бутков заготовил текст высочайшего указа Правительствующему Сенату о начале преобразований, которым и заканчивается его записка¹⁵⁹.

Проект В. П. Буткова содержит идеи, не утратившие своей актуальности и в настоящее время. Он оценил роль статистики. В настоящее время Росстат — Федеральная служба государственной статистики — является разветвленной структурой. Постоянной проблемой остается борьба с коррупцией, в ходе которой испробован метод «кнути и пряника»: с одной стороны, неуклонно ужесточается ответственность за коррупционную деятельность, с другой — в целях борьбы с искушениями чиновников повышаются должностные оклады. Однако историческая практика показывает, что административных мер недостаточно, сегодня власть привлекает и другие ресурсы — образование, социальную рекламу, институты гражданского общества. В. П. Бутков обратил внимание на местное самоуправление, но, признавая его необходимость, он пошел испытанным для российского самодержавия путем — попытался поставить его под контроль администрации. Во второй половине 1860-х гг. в правительственных верхах рассматривались меры по «укрошению» земств. Оппозиционные выступления земских собраний и их стремление к созданию центрального представительного учреждения вызвали ответное противодействие власти. В январе 1867 г. П. А. Валуев предложил ввести в земские губернские собрания «видного представителя местной администрации»¹⁶⁰. Этот проект обсуждался в Совете министров 12 января 1867 г. и не был принят «по соображениям осторожности», из опасения вызвать еще большее недовольство¹⁶¹. На проект

¹⁵⁸ РГИА. Ф. 1250 (Бумаги председателей Государственного совета). Т. XVI. Оп. 2. Д. 106 — 107 об.

¹⁵⁹ Там же. Л. 117—121.

¹⁶⁰ Подобное см.: Записка П. А. Валуева Александру II о земских учреждениях (январь 1867 г.). Публ. В. Г. Чернухи // Советские архивы. 1971. № 3. С. 79—87.

¹⁶¹ Там же. С. 79—80.

административной реформы откликнулась пресса — редактор журнала «Вестник Европы» М. М. Стасюлевич поместил ее разбор в разделе «Внутреннее обозрение»¹⁶². Не отрицая необходимость реформы с целью устранения противоречий в деятельности представительных и административных органов, автор предлагает не централизацию (подчинение земств губернаторам), а децентрализацию (разграничение компетенций в сторону предоставления большей самостоятельности местной власти). Именно она должна обеспечить единство управления. В деятельность губернского правления, по мнению автора статьи, необходимо внести коллегиальное начало, заменив губернское правление на совет губернии — «независимую коллегию для обсуждения общих по губернии дел», допустив в нее «с совещательным голосом представителей земства»¹⁶³. Однако самодержавная власть избрала путь, намеченный П. А. Валуевым, проведя уже в следующее царствование земскую контрреформу.

Обращает внимание, что в проекте В. П. Буткова причиной преобразований системы государственного управления выступают в первую очередь не политические, а экономические мотивы — понимание важности модернизации экономики, железнодорожного строительства и промышленного развития, на пути которых стоят злоупотребления чиновников.

Однако масштабные изменения требовали больших финансовых вложений. К тому же проект В. П. Буткова, не предлагая перемен в системе государственного устройства, не менял механизм власти, единство которой по-прежнему обеспечивалось фигурой императора. Для усиления административного контроля достаточно было росчерка его пера, избавлявшего власть от системных преобразований. Поэтому, несмотря на справедливость всех критических замечаний, дальше признания существующих недостатков (о чем свидетельствуют многочисленные подчеркивания в тексте записки) правительственные круги не пошли.

Менее известен проект военного министра Д. А. Милотина, между тем в нем содержались идеи, близкие к современному государственному устройству России. Д. А. Милотин изложил свой проект в записке «Мысли о необходимых преобразованиях в управлении, учебной части

¹⁶² Вестник Европы. 1870. Т. III. Май. С. 374–381.

¹⁶³ Там же. С. 381.

и духовенстве», составленной в период внутриполитического кризиса осенью 1879 г.¹⁶⁴ Документ состоит из четырех частей, в первой речь идет о высших правительственных учреждениях. Предлагается преобразовать Государственный совет в парламент (законодательное собрание), половина членов которого назначается верховной властью, половина — избирается губернскими земствами. Решение принимается большинством голосов. В отличие от авторов других проектов преобразования Госсовета, Д. А. Милютин лишает министров голоса при обсуждении законопроектов. Ни один закон не может быть принят без обсуждения законодательным собранием, но за верховной властью сохраняется право вето.

Комитет министров преобразуется в Совет министров — кабинет во главе с премьером. Высшей судебной инстанцией становится Верховная судебная палата, куда из Сената передаются все судебные дела. Сенат, объединившись с Контрольной палатой, остается «блюстителем законности». Институты личной власти монарха — СЕИВК и Комиссия прошений — должны быть упразднены¹⁶⁵. П. А. Зайончковский, оценивая содержание записки Д. А. Милютина, отметил, что его предложения шли дальше проектов П. А. Валуева и вел. кн. Константина Николаевича и носили «объективно буржуазный характер»¹⁶⁶, т. е. были более демократичны. В. Г. Чернуха объяснял это тем, что записка «не носила прагматического характера» и не была представлена официально¹⁶⁷, военный министр не стремился к реализации своих идей, поэтому мог свободно излагать свои взгляды, не подстраиваясь под мнение императора.

Вторая часть проекта посвящена местному управлению, которое Д. А. Милютин предлагает подвергнуть коренному преобразованию, выведя его из компетенции МВД и подчинив Совету министров. Все губернские учреждения должны объединиться в областной совет — «Областную палату», наряду с ней действует местное самоуправление — земства, занимающиеся хозяйственными делами¹⁶⁸. В третьей части записки речь идет о реформе образования. Д. А. Милютин пишет о необходимости введения

¹⁶⁴ Милютин Д. А. Мысли о необходимых преобразованиях в управлении, в учебной части и в духовенстве // Милютин Д. А. Дневник. 1879–1881. М., 2010. С. 491–505.

¹⁶⁵ Там же. С. 491–495.

¹⁶⁶ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 137.

¹⁶⁷ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 122–123.

¹⁶⁸ Милютин Д. А. Мысли о необходимых преобразованиях в управлении, в учебной части и в духовенстве... С. 495–496.

деятельностного подхода, концентрической системы изучения истории и разработки новых учебников, отвечающих требованиям времени¹⁶⁹. Эти мысли, сформулированные почти сто пятьдесят лет назад, не потеряли сегодня своей актуальности. И наконец в заключение Д. А. Милютин обращается к положению духовенства, предлагая усовершенствовать подготовку священнослужителей и улучшить их материальное положение, повторяя идеи записки П. А. Валуева от 22 сентября 1861 г.

Преобразования в сфере государственного управления намечались и в программе Р. А. Фадеева и И. И. Воронцова-Дашкова. Помимо создания Кабинета министров для коллегиального приема всеподданных докладов (но без учреждения должности премьер-министра, под личным контролем монарха), они предложили изменение структуры государственного аппарата путем внутриведомственных сокращений и передачи функций некоторых ведомств земствам. По их мнению, в неприкосновенности нужно оставить Военное и Морское министерства, Министерства иностранных дел и императорского двора, расширить Министерства народного просвещения и юстиции, но при этом сократить Министерство финансов и Государственный контроль. Основные преобразования должны были коснуться Министерств внутренних дел и государственных имуществ, часть функций которых проектировалось передать земствам¹⁷⁰.

Появление программных проектов преобразования системы государственного управления было вызвано кризисами в середине 1860-х гг. и на рубеже 1870–1880-х гг., когда перед политической элитой с особой остротой вставал вопрос об эффективных моделях государственного механизма. Несмотря на разнообразие преобразований, предлагаемых этими записками, можно выделить несколько общих ключевых идей: преобразование законодательной сферы, реформа местного управления, преобразование Государственного совета путем включения в его состав представителей и создание коллегиального учреждения, в задачи которого входило бы обсуждение вопросов внутренней политики и разработка антикризисных мер. Если В. П. Буткову такое учреждение виделось административным органом, то Д. А. Милютин, Р. А. Фадеев и И. И. Воронцов-Дашков возвращаются к мысли о наделении Совета министров полномочиями правительственного кабинета. Борьба

¹⁶⁹ Там же. С. 497–502.

¹⁷⁰ *Фадеев Р. А.* Письма о современном состоянии России... С. 119–120.

за его создание не прекращалась во времена царствования Александра II и Александра III.

О необходимости перемен в системе высших органов власти говорится и «Загробных записках» Н. Х. Бунге. Он обратил внимание на хаотичность законотворческого процесса, отсутствие строго определенных этапов прохождения законопроекта через Комитет министров и Государственный совет. Н. Х. Бунге предлагал сосредоточить обсуждение законопроектов в одном учреждении — либо Государственном совете, либо в Комитете министров, либо в Совете министров. Последний вариант назван в записке «более совершенным» и уместным «при крупных законодательных работах и преобразованиях». В таком случае устанавливалась связь между Госсоветом и Советом министров: законопроект из Совета министров поступал бы в Государственный совет. Как говорилось выше, Н. Х. Бунге также предлагал ввести в состав Госсовета представителей — местных экспертов для обсуждения определенных дел¹⁷¹.

В начале 1900-х гг., когда самодержавная власть возвращается к тенденциям правительственной программы второй половины 1860-х — первой половины 1880-х гг., в проектах усовершенствования системы государственного управления эти идеи снова повторяются — например, в проекте С. Ф. Шарапова, предполагавшего ввести реальное разделение властей путем наделения Госсовета законодательными полномочиями, Сената — административными; судебные функции переходили к Верховному имперскому кассационному суду, а центральным представительным органом становился Народнохозяйственный совет, выделявшийся из состава Государственного совета¹⁷².

§ 4. Проекты преобразования отдельных элементов системы государственного управления второй половины 1860-х — первой половины 1880-х гг.

1) Сокращение расходов на содержание государственного аппарата
Дело о возмещении расходов по Военному министерству было одним из эпизодов противостояния двух ведомств — военного

¹⁷¹ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге // Судьбы России... С. 258–259.

¹⁷² *Ананьич Б. В.* Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 386–387.

и финансового — в 1866–1867 гг. в условиях бюджетного дефицита. В качестве программы мер государственной экономии М. Х. Рейтерн предложил сокращение расходов, а государственный контролер В. А. Татаринов в отчете за 1865 г. — «обсуждение возможности упразднения в этих целях учреждений, утративших свое значение, вследствие совершившихся за последнее время преобразований»¹⁷³.

Сокращение министерских смет стало главным вопросом повестки дня заседания Совета министров 6 октября 1866 г. Оппонентами М. Х. Рейтерна были П. А. Валуев, противопоставлявший политике сокращения расходов меры по привлечению в бюджет доходов¹⁷⁴, и военный министр Д. А. Милютин, отстаивавший право своего ведомства на расходы, необходимые для перевооружения армии и перехода на новый принцип комплектования. Распоряжение императора о представлении всеми министрами к 20 октября предложений по сокращению ведомственных расходов не поставило точку в этой дискуссии. В воспоминаниях Д. А. Милютина подробно изложены предпринятые им действия по сохранению исключительного положения Военного министерства¹⁷⁵. Д. А. Милютин вспоминал, что поддержку ему оказал лишь П. А. Валуев, который, помимо «сочувствия» военным расходам, выступал против «разъединения неразъединимых государственных вопросов»¹⁷⁶.

К этой проблеме правительственные верхи вернулись в поисках выхода из экономического кризиса, вызванного Русско-турецкой войной 1877–1878 гг. Его финансовые и экономические последствия подробно проанализировал В. Л. Степанов¹⁷⁷. В 1878–1881 гг. действовала Особая высшая комиссия для изыскания способов к сокращению государственных расходов под председательством А. А. Абазы, а после его отставки — Э. Т. Баранова¹⁷⁸. В 1879 г. Комиссия пришла к выводу о необходимости упразднения некоторых высших Комитетов (Кавказского и по делам Царства Польского) и Комиссии прошений (с передачей

¹⁷³ РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 26. Л. 65 об. — 66.

¹⁷⁴ Чернуха В. Г. Государственный деятель 1860-х: Петр Александрович Валуев... С. 103.

¹⁷⁵ Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. М., 2005. С. 393–440.

¹⁷⁶ Там же. С. 440.

¹⁷⁷ Степанов В. Л. Цена победы: Русско-турецкая война 1877–1878 гг. и экономика России // Российская история. 2015. № 16. С. 99–119.

¹⁷⁸ РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 26.

ее функций I Отделению СЕИВК), структурных изменений внутри МВД (соединении почтового и телеграфного департаментов, уменьшении числа центральных управлений), сокращении числа генерал-губернаторств¹⁷⁹. Эти предложения получили высочайшее одобрение Александра II, а осуществлены были уже в начале следующего царствования. Остроту проблемы в начале царствования Александра III подчеркивает особое внимание печати к этому вопросу. К. К. Арсеньев во внутреннем обозрении июльского номера «Вестника Европы» за 1881 г. уделил место анализу произведенных в структуре государственного аппарата перемен. Он отметил, что в глазах общества «подобные перемены имеют значение лишь настолько, насколько они увеличивают или уменьшают бремя государственных расходов»¹⁸⁰.

Комиссия Абазы — Баранова также отправила запрос всем главам ведомств о возможности изыскания статей сокращений расходов, на что министры юстиции, военный, государственный секретарь и управляющий I Отделением СЕИВК ответили отрицательно¹⁸¹. Во всеподданнейшем докладе Александру III председателя Комиссии Э. Т. Баранова прозвучало предложение продолжить работу по выявлению высших учреждений, утративших свои функции, отпускать средства из государственного казначейства на нужды министерств только в законодательном порядке через Государственный совет, в самих ведомствах составить проекты сокращенных штатов¹⁸². Император одобрил эти меры, предполагая осуществить их в 1882 и 1883 гг.¹⁸³ Выявление «лишних» элементов системы государственного управления и поиски вариантов сокращения ведомственных расходов продолжились в проектах ближайшего окружения Александра III.

2) Создание экономического ведомства

Предложение по созданию министерства, в ведении которого могли быть сосредоточены экономические вопросы, было высказано П. А. Валуевым в полемике, разгоревшейся в 1871 г. вокруг проектов преобразования Министерства государственных имуществ. Предложения

¹⁷⁹ Всеподданнейший доклад председательствовавшего гр. Э. Т. Баранова от 15 июля 1881 г. по вопросу о принятии мер к сокращению расходов в сметах отдельных министерств на 1882 и 1883 гг. // РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 26. Л. 59 — 60 об.

¹⁸⁰ Вестник Европы. 1881. Т. 4. № 7. С. 370.

¹⁸¹ РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 26. Л. 61 об.

¹⁸² Там же. Л. 68 об.

¹⁸³ Там же. Л. 58.

по его реформированию, сформулированные в 1860-х гг., подробно рассмотрел в своей диссертации И. И. Воронов. Еще в 1864 г. член Совета министра финансов барон А. К. Мейендорф выступил с проектом Министерства земледелия, промышленности и внутренней торговли, в которое могли бы войти соответствующие департаменты Министерства финансов и государственных имуществ. Под вопросом оказалось само существование ведомства, но благодаря усилиям министра А. А. Зеленого оно было сохранено. Тем не менее министру пришлось пойти на реорганизацию внутри ведомства и значительное сокращение расходов¹⁸⁴.

Новый приступ к реформированию учреждения был предпринят в правительственных верхах в начале 1870-х гг. В это время при поддержке П. А. Шувалова бывший министр внутренних дел рассчитывал получить пост министра государственных имуществ. Первым шагом на этом пути стало создание в августе 1871 г. Податной комиссии под председательством П. А. Валуева. Ее состав был очень узким — четыре человека: министр финансов М. Х. Рейтерн, министр внутренних дел А. Е. Тимашев, главноуправляющий II Отделением СЕИВК С. Н. Урусов и шеф жандармов П. А. Шувалов. В задачи Комиссии входило обсуждение целесообразности введения всесословного подоходного налога с политической точки зрения. Всеобщий подоходный налог мог бы стать существенным источником доходов бюджета, но правительство не без основания полагало, что эта мера повлечет за собой новую волну требований дворянства о создании представительных учреждений (взамен потерянной неподатным сословием привилегии).

Комиссия, действовавшая с августа 1871 г. по апрель 1872 г., отказалась от кардинального преобразования системы налогообложения в Российской империи, предложив взамен паллиативные меры. К этой проблеме правительственные круги вернулись лишь в начале 1880-х гг., когда в повестку дня был поставлен вопрос об отмене подушной подати.

В ходе работы Податной комиссии П. А. Валуев представил свой отзыв на проект преобразования Министерства государственных имуществ, разработанный М. Х. Рейтерном и поданный императору 9 января 1871 г. Составление отзыва было не случайно поручено П. А. Валуеву. Скорее всего, П. А. Шувалов передал П. А. Валуеву проект

¹⁸⁴ Воронов И. И. Министерство земледелия Российской империи... С. 22–23.

по поручению Александра II, который под влиянием шефа жандармов уже намеревался отдать министерское кресло бывшему главе МВД. Еще до начала министерской карьеры П. А. Валуев интересовался экономическими вопросами, написал ряд статей на эту тему и в 1859–1862 гг. входил в Политико-экономический комитет Географического общества. В 1862 г. он вместе с экономистом И. В. Вернадским разработал свой проект подоходного налога. В. Г. Чернуха предположила, что в начале 1860-х гг. П. А. Валуев рассчитывал получить кресло министра финансов¹⁸⁵. Будучи министром внутренних дел, П. А. Валуев выступал против политики экономии, предложенной министром финансов М. Х. Рейтерном, противопоставляя ей политику интенсивного промышленного развития. В период министерства он обратил внимание на необходимость создания метеокарт как важный фактор развития хозяйства страны. В 1865 г. в журнале МВД «Северная почта» была опубликована первая метеорологическая карта европейской части Российской империи¹⁸⁶.

В переданном на отзыв П. А. Валуеву проекте М. Х. Рейтерн предлагал два варианта преобразования Министерства государственных имуществ: либо создать Министерство народного хозяйства на основе Департаментов торговли и сельской промышленности, либо упразднить МГИ, а все предметы его ведения передать в Министерство финансов (второй вариант, конечно, больше устраивал министра финансов)¹⁸⁷.

Отзыв не датирован, он представляет собой всеподданнейшую записку с пространной преамбулой, обращенной к императору¹⁸⁸. В преамбуле П. А. Валуев возвращается к работе Податной комиссии, подчеркивая политическое значение вопроса о подоходном налоге и сложность его рассмотрения. Этот документ является одним из немногих источников, содержащих сведения о работе комиссии. П. А. Валуев предлагал передать подготовленные Податной комиссией материалы земским собраниям и губернаторам, а затем создать специальную комиссию для сбора и проверки отзывов местных учреждений.

¹⁸⁵ Чернуха В. Г. Альтернативная программа имперской политики России эпохи Великих реформ // Власть, общество и реформы в России... С. 297–298.

¹⁸⁶ Смирнов В. Г. Первая метеорологическая карта России (к 150-летию выхода в свет) // Метеоспектр. 2015. № 2. С. 149–151.

¹⁸⁷ Воронов И. И. Министерство земледелия Российской империи: XIX — начало XX в. ... С. 23–24.

¹⁸⁸ Министерская система в Российской империи... С. 714–718.

Это замечание позволяет уточнить дату написания отзыва на проект преобразования Министерства государственных имуществ. Известно, что Податной комиссии по распоряжению министра финансов М. Х. Рейтерна в начале 1872 г. был передан свод материалов, отмеченных П. А. Валуевым¹⁸⁹. Всеподданнейший доклад председателя по итогам работы комиссии был представлен 2 апреля 1872 г.¹⁹⁰ Следовательно, отзыв был написан П. А. Валуевым в конце ноября — декабре 1871 г.

П. А. Валуев стремился вывести разработку податной реформы из исключительного ведения Министерства финансов, поэтому в преамбуле отзыва обращается к его структуре, отмечая ее сложный — «многодепартаментный» — характер, приводящий к сверхцентрализации ведомства и препятствующий развитию «такого направления, которое могло бы не вполне соответствовать взглядам самого министра»¹⁹¹. В ответ на проект М. Х. Рейтерна П. А. Валуев выдвинул свои предложения по реорганизации Министерства финансов.

В записке, переданной П. А. Валуеву на отзыв, проектировалось соединение в Министерстве финансов управления торговлей и сельским хозяйством, для чего ему передавались все дела по сельскохозяйственной части, в т. ч. и находящиеся в ведении Министерства государственных имуществ. Взамен Министерство государственных имуществ получало Горный департамент¹⁹², как предлагали в 1856 г. А. Д. Гурьев и Л. В. Тенгоборский. П. А. Валуев решительно возражал против такого преобразования. Он справедливо ссыался на многоаспектность вопроса о положении сельского хозяйства, его связи с судьбой общинного землевладения, семейных разделов и правил о найме прислуги¹⁹³. П. А. Валуев, как и ранее Ф. В. Чижов, отмечал, что эти вопросы выходят за рамки компетенции Министерства финансов, занимающегося в первую очередь состоянием государственного бюджета. При этом Валуев не упустил возможности «поддеть» министра финансов, «так успешно уравнивающего наши бюджеты», и в то же время не способного «оказывать воспообления сельскому хозяйству»¹⁹⁴.

¹⁸⁹ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 230.

¹⁹⁰ Чернуха В. Г. Всеподданнейший доклад комиссии П. А. Валуева от 2 апреля 1872 г. как источник по истории податной реформы в России... С. 262–269.

¹⁹¹ Министерская система в Российской империи... С. 714–715.

¹⁹² Там же. С. 715.

¹⁹³ Там же.

¹⁹⁴ Там же. С. 716–717.

В свою очередь, П. А. Валуев предложил иной проект. Он наметил два пути, каждый из которых имел свои достоинства и недостатки. Первый путь состоял в передаче Горного департамента из Министерства финансов в Министерство государственных имуществ, сохранявшего за собой ведение сельским хозяйством. В этом случае в составе Министерства государственных имуществ создавался Департамент сельского хозяйства и государственных имуществ. Второй путь был более радикальным и заключался в «ломке двух ведомств» и учреждении Министерства сельского хозяйства и торговли с переходом в него из Министерства государственных имуществ Департамента сельского хозяйства, а из Министерства финансов — Департамента торговли и мануфактур¹⁹⁵. Министерство государственных имуществ, в свою очередь, получало Горный департамент. Этот путь больше соответствовал задачам экономического развития страны, но имел политические последствия. П. А. Валуев осторожно указывал, что такое кардинальное преобразование «будет принято в смысле великого обещания и возбудит не только большие, но и неизбежно преувеличенные надежды»¹⁹⁶. Это был намек на то, что изменения в системе государственного управления будут связаны в обществе с ожиданием перемен в государственном устройстве — введением центрального представительного органа. Поэтому П. А. Валуев и предложил первый — компромиссный — вариант, оставляя выбор за императором.

Скорее всего, рассуждения П. А. Валуева (при поддержке П. А. Шувалова) убедили Александра II в том, что сановник сможет принести пользу на посту министра государственных имуществ. 16 апреля 1872 г. П. А. Валуев вступил в новую должность (и занимал ее в течение семи лет). Обсуждая с А. А. Зеленым, предыдущим министром государственных имуществ, кандидатуру П. А. Валуева, Александр II указал на то, что «в министерстве предстоят важные реформы, для которых нужен опытный человек, и что Валуев теперь свободен и может с успехом преобразовать министерство»¹⁹⁷. Действительно, П. А. Валуев провел в МГИ реформы, спроектированные в его отзыве. Очевидно, император был не готов пойти на кардинальные перемены в системе

¹⁹⁵ Министерская система в Российской империи... С. 717.

¹⁹⁶ Там же. С. 718.

¹⁹⁷ Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. С. 302.

управления и создание нового ведомства, но согласен на преобразование Министерства государственных имуществ с передачей в его ведение аграрной сферы. И. И. Воронов в своей докторской диссертации приводит переговоры между П. А. Валуевым и М. Х. Рейтерном. В результате в 1873 г. МГИ был передан Горный департамент¹⁹⁸. Департамент сельского хозяйства преобразован в Департамент земледелия и сельской промышленности, в Лесном департаменте сосредоточилось все лесное хозяйство империи, в т. ч. и корабельные леса, поставлявшие материал для строительства флота¹⁹⁹ (не случайно новый министр явился в Государственный совет в мундире Лесного ведомства военного покроя)²⁰⁰.

Вступив в должность, П. А. Валуев представил 3 мая императору всеподданнейший доклад, содержащий два предложения. Во-первых, создание под его председательством комиссии для исследования состояния сельского хозяйства в Российской империи. Второе состояло в том, чтобы в Совет министра государственных имуществ было дозволено назначать почетных членов из крупных землевладельцев для обсуждения сельскохозяйственных дел. Д. А. Оболенский, помощник министра А. А. Зеленого, рассчитывавший до назначения П. А. Валуева на министерский портфель, подверг это нововведение критике в своих записках. До того времени сельскохозяйственные дела находились вне компетенции министерства, оно лишь управляло сельскохозяйственными заведениями и утверждало уставы сельскохозяйственных обществ²⁰¹. Теперь новому министру важно было продемонстрировать, что эта отрасль экономики переходит в ведение Министерства государственных имуществ.

Мысль П. А. Валуева о необходимости учреждения экономического ведомства получила поддержку в ходе работы Сельскохозяйственной комиссии 1872–1873 гг. Предложение одного из землевладельцев касалось учреждения Министерства народного хозяйства «в виду обширности поземельной собственности в России, большого процента сельского населения в сравнении с населением России вообще, и общей

¹⁹⁸ Воронов И. И. Министерство земледелия Российской империи... С. 24–25.

¹⁹⁹ Ивановский В. В. Государственное право. Известия и ученые записки Казанского университета. По изданию № 5 1895 г. — № 11 1896 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.allpravo.ru/library/doc117p/instrum2817/> (дата обращения: 28.07.2016).

²⁰⁰ Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. С. 307.

²⁰¹ Там же. С. 307–308.

цифры земледельческой производительности»²⁰². Однако у министра государственных имуществ в тот момент были другие цели, поэтому он не стал возвращаться к раннему проекту.

Весной 1881 г. новому министру государственных имуществ Н. П. Игнатьеву (занимавшему должность с марта по май) поступил проект по преобразованию ведомства, повторявший предложения записок царствования Александра II — об учреждении Министерства народного хозяйства «на основе подразделений Министерства финансов и государственных имуществ» и введения в состав проектируемого ведомства представителей «буржуазных кругов»²⁰³. Заняться этим проектом Н. П. Игнатьев не успел, т. к. получил новое назначение — в МВД. Лишь в 1893 г. проект был направлен на рассмотрение в Государственный совет, но обсуждение не было отражено в журналах и дальнейшего развития не получило²⁰⁴.

В течение царствования Александра III правительственные круги неоднократно возвращались к идее реорганизации Министерства государственных имуществ. И. И. Воронов привел в своем исследовании проекты М. Н. Островского (1882 г.), Н. П. Смирнова (1885 г.), Н. Х. Бунге (1886 г.), анонимную записку 1887 г., проект Д. И. Менделеева (1888 г.). В проектах предлагалось учредить либо Министерство земледелия и торговли, либо Министерство сельского и горного хозяйства, либо Министерство промышленности. К осуществлению преобразований власть подтолкнул аграрный кризис 1891 г. Новый министр государственных имуществ А. С. Ермолов предложил в 1893 г. свой проект реорганизации Министерства государственных имуществ в Министерство земледелия и государственных имуществ. В 1894 г. этот проект был утвержден Александром III²⁰⁵.

3) Проекты преобразования Сената

Мысль о разделении Сената на две структуры — административную и судебную — прозвучала еще в начале XIX в. в записках Д. А. Гурьева и М. М. Сперанского. Во второй половине 1860-х гг. она нашла поддержку не только в проекте В. П. Буткова. Причина большого количества

²⁰² Доклад высочайше учрежденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России. Приложение II. Отдел IX. С. 1.

²⁰³ Воронов И. И. Министерство земледелия Российской империи... С. 26.

²⁰⁴ Там же. С. 28–29.

²⁰⁵ Там же. С. 26–28.

проектов преобразования Сената в том, что Учреждение Сената не составлялось специально, а «было создано кодификационным образом» как компиляция из законодательных актов, разработанных за 122 года его существования и собранных при издании Свода законов²⁰⁶. При подготовке судебной реформы на рубеже 1850–1860-х гг. смещение в Сенате административных и судебных функций стало причиной дискуссии, развернувшейся вокруг проектов его преобразования не только в правительственных кругах, но и в печати.

Эти планы были систематизированы при издании истории Сената за двести лет²⁰⁷. Составители начали с проекта Д. Н. Блудова, рассматривавшегося в Государственном совете в 1857–1860 гг., о преобразовании Сената в кассационный суд²⁰⁸. При составлении Судебных уставов среди разработчиков также возникали мысли о разделении Сената на два независимых учреждения. Выдающийся юрист А. П. Градовский в сочинении «Начала государственного права» подверг эту идею критике, указывая на необходимость сохранить единый Сенат как орган административной юстиции — именно в целях единства государственного управления²⁰⁹. В дискуссии принял участие и профессор Московского университета К. П. Победоносцев, преподававший в это время право наследнику престола вел. кн. Николаю Александровичу. В 1861–1862 гг. в Государственную канцелярию поступили две его записки — «Предварительные замечания о плане и о главных основаниях устава о судоустройстве» и «О гражданском судопроизводстве». К. П. Победоносцев предложил компромиссный вариант — Сенат остается единым, но состоящим из двух департаментов. Первый занимается административными делами, второй — судебными, единство между ними устанавливается общим собранием, происходящим один раз в месяц. За учреждением сохраняется прежнее название, но занимается оно в основном кассационными делами. Особую роль К. П. Победоносцев отводил подготовке профессиональных юристов, призванной обеспечить соответствующий уровень состава сенаторов²¹⁰. Об «огромной потребности в лицах, специально подготовленных к службе по судебной

²⁰⁶ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. С. 456–457.

²⁰⁷ Проекты реформы Правительствующего Сената во второй половине XIX столетия // История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. С. 454–494.

²⁰⁸ Там же. С. 463–465.

²⁰⁹ Там же. С. 466–467.

²¹⁰ Там же. С. 467–473.

части», докладывал в отчете за 1866 г. и министр юстиции Д. Н. Замятин. Эта жизненно важная проблема в 1860-х гг. была решена появлением новых учебных заведений, юридических отделений и классов.

Судебная реформа 1864 г. не затронула коренным образом структуру Сената, что послужило поводом для разработки Д. Н. Замятиным нового проекта в 1865 г. Он предлагал передать часть дел из Комитета министров в ведение Сената с тем, чтобы усилить контроль над деятельностью министров (ту же цель преследовал и проект В. П. Буткова). По мысли Д. Н. Замятина, законопроекты должны были сначала вноситься в Сенат и уже после заключения сенаторов поступать в Госсовет. Таким образом, Сенат приобретал компетенцию законосовещательного органа. Эти предложения встретили решительные возражения в Комитете министров. Д. А. Милютин, например, считал такое преобразование слишком кардинальным, поскольку оно подвергнет пересмотру весь «государственный строй»²¹¹.

Еще один проект реформирования Сената и создания на его основе представительного органа изложил публицист и правовед К. Д. Кавелин в статье «Чем нам быть?»²¹² Взяв идею учреждения административного Сената, в задачи которого входили бы сбор сведений и информирование императора о положении в стране, К. Д. Кавелин предложил соединить его с народным представительством: одна треть членов Сената должна была избираться земствами, вторая — самими сенаторами и лишь третья часть — назначаться монархом. Председательство в Сенате принадлежало монарху. В ведение Сената переходили дела Государственного совета и Комитета министров. Сенаторы обладали неприкосновенностью и привлекались к ответственности лишь за уголовные преступления. Они составляли соображения о законодательных и административных мерах, которые поступали на утверждение к императору²¹³.

План К. Д. Кавелина составлен в духе проектов создания Совета министров и преобразования Государственного совета. Как и Совет

²¹¹ Проекты реформы Правительствующего Сената во второй половине XIX столетия... С. 475–478.

²¹² Кавелин К. Д. Чем нам быть? Ответ редактору газеты «Русский мир» // Собр. соч. СПб., 1898. Т. 2. Столб. 898–907.

²¹³ Подробнее о проекте К. Д. Кавелина см.: Искра Л. М. К. Д. Кавелин о путях государственно-правового развития России // Государственный строй и политико-правовые идеи России второй половины XIX столетия. Воронеж, 1987. С. 49–51.

министров, преобразованный Сенат должен был прийти на смену единоличным всеподданнейшим докладам. Как проектируемый Госсовет, он мог бы стать представительным законосовещательным учреждением. Очевидно, осознавая, что это сходство может вызвать неприятие его идей, К.Д. Кавелин подчеркивал, что административный Сенат будет способствовать укреплению, а не ограничению самодержавной власти.

4) Укрепление институтов личной власти монарха

Подобные планы разрабатывались в окружении Александра III. В начале царствования подобные проекты активно выдвигал министр императорского двора И.И. Воронцов-Дашков, представитель известной аристократической фамилии, друг юности Александра III, разделивший с ним военные будни в Рушукском отряде во время Русско-турецкой войны 1877–1878 гг. Министр императорского двора традиционно был доверенным лицом императора, свидетелем его частной жизни. В царствование Александра II эту должность занимали графы Адлерберги — отец, Владимир Федорович, назначенный еще Николаем I в 1852 г., и сменивший его в 1869 г. сын, Александр Владимирович. А.В. Адлерберг был в курсе романа Александра II с княжной Е.М. Долгоруковой, чем заслужил неприязнь наследника престола. После воцарения Александр III произвел кадровые перестановки в этом ведомстве, заменив летом 1881 г. Адлерберга 2-го на И.И. Воронцова-Дашкова. Новый министр занялся активной реформаторской деятельностью внутри своего ведомства, стремясь сократить расходы и усовершенствовать структуру министерства и делопроизводство²¹⁴, но его преобразовательные планы выходили за ведомственные рамки.

П.А. Зайончковский предположил, что И.И. Воронцову-Дашкову принадлежала мысль о передаче Департамента полиции и Корпуса жандармов в ведение начальника императорской охраны. В конце 1881 г. на эту должность был назначен П.А. Черевин, ранее занимавший пост товарища министра внутренних дел и по роду службы имевший в своем подчинении Департамент полиции и Корпус жандармов. Перейдя на новую должность, П.А. Черевин, по мысли И.И. Воронцова-Дашкова, мог сохранить под своим контролем две силовые

²¹⁴ Подробнее см.: *Кривенко В.С.* В Министерстве двора. Воспоминания. С. 139–232; *Исмаил-Заде Д.И.* И.И. Воронцов-Дашков — администратор, реформатор. СПб., 2008. С. 27–28.

структуры, а формально они оставались бы в составе МВД. Мотивы этого проекта вскрыты П. А. Зайончковским. Начальник императорской охраны вместе с И. И. Воронцовым-Дашковым входил в руководство «Священной дружины», ставившей своей целью наведение порядка в стране и защиту императора. Проектируемые межведомственные перестановки усиливали «Священную дружину», передавая в ее ведение полицию и жандармский корпус. Проект, составленный П. А. Черевиным и первоначально одобренный Александром III, натолкнулся на противодействие министра внутренних дел Н. П. Игнатьева и был отклонен²¹⁵.

В это же время И. И. Воронцов-Дашков предложил проект преобразования институтов личной власти самодержца — СЕИВК, Комиссии прошений, Главной квартиры и Военно-походной канцелярии. СЕИВК уже лишилась в 1880 г. III Отделения, дела которого были переданы в Департамент государственной полиции МВД. Реформы 1860-х гг. привели к дублированию деятельности высших государственных органов и отделений СЕИВК, о чем говорилось в проектах царствования Александра II. В 1870-х гг. предлагалось упразднить СЕИВК с передачей подведомственных ей дел соответствующим министерствам. И. И. Воронцов-Дашков предполагал сохранить это учреждение, но в несколько обновленном виде: преобразовать три отделения Канцелярии в два отдела. Ведомство императрицы Марии переименовать в Канцелярию ее величества, II Отделение присоединить к Законодательному отделению Департамента Министерства юстиции, а Главную квартиру, Военно-походную канцелярию и I Отделение СЕИВК объединить в I Отдел СЕИВК. Во II Отдел должна была войти реформированная Комиссия прошений²¹⁶. Проектируемые преобразования Комиссии прошений, изложенные в записке И. И. Воронцова-Дашкова, подробно рассмотрел в специальной статье А. В. Ремнев²¹⁷.

Несмотря на то что Александр III оставил на записке маргиналию: «В принципе совершенно согласен на эти реформы»²¹⁸, проект не был

²¹⁵ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 398–399.

²¹⁶ Копия с записки, представленной Государю императору гр. Воронцовым-Дашковым в 1881 г. // РГИА. Ф. 721. Оп. 2. Д. 237. Л. 380 — 383 об.

²¹⁷ Ремнев А. В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия... С. 17–18.

²¹⁸ РГИА. Ф. 721. Оп. 2. Д. 237. Л. 380.

реализован. Однако записка И. И. Воронцова-Дашкова положила начало дискуссиям о судьбе Комиссии прошений и проектам ее преобразования. Комиссия по принятию прошений уходила корнями в XVI в., когда в государственном аппарате появился Челобитенный приказ. С XVI по XIX в. принятием жалоб, адресованных императору, занимались различные инстанции, в 1810 г. появилась специальная Комиссия — сначала при Государственном совете, а с 1835 г. — как отдельное учреждение²¹⁹. Комиссия принимала широкий круг прошений — о признании детей, материальной помощи, защите от притеснений со стороны органов власти, жалобы на судебные решения, выражение верноподданнических чувств²²⁰. После судебной реформы 1864 г. компетенция Комиссии накладывалась на деятельность Сената и новой судебной системы, что ставило в повестку дня вопрос об ее упразднении. Однако монарх и его окружение решили сохранить этот архаичный институт, преобразовав его так, чтобы он мог продолжить свое существование относительно безболезненно для всей системы управления. Действия власти в этом направлении были исследованы А. В. Ремневым. Комиссия прошений представлялась сторонникам ее сохранения способом обеспечения единства монарха и подданных. Камнем преткновения в обсуждении проектов стал вопрос о прерогативах самодержца, широте полномочий главы Комиссии и разграничении предметов ведения Сената и компетенции Комиссии. И. И. Воронцов-Дашков предполагал, что прошения будут рассматриваться коллегиально, а решение приниматься большинством голосов. Монарх будет лишь заверять своей подписью принятые решения. Александр III пошел по другому пути — в 1884 г. Комиссия прошений была присоединена к Императорской главной квартире, т. е. перешла под контроль О. Б. Рихтера, который и стал проектировать ее дальнейшую судьбу. Он был сторонником упразднения Комиссии и создания взамен нее собственной канцелярии монарха, посредством которой происходила бы раздача милостей. Это предложение обсуждалось в 1883–1884 гг. в специальной

²¹⁹ Писарев С. Н. Учреждение по принятию и направлению прошений и жалоб, приносимых на высочайшее имя. 1810–1910. СПб., 1909; Отечественная история. История России с древнейших времен до 1917 г. Энциклопедия. М., 1996. Т. 2. С. 488–489, 641.

²²⁰ Подробнее см.: Лобачева В. Г. Прощения «на высочайшее имя приносимые» как источник изучения монархических настроений россиян // Дом Романовых в истории России. С. 245–251; Она же. Самодержец и Россия: образ царя в массовом сознании россиян (конец XIX — начало XX в.). С. 272–280.

комиссии под председательством М. Е. Ковалевского, а после его кончины — М. Н. Любошинского, но не было одобрено. М. Е. Ковалевский выступил за сохранение Комиссии прошений. Полемика развернулась вокруг компетенции учреждения, его возможности обжаловать решения Сената, вынесенные по поступавшим в него жалобам. В итоге Комиссия Ковалевского — Любошинского остановилась на превращении Комиссии прошений в отдел Императорской главной квартиры, занимающийся случаями нарушения прав малолетних и умалишенных, отысканием прав дворянского состояния, прошениями о помиловании, пенсиях, пособиях, признании детей. Сенат оставался органом административной юстиции, но Комиссия могла принять жалобы на действия руководителей ведомств и глав местной администрации. Бывший глава учреждения статс-секретарь кн. С. А. Долгорукий подверг эти предложения критике, настаивая на сохранении Комиссии как института не только монаршей милости, но и правосудия²²¹. Он полагал, что можно совместить этот архаичный институт и новые явления общественно-политической жизни, еще в 1865 г. предлагая ввести в деятельность Комиссии прошений элементы состязательного процесса и рассматривать жалобы на решения Сената гласно, при участии обеих сторон и адвокатов²²².

Журнал комиссии Ковалевского — Любошинского рассматривался в заседаниях Соединенных департаментов и Общего собрания Государственного совета весной 1884 г. Жаркие прения, развернувшиеся при обсуждении проекта, описаны А. А. Половцовым в дневнике. В результате Комиссия прошений осталась при Императорской главной квартире, сохранив круг подведомственных дел. Их количество подталкивало О. Б. Рихтера неоднократно поднимать вопрос о восстановлении самостоятельного учреждения — Собственной ЕИВ канцелярии по принятию прошений. Для обсуждения созывалось несколько комиссий, на промежуточной стадии возникло предложение Н. И. Стояновского об образовании Совета прошений. Однако очередной виток преобразований произошел уже в следующее царствование, когда в 1895 г. была создана Канцелярия по принятию прошений²²³.

²²¹ Ремнев А. В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия... С. 17–35.

²²² Правилова Е. А. Указ. соч. С. 80.

²²³ Ремнев А. В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия... С. 17–35.

Изучив попытки правительственных кругов преобразовать Комиссию прошений, А. В. Ремнев пришел к справедливому выводу о том, что они свидетельствовали о стремлении сохранить в неприкосновенности самодержавную власть, совместив ее с новыми общественно-политическими тенденциями, в первую очередь новой судебной системой²²⁴. К числу подобных реформ можно отнести и Учреждение об императорской фамилии, утвержденное 2 июля 1886 г.

§ 5. Преобразования в системе государственного управления во второй половине XIX в.

Во второй половине XIX в. государственный аппарат медленно приспособлялся к реалиям пореформенной жизни, появлялись новые государственные институты, старые обновлялись. Эти изменения касались как высших, так и центральных государственных учреждений.

Отсутствие четкого разграничения компетенции Государственного совета, Комитета министров и Совета министров способствовало перенесению «центра тяжести» на то или иное учреждение по усмотрению монархов. В первые годы царствования Александра II был активен Совет министров и Государственный совет, последний сохранил свои позиции до конца 1870-х гг. и отошел на второй план при Александре III, уступив место Комитету министров. По сравнению с обсуждением в Государственном совете рассмотрение дел в Комитете министров происходило быстрее и проще²²⁵. Самодержец, стремившийся принимать личное участие в решении всех государственных дел, тяготился чтением пространных меморий Государственного совета и журналов Комитета министров. Госсекретарь Е. А. Перетц сразу обратил внимание на эту черту Александра III и предложил облегчить процедуру вынесения монаршего решения. К мемориям Госсвета с разрешения императора он стал прикладывать докладную записку с кратким перечнем всех дел и указанием страниц мемории, на которых шло подробное изложение. Это давало возможность монарху не читать всю меморию, а лишь перелистывать ее. Е. А. Перетц отмечает в дневнике, что «и управляющий делами Комитета министров представляет государю

²²⁴ Там же.

²²⁵ Чернуха В. Г. Паспорт в России... С. 140.

интимные работы»²²⁶. А. В. Ремнев полагал, что смещение «центра тяжести» в 1880–1890-х гг. в сторону Комитета министров произошло не только благодаря мировоззрению монарха, но и стало следствием внутренних структурных перемен. Историк отметил возрастание роли Комитета министров в законодательной деятельности в царствование Александра в III результате сокращения числа высших комитетов²²⁷.

В рукописных записках и публицистике на протяжении XIX в. делался акцент на противопоставление «Верховной власти» — самодержца — и «средних властей», т. е. управленческого механизма. В зависимости от взглядов авторов на роль и степень самостоятельности органов управления эта идея во второй половине столетия приобретала положительную (например, у П. А. Валуева) или отрицательную оценку (как у М. Н. Каткова). Ее сторонники и противники в качестве аргументов приводили доводы, связанные с эффективностью работы всего государственного механизма. В 1884 г. это представление получило визуальное отображение превращением Мариинского дворца в резиденцию Государственного совета, Комитета министров и Канцелярии по принятию прошений. Высшие государственные учреждения были территориально объединены и дистанцированы от самодержца. Эту меру можно рассматривать в контексте продолжения реформаторской политики 1860–1870-х гг. в начале царствования Александра III.

Компетенция Госсовета в течение второй XIX в. оставалась в рамках законодательных, административных и финансовых вопросов, менялась только степень участия учреждения в решении этих дел. После утверждения новых сметных правил в 1862 г. возросла роль Департамента государственной экономии, занимавшегося предварительным рассмотрением министерских смет²²⁸. В целях контроля за расходованием бюджетных средств на строительство железных дорог с 1891 г. проводились совместные заседания Комитета министров и Департамента Государственной экономии Госсовета²²⁹, что в некоторой степени можно расценивать как шаг по пути к единству государственного управления.

²²⁶ Дневник Е. А. Перетца... С. 105–107.

²²⁷ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 490–491.

²²⁸ Государственный совет Российской империи в документах Российского государственного исторического архива. М.: Б. изд., 2008. С. 11.

²²⁹ Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 1. С. 66.

В конце XIX в. в структуре Госсовета происходили изменения, призванные придать его деятельности большую мобильность. В 1882 г. прекратил свою деятельность Главный комитет об устройстве сельского хозяйства — экстраординарное учреждение в структуре Госсовета, совмещавшее законодательные и административные функции. Это свидетельствовало об изменении статуса крестьянского вопроса от чрезвычайного (каким был на протяжении царствования Александра II) к ординарному. В составе I Департамента Сената появилось Отделение по крестьянским делам. В том же году был образован Кодификационный отдел, преобразованный спустя одиннадцать лет в Отделение свода законов. В 1884 г. при Госсовете появилось Особое присутствие для рассмотрения жалоб на определения департаментов Сената²³⁰. В 1900 г. был создан Департамент промышленности, наук и торговли.

Александр III рассматривал Государственный совет в большей степени как экспертное учреждение (что было созвучно идеям ряда проектов государственных преобразований), благодаря которому монарх, присутствуя при обсуждении, мог сформировать собственное мнение²³¹. Этот аспект деятельности учреждения требовал наличия компетентных лиц, разбиравшихся в злободневных экономических вопросах. Поэтому на смену военным в составе Госсовета постепенно пришли гражданские чины, составлявшие в конце XIX в. две трети от общего числа членов²³².

На необходимость усиления роли Госсовета обратил внимание А. А. Половцев в записке 1883–1892 гг. В этих целях он предлагал придать самостоятельность учреждению, отказавшись от председательствования члена императорской фамилии, повысить компетентность членов Госсовета, разрешив приглашать на его заседания экспертов, сделать работу Госсовета гласной, ввести порядок направления запросов министрам из Госсовета и создать специальные комиссии для разработки законопроектов, вносимых в Госсовет²³³.

Часть предложений А. А. Половцева развил в «Загробных заметках» Н. Х. Бунге, подчеркнув доминирующее значение Госсовета в системе органов высшего управления и уделив усовершенствованию

²³⁰ Собко Е. М. Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. С. 19–27.

²³¹ Чернуха В. Г. Паспорт в России... С. 140.

²³² Дегтярев А. П. Государственный совет в России (1810–1917 гг.) и его организационно-правовые основы // Клио. 2012. № 5 (65). С. 64.

²³³ Там же. С. 63–64.

этого учреждения больше всего внимания. Он предложил перечень мер по усилению его законодательной роли, во-первых, повысив компетентность учреждения ежегодным привлечением одного или двух активных земских деятелей из дворян и местных экспертов для участия в обсуждении отдельных вопросов. Во-вторых, упростить законотворческий процесс, заменив стадию «хождения» законопроекта по министерствам до рассмотрения в Госсовете и после него на участие министров в обсуждении в департаментах Госсовета (или коллегиальное обсуждение законопроектов в Комитете или Совете министров до внесения в Госсовет)²³⁴.

Эти предложения не нашли отражения в новом Учреждении Государственного совета 1901 г., оно лишь зафиксировало некоторые незначительные поновления, произошедшие в конце XIX в.: расширение прав государственного секретаря, приравненного к министрам, и создание особых совещаний и подготовительных комиссий для разработки законопроектов²³⁵. Изменение статуса Государственного совета могло произойти только в случае разграничения полномочий законодательной ветви власти и исполнительной, определения их взаимной ответственности в законотворческом процессе и реализации законов.

Структурные изменения во второй половине XIX в. не обошли и министерскую систему. Среди министерств Российской империи МВД выделялось широким кругом полномочий, связанных с тем, что именно в его задачи входило обеспечение политической стабильности. Одним из инструментов ее достижения являлась правительственная политика в отношении печати, подвергнутая анализу В. Г. Чернухой²³⁶. В 1862 г. МВД стало издавать собственную газету «Северная почта». В ходе реформы цензуры в 1865 г. в составе МВД появилось Главное управление по делам печати. Направления его деятельности и проекты реформирования стали предметом исследования Н. Г. Патрушевой²³⁷. В 1869 г. для обеспечения единства действий всех структур посредством опубликования правительственных распоряжений и оповещения общества о шагах, предпринимаемых правительственными верха-

²³⁴ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге // Судьбы России... С. 258–259.

²³⁵ Дегтярев А. П. Государственный совет в России... С. 64.

²³⁶ Чернуха В. Г. Правительственная политика в отношении печати. 60–70-е гг. XIX в. Л., 1989.

²³⁷ Патрушева Н. Г. Цензурное ведомство в государственной системе Российской империи во второй половине XIX — начале XX в. С. 122–299.

ми, при МВД была учреждена газета «Правительственный вестник». С 1893 г. в «Правительственном вестнике» стали публиковаться краткие отчеты о делах, рассматриваемых в заседаниях Государственного совета.

С середины 1890-х гг. МВД уступает ведущие позиции Министерству финансов, в котором, после назначения С. Ю. Витте главой ведомства, сосредотачивается процесс разработки правительственной программы. С. С. Ольденбург отмечал, что в этот период Министерство финансов обладало широкими функциями, являясь «подлинным министерством народного хозяйства». «Оно ведало торговыми договорами, промышленностью и торговлей, торговым судоходством и даже имело свои учебные заведения»²³⁸. В конце 1890-х гг. МВД занималось аграрными вопросами, предложив свою программу в этой области. На рубеже столетий два ведомства соперничали друг с другом по вопросам правительственной политики²³⁹, а с приходом В. К. Плеве министерство вернуло свои позиции в определении пути развития страны²⁴⁰.

Необходимость решать насущные вопросы экономического развития привела к созданию в 1865 г. Министерства путей сообщения, на протяжении второй половины столетия это ведомство оказалось больше всего подвержено внутренним преобразованиям. Самым значительным стало создание Совета по железнодорожным делам — совещательного органа, объединявшего представителей нескольких министерств — финансов, юстиции, внутренних дел, государственных имуществ, военного, государственного контроля, — чья компетенция была тесно связана со строительством и эксплуатацией железных дорог. В 1892 г. из состава Совета по железнодорожным делам выделился Инженерный совет МПС. В 1893 г. для контроля за качеством магистралей была создана Главная инспекция водяных и шоссейных сообщений. Важная задача технической проверки и испытания оборудования привела к созданию в 1890 г. Заводской инспекции, преобразованной в 1899 г. в Отдел по испытанию и освидетельствованию заказов МПС и паровых котлов на судах. Разрастание функций министерства и, как следствие, его структурных элементов привело к появлению проектов

²³⁸ Ольденбург С. С. Указ соч. С. 29.

²³⁹ Кризис самодержавия в России. 1895–1917. С. 58–70.

²⁴⁰ Апаньич Б. В. Новый курс. «Народное самодержавие» Александра III и Николая II... С. 402.

по реструктуризации ведомства. В 1899 г. более четкая структура МПС была введена новым Учреждением. В соответствии с ним упразднялась Главная инспекция шоссейных и водяных путей сообщения, ее функции переходили к инспекторам при министре путей сообщения²⁴¹.

В 1879 г. были реализованы предложения по передаче Горного департамента из Министерства финансов в Министерство государственных имуществ. В 1894 г. МГИ было преобразовано в Министерство земледелия и государственных имуществ²⁴². Учреждение Министерства торговли и промышленности было отложено до 1905 г.

Задача постоянной бюджетной экономии привела к усилению роли Государственного контроля. В 1862 г. Министерство финансов добилось проведения финансовой реформы — были утверждены новые сметные правила, ставившие ведомственные расходы под контроль Минфина, Государственный контроль получил право проведения ревизий отчетности и средств ведомств. В 1876 и 1877 гг. контроль охватил и военные расходы²⁴³. Финансовый кризис конца 1870-х — начала 1880-х гг. поставил перед Государственным контролем задачу не только проверки отчетности, но и предупреждения «злоупотреблений» путем проверки предстоящих расходов²⁴⁴. В 1884 г. Государственный контроль мог осуществлять проверку как фактических, так и предварительных расходов по сооружению портов и шоссейных дорог; с 1890 г. — предварительный контроль Монетного двора²⁴⁵.

В 1892 г. было утверждено Учреждение Государственного контроля, закреплявшее изменения, произошедшие во второй половине XIX в. К его компетенции относились контроль (наблюдение за законностью распорядительных и исполнительных действий по приходу, расходу и хранению капиталов), предупреждение и аналитика государственных расходов (составление соображений о выгоды и невыгоды хозяйственных операций)²⁴⁶. Учреждение 1892 г. вводило разветвленную структуру Государственного контроля: помимо главы ведомства и его заместителя, действовали Совет Государственного контроля,

²⁴¹ Министерская система в Российской империи... С. 443–445.

²⁴² Воронов И.И. Министерство земледелия Российской империи: XIX — начало XX в.: дис. ... д-ра ист. наук / СПбГУ. СПб., 2016.

²⁴³ Министерская система в Российской империи... С. 737.

²⁴⁴ Дневник Е. А. Перетца... С. 80–81.

²⁴⁵ Министерская система в Российской империи... С. 737–738.

²⁴⁶ Там же. С. 762.

Канцелярия, Центральная бухгалтерия, три департамента (гражданской, военной и морской и железнодорожной отчетности), две комиссии (для проверки денежной и материальной отчетности и отчетности частных железных дорог), контрольные палаты и местные контрольные части на казенных и железных дорогах²⁴⁷.

По мере развития финансовой системы расширялись функции Государственного контроля: с 1894 г. он проводил проверку государственных кредитных учреждений, с 1897 г. — почтовых и телеграфных денежных переводов; после введения винной монополии контролировал продажу алкогольных напитков; с 1900 г. — мелиоративные работы²⁴⁸. Нараставшие изменения потребовали разработки нового законодательства о финансовом контроле, для чего в 1901 г. была учреждена специальная комиссия. Ее работы были завершены в 1904 г., а результаты рассматривала уже Государственная дума. Однако произошедшие в 1905–1906 гг. в системе государственного управления кардинальные изменения замедлили рассмотрение законопроекта — нужно было определить взаимосвязь и взаимодействие парламента и контрольного учреждения. Так что процесс прохождения нового устава затянулся до Первой мировой войны, а в связи с ней и вовсе был отложен²⁴⁹.

Возраставшее влияние внешней политики на внутренние дела Российской империи выдвигало на первый план деятельность Министерства иностранных дел, в 1860-х гг. в его структуре произошли изменения, Александр II утвердил новое Учреждение Министерства. В царствование Александра III возросший объем работы ведомства потребовал его модернизации, в 1897 г. было утверждено новое Учреждение и новые штаты Министерства²⁵⁰.

В середине 1895 г. произошло перераспределение функций между двумя департаментами Министерства юстиции: в ведении первого остались юридические дела, ко второму отошли дела по хозяйственной части. Тогда же был решен вопрос, поставленный в повестку дня еще в 1878 г., и в ведение Министерства юстиции перешло Главное тюремное управление.

В начале 1880-х гг. началось постепенное сокращение СЕИВК. В 1880 г. было ликвидировано III Отделение, IV Отделение получило

²⁴⁷ Там же. С. 763.

²⁴⁸ Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 2. С. 215.

²⁴⁹ Министерская система в Российской империи... С. 740.

²⁵⁰ Емец В.А. Министерство иностранных дел России в XIX — начале XX в. ... С. 96.

название СЕИВК по учреждениям императрицы Марии. В 1882 г. II Отделение вошло в Кодификационный отдел Госсовета. Наименование СЕИВК перешло к I Отделению.

Министерская система приспосабливалась к нуждам государства, ее элементы эволюционировали в соответствии с насущными задачами внутренней политики. На первом плане в конце XIX в. находились экономические вопросы, поэтому большим преобразованиям подвергались ведомства, связанные с экономикой. На общем фоне министерской жизни на первый взгляд выделяются назначения на пост министра народного просвещения в 1901 г. бывшего военного министра П. С. Ванновского, а в 1903 г. — генерала В. Г. Глазова. Тем не менее они объяснимы с позиции целесообразности — так, как ее понимала самодержавная власть. В 1901 г. на министра просвещения Н. П. Боголепова было совершено покушение бывшим студентом, эсером П. В. Карповичем. Рецепт стабильности самодержец увидел в силовых методах, что и привело к новым назначениям. Вместе с тем развитие системы народного образования во второй половине XIX в. неизбежно привело к изменениям в структуре Министерства народного просвещения, законодательно закрепленным в начале XX в. выделением различных отделов: Департамента народного просвещения, Отдела промышленных училищ, по техническому и профессиональному образованию, по рассмотрению книг, издаваемых для народного чтения, Постоянной комиссии по устройству народных чтений и т. п.²⁵¹

В 1889 г. был подготовлен проект нового издания Учреждения министерств, но он не вносил существенных изменений в общую структуру управленческого аппарата²⁵² (возможно, поэтому проект так и не вступил в действие). Проект нового Учреждения отражал положение дел в системе государственного управления — министерская система не претерпела существенных изменений с начала XIX в., появление новых ведомств не нарушило принципов ее действия и общей картины.

Пересмотр реформ 1860–1870-х гг. предполагал встраивание в «вертикаль власти» местных институтов и учреждений — земских начальников, земств и городских дум. По закону о земских начальниках 12 июля 1889 г. им была предоставлена административная и судебная

²⁵¹ Министерская система в Российской империи... С. 784.

²⁵² Объяснительная записка к проекту нового издания Учреждений министерств. 22 сентября 1889 г. // Министерская система в Российской империи... С. 87–92.

власть в крестьянском управлении. Петербургский историк В. Н. Гинев обратил внимание на изменение оценок закона о земских начальниках в современной историографии²⁵³: зачастую «земский начальник признается составной частью прогрессивного развития России». Историк решительно опроверг это представление, опираясь на современные исследования. Государственная польза от введения этого института была невелика, земские начальники плохо встраивались в «вертикаль власти» и «чувствовали свою зависимость больше от ближайшей власти, нежели от далекой петербургской». Однако сословный принцип оказался плохо совместимым с административными задачами. В. Н. Гинев в своей статье процитировал важный вывод диссертации О. М. Аверичевой о деятельности земских начальников в Орловской губернии: «к началу XX в. центральная власть “начала обнаруживать, что ее вертикаль, построенная по безусловному принципу сословного дворянского ценза, в своем низшем звене начала проявлять пассивное игнорирование идущих сверху предписаний”»²⁵⁴. Не случайно в программу модернизации, разработанную в начале XX в. П. А. Столыпиным, входило преобразование института земских начальников. В 1906 г. премьер-министр внес в Совет министров предложение о введении должности «участкового начальника», «который должен был назначаться исключительно “правительственной властью из числа лиц, получивших соответственное образование и служебную подготовку”»²⁵⁵. Таким образом, участковый начальник становился не представителем высшего сословия, а чиновником.

В. А. Нардова, вплотную занимавшаяся историей городского самоуправления второй половины XIX в., рассматривая Земское положение (12 июня 1890 г.) и Городовое положение (11 июня 1892 г.), определила их цель как «включение земства и городских дум в общую систему государственных учреждений, однако не на основе развития принципов самоуправления, а максимально усилив подчиненность общественных учреждений бюрократическому аппарату и существенно ослабив начала их выборности». Но избранный самодержавной властью способ усовершенствования местного общественного управления имел негативные последствия, сужая инициативу дум, вызывая «неоправданное

²⁵³ Гинев В. Н. Земские начальники: объективная необходимость или реакционная контрреформа? // Петербургский исторический журнал. 2014. № 4 (08). С. 48–49.

²⁵⁴ Там же. С. 51–54.

²⁵⁵ Там же. 54–56.

вмешательство администрации в их дела, порождая тем самым бесконечные конфликтные ситуации»²⁵⁶.

Множество проектов усовершенствования государственного управления, разрабатывавшихся во второй половине XIX в. и содержавших как комплексную программу преобразований, так и реформирование отдельных элементов, их аккумуляция в правительственных верхах, доказывает, что политическая элита осознавала необходимость обновления структуры государственного аппарата. Несмотря на то что Александр II и Александр III по-разному оценивали необходимость и цели реформ, проекты усовершенствования системы управления, разрабатывавшиеся в 1855–1894 гг., имели общие тенденции. Во-первых, в них указывались одни и те же «болезни» государственного механизма, выявленные еще в начале XIX в.: медленность и неэффективность работы, безответственность чиновников, смешение функций различных структур, коррупцию. Во-вторых, авторы постоянно возвращались к мыслям о создании одних и тех же учреждений — Правительственного кабинета, Министерства торговли и промышленности, «совещательных коллегий». Обращает на себя внимание неуклонное стремление ввести в российскую систему управления ведомство, занимающееся экономическими вопросами, — Министерство народного хозяйства, либо сельского хозяйства и промышленности, либо торговли и промышленности. Очевидно, необходимость развития экономической функции государства в этом направлении «носилась в воздухе». В-третьих, в преобразовательных проектах постоянно говорится о необходимости единства и децентрализации, но во времена царствования Александра II и Александра III эта идея претерпевала трансформации. Во второй половине 1850-х гг. под единством и децентрализацией понимались коллегиальное обсуждение вопросов внутри ведомств и разграничение компетенции высших органов власти, с тем чтобы они не создавали друг другу помех, а действовали как одно целое. Единство управления обеспечивалось фигурой монарха. Такое понимание было унаследовано от первой половины столетия, когда самодержец выступал в качестве центристской силы. На рубеже 1850–1860-х гг.

²⁵⁶ Нардова В.А. Органы городского самоуправления в системе самодержавного аппарата власти в конце XIX — начале XX в. // Нардова В.А. Городское самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX в.: власть и общество. СПб., 2014. С. 165–175.

в записках все чаще говорится о создании высшего коллегиального органа наподобие европейского Кабинета министров для разработки единой правительственной программы. Постепенно возникает отчетливое понимание взаимосвязи Кабинета министров и центрального представительного учреждения. В проектах они выступают основой единства управления, а децентрализация состоит в предоставлении высшему совещательному учреждению властных полномочий, до того времени являвшихся прерогативой монарха. В 1860–1870-х гг. наряду с проектами предпринимаются попытки практическим путем доказать необходимость введения представительства и добиться реального, а не номинального разделения властей. Своего апогея эти попытки достигают на рубеже 1870–1880-х гг., в период внутриполитического кризиса и смены царствований. Однако после того как Александр III отчетливо обозначил свою позицию как сохранение незыблемости самодержавия и отказ от Кабинета министров, его окружение занялось поисками вариантов модернизации архаических институтов в целях обеспечения единства монарха и подданных. Идея единства управления снова персонифицировалась в личности самодержца, но Александр III выбрал более закрытый способ осуществления власти — не предоставляя самостоятельности министрам, он отказался от услуг секретаря²⁵⁷, сохранив институты личной власти, такие как Канцелярия прошений и Главная квартира. В то же время в «вертикаль власти» были включены сословный институт земских начальников и органы местного самоуправления, однако это нововведение не дало желаемого эффекта, а напротив, затруднило работу центральной администрации.

Сравнение проектов усовершенствования отдельных элементов системы государственного управления и проведенных во второй половине XIX в. преобразований свидетельствует о том, что министерская система Российской империи эволюционировала в соответствии с требованиями времени. Органы центрального управления были способны выполнять задачи, поставленные перед ними правительственной программой. Однако именно в том, насколько правительственная программа отвечала задачам внутренней политики (следовательно, в какой степени деятельность центральных органов власти была направлена на решение этих задач), и состояла главная проблема российской

²⁵⁷ Кривенко В. С. В министерстве императорского двора. Воспоминания. Примеч. С. В. Куликова. С. 278.

системы государственного управления. Ответ на этот вопрос являлся для современников основным критерием модернизации государственного аппарата и остался в качестве такового для исследователей этой области внутренней политики. Он самым тесным образом связан с вопросом о том, каким образом определялось содержание правительственной программы — т.е. с механизмом взаимодействия высших органов власти.

Тайный советник Н. А. Качалов, земский деятель, занимавший посты архангельского губернатора и директора Департамента таможенных сборов, размышляя в момент смены царствований в 1881 г. о российской системе управления, признавал, что «первая мера» для его улучшения «есть объединение действий министерств, составление общей программы ответственности министров и снятие с государя обязанности и ответственности единственно (одному) управлять и направлять громадную машину государственного управления». По мнению Н. А. Качалова, у государственного механизма для этого есть все необходимые элементы — Государственный совет, Комитет министров и Сенат — нужно только «эти учреждения оживить присоединением в их состав людей свежих, и знающих действительно Россию и ее потребности, и независимых», т.е. «допустить выборных практических людей из публики»²⁵⁸.

²⁵⁸ Качалов Н. А. Записки тайного советника. С. 650–651.

ГЛАВА 3

ПРОБЛЕМА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО КАБИНЕТА И САМОДЕРЖАВНАЯ ВЛАСТЬ

§ 1. Совет министров в системе государственного управления в царствование Александра II

После конституирования в ноябре 1861 г. Совет министров действовал в течение следующих двадцати лет. В.Г. Чернуха привела в своих работах подробный разбор его деятельности, из которого следует, что самая активная стадия пришлась на начало 1860-х гг., когда разрабатывался комплекс реформ, затрагивавших различные стороны общественной жизни¹. В Коллекции печатных записок РГИА имеется документ, предположительно отнесенный к авторству К.П. Победоносцева, — «Образование и деятельность Совета министров в царствование императора Александра II»². Составитель на первое место по количеству рассмотренных в Совете министров дел поставил «записки и предположения по вопросам законодательным, касавшимся преобразований различных отраслей государственного управления»³. На втором месте по важности шли административные дела и отчеты министров.

Представление о делах, проходивших через Совет министров, дают документы архивного фонда РГИА (ф. 1275). В 1861 г., начиная с середины ноября, в Совете министров было рассмотрено 22 дела⁴. Из них 14 касаются вопросов государственного управления (от внутриведомственных преобразований до разрешения сельскохозяйственных съездов и новой акцизной системы соляного налога), 8 носят административный характер (например, об изменении существующего способа пересылки арестантов в Сибири). В 1862 г. рассматривалось 47 дел⁵: 22 — различным проблемам государственного управления (в основном

¹ См., напр.: *Чернуха В.Г.* Совет министров в 1861–1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. IX. Л., 1978. С. 90–117.

² РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 3.

³ Там же. Л. 4.

⁴ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Л. 21 — 22 об.

⁵ Там же. Л. 23 — 27 об.

речь шла о разработке цензурной, церковной, школьной и земской реформ и отчетах министров) и 25 административных дел, что неудивительно, т. к. 1862 г. был отмечен студенческими волнениями и активностью дворянских собраний. В 1863 г. рассматривалось 16 дел⁶, из них всего пять административных. В 1864 г. обсуждалось 10 дел⁷, все они были связаны с проведением реформ — от судебной до проектов железных дорог. Следующий, 1865 г. был отмечен всего двумя делами — о строительстве железных дорог⁸. В 1866 г. в повестке дня оказалось семь дел: два «железнодорожных»; проект антикризисных мер, предложенный М. Х. Рейтерном; два по судебной части и одно по Министерству народного просвещения⁹. В 1867–1871, 1873, 1877 гг. сохранялись подобная динамика (от двух до семи дел в год) и содержание дел («железнодорожные», административные и связанные с проведением реформ). В 1874, 1875, 1878, 1881 и 1882 гг. рассматривалось по одному делу; в 1872, 1876 и 1879–1880 гг. заседаний не было.

В Совете министров рассматривались вопросы, поставленные в повестку дня правительственной программой. 16 ноября 1861 г. обсуждался проект высочайшего повеления об учреждении при Министерстве финансов комиссий для пересмотра налоговой системы, таможенного тарифа и об ипотеке. В результате было решено создать две комиссии: одну по податному и таможенному вопросам, вторую — по составлению проекта закона об обеспечении долгов ипотечным порядком. В состав первой комиссии, помимо сотрудников Министерства финансов, предусматривалось «призвать» экспертов из различных губерний и «значительнейших по торговле и промышленности городов». Окончательный выбор экспертов должен был согласовываться с министром внутренних дел¹⁰.

На заседании 7 декабря 1861 г. рассматривалась возможность разрешения сельскохозяйственных съездов. Министр государственных имуществ М. Н. Муравьев в конце ноября представил Александру II всеподданнейших доклад с обоснованием необходимости проведения совещаний землевладельцев для обмена опытом по сельскохозяй-

⁶ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Л. 28–29.

⁷ Там же. Л. 29 об. — 31.

⁸ Там же. Л. 32.

⁹ Там же. Л. 33 — 33 об.

¹⁰ Проект высочайшего повеления 17 ноября 1861 г. // РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 17. Л. 23–24.

ственным вопросам, связанным с проведением крестьянской реформы. Этот вопрос уже поднимался министром в декабре 1860 г. и в соответствии с высочайшим повелением был передан в Комитет министров. Несмотря на то что мера, предложенная М. Н. Муравьевым, носила весьма ограниченный характер и распространялась лишь на некоторые уезды отдельных губерний — С.-Петербургскую (Ямбургский уезд), Нижегородскую (Лукояновский уезд), Костромскую (Кинешемский уезд) и Херсонскую (г. Елисаветград), в связи с началом волнений в Царстве Польском и участия в них местных помещиков Комитет министров не считал возможным допустить проведение сельскохозяйственных съездов. Александр II своей резолюцией поддержал это решение. Тем не менее министр государственных имуществ настаивал на повторном рассмотрении этого вопроса в связи с «неотложной потребностью преобразований в принятых способах ведения земледельческих производств»¹¹. Александр II принял решение внести этот доклад на обсуждение в Совет министров, где был составлен проект высочайшего повеления, позволяющий министру государственных имуществ в случае поступления ходатайства о проведении сельскохозяйственных съездов согласовывать вопрос с министром внутренних дел и затем вносить представление в Комитет министров¹².

4 января 1862 г. Совет министров рассматривал доклад министра государственных имуществ о московском Обществе сельского хозяйства.

Совет министров обсуждал и вопросы, поднятые в проектах усовершенствования государственного управления. Так, 21 декабря 1861 г. вниманию Совета министров был предложен Отчет о ходе и положении законодательных работ II Отделения СЕИВК. Гр. Д. Н. Блудов выделил в отчете проблему подготовки нового гражданского уложения, преобразования судебной части, ускорения и сокращения делопроизводства при рассмотрении в Сенате дел, поступающих на заключение министрам¹³. По расчетам главноуправляющего II Отделением производство этих дел занимает от года до пяти лет. Д. Н. Блудов предлагал ускорить делопроизводство, разрешив выносить резолюции товарищам министров. В высочайшем повелении по отчету акцент делался

¹¹ Доклад по Департаменту сельского хозяйства о разрешении сельскохозяйственных съездов // РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 19. Л. 26–29.

¹² Там же. Л. 31.

¹³ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 21. Л. 41–54.

на сокращении сроков рассмотрения дел до четырех-пяти месяцев, а вопрос о приобщении товарищей министров к решению сенатских дел передавался на усмотрение министра юстиции и Комитета министров¹⁴.

Высочайшее повеление 12 ноября 1861 г. сохранило компетенцию уже существовавших высших органов власти — Государственного совета, Комитета министров, Главного комитета об устройстве сельского хозяйства. Не были внесены изменения и в порядок рассмотрения дел в этих учреждениях¹⁵. Законодатель предоставил Совету министров право рассмотрения вопросов государственного управления (отчеты министров, законопроекты, сведения о ходе работ по усовершенствованию государственного механизма и распоряжениях глав ведомств), при этом оставляя несколько вариантов их решения. Резолюция Совета министров могла быть «удостоена» высочайшего утверждения, либо дело передавалось на доработку в специально учреждаемую по этому случаю комиссию¹⁶. Если первый вариант чаще применялся при обсуждении административных мер, то ко второму чаще прибегали при рассмотрении проводившихся в это время реформ. Таким образом, обсуждение вопросов в Совете министров не всегда приводило к их окончательному разрешению. Н.Х. Бунге подчеркивал, что назначение Совета министров состоит в рассмотрении административных дел и законодательных, «подлежащих дальнейшему обсуждению Государственного совета»¹⁷.

Исследования В.Г. Чернухи дают возможность более полно представить содержание дел особой важности, обсуждавшихся в Совете министров. Обращает на себя внимание тот факт, что самыми результативными были заседания по административным делам, связанным с блокированием требований дворянства, выступлений революционных организаций, подавлением польского освободительного движения, т.е. по вопросам внутренней стабильности, требовавшим безотлагательного принятия решения. К ним можно отнести заседание 18 января 1862 г., следствием которого стало возрождение Комитета по делам западных губерний¹⁸; заседание 16 марта 1877 г., где было подписано высочайшее повеление о создании Комиссии для расследования причин

¹⁴ Проект высочайшего повеления // РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 21. Л. 57 — 57 об.

¹⁵ ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 36. Ч. 2. № 37619. С. 456.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Записка, найденная в бумагах Н.Х. Бунге // Судьбы России... С. 256.

¹⁸ Чернуха В.Г. Совет министров в 1861–1882 гг. ... С. 103–104.

распространения революционных настроений среди молодежи¹⁹; заседание 8 августа 1878 г., вызванное убийством шефа жандармов Н. В. Мезенцова и принявшее меры по поддержанию общественного порядка. В числе последних были правила, высочайше утвержденные 1 сентября 1878 г., дававшие право на арест подозреваемых в государственных преступлениях без санкции прокурора²⁰.

Совет министров не был конституирован и как самостоятельное учреждение. Он собирался по распоряжению монарха и под его личным председательством. Связь с Государственным советом осуществлялась присутствием на заседаниях государственного секретаря. Управляющий делами Комитета министров заведовал и делами Совета министров²¹.

Таким образом, Совет министров являлся, как и Комитет министров, «своего рода междуведомственным совещанием»²² и, как Государственный совет, экспертным учреждением под председательством монарха. В. Г. Чернуха предположила, что эффективность работы Совета министров могла быть выше в случае законодательно закрепленного правила о председательстве другого лица. По ее мнению, тогда Совет министров приобрел бы статус постоянно действовавшего учреждения²³. Однако не только (и не столько) это обстоятельство препятствовало регулярной деятельности учреждения. У Совета министров был слишком неопределенный статус: он задумывался своими создателями не как ветвь исполнительной власти, а в качестве коллективного правящего учреждения. Как правительственный кабинет и ветвь исполнительной власти Совет министров имел смысл только в том случае, если бы был непосредственно связан с законодательной ветвью власти. Попытка установить это взаимодействие предпринималась вскоре после конституирования — на заседании 4 января 1862 г. в ходе обсуждения записки Государственной канцелярии о перечне важнейших законодательных работ, предстоящих в 1862 г.²⁴ Все дела,

¹⁹ Там же. С. 104–105.

²⁰ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 75–77.

²¹ ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 36. Ч. 2. № 37619. С. 455.

²² Ольденбург С. С. Указ. соч. С. 12.

²³ Чернуха В. Г. Совет министров в 1861–1882 гг. ... С. 94.

²⁴ Исчисление важнейших законодательных работ, предстоящих Государственному совету в наступающем 1862 г. точас по открытии заседаний Совета после 1 января // РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 23. Л. 40 – 45 об.

предстоящие в ближайшее время Госсовету, были разделены на несколько групп: 1) предварительно уже рассмотренные департаментами и долженствующие поступить в Общее собрание²⁵; 2) приготовленные Государственной канцелярией для доклада²⁶; 3) дела, на поступление которых в Госсовет дано высочайшее повеление²⁷. В первой группе выделяются дела об утверждении бюджета, проекты положений об общественном управлении в Москве, о постоянной повинности, о городских общественных банках. Во второй группе выделены дела по департаментам Госсовета (о главных началах судоустройства и судопроизводства, преобразовании земской и городской полиции, ипотечной системе и т. п.) и по Главному комитету об устройстве сельского состояния (о применении к государственным крестьянам Положений 19 февраля 1861 г., о найме сельских рабочих и т. п.). В кратких комментариях к каждому делу давалось представление о стадии, на которой оно находится. Такая практика могла способствовать систематизации работы Государственного совета и постепенной эволюции Совета министров в учреждение, контролирующее деятельность Государственного совета. Однако этот случай остался единичным, а по итогам заседания, состоявшегося чрез три недели — 25 января 1862 г., — последовало высочайшее повеление, усиливавшее роль II Отделение СЕИВК в законотворческом процессе.

В связи с этим в Совете министров рассматривались дела, связанные с упорядочением законодательства: 25 января 1862 г. записка о порядке сообщения II Отделению законодательных вопросов и проектов новых законов, 2 мая 1862 г. записка об отделении в законодательстве законов от распоряжений административных (ее содержание проанализировано выше, в главе 2, § 2). В записке от 25 января говорилось о том, что в соответствии с высочайшим повелением, утверждавшим окончательную редакцию циркуляра, с этого времени всякий законодательный вопрос или проект нового закона перед внесением в Государственный совет или в один из высших Комитетов должен был передаваться из министерства во II Отделение для вынесения заключения о соответствии проекта законодательству по существу и по форме.

²⁵ Исчисление важнейших законодательных работ, предстоящих Государственному совету в наступающем 1862 г. тотчас по открытии заседаний Совета после 1 января... Л. 37–40.

²⁶ Там же. Л. 40 — 45 об.

²⁷ Там же. Л. 45 об.

Отрицательное мнение Отделения не являлось препятствием для продвижения законопроекта: в случае несогласия с мнением Отделения министр, направивший проект, должен был объяснить причину, но это не мешало ему «вносить дело, куда следует, по порядку, с изложением своих мнений». В случае несогласия Государственного совета или Комитета министров с мнением II Отделения, последнее «само собою отпадает», но новая редакция закона все же должна быть согласована с Отделением. Высочайшее повеление устанавливало связь II Отделения и министерств, куда оно обязано было сообщать свои предположения на предварительное заключение²⁸. В записке, составленной М. А. Корфом, единство управления выступало более отчетливо: «Никакие дела не передаются таким образом во Второе Отделение иначе, как с предварительным заключением передающего министерства, а когда дело касается нескольких министерств, то вместе с общим всех их заключением»²⁹. Однако Александр II исключил этот пункт, очевидно, полагая, что обсуждение законопроектов в Совете министров заменит общее заключение министерств. Между тем ни в проекте, ни в его окончательной редакции Совет министров не фигурировал в качестве законодательной инстанции.

Компетенция Совета министров пересекалась с компетенцией Государственного совета, Комитета министров и Главного комитета об устройстве сельского состояния. Подобная многовариантность высших государственных учреждений устраивала монарха, создавая поле для маневра и давая возможность выбирать подходившие ему способы решения внутриполитических проблем. Эпизодичность созыва Совета министров во второй половине XIX в. позволила Н. П. Ерошкину назвать его «чрезвычайным высшим государственным органом»³⁰. Аргументом в пользу этого утверждения может служить не только временный характер учреждения, но и отсутствие законодательно установленных взаимосвязей Совета министров и других высших и центральных органов власти. На Совет министров не была возложена функция разработки правительственной программы, а в случае утверждения программных записок и предложений соответствующие министерства и ведомства не отчитывались об их исполнении.

²⁸ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 26. Л. 4–11.

²⁹ Там же. Л. 8.

³⁰ *Ерошкин Н. П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты... С. 134.

§ 2. Проблема правительственного кабинета во второй половине 1860-х — первой половине 1880-х гг.

Отсутствие Правительственного кабинета виделось российской политической элите существенной проблемой системы государственного управления, препятствием на пути к слаженности всего правительственного механизма из-за несогласованности действий его частей. Поэтому на протяжении второго этапа правительственной программы представители высшей бюрократии предпринимали новые приступы к созданию межведомственного единства. А. Рибер отметил значение «медленного, но неуклонного» процесса эволюции политических институтов во второй половине XIX в. в том, что он способствовал «расширению» «спектра политической активности» правительственных верхов, создавая условия для «сближения политических союзников и образования группировок», объединявших представителей различных сфер деятельности и взглядов и занимавшихся активной разработкой политических программ³¹.

Наибольший общественно-политический резонанс получали попытки, в ходе которых проявлялась связь между исполнительной и законодательной ветвями власти, параллельно рассматривались вопросы Правительственного кабинета и центрального представительного учреждения.

К таким попыткам относятся действия П. А. Шувалова по проведению политической реформы в начале 1870-х гг. Покушение 4 апреля 1866 г. выявило всю остроту внутривластного кризиса. Выход из него Александр II видел в первую очередь в кадровых перестановках, направленных на привлечение в правительство сторонников консервативного направления. Спустя несколько дней после покушения были отправлены в отставку начальник III Отделения СЕИВК В. А. Долгоруков и министр народного просвещения А. В. Головнин. На их места были назначены соответственно П. А. Шувалов и Д. А. Толстой. В отличие от П. А. Валуева, Шувалов, поставленный в апреле 1866 г. во главе III Отделения, сумел опереться на союзников. В этот период вокруг него стала формироваться «консервативная партия», позиции которой были позднее укреплены назначением гр. К. И. Палена министром юстиции, А. Е. Тимашева — министром

³¹ Рибер А. Дж. Указ. соч.

внутренних дел, В. А. (а позже А. П.) Бобринского — министром путей сообщения³².

В политической деятельности П. А. Шувалова, представителя «аристократической партии», также отчетливо проявился «парадокс правительственного “конституционализма”». В противоположность П. А. Валуеву, он принадлежал к помещичьей аристократии, его отец был обер-гофмаршалом высочайшего двора при Николае I и Александре II. Близость к придворным кругам немало способствовала карьере П. А. Шувалова. В 1857 г. он был назначен петербургским обер-полицмейстером, в 1860 г. — директором департамента МВД, через год — помощником шефа жандармов, в 1864 г. — прибалтийским генерал-губернатором. В 1866 г., после покушения Д. В. Каракозова, он занял пост начальника III Отделения СЕИВК и почти на десять лет стал доверенным лицом императора, неофициальным премьер-министром. Недавно Ф. И. Тютчев в известной эпиграмме назвал сановника «Петром Четвертым» и сравнил его влияние с положением А. А. Аракчеева при Александре I. В отличие от П. А. Валуева, П. А. Шувалов не составил записок, в которых была бы изложена его политическая программа, возможно потому, что у него самого не было о ней отчетливого представления. Он действовал другим способом — рекрутировал в политическую элиту тех, кто мог развить его идеи и оформить их в виде программной записки (например, таким человеком стал исправляющий должность самарского губернатора Б. П. Обухов, в 1867 г. назначенный псковским губернатором, т. е. переведенный «поближе к столице»³³).

Внешнеполитические события — Франко-прусская война 1870–1871 гг., отречение Наполеона III, следовавшая затем конфронтация нового французского правительства и Парижской коммуны — продемонстрировали российской политической элите экстремальный сценарий, к которому может привести автократическое правление. В канун нового, 1871 г. товарищ министра государственных имуществ Д. А. Оболенский попытался предугадать последствия победы Германии над Францией и изменения расстановки сил на международной арене. Справедливость его политического прогноза подтвердил ход истории. Д. А. Оболенский пришел к выводу, что эти последствия будут иметь глобальный характер, «весь строй современной политики и даже

³² Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма.... С. 73.

³³ Там же. С. 162–163.

социальной жизни должен измениться». Такое положение дел требует адекватной реакции правительств европейских государств, в т. ч. и Российской империи. В то же время Д. А. Оболенский сомневался в способности российского правительства защищать государственные интересы, т. к. существует «разрыв правительства с обществом». Негативные стороны такого разрыва показал пример Франции, причиной ее поражения стали «внутренние недуги», несовпадение «отдельных интересов» правительства с интересами государства. Эти же «недуги» Д. А. Оболенский отмечал и во внутренней политике российских правительственных кругов. Главная ошибка состояла в том, что важные государственные вопросы обсуждались не в высших органах власти, а в специальных комиссиях, «составленных из лиц одномыслящих», т. е. получали одностороннюю оценку³⁴. Д. А. Оболенский имел в виду практику «частных совещаний» министров-единомышленников, введенную П. А. Шуваловым.

Действительно, можно говорить о том, что П. А. Шувалов, не имея оформленной программы, создал де-факто подобие Правительственного кабинета, негласно исполняя роль премьер-министра³⁵. Об этом свидетельствуют дневниковые записи современников — Д. А. Милютин и П. А. Валуева в декабре 1873 г. Д. А. Милютин, подчеркивая влияние П. А. Шувалова, пишет, что «он окружил Государя своими людьми; все новые назначения делаются по его указаниям. Таким образом, уже теперь в Комитете министров большинство членов действует всегда заодно с гр. Шуваловым, как оркестр по знаку капельмейстера. <...> Эта клика собирается для предварительного соглашения во всяком предпринимаемом деле»³⁶. Д. А. Милютин называет среди тех, кто составлял ядро «кабинета», А. Е. Тимашева, Д. А. Толстого, К. И. Палена, А. П. Бобринского, С. А. Грейга (товарища министра финансов), П. А. Валуева. Однако П. А. Валуев критически относился к управленческой практике П. А. Шувалова, отмечая, что тот «*de facto* создал» «полукабинет», «полуминистерство» «в смысле солидарности»³⁷, называя попытки начальника III Отделения «игрой в правительство»³⁸. Публикаторы дневника Д. А. Милютина в комментариях к его записям

³⁴ Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. С. 256–257.

³⁵ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 182–188.

³⁶ Милютин Д. А. Дневник. 1873–1875. М., 2008. С. 75.

³⁷ Валуев П. А. Дневник. Т. 2. С. 287.

³⁸ Там же. С. 288.

декабря 1873 г. подчеркивали, что «не следует преувеличивать реальное влияние гр. Шувалова на внутреннюю политику начала 1870-х гг.», когда он часто «выступал с политическими инициативами, но редко добивался положительного результата»³⁹. Очевидно, это имел в виду и Д. А. Оболенский.

В это время П. А. Шувалов приступил к активному продвижению своей идеи введения центрального представительного учреждения (подробнее этот сюжет рассматривается в главе 4, § 1), но ему не суждено было довести свою политическую игру до конца, в июле 1874 г. он был назначен послом в Лондон. Сам он рассказывал П. А. Валугу, что Александр II спросил его: «Вы предпочитаете Лондон?», на что шеф жандармов ответил утвердительно. Этот обмен репликами между монархом и первым министром имел скрытый смысл: император, не желавший ограничивать свою власть в пользу дворянства, намекал на политические пристрастия П. А. Шувалова, от которых тот не стал отпираться⁴⁰.

Следующий этап борьбы за Правительственный кабинет приходится на начало 1880-х гг. Смена царствований в марте 1881 г. вызвала у части общества надежды на обновление. Отстраненность Александра III от светской жизни в период наследничества, активное участие в деле помощи голодающим в 1868 г. и создании Добровольческого флота создали ему в обществе репутацию приверженца либерального образа мыслей. Видный земский деятель А. А. Савельев вспоминал: «Оживление было очень большое, затеялись разговоры о конституции, об устранении стеснений и проч. <...> Это оживление и ожидание перемен продолжались и на другой день, и в последующие дни, но скоро стало стихать; надежды сменились сомнениями, толки о конституции и облегчении существующего режима совсем прекратились»⁴¹. А. Н. Куломзин назвал март 1881 г. «месяцем проектов». С одной стороны, «циркулировала» идея возрождения Совета министров, с другой — созыва представительного учреждения. А. Н. Куломзин ссылается на записку Б. Н. Чичерина: «В ней прежде всего трактуется о том, [что] необходимо создание однородного правительства, составленного

³⁹ Милютин Д. А. Дневник. 1873–1875. Комментарии. С. 267.

⁴⁰ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 178–179.

⁴¹ Николай II. Материалы для характеристики личности и царствования. М., 1917. С. 91–93.

из людей, между собою согласных в отношении внутренней политики, имеющих одну программу. Законодательный орган должен быть обновлен и усилен выборным элементом. Это выражает ту общественную организацию власти, которой теперь нет»⁴².

8 марта в Зимнем дворце состоялось заседание Совета министров, в повестку дня которого был поставлен вопрос о судьбе проекта М. Т. Лорис-Меликова. Заседание длилось 2 часа 45 минут, к окончанию дебатов молодой монарх заметно устал. Ему необходимо было принять решение, от которого зависела судьба страны, и груз ответственности давил на его плечи. В конце совещания он сказал: «Цель моя заключается в том, чтобы столь важный вопрос не был разрешен слегка, но, напротив того, был соображен как можно основательнее и всестороннее». Александр III не был уверен в правильности выбора, хотя несколькими репликами выразил отрицательное отношение к парламенту. И все же монарх колебался, он еще не сформировал свое мнение по этому вопросу, так что пошел на компромисс. Он принял предложение кн. С. Н. Урусова о создании особой комиссии из министров для дальнейшего обсуждения проекта. Е. А. Перетц полагал, что на решение императора в значительной степени повлияло горячее выступление вел. кн. Владимира Александровича, указавшего на кризисное положение власти: «Ваше Величество, всеми сознается, что нынешнее положение наше — невозможное. Из него необходимо выйти. Нужно сделать или шаг вперед, или шаг назад. Я убежден, что назад идти нельзя, поэтому нужно сделать шаг вперед. На это нужно решиться». Младший брат царя был назначен председателем комиссии министров, задачей которой являлось обсуждение вопроса о введении центрального представительства⁴³.

В ходе противостояния реформаторского и охранительного течений М. Т. Лорис-Меликов пришел к выводу о взаимосвязи центрального представительного учреждения (в которое, по его мысли, должно было развиваться совещание экспертов при Госсовете) и Кабинета министров. 26 марта в разговоре с А. А. Половцовым он изобразил их взаимодействие схемой, где реформированная по его замыслу законодательная и исполнительная власти представляли два полюса, усилия которых направлены на разработку программных преобразований — школьной

⁴² Куломзин А. Н. Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Д. 189. Л. 40 — 40 об.

⁴³ Дневник Е. А. Перетца... С. 31–46.

и налоговой реформ, закона о печати и понижении выкупных платежей⁴⁴. Таким образом, борьба за реализацию конституционных проектов вылилась в борьбу за введение однородного министерства. Эта реформа, неоднократно предлагавшаяся в проектах реформаторов второго поколения, так и осталась нереализованной в 1855–1881 гг. Решающим аргументом в пользу этой меры снова, как и в предыдущее царствование, стала необходимость единства управления в целях разработки правительственной программы⁴⁵. Мысль об учреждении «однородного, согласного между собой правительства» звучит во всеподданнейшем докладе М. Т. Лорис-Меликова от 12 апреля⁴⁶. По свидетельству Е. А. Перетца, «Лорис и Абаза пришли к убеждению о необходимости представить на благоусмотрение государя, что существующая рознь между министрами, из которых каждый имеет непосредственный всеподданнейший доклад, может привести к неблагоприятным последствиям. Необходимы непосредственная связь и единство. С этой целью предложено было, чтобы по всем важнейшим вопросам своего ведомства министры прежде представления их на высочайшее воззрение совещались между собою и давали ход только тем предположениям, которые одобрены большинством их товарищей, или же по крайней мере докладывали его величеству о встреченной ими оппозиции. Таким образом, мало-помалу образовался бы кабинет, составленный из министров приблизительно одного и того же направления». Е. А. Перетц отмечает также «сочувственное отношение» Александра III к этой идее и его предложение обсудить ее в особом совещании⁴⁷.

Александр III назначил совещание министров в Гатчине под своим председательством на 21 апреля. В нем приняли участие К. П. Победоносцев, М. Т. Лорис-Меликов, А. А. Абаза, Д. Н. Набоков, Д. А. Милютин, Н. П. Игнатьев (ставший министром государственных имуществ вместо А. А. Ливена), А. П. Николаи (сменивший А. А. Сабурова на посту министра народного просвещения) и вел. кн. Владимир Александрович. Лейтмотивом заседания звучали речи о необходимости единства управления. Итогом стало согласие императора на предварительные совещания министров без его участия (но под председательством

⁴⁴ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 343.

⁴⁵ Там же. С. 355.

⁴⁶ Томсинов В. А. Конституционный вопрос в России в 60-х — начале 80-х гг. XIX в. С. 303–308.

⁴⁷ Дневник Е. А. Перетца... С. 63.

вел. кн. Владимира Александровича) для выработки единой программы действий. Характерно, что император не собирался конституировать эти совещания изданием Учреждения или Положения. Они должны были носить частный характер и собираться «по мере необходимости»⁴⁸. Окончательное решение принималось уже на совещании под председательством монарха⁴⁹. Министры, не согласные с позицией большинства, должны были подавать в отставку⁵⁰. Анализируя цели участников гатчинского совещания, И. В. Лукоянов на основании дневниковых записей П. А. Валуева, не присутствовавшего в Гатчине, предположил, что «либеральная» группировка стремилась к установлению своего контроля над составом правительства⁵¹. Подобная трактовка взглядов П. А. Валуева представляется не бесспорной, речь могла идти о способе достижения «гомогенности» Кабинета министров. В ходе своей политической карьеры сановник неоднократно выдвигал идею однородного министерства, которая и оказалась в центре обсуждения.

Сторонники М. Т. Лорис-Меликова торжествовали, надеясь, что практика подобных совещаний станет постоянной. Они полагали, что наконец добились осуществления идеи, возникшей еще восемьдесят лет назад — в первое десятилетие XIX в., — создания Кабинета министров, в котором происходило бы обсуждение важных государственных вопросов вне присутствия монарха, как это делалось в европейских странах, например в Великобритании. В обществе эти совещания сразу получили название «кабинета»⁵².

Единственное совещание «кабинета» состоялось 28 апреля. В повестке дня было четыре вопроса: 1) об устройстве особых следственных комиссий, 2) об устройстве предупредительной полиции, 3) меры к устранению расстройств быта крестьян и малоземелья, 4) соображения по пересмотру некоторых статей Положения о земских и городских учреждениях⁵³. Постановка этих вопросов говорит о том, что «кабинет» носил экстраординарный характер и был вызван к жизни необходимостью в кратчайшие сроки найти выход из кризиса.

⁴⁸ Дневник Е. А. Перетца... С. 65.

⁴⁹ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 365.

⁵⁰ Лукоянов И. В. Н. П. Игнатьев и его воспоминания... С. 29.

⁵¹ Там же.

⁵² Дневник Е. А. Перетца... С. 69.

⁵³ Игнатьев Н. П. Отрывок из воспоминаний // Лукоянов И. В. Н. П. Игнатьев и его воспоминания... С. 74–75.

Однако в конце заседания участники были поставлены перед фактом издания Манифеста о незыблемости самодержавия. Его появление с позиции Александра III было закономерным. Сначала он не до конца разобрался в последствиях своего согласия на независимые совещания министров, поэтому П. А. Валуев оценил этот поступок императора как «новый круг недоразумений.

1. Государь не имеет ясного понятия о том, что желалось и что решено. Он между прочим сказал: “Вы соберетесь раза два на неделе, а потом я вас вновь соберу”. <...> Между тем члены совещания имели преимущественно в виду нечто в роде нового постоянного устройства в механизме дел.

2. Государь отделял Комитет министров от кабинета; между тем они весьма мало помышляли о деятельности Комитета»⁵⁴.

Постепенно в сознании Александр III все отчетливее проступало понимание последствий. Уже вечером 21 апреля в записке К. П. Победоносцеву монарх выразил озабоченность тем, что совещания министров могут привести к «представительному правительству». И. В. Лукоянов полагает, что император «вряд ли отдавал себе отчет, что такое представительное правительство»⁵⁵. Однако историк несправедлив по отношению к императору, знакомому с программой М. Т. Лорис-Меликова. Позицию Александра III вернее оценил Ю. В. Готье, указав, что в записке императора К. П. Победоносцеву «вопрос о «кабинете» был слит с более широким вопросом о представительном начале вообще»⁵⁶. Монарх понимал, что за созданием Кабинета министров неминуемо последует созыв собрания представителей, а на подобное ограничение своей власти он пойти не мог, так же как и его отец. Словосочетание «представительное правительство» К. П. Победоносцев использовал как особое понятие и в другой, более поздней записке схожего содержания, обращенной уже к преемнику Александра III⁵⁷.

Подготовка Александра III к изданию манифеста началась за спиной участников совещаний в конце 20-х чисел апреля. Окончательная редакция была готова 28 апреля. 30 апреля министр внутренних

⁵⁴ Валуев П. А. Дневник 1877–1884 гг. Пг., 1919. С. 162.

⁵⁵ Лукоянов И. В. Н. П. Игнатьев и его воспоминания... С. 32.

⁵⁶ Готье Ю. В. Борьба правительственных группировок и Манифест 29 апреля 1881 г. ... С. 287.

⁵⁷ Соловьев Ю. Б. Начало царствования Николая II и роль Победоносцева в определении политического курса самодержавия... С. 317.

дел М. Т. Лорис-Меликов подал в отставку. Вслед за ней последовали отставки министра финансов А. А. Абазы и военного министра Д. А. Милютин. Причиной этого шага стало не столько содержание Манифеста 29 апреля (никто из министров не выступал против самодержавия, да и фразы торжественного акта современники понимали как заявление о продолжении реформ), сколько пренебрежительное отношение молодого императора к министрам, издание важного документа — манифеста — в тайне, без совещания с ними, и то, что лицо, от которого зависела безопасность страны и монарха — министр внутренних дел, — не было поставлено в известность. В. М. Юзефович, сотрудник М. Т. Лорис-Меликова, полагал, что его патрон написал прошение об отставке «не вследствие самого манифеста, но вследствие явно выраженного ему недоверия»⁵⁸. К тому же, несмотря на формальное назначение вел. кн. Владимира Александровича председателем совещаний министров, М. Т. Лорис-Меликов считал себя «председателем Совета» и был оскорблен тем, что его игнорировали⁵⁹. Он был недалек от истины, П. А. Валуев еще 21 апреля заметил, что «государь счел председателя “кабинета” ненужным и придал ему вел. кн. Владимира, — а члены совещания били на председателя и не помышляли о вел. кн.»⁶⁰.

Подобное отношение монарха говорило о том, что Кабинет министров в его глазах лишь фикция. Н. П. Игнатьев, сменивший М. Т. Лорис-Меликова на посту министра внутренних дел, полагал, что «для Лориса, который вообразил себе, что составил кабинет, посредством которого он будет в действительности управлять государством, могло показаться обидным, что он оказался председателем совета, которому государь не придавал самостоятельного значения». Д. А. Милютин еще за две недели до издания манифеста записал в дневнике: «Обсудив совершенно келейно настоящую постановку дел, мы с Лорис-Меликовым пришли к тому заключению, что оба должны еще некоторое время оставаться в выжидательном положении, пока не выяснится, который из двух противоположных путей будет выбран императором»⁶¹. 30 апреля Д. А. Милютин с негодова-

⁵⁸ «Но почему 29 апреля?» Письмо Владимира Юзефовича об отставке Лорис-Меликова. Публ. А. Мамонова // Родина. 2015. № 2. С. 29.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Валуев П. А. Дневник 1877–1884 гг. С. 162.

⁶¹ Милютин Д. А. Дневник. 1879–1881. С. 289–290.

нием отметил: «Мы все были поражены и оскорблены процедурой с манифестом»⁶².

Тем не менее 30 апреля К. П. Победоносцев пересылает Александру III записку неизвестного лица «Самое первое, что нужно теперь России», составленную накануне, 28 апреля⁶³. Главной задачей правительства в сложившейся ситуации автор считает «подавление крамолы и установление твердой определенной системы государственного управления», для чего предлагает учредить новое силовое ведомство — Министерство полиции — и сделать существующий Совет министров постоянно действующим учреждением наподобие экспертного совета. В таком случае отпадает надобность в должности премьер-министра, заседания проходят в присутствии императора и их главное содержание — заслушивание докладов министров и информирование о ходе государственных дел⁶⁴. К. П. Победоносцев рекомендовал монарху прочесть эту записку, полагая, что мысли автора не противоречат взглядам Александра III. О том, что Александр III в первое время нуждался в подобном учреждении, говорит созыв Совета министров 11 марта 1882 г. для рассмотрения дела о раскольниках. Этот вопрос был одним из самых сложных в правительственной политике, т. к. находился на пересечении интересов Церкви, занимавшей по отношению к этому слою населения непримиримую позицию, и государства, стремившегося снять проблему с повестки дня и направить свои силы на борьбу с революционным движением, представлявшим для него бóльшую опасность. Это дело не получило окончательного решения в Совете министров и было передано после доработки на рассмотрение Государственного совета.

Александр III снял с повестки дня вопрос о политической реформе в виде создания центрального представительного органа и связанного с ним Кабинета министров во главе с премьером. В его царствование после заседания 11 марта 1882 г. перестал функционировать и Совет министров. В управленческую практику вновь вошел единоличный прием всеподданнейших докладов. Очевидно, с практической точки зрения Александр III не видел целесообразности созыва Совета министров. В качестве экспертного учреждения он рассматривал Государственный

⁶² Там же. С. 320.

⁶³ К. П. Победоносцев и его корреспонденты... Т. 1. С. 44–55.

⁶⁴ Там же. С. 54.

совет, а проблемы внутривластного политического стабильности решались в Комитете министров.

Судя по архивному делу из фонда Совета министров, в декабре 1888 г. по желанию монарха были составлены справки о деятельности Совета министров в царствование Александра II⁶⁵. Возможно, Александр III обдумывал целесообразность возобновления коллегиальных совещаний, но отказался от этой мысли. Если политическая элита стремилась к коллективному участию в управлении, то императору Совет министров как управленческая коллегия создавал помехи. Александр II видел в нем необходимость только в первые годы активного реформаторства, затем он мог опереться на доверенное лицо. В этом статусе сменяли друг друга В. А. Долгоруков, П. А. Шувалов, Д. А. Милютин, М. Т. Лорис-Меликов. Александр III доверял только себе, постепенно обретая уверенность в своих силах и представление об отсутствии внутривластных проблем, разрешение которых требовало бы возобновления практики подобных совещаний. Это представление унаследовал и Николай II.

§ 3. Понятие о самодержавной власти во второй половине XIX в.

Российская система государственного управления начала складываться во второй половине XV в., когда произошло окончательное освобождение от ордынской зависимости и завершилось собирание земель вокруг Москвы. При Иване III «совершилось превращение московского удельного князя в государя-самодержца всей Руси»⁶⁶. В ходе решения этих задач шло формирование самодержавной власти как «присущей России формы государственной власти»⁶⁷, деятельность которой определила ключевые особенности российского государства.

Е. В. Анисимов проанализировал положение самодержцев в XVIII в., отразив его специфику в названии статьи — «Самодержавие XVIII в.: право править без права»⁶⁸. Историк отметил «удивительный

⁶⁵ По представлению его императорскому величеству всеподданнейших докладных справок по Совету министров. 1861–1882 гг. // РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 96⁶.

⁶⁶ Платонов С. Ф. Лекции по русской истории. Петрозаводск, 1996. С. 177.

⁶⁷ Власть и реформы... С. 6.

⁶⁸ Анисимов Е. В. Самодержавие XVIII в.: право править без права // Нестор. 2005. № 7 (1). С. 200–207.

феномен в законотворчестве» Петра I: он регламентировал все стороны жизни российского государства, в т. ч. и работу государственного механизма, но не затронул власть самодержца, не прописал законодательно его статус, права и обязанности⁶⁹. Е. В. Анисимов пришел к выводу, что «самодержавие развивается и существует в течение XVIII–XIX вв. вне поля положительного закона и даже бюрократической инструкции, служащей по своей идее к облегчению его функционирования»⁷⁰. Однако это утверждение нуждается в корректировке, по крайней мере в отношении хронологии. В предисловии к коллективной монографии «Власть и реформы: от самодержавной к Советской России» Б. В. Ананьич отметил, что, стремясь избежать обвинения в деспотизме, с царствования Екатерины II самодержавие эволюционирует в сторону «правового обеспечения» власти монарха⁷¹. Эта тенденция получила продолжение в XIX в.

В 1797 г. Павел I придал юридическое основание императорской фамилии и определил на следующее столетие порядок наследования российского престола, а в первой половине XIX в. понятие о самодержавной власти впервые законодательно было закреплено в статье 1 Свода основных государственных законов Российской империи, составленной М. М. Сперанским: «Император Всероссийский есть монарх самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной его власти не токмо за страх, но и за совесть сам Бог повелевает». Первый раздел Свода основных государственных законов подробно описывал «священные права и преимущества верховной самодержавной власти»⁷².

Правовое поле самодержавной власти во второй половине XIX в. уже было очерчено с предельной ясностью. Об этом свидетельствует «бюрократическая инструкция», составленная в 1877 г. в Канцелярии Государственного совета для очередной экстраординарной комиссии, учрежденной на время отъезда Александра II из столицы. Такие отлучки монарха не были редкостью в управленческой практике российского государства начиная с середины XVI в. Но на этот раз император уезжал на театр боевых действий, намереваясь лично руководить

⁶⁹ Там же. С. 201.

⁷⁰ Там же. С. 203.

⁷¹ Власть и реформы... С. 6–7.

⁷² Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. Изд. 1857 г. Т. I. Ч. I. СПб., 1857. С. 1–20.

российской армией в сражениях русско-турецкой войны, так что его отсутствие могло стать (и стало) одним из самых продолжительных в истории самодержавия. Александр II оставил страну на полгода (так долго отсутствовал лишь Петр I, принявший участие в 1697–1699 гг. в Великом посольстве). В помощь Комиссии, заменявшей монарха, были подготовлены справки из российских законов (Свода и Полного собрания законов, Учреждений Государственного совета, Комитета министров и министерств, Правительствующего Сената, Комиссии прошений), предусматривавшие все делопроизводственные случаи, требовавшие участия императора⁷³. Дело со справкой о законах из архива Госсовета свидетельствует о законодательно закреплённой широте прерогатив самодержца⁷⁴. Законы утверждались или отменялись «силой собственноручной подписи самодержца» и приводились к исполнению «действием самодержавной власти». «Собственноручного высочайшего утверждения» требовали все действия правительственного механизма:

1. Принятие (отмена) закона, устава или учреждения.
2. Ведение или отмена налогов (кроме городских сборов).
3. Введение в дворянское достоинство, лишение одного, классных или офицерских чинов за преступления.
4. Новые штаты управлений и ведомств.
5. Мнение Государственного совета по бюджету.
6. Отчуждение частной собственности на государственное или общественное употребление»⁷⁵.

В ведении самодержца находилось назначение и смещение всех высших чиновников империи, иерархов Русской православной церкви, членов Римско-католической духовной коллегии, Эчмадзинского верховного патриарха-католикоса народа гайканского, муфтия и кадия-эскера; пожалование орденами, землями, помилование и прощение виновных.

Во второй половине XIX в. статья 1 Свода основных государственных законов стала объектом рассуждений российских правоведов, стремившихся найти аргументы в подтверждение правовой основы

⁷³ Дело со справкою о законах для руководства высочайше учреждаемым Правительственным Комиссиям на время отсутствия Государя императора из столицы // Ф. 1210. Оп. 1. Д. 2–1877.

⁷⁴ См. Таблицу 1 (Приложение 1).

⁷⁵ Дело со справкою о законах для руководства высочайше учреждаемым Правительственным Комиссиям на время отсутствия Государя императора из столицы Л. 3 об. — 4.

самодержавной монархии и ее отличия от деспотии. А. В. Романович-Славатинский, автор учебника по государственному праву, выделил в формуле М. М. Сперанского три составляющие: «самодержавие, неограниченность и религиозное освящение нравственного долга повиновения»⁷⁶. При таком подходе понятие «самодержавие» трактовалось как «суверенитет», независимость от других властей. Неограниченность власти понималась как ее дополнительный признак — отсутствие «пределов власти» российского самодержца «ни вне, ни внутри империи»⁷⁷. А. В. Романович-Славатинский провел между самодержавной монархией и деспотией очень тонкую грань, взяв в качестве критерия мотивы действий правителя. По мнению правоведа, «в самодержавной монархии на первом плане цели и потребности народа», а «в деспотии — цели и потребности правителя, достигаемые и удовлетворяемые посредством народа»⁷⁸.

Эти утверждения звучат как оправдание существования самодержавной власти. В подобном ключе российскими государственными деятелями рассматривалась и идея разделения властей, появившаяся в эпоху Просвещения и положенная в основу государственного механизма европейских государств — как республик, так и монархий. В соответствии с ней было составлено Общее учреждение министерств 25 июня 1811 г. Законодательную ветвь, по замыслу М. М. Сперанского, представлял Государственный совет, исполнительную — Комитет министров и министерства, судебную — Сенат. По мнению министров Александра I, в своих записках подробно разбиравших преимущества и недостатки министерской системы, самодержавная форма правления не являлась препятствием деятельности законодательной, административной и судебной ветвей. В. П. Кочубей отмечал, что «сии три отрасли существуют везде, какова бы ни была форма правительства». Однако это разделение властей министры трактовали в духе самодержавия: верховная власть, принадлежащая монарху, неделима, разделению подвергается лишь так называемая «средняя власть» — сам государственный аппарат⁷⁹. Над

⁷⁶ Романович-Славатинский А. В. Пособие для изучения русского государственного права по методу историко-догматическому. Вып. 1. Киев, 1872. С. 32.

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ Там же.

⁷⁹ Записка гр. В. П. Кочубея о положении империи и о мерах к прекращению беспорядков и введении лучшего устройства в разные отрасли, правительства составляющие // Сборник РИО. Т. 90. С. 7–8.

ним главенствовала идея «единодержавия» — верховной власти монарха, олицетворявшей единство управления.

Кодификация дала основание для появления в XIX в. таких понятий, как «законная монархия», «истинная монархия», «народное самодержавие»⁸⁰. Эта линия получила продолжение в современной отечественной историографии. Б. Н. Митронов определил общую тенденцию эволюции государственного строя России в XIX в. «в сторону правомерной монархии благодаря тому, что самодержавие самоограничивалось законом». Историк полагает, что в царствование Николая I утвердилось «правомерная бюрократическая монархия», а в царствование Александра II — «всесословная правомерная монархия»⁸¹. Однако это утверждение достаточно тенденциозно. Говорить о правомерности действий самодержца можно в том смысле, что они соответствовали правовому полю. Но при этом, как подчеркивал В. С. Дьякин, «в условиях неограниченного самодержавия российская законодательная практика не выработала ни точного понятия закона, ни строго определенного порядка оформления актов, имевших реально силу закона. В качестве таковых выступали и подписанные царем указы, и высочайше утвержденные мнения Государственного совета, и документы иного происхождения»⁸². Не случайно в сознании современников закон олицетворял «выражение монаршей воли»⁸³.

Идея самодержавной власти как основы системы государственного управления получила развитие в серии статей издателя газеты «Московские ведомости» в середине 1860-х гг. М. Н. Каткова. Начало было положено 22 июля 1866 г. статьей «Исключительное господство бюрократии и верховная власть». Издатель рассуждал, каким образом чиновники должны понимать слова рескрипта 13 мая 1866 г., изданного после покушения Д. Каракозова. По его мнению, бюрократия «есть необходимый элемент государственного устройства», но ее «исключительное господство» свидетельствует о кризисе системы управления⁸⁴.

⁸⁰ Власть и реформы... С. 7.

⁸¹ Митронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начало XX в.): в 2 т. Т. 2. СПб., 2000. С. 149–150.

⁸² Дьякин В. С. Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.) // Был ли шанс у Столыпина? Сб. статей. СПб., 2002. С. 120.

⁸³ Речь депутата тверского дворянства, обращенная к Александру III // ОР РНБ. Ф. 124. Оп. 2. Д. 231.

⁸⁴ Катков М. Н. Исключительное господство бюрократии и верховная власть // Катков М. Н. Собр. соч.: в 6 т. Т. 2. СПб., 2011. С. 270.

Катков рисует кризисное состояние предыдущего царствования, когда бюрократия препятствовала развитию науки, права собственности, законности, церковного управления и даже администрации. Реформы Александра II показали новое направление развития — «создание независимых от администрации учреждений», т.е. местного самоуправления в лице земства и института мировых посредников. Их сила заключается в «призвании здравых и благонадежных сил к действию». Другой основой прочного государственного управления является свободное общественное мнение, т.е. печать, освобожденная от гнета цензуры. «Всякая сила может развиваться и давать плод только там, где предоставлено ей самостоятельное существование, где живо чувствуется ее особенный, только ей свойственный интерес»⁸⁵.

Такие же либеральные идеи М. Н. Катков развивал в передовых статьях, посвященных новой судебной системе. Публицист отстаивал независимость судов, необходимость существования суда присяжных как залог свободы личности. «Где есть благоустроенный суд, там есть право, где есть право, там есть ограждение личности, там есть законная свобода»⁸⁶. Соблюдение этих правовых принципов является признаком современного цивилизованного государства. Катков настаивает на том, что обеспечение правопорядка и законности будет способствовать предотвращению должностных преступлений, которые могли бы спровоцировать антиправительственные выступления и покушения на монарха. «Новое многочисленное и сильное сословие юридическое» не допустит судебного произвола, а общество «чрез институт присяжных заседателей» примет «деятельное участие в отправлении правосудия»⁸⁷. Издатель горячо проповедует равенство всех перед законом, в первую очередь подчинение ему административной власти. «Суд только тогда будет соответствовать своему назначению и вполне осуществит мысль, положенную ему в основу, когда действию его будут подлежать должностные лица на общем основании»⁸⁸. Только в этом случае будут возможны гражданские свободы, в т.ч. и свобода печати.

⁸⁵ Там же. С. 274.

⁸⁶ Московские ведомости. 1866. № 198. 21 сентября // Катков М. Н. Собрание передовых статей Московских ведомостей. 1866 г. М., 1897. С. 439.

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ Московские ведомости. 1866. № 199. 22 сентября // Катков М. Н. Собрание передовых статей Московских ведомостей. 1866 г. С. 440.

Складывается впечатление, что публицист отстаивает институты гражданского общества и основы правового государства, т.е. главные либеральные ценности. Однако трактует их автор в духе, традиционном для консервативного направления. Места в выборных учреждениях, по его мнению, должны занять представители дворянства, а говоря о свободе печати, Катков имеет в виду прежде всего свои издания. Коренное отличие взглядов издателя от либеральной идеологии демонстрирует вторая часть статьи «Исключительное господство бюрократии и верховная власть», где речь идет о понятии верховной власти. И администрация, и местное самоуправление, и общественное мнение, следовательно, и свобода личности существуют в российском государстве лишь по воле монарха. «Она есть источник всякого права, всякой власти и всякого движения в государственной жизни»⁸⁹. Для Каткова этот постулат весьма важен, он постоянно повторяет его в статьях и записках. Именно волей монарха бюрократия наделяется служебными полномочиями, поэтому «администратор должен видеть в себе не властелина, а служителя тех интересов, к которым приставлен»⁹⁰. Эти идеи получили развитие в царствование Александра III, не случайно В.Г. Чернуха определила роль М.Н. Каткова как идеолога самодержавия в том смысле, в каком его понимал Александр III⁹¹. Она подчеркнула, что «Катков интересовал Александра II не как советник, разрабатывающий для правительства программу действий, а как пропагандист самодержавия»⁹². В ходе очередного конфликта с правительственной администрацией М.Н. Катков воспользовался дарованным ему правом, направив 11 января 1867 г. Александру II пространную записку, в которой изложил свои взгляды на взаимоотношения администрации и самодержавной власти⁹³.

Исследователи не прошли мимо этого весьма интересного документа. В.А. Твардовская отметила записку М.Н. Каткова в контексте его сотрудничества с властью, обратив внимание на то, как публицист понимал модернизацию самодержавия⁹⁴. Отдельные положения записки

⁸⁹ Московские ведомости. 1866. № 199. 22 сентября... С. 275.

⁹⁰ Там же. С. 276.

⁹¹ Чернуха В.Г. Правительственная политика в отношении печати... С. 152.

⁹² Там же. С. 168.

⁹³ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 282.

⁹⁴ Твардовская В.А. Идеология пореформенного самодержавия: М.Н. Катков и его издания. С. 127.

приведены ею в главах об экономических идеях Каткова⁹⁵ и его статьях о судебной системе⁹⁶. Историк справедливо заметила, что Катков понимал будущее государственного управления как «европеизацию» абсолютизма “сверху”, его «укрепление» «определенными реформами»⁹⁷.

В. Г. Чернуха привела основные идеи записки в монографии о печати: «рассуждения» «о колоссальности значения и роли монарха и скромности роли администрации (по сравнению с верховной властью), являющейся лишь орудием царя». Катков доказывал, что «бюрократия может заблуждаться», поэтому необходима «свобода общественного мнения», которая для Каткова «была отнюдь не общим принципом, а лишь его частным случаем, обращаемым им на свои издания». Исследователь обратила внимание и на монаршие пометы, одобрявшие высказывания о величии верховной власти, но при этом выражавшие несогласие с отделением от нее администрации и бюрократии⁹⁸.

Несмотря на разгоревшийся между министром внутренних дел и издателем конфликт, обе стороны продемонстрировали идентичные взгляды на государственное управление, с одной стороны, отделяя правительство от верховной власти, а с другой — указывая, что административный механизм не обладает полнотой власти. Если М. Н. Катков изложил эти мысли в статьях и письмах к императору, то П. А. Валуев высказал их в записке «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства» 22 сентября 1861 г.⁹⁹ И в том и в другом случае эти идеи не были приняты монархом.

В XIX в. российские монархи действовали не по произволу, а в рамках правового поля, т. е. не были деспотами. Но при этом наличие прописанных в законе prerogatives монарха не означало, что закон и государственные учреждения ограничивают волю самодержца — юридически она была представлена максимально широко и оставалась единственным источником власти. По справедливому утверждению Б. В. Ананьича, «реформы в экономике, в других областях государственной и общественной жизни так или иначе отражались на положении и prerogatives монарха, ограничивали его возможности», но сам

⁹⁵ Там же. С. 75.

⁹⁶ Там же. С. 142.

⁹⁷ Там же. С. 127.

⁹⁸ Чернуха В. Г. Правительственная политика в отношении печати... С. 155–173.

⁹⁹ Судьбы России... С. 133.

монарх исключал «возможность изменения природы самодержавной власти, ее реформирования»¹⁰⁰.

Именно поэтому статс-секретарь В. П. Бутков, подробно описавший в 1867 г. структуру государственного управления, отмечал: «Вся вообще власть, по всем ее отраслям, сосредотачивается в лице Государя императора, главе и самодержце всея России, который принял на себя по законам, изданным его предшественниками и им самим, председательство во всех высших государственных установлениях Империи»¹⁰¹. Сущность самодержавной власти раскрывает следующая ремарка статс-секретаря: «Постановления всех сих учреждений имеют силу и действие только тогда, когда оные утверждены самим Государем. Затем все сии учреждения сами власти никакой не имеют»¹⁰². А П. А. Валуев в записке «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства», датированной 22 сентября 1861 г., обращал внимание императора на то, что вместо правительства в России действует «административный механизм», не имеющий, в отличие от монарха, реальной власти. Этот механизм, «рассматриваемый отдельно от высочайшей власти и предназначенный к исполнению ее указаний», «не имеет влияние на массы»¹⁰³.

Александр II, испытывая необходимость в сложные периоды внутренней политики опереться на антикризисную программу, разработанную или прошедшую обсуждение в коллегиальном совещательном органе, не был готов перевести его работу из экстраординарной плоскости в режим постоянно действующего Кабинета министров. Формирование Александра III как государственного деятеля, происходившее в период наследничества, пришлось на время замедления реформ и усиления автократических тенденций в политике его отца. Характерное замечание, прозвучавшее из уст вел. кн. Александра Александровича, отметил в своих воспоминаниях предводитель дворянства Белозерского уезда и земский деятель Николай Николаевич Фирсов. В 1869 г. он был избран председателем губернской земской управы. В разговоре

¹⁰⁰ Власть и реформы... С. 6.

¹⁰¹ Бутков В. П. О преобразовании высших органов государственного управления и министерств // РГИА. Ф. 1250 (Бумаги председателей Госсовета). Т. XVI. Оп. 2. Д. 73. Л. 8 — 8 об.

¹⁰² Там же. Л. 9.

¹⁰³ Судьбы России... С. 133.

с ним цесаревич спросил: «Так вас назначили вместо Качалова?» Эту же оговорку он допустил через два года, после очередного избрания Н. Н. Фирсова: «Поздравляю, вы опять назначены председателем земства»¹⁰⁴. Сознание будущего самодержца не принимало мысль об избрании должностного лица.

Эти же взгляды унаследовал и Николай II. Их сущность выразил К. П. Победоносцев в записке, обращенной к молодому монарху в начале царствования: «Самодержавная власть государя не только необходима России, она не только есть залог внутреннего спокойствия, но она есть существенное условие национального единства и политического могущества нашего государства»¹⁰⁵. Эти слова полностью соответствовали мировоззрению последнего самодержца. В начале XX в. российский император считал себя таким же «хозяином земли русской» (определив свой род занятий при заполнении переписного листа в 1895 г.)¹⁰⁶, как и Иван III в конце XV в., несмотря на изменившуюся в результате реформ социально-экономическую и политическую реальность.

Самодержавный монарх сосредоточивал все нити управления в своих руках, министры были лишь исполнителями монаршей воли. С. Ю. Витте, оценивая деятельность министра иностранных дел Н. К. Гирса, считал, что Александр III относился к нему «как к секретарю по иностранным делам» и «как-то раз сам так выразился: “Сам себя министр иностранных дел”»¹⁰⁷. По отношению же к министру финансов, по мнению С. Ю. Витте, «Александр III был идеальным государственным казначеем и в этом отношении облегчал задачу министра»¹⁰⁸.

Б. В. Ананьич, подчеркивая неизменность восприятия российскими императорами природы самодержавной власти, отмечал, что «из этого не следует, что верховная власть в России вовсе не эволюционировала»¹⁰⁹. Помимо правового поля, эволюция затрагивала взгляды самодержца на границы своего поведения в сторону расширения

¹⁰⁴ Фирсов Н. Н. (*Л. Рускин*). Воспоминания о цесаревиче Николае Александровиче и императоре Александре III в юности // Исторический вестник. 1909. Т. 115. С. 71.

¹⁰⁵ Соловьев Ю. Б. Начало царствования Николая II и роль Победоносцева в определении политического курса самодержавия... С. 317.

¹⁰⁶ Переписной лист, заполненный Николаем II и Александрой Федоровной во время первой всеобщей переписи населения в 1895 г. // Николай II. Последний российский император / под общ. ред. М. Ирошников. СПб., 1992. С. 242.

¹⁰⁷ Витте С. Ю. Воспоминания: полное издание в одном томе. С. 251.

¹⁰⁸ Там же. С. 311.

¹⁰⁹ Власть и реформы... С. 6.

устремлений частного человека, понятие «императорская фамилия», воспитание наследника престола.

Жизнь российских монархов в XIX в. была строго регламентирована, начиная с периода наследничества. Начальник Канцелярии министра императорского двора А.А. Мосолов с особой гордостью вспоминал, что «все великие князья с малолетства приучены стоять часами в так называемом “серкле”, порядке весьма утомительном»¹¹⁰, т. е. во время парадных обедов наравне со взрослыми выстаивать продолжительное время в зале, пока члены императорской фамилии обходят по очереди приглашенных и беседуют с ними. Отклонения от регламента не допускались. Н. А. Качалов, сопровождавший вел. кн. Александра Александровича в путешествии по Волге и Дону в 1869 г., отмечал, что «цесаревич был очень озабочен точным исполнением маршрута». Александр II, уверенный, что пароход наследника войдет в Ялтинскую бухту в соответствии с намеченным расписанием, не имея известий о нахождении судна, выехал встречать его точно в назначенное время¹¹¹.

Военная подготовка наследника была обязательной. Поворот в системе подготовки будущего самодержца наметился в начале 1860-х гг., когда встал вопрос о разработке программы обучения старшего сына Александра II, вел. кн. Николая Александровича. Благодаря императрице Марии Александровне, полагавшей, что профессионализм будущего монарха станет гарантией прочности самодержавия, была предпринята попытка демократизировать образование цесаревича и тем самым «модернизировать государственную власть»¹¹². По поручению монархини в апреле 1856 г. министр иностранных дел кн. А. М. Горчаков составил записку о воспитании наследника. Выбор наставников из представителей дипломатического корпуса был, вероятно, обусловлен тем, что они имели возможность изучить европейские системы обучения и воспитания, могли оценить место России в мировом сообществе, понимали, какими качествами должен обладать политический лидер, чтобы вести страну по пути прогресса. Министр предлагал перенести акцент с военной подготовки на светское обучение, сформировать европейски образованного человека, при этом хорошо знавшего страну, которой он будет управлять, взвешенного и трезвомыслящего

¹¹⁰ Мосолов А.А. При дворе последнего императора... С. 209.

¹¹¹ Качалов Н.А. Записки тайного советника. С. 417.

¹¹² Чернуха В.Г. Утраченная альтернатива... С. 238.

политика. Действительно, А. М. Горчаков взял за основу программу В. А. Жуковского (разработанную для подготовки будущего императора Александра II), усовершенствовал ее в соответствии с требованиями времени и привлек опыт обучения наследника британского престола. Он предлагал обучать цесаревича не изолированно, а в университете вместе с другими студентами (как это происходило в Великобритании), а затем возложить на него исполнение практических обязанностей крупного чиновника, например генерал-губернатора. Это означало шаг в сторону демократизации положения наследника. В обсуждение программы подготовки наследника престола включился и А. И. Герцен, обратившийся со страниц своей газеты, которую читали император и императрица, с открытым письмом к Марии Александровне¹¹³, в котором поддерживал инновационные идеи.

Дискуссия вокруг методов и целей обучения будущего монарха стала предметом специальной статьи В. Г. Чернухи, увидевшей в предложениях «шестидесятников» «упущенную альтернативу» не только потому, что болезнь оборвала жизнь великого князя, который мог стать полной противоположностью Александру III. Модернизации программы обучения и воспитания наследника в той мере, в какой предлагали передовые общественные деятели, не произошло. Не была преодолена изоляция цесаревича от общества — при прохождении университетского курса он не оказался вместе с представителями разных сословий на студенческой скамье. Военное образование по-прежнему составляло значительную долю программы. На рубеже XIX и XX вв. изменений в этом направлении не произошло, в образовательной программе будущего Николая II военный цикл был «особенно насыщен», наследник дважды проходил лагерные сборы¹¹⁴. Не случайно в послужной книге одного из ливадийских полков Николай II в графе о сроке службы написал: «до гробовой доски»¹¹⁵. Предупреждение А. И. Герцена о том, что России «необходимо новое гражданское и экономическое развитие», не было услышано властью.

Вместе с тем в поведении монархов второй половины XIX в. все больше проступали коллизии их частной жизни. Александр II позволил

¹¹³ Колокол. 1858. № 27. 1 ноября. Цит. по: Колокол. Газета А. И. Герцена и Н. П. Огарева. Вольная русская типография. 1857–1867. Лондон — Женева. М., 1962. С. 217–219.

¹¹⁴ Апаньич Б. В., Ганелин Р. Ш. Николай Второй: Воспоминания. Дневники. Вступит. ст. СПб., 1994. С. 7–8.

¹¹⁵ Мосолов А. А. При дворе последнего императора... С. 84.

себе продолжительный роман с кн. Е. М. Долгоруковой, а затем и венчание с ней. Очевидно, во второй семье он мог почувствовать себя не только государственным, но и частным человеком. Не случайно писатель Марк Твен, оказавшийся во время визита в Россию вместе с членами американской делегации на приеме у Александра II, отметил, что в кругу семьи монарх и члены императорской фамилии «до удивления похожи на простых смертных»¹¹⁶. Граждане США, встречавшиеся в разные годы с Александром II и с Александром III, по-своему воспринимали понятие о самодержце, передавая впечатления от ощущения огромной власти, которой обладает российский император. Марк Твен был поражен тем, что Александр II «человек как человек, — а ведь по одному его слову корабли пойдут бороздить морскую гладь, по равнинам помчатся поезда, от деревни к деревне поскачут курьеры, сотни телеграфов разнесут его слова во все уголки огромной империи, которая раскинулась на одной седьмой части земного шара, и несметное множество людей кинутся исполнять его приказ»¹¹⁷. Алмира Лотроп, супруга чрезвычайного посланника Соединенных Штатов в России, после бала в Зимнем дворце «пришла к заключению, что Их Величества [Александр III и Мария Федоровна. — И. Б.] для народа здесь подобны солнцу для земного шара; <...> необходимо это увидеть и почувствовать»¹¹⁸.

Александр III в большей степени, чем его дед и отец, тяготел к частной жизни. Государственная деятельность была для него тяжелой работой, это отмечали все, кто был близко знаком с императором. В 1869 г. на эту черту характера наследника престола обратил внимание Н. А. Качалов. В те короткие мгновения, когда можно было уединиться от чужих глаз, вел. кн. Александр Александрович был по-настоящему счастлив. Н. А. Качалов вспоминал, что «высшее наслаждение наших принципалов было остановить пароход на пустом, необитаемом берегу Волги, выйти на берег, побегать, набрать хворосту, зажечь большой костер и при этом перепачкаться, т. е. испытать все противоположное обычной их жизни»¹¹⁹.

¹¹⁶ Твен М. Простак за границей // Твен М. Собр. соч. В 12 т. Т. 1. М., 1959. С. 382.

¹¹⁷ Там же. С. 378.

¹¹⁸ Американцы при дворе Александра III. Письма миссис Лотроп, жены покойного почтенного Джорджа Ван Несс Лотропа, бывшего полномочного министра и чрезвычайного посланника Соединенных Штатов в России. Публикация, перевод с английского и комментарии В. Н. Плешкова. СПб., 2010. С. 48.

¹¹⁹ Качалов Н. А. Записки тайного советника. С. 412–430.

Это же явление подметил и С. Д. Шереметев, описавший отдых семьи наследника в небольшом городке Гапсале на побережье Балтийского моря (современный эстонский город Хаапсалу): «Тем счастливее он чувствовал себя на воле среди своей семьи, на чистом приморском воздухе, в том самом Гапсале, о котором сохранил столько добрых воспоминаний еще с 1871 г. Здесь вел он жизнь здоровую и не бездельную. Он много ходил, наслаждался прогулками с семьею, словно помещик в своей усадьбе»¹²⁰. В мемуарах С. Д. Шереметева нашли отражение не только политическая деятельность императора, но и детали бытового характера, увлечения и интересы.

К. Д. Кавелин, пытаясь составить представление о личности Александра III и подчеркивая, что это сделать нелегко даже спустя три года после его воцарения (в отличие от Николая I и Александра II), отмечает, что «видна большая осторожность, себе на уме, большая недоверчивость, может быть доля хитрости. Заметен простой здравый смысл, к сожалению, не развитый знанием и воспитанием. Отвращение к интриганству, бережливость без скупости, честная любовь к отечеству, иногда ошибочно и странно понимаемая <...>»¹²¹.

Частные интересы Александра III и черты его характера не могли не отразиться на государственной жизни. Так, интерес Александра III к отечественной истории, возникший в отрочестве, получил развитие в его покровительстве деятельности Императорскому русскому историческому обществу, в период наследничества Александр III принял живое участие в основании в 1872 г. Исторического музея. Вместе с тем издержки воспитания, проявлявшиеся в юношеской несдержанности великого князя, отмеченные его воспитателем Н. П. Литвиновым¹²², впоследствии наложили отпечаток на поведение императора. Оставленные им пометы на полях всеподданнейших докладов министра внутренних дел передают реакцию императора на изложенные обстоятельства. Непосредственность суждений монарха обратила на себя внимание первых исследователей правительственных архивов, получивших доступ к этим документам в результате революции 1917 г. Сотрудник Института русской литературы В. В. Буш в 1919 г.

¹²⁰ Мемуары гр. С. Д. Шереметева. С. 473–475.

¹²¹ Из писем К. Д. Кавелина к гр. Д. А. Милютину. 1882–1884 гг. // Вестник Европы. 1909. Т. 1. С. 24.

¹²² Из дневника Н. П. Литвинова. 1861–1862 гг. // Великий князь Александр Александрович. Сб. документов. М., 2002. С. 443–535.

в очерке, посвященном обзору содержания всеподданнейших докладов по делам печати, представил всю палитру резолюций императора Александра III: от лаконичного «Читал» и сдержанного «Одобрю» до возмущенного «Действительно наглость необычайная» (по поводу неуважительного отношения к священнослужителю) и резкого «И по делом этому скоту» (т. е. издателю газеты «Голос», получившему третье предостережение)¹²³.

Брак, который был заключен цесаревичем Александром Александровичем с датской принцессой Дагмарой (в православии Марией Федоровной) по воле родителей, оказался счастливым. Между супругами возникла искренняя привязанность, окрепшая с рождением детей (их у императорской четы было шестеро: трое сыновей — Николай, Георгий и Михаил и две дочери — Ксения и Ольга; один ребенок умер в младенчестве). Императорская чета являла редкий пример супружеской верности. А. В. Богданович, супруга Е. В. Богдановича, члена Совета министра внутренних дел, записала в дневнике 13 марта 1888 г.: «Считали, кто из мужей верен своей жене. Про государя до сих пор ничего не говорят»¹²⁴.

Многие из тех, кто знал Александра III, отмечали его любовь к детям. Он был нежным и заботливым отцом, находившим отраду в детских играх, тосковавшим в разлуке с детьми. Александр III не любил расставаться с близкими, а если и был вынужден это сделать, то прибегал к переписке. Автографы писем Александра III к императрице Марии Федоровне и вел. кн. Николаю Александровичу хранятся в Государственном архиве Российской Федерации, некоторые из них опубликованы¹²⁵. В письмах к своим домочадцам император мог проявить чувства частного человека, быть самим собой. Письма домашним служили ему отдушиной в рутине государственной работы, бремя которой с каждым годом он ощущал все сильнее. Император испытывал беспокойство за здоровье родных и тревожился

¹²³ Буш В. В. Всеподданнейшие доклады по Главному управлению по делам печати 1865–1909 гг. ... С. 351–353.

¹²⁴ Богданович А. В. Три последних самодержца. М., 1990. С. 84.

¹²⁵ Письма императора Александра III к наследнику цесаревичу вел. кн. Николаю Александровичу // Российский архив. История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв. Вып. IX. М., 1999. С. 213–250. Подготовка к публикации Л. И. Тютюнник; «Нет спокойствия ни физического, ни морального»: Письма Александра III императрице Марии Федоровне. 1891–1892 гг. // Исторический архив. 1994. № 3. С. 149–167. Публикацию подготовил д-р. ист. наук А. Н. Боханов.

о судьбе детей. Чувства беспокойства и нараставшей усталости стали лейтмотивом последней переписки императора и его супруги. Строки писем к старшему сыну, наследнику престола Николаю Александровичу, наполнены любовью и вниманием к мельчайшим деталям детской жизни.

Особую роль в системе верховной власти играли взаимоотношения между членами императорской фамилии. В XIX в. императорские семьи были многодетными, и монархи, начиная с Александра II, имели возможность в управлении страной опереться на своих родственников. Ближайшим помощником и доверенным лицом Александра II стал его младший брат вел. кн. Константин Николаевич, остальные братья занимали ответственные государственные посты: вел. кн. Николай Николаевич возглавил русскую армию на Балканах во время Русско-турецкой войны 1877–1878 гг., вел. кн. Михаил Николаевич был наместником на Кавказе. Александр III также привлекал к управлению своих братьев, но с дядьями у него были сложные отношения, особенно с вел. кн. Константином Николаевичем.

По сложившейся традиции Александр III после воцарения привел к управлению своих младших братьев: вел. кн. Владимир Александрович был поставлен во главе Академии художеств, вел. кн. Алексей Александрович стал генерал-адмиралом, т.е. главой российского флота, вел. кн. Сергей Александрович был назначен московским генерал-губернатором.

Кроме того, до совершеннолетия наследника престола старший из братьев императора назначался регентом — чтобы внезапная кончина императора не обезглавила российский престол. После воцарения Александра II до совершеннолетия вел. кн. Николая Александровича регентом был вел. кн. Константин Николаевич. В 1881 г. регентом был объявлен вел. кн. Владимир Александрович. Однако братьями забота Александра III об императорской фамилии и была ограничена¹²⁶. Но и великих князей император умел держать, по словам С. Ю. Витте, «в респекте»¹²⁷, строго следя из их поведением и расходами¹²⁸.

Именно в царствование Александра III императорская фамилия подверглась модернизации. Самодержец, обеспокоенный ростом

¹²⁶ Чернуха В. Г. Император Александр III: Его жизнь и характер, политика и ее оценка... С. 613.

¹²⁷ Витте С. Ю. Воспоминания. М., 1960. Т. 1. С. 404–451; Т. 2. С. 447.

¹²⁸ Кривенко В. С. В Министерстве двора. Воспоминания. С. 165–166.

числа ее членов, имевших право на особые привилегии и находившихся на государственном обеспечении, решился пойти на изменение этого закона. Его беспокойство вызывало возрастающее стремление членов императорской фамилии к демократизации частной жизни, что проявлялось в пренебрежении условностями, в первую очередь при заключении браков. По новому закону, утвержденному 2 июля 1886 г.¹²⁹, круг лиц императорской фамилии был сужен до ста человек. Отныне великими князьями считались только внуки императора, правнуки становились «князьями императорской крови» с сокращением выплат и привилегий.

Начальник канцелярии министра императорского двора А. А. Мосолов видел в этой реформе начало «разъединения императорской фамилии» и «удар по целостности царской семьи»¹³⁰. Современный историк С. И. Григорьев отмечает, что Учреждение об императорской фамилии явилось шагом по сужению понятия «верховная власть». Начало было положено Александром II. В его царствование это понятие относилось только к самому монарху и его брату вел. кн. Константину Николаевичу; при Александре III отождествлялось лишь с императорской четой. «Александр III впервые противопоставил свою семью великим князьям, рассматривая их как конкурентов в борьбе за популярность в российском обществе»¹³¹.

Вывод С. И. Григорьева о причинах, побудивших Александра III принять закон об императорской фамилии, представляется спорным. В. Е. Андреев отметил, что, несмотря на противоречия и соперничество, присущие императорскому дому, «всех представителей династии объединяла и сплачивала идея самодержавной власти», благодаря которой «они поддерживали существовавший режим и лично государя императора». Именно поэтому их недовольство законом «не переросло в конфликт с императором»¹³².

По мнению В. Г. Чернухи, в новом Учреждении об императорской фамилии проявился «династический характер политики» Александра III: его стремление сократить государственные расходы и «боязнь пустить по миру собственную семью», а также нежелание видеть

¹²⁹ ПСЗ. Собрание 3-е. Т. 6. № 3851. С. 381–391.

¹³⁰ Мосолов А. А. При дворе последнего императора... С. 119–123.

¹³¹ Григорьев С. И. Придворная цензура и образ Верховной власти (1831–1917). С. 258.

¹³² Андреев В. Е. Семейный конфликт... С. 20–21.

в числе официальных родственников некоторых членов императорской фамилии¹³³.

Архивные материалы свидетельствуют о том, что понятие верховной власти самодержец традиционно относил к своей личности. В 1865 г., когда в связи с кончиной наследника престола вел. кн. Николая Александровича встал вопрос о принесении отдельной присяги новому цесаревичу, император Александр II ответил на него отрицательно, очевидно полагая, что принесение отдельной присяги его сыну создаст ситуацию, в которой наследник будет обладать независимостью от монарха (эта проблема рассматривается ниже, в § 5 главы 5). Самодержец не допускал также мысли о том, что у наследника может быть свой взгляд на проблемы внутренней политики, отличный от мнения монарха. В ходе обсуждения в Государственном совете 18 декабря 1889 г. проекта о порядке пересмотра и кассации приговоров земских участковых начальников, внесенного И. Н. Дурново, наследник престола проголосовал против. Он был под впечатлением речи министра юстиции Н. А. Манассеина и не посоветовался со своими дядями. В результате перевес в один голос решил судьбу проекта — он был отклонен. Александр III был очень недоволен проявленной вел. кн. Николаем Александровичем самостоятельностью. На следующий день в императорской фамилии произошла бурная семейная сцена, свидетелем которой стал министр иностранных дел Н. К. Гирс. Александр III в присущей ему манере дал понять сыну, что тот совершил опрометчивый поступок. Характерно замечание В. Н. Ламздорфа, пересказавшего этот эпизод в своем дневнике: несмотря на разногласия с наследником и мнение Госсовета, во власти монарха «разрешить вопрос согласно своей самодержавной воле»¹³⁴.

Уступкой самодержавной власти требованиям времени стала публикация бюллетеней о здоровье монарха в последние дни царствования Александра III. Традиционно правительственные верхи не считали нужным информировать подданных о состоянии здоровья самодержца. Одной из причин были соображения безопасности — лишняя информация могла привести к панике, общественному беспокойству. Однако сокрытие информации давало противоположный эффект: не зная о болезни императора, подданные воспринимали его кончину как

¹³³ Чернуха В. Г. Александр III: Его жизнь и характер, политика и ее оценка... С. 34.

¹³⁴ Дневник В. Н. Ламздорфа (1886–1890). М.; Л., 1926. С. 247–251.

внезапное, чрезвычайное происшествие, что порождало различные слухи о насильственной или инсценированной смерти. Не случайно Николай I перед отъездом на Русско-турецкую войну в 1828 г. подробно прописал действия Комитета министров и младшего брата вел. кн. Михаила Павловича при получении известий о его гибели. Неожданное известие о кончине Николая I в 1855 г. способствовало возникновению различных версий. В конце XIX в. информация о здоровье императора стала более прозрачной. В октябре 1894 г. «Московские ведомости» публиковали бюллетени о состоянии здоровья Александра III, на основании которых население империи могло судить о приближении нового царствования. Впечатления от этих публикаций переданы в дневнике Л. А. Тихомирова¹³⁵.

Во второй половине XIX в. самодержавная власть являлась не только главным институтом российской системы государственного управления, имевшим четкую иерархическую структуру, законодательную регламентацию, но и главным фактором внутренней политики, определявшим задачи деятельности всего государственного механизма.

Эволюция этого института во второй половине XIX в. шла в сторону все большей регламентации и консервации. При этом регламентировалась внешняя сторона этого института, в то время как самодержец и члены императорской фамилии стремились к демократизации своей частной жизни.

Верховенство монаршей воли ставило в зависимость от решения самодержца все важные шаги во внешней и внутренней политике, в т. ч. и выбор пути развития страны. Поэтому в самодержавной системе управления большое значение приобретали личные качества человека, стоявшего во главе государства, его способность осознать «вызовы времени» и дать на них адекватный ответ, определить магистральный путь развития страны в соответствии со стоявшими перед ней задачами. Главными целями внутренней политики Российской империи являлись укрепление государства, достижение внутренней стабильности с тем, чтобы противостоять внешним воздействиям и внутренним кризисам. Задачи внутренней политики — пути достижения этой цели — формулировались правительственными верхами по-разному в зависимости от целого комплекса объективных факторов (социальных,

¹³⁵ Тихомиров Л. А. Воспоминания. С. 492–495.

экономических, внутри- и внешнеполитических). Определение приоритетов развития — выбор политического курса — зависело от субъективной позиции самодержца. В. Г. Чернуха пришла к выводу, что правом «иметь программу внутриполитической деятельности» обладал только монарх¹³⁶. Скорее всего, этот тезис может быть отнесен к выбору курса, т. е. постановке субъективных задач. Не случайно П. А. Валуев в программной записке от 22 сентября 1861 г. осторожно интересовался у Александра II о «ближайшей цели движения», которую императору «благоугодно будет самодержавно указать»¹³⁷.

Совет министров, где согласно планам его создателей должна была происходить разработка правительственной программы, во второй половине XIX в. проектировался и действовал как совещательная управленческая коллегия. Это соответствовало пониманию его назначения правительственными верхами в тот период, в отличие от Совета министров после 1905 г., когда он оказался законодательно связанным с Государственной думой и получил полномочия Кабинета министров. После установления этой взаимосвязи российские парламентарии стали требовать создания «ответственного министерства», на первом этапе существования Совета министров подобная идея не возникала. Поэтому все попытки учредить центральное «межведомственное» совещание на протяжении второй половины XIX в. носили экстраординарный характер.

Попытки наделить Совет министров (или подобное ему учреждение, коллегия министров) правом разработки правительственной программы были обречены на неудачу не только из-за нежелания самодержца «поделиться» своими прерогативами. Правовой статус такого учреждения не предполагал обязательности его решений для других органов власти и их ответственности перед ним. Соответственно, не было правовых гарантий исполнения намеченной в правительстве программы.

¹³⁶ Чернуха В. Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса... С. 280.

¹³⁷ Записка П. А. Валуева Александру II «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности» // Судьбы России... С. 134.

ГЛАВА 4

«КОМИССИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ»

КАК ИНСТИТУТ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

В 1870-х — НАЧАЛЕ 1880-х гг.

§ 1. Комиссии экспертов в правительственной практике

В преобразовательных проектах второй половины XIX в. постоянно циркулировала мысль о необходимости включения в структуру государственного аппарата «совещательных коллегий» — комиссий, в состав которых входили бы не чиновники, а эксперты или представители. Подобные комиссии чаще всего проектировались при Госсовете, но были предложения о создании их при министерствах (Ф. В. Чижов предлагал ввести представителей от купечества и фабрикантов в Совет Министерства коммерции; П. А. Валуев — крупных землевладельцев в Совет министра государственных имуществ).

Вместе с тем с середины XIX в. правительственные круги стали активно прибегать к практике включения «сведущих людей» в деятельность комиссий при различных органах власти. Примером таких учреждений могут служить комиссии для оказания помощи губерниям, пострадавшим от неурожая в 1868 и 1891 гг., Тарифная комиссия 1867–1868 гг., Паспортная комиссия 1869–1874 гг., Сельскохозяйственная комиссия 1872–1873 гг., Комиссия по проведению железных дорог на севере Российской империи в 1894 г.

Во время голода, охватившего север России в 1867–1868 гг., под председательством вел. кн. Александра Александровича действовала комиссия по оказанию помощи населению пострадавших северных губерний. Этот сюжет нашел отражение в мемуарах Н. А. Качалова, председателя Новгородской губернской земской управы, сотрудника комиссии¹. В работе комиссии участвовали чиновники Министерств внутренних дел, путей сообщения, уделов, государственных имуществ. Кроме того, в состав комиссии были привлечены петербургский и московский губернские предводители дворянства, московский городской голова, старшина Санкт-Петербургской общей думы, архангельский

¹ Качалов Н. А. Записки тайного советника... С. 394–406.

губернатор, представители Биржевого комитета и купечества. Н. А. Качалов вспоминал, что «приглашалось много экспертов из голодающих местностей»².

Задачами комиссий были сбор пожертвований и закупка хлеба для помощи голодающим. Формально возглавлял комиссию генерал-адъютант Н. В. Зиновьев, вел. кн. Александр Александрович стал почетным председателем. Патронаж наследника престола, по замыслу власти, должен был предотвратить «нецелевое» расходование собранных добровольных пожертвований. Комиссия создавалась в обход деятельности министра внутренних дел П. А. Валуева, стремившегося избежать паники и пресекавшего распространение информации о голоде. Вполне естественно, что министр был оскорблен недоверием императорской фамилии (идея сбора средств возникла в окружении наследника и императрицы Марии Александровны)³.

Для цесаревича это было первое важное государственное дело, в котором он не просто участвовал, а выступал в роли руководителя. Денежные средства, полученные комиссией, были переданы доверенным лицам, не афишировавшим целей закупок. Деятельность комиссии продолжалась с февраля по август 1868 г., собранные средства полностью потрачены на нужды голодающих. Уже к концу лета 1868 г. последствия неурожая были ликвидированы.

При снабжении голодавшего населения хлебом обнаружили трудности подвоза продовольствия из-за отсутствия магистралей. Выяснилось, что единственное средство предотвращения подобного бедствия, «а также для правильного развития края» — сооружение железной дороги между Вологдой и Архангельском или между Волгой и Северной Двиной. К детальной проработке вопроса приступили лишь в 1894 г., когда была создана комиссия из «сведущих лиц, а также представителей местной администрации, земского и городского управлений или других местных учреждений» при Департаменте железных дорог Министерства путей сообщения⁴. В нее вошли должностные лица — помимо представителей Министерства путей сообщения, чиновники Министерства финансов, Военного, Морского, земледелия и государственных имуществ, государственного контроля. Участвовал также представитель

² Там же. С. 394, 808.

³ Валуев П. А. Дневник. Т. II. С. 238–245.

⁴ Журнал Комиссии по проведению железных дорог на севере России. СПб., 1894.

Императорского финляндского сената. Круг приглашенных экспертов был широк и насчитывал 25 человек. Среди них — член Инженерного совета МПС, начальник работ Архангельского порта, русский консул в Мемеле, директор Общества Мурманского пароходства, бывшие архангельский и вологодский губернаторы, член Общества содействия русской промышленности и торговли, начальник хлеботоргового отделения Департамента мануфактуры и торговли, шкипер Мурманского пароходства, представители земства и Петербургской городской думы, городские головы Вологды, Казани и Архангельска, купцы и лесоторговец.

В работе второй Паспортной комиссии (1869–1874 гг.) при МВД в качестве экспертов принимали участие вызванные из губерний мировые посредники, а также юрист А. Ф. Кони и петербургский сыщик И. Д. Путилин⁵.

Еще в декабре 1827 г. департаментам Государственного совета было дано право приглашать на свои заседания посторонних лиц в качестве экспертов, обладающих дополнительными «сведениями» и способных дать «полезные объяснения»⁶. К подобному способу законотворческой деятельности Государственный совет неоднократно прибегал во второй половине XIX в.

В 1862–1865 гг. в состав Комиссии для составления проектов законоположений о преобразовании судебной части при Государственной канцелярии под председательством В. П. Буткова, кроме чиновников канцелярии, II Отделения СЕИВК и Министерства юстиции, были включены в качестве экспертов юристы «по соглашению» госсекретаря с главноуправляющим II Отделения⁷.

При действовавшей в 1876–1884 гг. Комиссии для исследования железнодорожного дела в России под председательством гр. Э. Т. Баранова было создано семь местных подкомиссий из экспертов, знакомых с состоянием дорог, — помещиков, промышленников, экономистов и железнодорожников, — которые действовали в течение четырех лет. В 1880 г. прошел съезд представителей подкомиссий, где была составлена записка о состоянии железных дорог и законодательных мерах по их улучшению. В итоге Комиссия разработала проект Общего

⁵ Чернуха В. Г. Паспорт в России... С. 131.

⁶ Дегтярев А. П. Государственный совет в России (1810–1917 гг.) и его организационно-правовые основы... С. 62.

⁷ Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1. СПб., 1998. С. 41–42.

устава железных дорог и в 1882 г. внесла его на рассмотрение Государственного совета⁸.

В 1877–1879 гг. действовала Комиссия о тюремном преобразовании под председательством К. К. Грота с участием приглашенных экспертов. Она представила на рассмотрение Государственного совета предложения об учреждении в составе МВД Главного тюремного управления и о передаче контроля над тюрьмами в Министерство юстиции. Однако контроль над тюрьмами был сохранен за Министерством внутренних дел⁹. Работа Комиссии проходила на фоне беспорядков в Петербургском доме предварительного заключения, вызванных действиями градоначальника Ф. Ф. Трепова, отдавшего приказ о сечении розгами заключенного А. С. Боголюбова и тем самым нарушившего закон о запрете телесных наказаний 3 апреля 1863 г. Именно этот инцидент подтолкнул Веру Засулич к покушению на Ф. Ф. Трепова, следствием которого стал резонансный судебный процесс, проходивший на фоне неутешительных сводок с театра военных действий на Балканском полуострове.

Деятельность одной из экспертных комиссий подробно описал в своих воспоминаниях участник Тарифной комиссии 1867–1868 гг. московский предприниматель Н. А. Найденов¹⁰. В 1866 г. правительственные верхи были озабочены поисками выхода из финансового кризиса. В программной записке министра финансов М. Х. Рейтерна предлагалось в числе первоочередных мер по увеличению доходов казны пересмотреть таможенный тариф 1857 г., отвечавший протекционистской политике. По мнению министра, высокие таможенные пошлины способствовали развитию контрабанды и препятствовали организации «правильной торговли»¹¹. Для пересмотра таможенного тарифа по европейской торговле на основании Высочайшего повеления от 30 июля 1867 г. при Министерстве финансов была учреждена Тарифная комиссия под председательством товарища министра Г. П. Неболсина¹².

⁸ Там же. С. 44.

⁹ Чернуха В. Г. Мемуары столичного чиновничества второй половины XIX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. 14. Л., 1983. С. 215.

¹⁰ Найденов Н. А. Воспоминания о виденном, слышанном и испытанном. С. 181–197.

¹¹ Чернуха В. Г. Князь Дмитрий Александрович Оболенский: жизнь, служба, записки // Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. С. 26.

¹² Мошкин А. Н. Предприниматели и таможенная политика правительства России в 1850–1870-е гг. // Омский научный вестник. 2007. № 4 (58). Июль–август. С. 13.

От Министерства финансов в нее вошли директор Департамента торговли и мануфактур А. И. Бутовский, вице-директор Н. А. Ермаков, директор Департамента таможенных сборов кн. Д. А. Оболенский, вице-директора И. Н. Колесов и Ф. Г. Тернер, член Совета министра финансов А. К. Гирс, профессор Технологического института Е. Н. Андреев, директор Центрального статистического комитета П. П. Семенов, вице-директор Департамента сельской промышленности В. И. Вешняков, чиновник Министерства иностранных дел Н. К. Гирс, член от Государственной канцелярии М. П. Веселовский, член Медицинского совета Ленц и директор Горного департамента В. К. Рашет. Таможенные пошлины непосредственно затрагивали интересы купечества и промышленников, поэтому в Комиссию были приглашены 22 эксперта — представители объединений купечества и фабрикантов (Биржевых комитетов Москвы, С.-Петербурга и Риги, Мануфактурных комитетов Владимира и Варшавы), а также выбранные Мануфактурным и Коммерческим советами Министерства финансов от разных местностей. Среди них — Т. С. Морозов, С. М. Третьяков, И. И. Четвериков, П. М. Рябушинский и Н. А. Найденов. Внутри Комиссии были созданы подкомиссии по отдельным отраслям промышленности. Н. А. Найденов вспоминал, что заседания в подкомиссиях длились с часу дня до четырех или пяти часов, а с 8 до 12 часов вечера — в главной комиссии. Затем эксперты должны были письменно изложить свое мнение, так что работа шла напряженно. Правительственные круги настороженно относились к вызову экспертов по тарифным вопросам, опасаясь огласки и широкого недовольства купечества и фабрикантов смещением акцентов тарифной политики в сторону фритредерства. Вызванные в С.-Петербург эксперты не должны были распространяться о ходе заседаний, но московский корреспондент А. С. Чероков сумел получить сведения от своих земляков, и информация об обсуждении таможенного тарифа появилась на страницах газет «Москва» и «Москвич»¹³. Власти сочли этот факт нарушением установленного порядка обсуждения законопроектов, и московские «депутаты» получили выговор от чиновников.

С 9 марта по 6 июня 1868 г. проект рассматривался в Особом соединенном присутствии Государственного совета во главе с председателем Департамента экономии Госсовета К. В. Чевкиным. В него вошли члены Департамента экономии — бывший министр финансов А. М. Княжевич

¹³ Слухи о тарифной комиссии // Москвич. 1867. № 1. 23 декабря. С. 2.

и Г.П. Неболсин, члены Комитета финансов — наследник престола вел. кн. Александр Александрович и министр финансов М.Х. Рейтерн, статс-секретари П.Ф. Брок и А.П. Заблоцкий-Десятовский¹⁴. В ходе работы экспертных комиссий между промышленниками возникли разногласия, особенно по размеру пошлин на хлопчатобумажные товары, непосредственно затрагивавшие интересы российских предпринимателей. Московские предприниматели, обеспокоенные фритредерскими тенденциями проекта нового Таможенного устава, организовали в помещении Городской думы собрание, постановившее направить министру финансов заявление об угрозе русской промышленности, исходящей от проектируемого тарифа, и ходатайствовать о допущении части экспертов к дальнейшему обсуждению проекта. Правительственные верхи пошли на удовлетворение последнего требования, но участие экспертов было весьма ограниченным.

В Особое присутствие Госсвета были вызваны пятеро экспертов — Н.А. Найденов, Ф.Ф. Резанов, Т.С. Морозов, И.И. Четвериков и А.Г. Сапожников. Эксперты участвовали в одном заседании, им было предоставлено право кратко изложить свое мнение по поводу таможенных пошлин, вызвавших разногласия в Комиссии. Они поочередно подходили к столу, за которым заседали члены Временного департамента. При этом эксперты не могли ознакомиться с представлением министра финансов и его заключением, «это было великой тайной»; после дачи объяснений они покинули зал Госсвета¹⁵. Однако эксперты добились аудиенции у наследника престола, разделявшего протекционистские взгляды, и заручились его поддержкой. В итоге ввозные пошлины были несколько увеличены, на некоторые товары, необходимые для развития отечественной промышленности, устанавливался льготный тариф. 6 июня заключение Особого присутствия было рассмотрено в Общем собрании Госсвета, одоббившем проект нового таможенного устава; с 1 января 1869 г. новый таможенный тариф вступил в действие.

Деятельность Тарифной комиссии и последующий вызов экспертов в Государственный совет являются показательными для учреждений такого рода. Эксперты могли участвовать в обсуждении лишь

¹⁴ Журналы Особого соединенного присутствия и Общего собрания Государственного совета // РГИА. Ф. 1244. Оп. 1. Т. XVI. Д. 3.

¹⁵ Найденов Н.А. Указ. соч. С. 195.

в ходе работы самой комиссии, а в заседания Государственного совета приглашались на короткое время для прояснения конкретного вопроса либо передавали в Госсовет заключение Комиссии. Этот способ участия в решении государственных проблем не мог считаться представительством, он служил лишь разновидностью экспертной оценки разработанного властью законопроекта.

Другой разновидностью экспертной оценки в 1870-х гг. являлось привлечение земств. К этому способу правительственные круги прибегли в 1872 г. при обсуждении очередного проекта податной реформы.

В 1859 г., в период обсуждения Редакционными комиссиями условий крестьянской реформы, Н.Х. Бунге, в то время приглашенный в комиссии как эксперт, в записке «О подушной подати» предложил «переложение существующих подушных податей на недвижимые имущества и на промыслы»¹⁶. В 1862 г. на суд членов первой Податной комиссии был представлен проект всеобщего подоходного налога, составленный министром внутренних дел П. А. Валуевым и экономистом И. В. Вернадским. Согласно проекту, обложению подлежал чистый доход свыше 1000 руб. Налог проектировался прогрессивным, его ставка должна была составлять от 2 до 5 % суммы годового дохода. Налоговых деклараций в то время не существовало, потенциальные налогоплательщики должны были просто заявить о своем доходе, удостоверив эти сведения показаниями двух свидетелей. Соккрытие истинной суммы каралось высоким штрафом. Сбором налогов должны были заниматься учреждаемые в Министерстве финансов комиссары.

Проект Валуева–Вернадского встретил непримиримую критику в Комитете финансов и в Податной комиссии: чиновники сочли его несвоевременным, а страну — не готовой к введению всеобложения¹⁷.

К проблеме налогообложения правительство заставил вернуться финансовый кризис 1866 г. В марте 1867 г. П. А. Валуев представил Александру II записку, в которой предлагал ввести подоходный налог для лиц, длительное время проживающих за границей. Несмотря на то что министр финансов одобрительно отнесся к этой мере, Комитет финансов признал обсуждение вопроса о подоходном налоге преждевременным¹⁸.

¹⁶ Найденов Н. А. Указ. соч. С. 195.

¹⁷ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 203–206.

¹⁸ Там же. С. 209–210.

В 1869 г. появился проект Податной комиссии, который Министерства внутренних дел и государственных имуществ предложили передать на обсуждение земских учреждений.

Обсуждение проекта податной реформы вывело земства из состояния политической пассивности после принятия законов 13 июня 1867 г., ограничивавших их деятельность. Обсуждение проекта проходило в два этапа: сначала проект рассматривали комиссии, члены которых были выбраны земскими деятелями; затем заключения комиссий передавались в чрезвычайные земские собрания, от которых правительство ожидало резолюций о возможности применения податного проекта в местных условиях. Однако уже на первом этапе — в земских комиссиях — вокруг вопроса о подходящем налоге закипели нешуточные страсти. Земства раскритиковали проект и высказались за введение всеобщего налогообложения, вновь выдвинув требования создания представительных учреждений, которые обладали бы правом вотиловать правительственные расходы и контролировать их. Обсуждение всеобщего стало поводом для первого неофициального съезда земских деятелей, состоявшегося в Москве 15–17 марта 1871 г.¹⁹

Правительственные круги решили пойти на компромисс и создать для рассмотрения и анализа отзывов земских собраний очередную Податную комиссию. Она начала работу в августе 1871 г. под председательством П. А. Валуева, но, как и ее предшественница, не смогла разработать радикальных мер.

Еще один способ привлечения представителей земств к обсуждению государственных вопросов предложил А. А. Ливен, сменивший в 1879 г. П. А. Валуева на посту министра государственных имуществ. Он попытался опереться на сельскохозяйственные общества и съезды, получившие развитие после 1861 г. На этих собраниях обсуждались практические аграрные вопросы, актуальность которых признавало и правительство, разрешив проведение всероссийских съездов сельских хозяев в 1865–1878 гг. под эгидой Министерства государственных имуществ (хотя массовые мероприятия обычно не приветствовались властью). 27 марта 1880 г. Министерство государственных имуществ представило в Комитет министров проект ежегодного созыва сначала окружных сельскохозяйственных съездов, а затем всероссийского. Во всероссийском сельскохозяйственном съезде предполагалось

¹⁹ Там же. С. 209–227.

участие как депутатов от окружных съездов, так и назначенных от госаппарата чиновников. Решения всероссийского съезда должны были учитываться правительством при разработке аграрной программы.

Проект А.А. Ливена получил поддержку М.Т. Лорис-Меликова, уже возглавившего к тому времени Министерство внутренних дел. 30 мая 1880 г. проект был утвержден Комитетом министров в виде «Правил об окружных сельскохозяйственных съездах по губерниям и общем сельскохозяйственном съезде при Министерстве государственных имуществ». Страна разделялась на 12 сельскохозяйственных округов (от 2 до 6 губерний в каждом), в которых поочередно проходили ежегодные окружные съезды. В работе съезда участвовали губернатор, предводители дворянства, председатели земских управ, ряд чиновников и по два депутата от сельскохозяйственных обществ. Повестка дня определялась Министерством государственных имуществ и заключалась в исследовании нужд сельского хозяйства и выдвижении предложений по их преодолению. Председателем всероссийского съезда должен был быть министр государственных имуществ или его товарищ (помощник).

Осознав, что этот элемент самоуправления поставлен под контроль правительства, общество почувствовало себя ущемленным и критически отнеслось к инициативе А.А. Ливена. С октября 1880 г. по февраль 1881 г. окружные съезды прошли в восьми округах, но участие в них было пассивным. Одним из округов стал Северо-Западный, съезд проходил в Санкт-Петербурге с 20 января по 6 февраля 1881 г. Публика игнорировала заседания. В зале Дворянского собрания, где проходил съезд, обычно присутствовали 20–30 человек, лишь один раз в зале собрались 40 депутатов. Таким образом, сельскохозяйственный съезд в Петербурге оказался формальным, петербургское общество не приняло суррогата парламента.

В то же время М.Т. Лорис-Меликов начал продвижение своего конституционного проекта, и правительственный интерес к сельскохозяйственным съездам угас. После 1 марта 1881 г. произошли кадровые перемены, министром внутренних дел стал Н.П. Игнатьев, министром государственных имуществ — М.Н. Островский. Последний оценил действия своего предшественника по созданию аграрных парламентов как неудачные и предложил Александру III приостановить действие «Правил об окружных сельскохозяйственных съездах». В январе 1882 г. Комитет министров принял Закон «О приостановлении

действия Правил об окружных сельскохозяйственных съездах по губерниям и общем сельскохозяйственном съезде при МГИ»²⁰.

Из общего ряда комиссий с приглашением экспертов в 1860-х гг. выделялись Редакционные комиссии (на деле представлявшие одну комиссию), открывшие свои заседания 4 марта 1859 г. Предысторию их созыва, состав и характер деятельности подробно рассмотрела Л. Г. Захарова в монографии об отмене крепостного права. Она убедительно доказала, что Редакционные комиссии стали нетрадиционным явлением в российской системе управления. Несмотря на то что учреждение было создано при межведомственном Главном комитете по крестьянскому делу (при Государственном совете), оно непосредственно подчинялось императору, что придавало ему самостоятельный статус — «отдельного временного учреждения» или «органа правительства»²¹. В Редакционные комиссии входили 17 чиновников различных министерств и 21 эксперт — помещики российских губерний, публицисты и ученые²². Выбор приглашенных в комиссии экспертов определялся председателем Я. И. Ростовцевым. Редакционные комиссии оказались учреждением, где собрались единомышленники, что также выделяло их в общем ряду государственных органов²³. Работу Комиссии сопровождала гласность — они издали, хоть и ограниченным тиражом, свои труды — «Материалы»²⁴. Результатом работы Редакционных комиссий стал проект крестьянской реформы.

Практику подобных комиссий пытались возродить в своих проектах П. А. Валуев и М. Т. Лорис-Меликов. Попытка П. А. Валуева и П. А. Шувалова конституировать подобные комиссии во второй половине 1870-х гг. была связана с вопросом о судьбе общины. Борьба за политическую реформу в этот период проходила в несколько этапов: на первом шло обсуждение будущего общины в комиссии с участием приглашенных экспертов, затем была сделана попытка учредить

²⁰ Подробнее см.: *Чернуха В. Г.* Сельскохозяйственный съезд I округа в Петербурге (1881 г.) // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград, 1987. С. 86–94; *Чернуха В. Г., Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* П. А. Зайончковский и изучение истории правительственного конституционализма // П. А. Зайончковский (1904–1983): Статьи, публикации и воспоминания о нем. М., 1988. С. 238–255.

²¹ *Захарова Л. Г.* Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856–1861 // Александр II и отмена крепостного права в России. С. 213.

²² Там же. С. 208–209.

²³ Там же. С. 207.

²⁴ Там же. С. 215–216.

«комиссию представителей», эта идея воплотилась в значительно урезанном виде, и, наконец, последовал созыв «комиссии представителей». Политическая борьба в верхах заняла почти пять лет — с 1871 по 1875 г. В эпицентре борьбы оказалась Сельскохозяйственная комиссия, к участию в которой также были привлечены эксперты.

Вопрос о судьбе общины был поставлен в повестку дня еще в ходе обсуждения крестьянской реформы. Положения 19 февраля способствовали сохранению общины 9-летним запретом на отказ от надела, сохранением круговой поруки — коллективной ответственности за повинности и подати — и запретом на перечисление в другое сословие (как один из вариантов переселения). Окончание 9-летнего срока в начале 1870-х гг. позволило снова поставить этот вопрос в повестку дня. Предыстория его обсуждения вскрыта В. Г. Чернухой²⁵ и И. А. Христофоровым²⁶.

В конце 1860-х гг. в публицистике появились сочинения представителей крупного поместного дворянства (псковского губернатора Б. П. Обухова, кн. А. И. Васильчикова, гр. В. П. Орлова-Давыдова), критиковавшие общину и предлагавшие меры по постепенному отходу от общинного землевладения. В числе подобных шагов предлагались: расширение права выхода из общины, затруднение переделов земли, отмена статьи Общего положения, обуславливавшей выделение собственного земельного участка согласием 2/3 сельского схода²⁷.

Один из критиков общины, автор брошюры «Молодая Россия», обосновывал необходимость разрушения общины тем, что «личный собственник редко бывает нигилистом или социалистом»²⁸. Он выдвинул идею проведения «специального исследования состояния сельского хозяйства», которую подхватил начальник III Отделения П. А. Шувалов, решив использовать ее в своей политической интриге по поводу введения представительного учреждения. В сентябре 1871 г. шеф жандармов известил товарища министра внутренних дел кн. А. Б. Лобанова-Ростовского о повелении императора МВД собрать сведения о положении сельского хозяйства и последствиях общинного землепользования, а затем передать их на рассмотрение Совета министров,

²⁵ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 138–190.

²⁶ Христофоров И. А. Судьба реформы... С. 254–255.

²⁷ Там же. С. 275–285.

²⁸ Чернуха В. Г. Борьба в верхах по вопросам внутренней политики царизма... С. 164.

который должен был рассмотреть вопрос о целесообразности передачи собранных материалов на обсуждение земским учреждениям²⁹.

В своем первом всеподданнейшем докладе на посту министра государственных имуществ 3 мая 1872 г. П. А. Валуев вновь вернулся к этому вопросу и выдвинул предложение о создании под его председательством комиссии для исследования состояния сельского хозяйства в Российской империи. Пореформенное сельское хозяйство остро нуждалось в правительственной программе по его развитию, поэтому Александр II не стал затягивать решение вопроса, и в том же месяце внутри Министерства государственных имуществ (при Департаменте земледелия и сельской промышленности) была учреждена Комиссия для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России. В нее также вошли чиновники Министерств внутренних дел, финансов и Удельного ведомства³⁰.

П. А. Валуев, для которого обсуждение вопроса об общине было лишь поводом к дальнейшим действиям по продвижению идеи центрального представительного учреждения, обосновывал необходимость создания Сельскохозяйственной комиссии, ссылаясь на английский опыт. Подобные комиссии в Великобритании учреждались (и учреждаются) из депутатов парламента или широкого круга лиц, в их задачи входит сбор сведений по определенному аспекту внутренней политики. Затем в палате общин разворачивается обсуждение собранных материалов. На целесообразность внедрения в российскую практику подобного опыта (*inquiries* — «исследование какого-нибудь общественного вопроса при правительственной инициативе» и без участия и вмешательства палат парламента) в аграрной сфере указывал еще в 1868 г. П. Ф. Лилиенфельд в книге «Земля и воля», изданной под псевдонимом П. Л.³¹ Он отмечал, что члены комиссии назначаются монархом и наделяются правом не только собирать сведения, но и «приводить к свидетельскому показанию под присягой, по мере нужды, всех дающих показание, сообщаящих известные им факты или свои личные мнения»³².

Создание Сельскохозяйственной комиссии, по замыслу П. А. Шувалова и П. А. Валуева, должно было проложить дорогу для введения

²⁹ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 143–144.

³⁰ Там же. С. 150.

³¹ П. Л. Земля и воля. СПб., 1868. С. 72–75.

³² Там же. С. 74.

представительства. Прагматичные сановники предполагали выделить из материалов, собранных Комиссией, особо важный государственный вопрос и затем организовать его обсуждение представителями земств, тем самым продемонстрировав императору эффективность подобного способа рассмотрения проблем. Этот прием сразу же получил оценку в российском обществе. Д. А. Оболенский отметил возникшее противоречие в использовании английской практики: во-первых, в Англии существует парламент; «во-вторых — никогда подобные комиссии не находятся под председательством одного из министров, в-третьих, самый вопрос, подлежащий исследованию, никогда не ставится в такой общей, всеобъемлющей форме»³³.

Однако П. А. Валуев решил последовательно проводить намеченную линию, приспособлявая западноевропейский опыт к российским реалиям. С мая по ноябрь 1872 г. происходил сбор сведений, с 21 ноября 1872 г. по 28 апреля 1873 г. состоялись заседания Сельскохозяйственной комиссии по рассмотрению собранной информации. Сведения поступали из разных источников — от губернаторов и председателей сельскохозяйственных обществ, командированных на места сотрудников Министерства государственных имуществ, были также материалы, имевшиеся в распоряжении министерств. Собранная информация охватывала различные стороны аграрной жизни пореформенной России:

- способы ведения хозяйства частными землевладельцами и условия хозяйства крестьян (данные об участковом и общинном землевладении, об аренде земель);
- состояние отдельных отраслей сельского хозяйства (земледелия, скотоводства и лесоводства);
- ценность денежных повинностей;
- сельскохозяйственный кредит;
- сельскохозяйственное образование.

В отдельные своды были собраны сведения о недостатках современного положения сельского хозяйства; меры, предлагаемые для их устранения и развития всех отраслей сельского хозяйства³⁴. Текст был скомпонован в виде таблиц: в левом столбце — сведения о состоянии

³³ Записки кн. Дмитрия Александровича Оболенского. С. 308.

³⁴ Доклад высочайше учрежденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России. Приложения I–VII.

сельского хозяйства или меры по устранению недостатков; в правом — от кого поступила информация.

В заседания Комиссии зимой 1872 — весной 1873 г. приглашались эксперты (181 человек), которым предстояло ответить на 169 вопросов о состоянии сельского хозяйства. Среди экспертов большинство составляли помещики (111 человек), всего 1 крестьянин; были как частные лица, так и чиновники: 25 предводителей дворянства, 11 председателей земских управ, 11 губернаторов³⁵. В числе приглашенных был А. И. Кошелев, отразивший в записках обстоятельства работы Сельскохозяйственной комиссии: «Обстановка комиссии <...> была великолепная и напоминала или по крайней мере имела в виду напомнить английские парламентские комиссии»³⁶.

Вопросы касались следующих сторон сельскохозяйственной жизни: состояние помещичьего и крестьянского хозяйства после проведения реформы, преимущества и недостатки использования наемного труда, налоги и повинности, развитие агротехники, состояние скотоводства, садоводства, лесов, сельских промыслов, переработка продукции, развитие путей сообщения, сельскохозяйственного образования и сельскохозяйственное законодательство. Ответы экспертов предстояло выслушать и проанализировать членам Комиссии — представителям ведомств, непосредственно связанных с земельными отношениями. От Министерства государственных имуществ присутствовали Д. Д. Неелов, барон Н. М. Медем, В. И. Вешняков, кн. Н. А. Лобанов-Ростовский, Скворцов; от МВД — Л. С. Маков и П. Д. Стремоухов; от Министерства уделов — С. Н. Тютчев; от Министерства финансов — Н. Ф. Фан-дер-Флит и А. Б. фон Бушен. Ход этих заседаний описал в дневнике самый молодой член комиссии — выпускник Александровского лицея, экономист Н. Ф. Фан-дер-Флит, проявлявший к ее работе неподдельный интерес³⁷. Он отмечал, что «слушать показания с разных мест России крайне любопытно, но надо спросить многих и очень многих лиц, чтобы составить себе верное понятие о положении дела, т. к. сведения очень разноречивы». В то же время Н. Ф. Фан-дер-Флит заметил, что «очень важные

³⁵ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 152.

³⁶ Записки Александра Ивановича Кошелева. С. 212–213.

³⁷ Фан-дер-Флит Н. Ф. Дневник. Тетрадь № 48. 7 авг. 1872 г. — 31 марта 1873 г. // ОР РНБ. Ф. № 806. Д. 48. Л. 16 об. — 45 об.; Тетрадь № 49. 1 апреля — 30 июня 1873 г. // ОР РНБ. Ф. № 806. Д. 49. Л. 26 об. — 30 об.

предметы» рассматриваются «слишком скоро и слишком сжато»³⁸. Это объяснялось тем, что П. А. Валуев спешил добраться до волновавшего его предмета — созыва представителей.

Из материалов Комиссии и дневника Н. Ф. Фан-дер-Флита видно, что судьба общины рассматривалась с двух позиций — либеральной и консервативной. В то время как Н. Ф. Фан-дер-Флит и С. Н. Тютчев («крайние либералы») настаивали на праве крестьян обжаловать запрет сельского схода на выход из общины, развитии сельскохозяйственного образования и внедрении агротехнических улучшений, Н. А. Лобанов-Ростовский и П. Д. Стремоухов («крайние консерваторы») предлагали поставить крестьянское самоуправление под контроль помещичьей администрации.

Торопливость П. А. Валуева, небрежность, с которой собирались материалы, была вызвана тем, что конечной целью председателя Комиссии было решение не узкого вопроса о судьбе общины, а первостепенной внутриполитической проблемы — создания представительного учреждения. П. А. Валуев был противником общинного землевладения, но предпочел в этом вопросе проявить крайнюю осторожность, чтобы члены Комиссии не увязли в бесконечных спорах, способных затянуть ее работу. Сановник спешил передать материалы в Комитет министров и уже там поставить вопрос о решении проблемы комиссией экспертов, обладающих законодательной инициативой.

Между тем сведения, собранные Сельскохозяйственной комиссией, свидетельствовали о поистине плачевном состоянии пореформенного сельского хозяйства³⁹. Препятствия, тормозящие его развитие, виделись лицам, участвовавшим в сборе сведений, в следующем: абсентеизм помещиков, порожденный низкой доходностью имений и нежеланием добиваться практических улучшений, низкий уровень образования хозяев, отсутствие опытных и образованных управляющих, «неудовлетворительные результаты вольнонаемной системы» (нехватка и дороговизна рабочих рук, отсутствие законодательной базы вольнонаемного труда)⁴⁰.

³⁸ Фан-дер-Флит Н. Ф. Дневник. Тетрадь № 48. Л. 41 об.

³⁹ Подробнее см.: Дружинин Н. М. Помещичье хозяйство после реформы 1861 г. (по данным Валуевской комиссии 1872–1873 гг.) // Исторические записки. Т. 89. М., 1972. С. 187–230.

⁴⁰ Доклад высочайше учрежденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России. Приложение II. Отдел I. С. 3–5.

Проанализировав переданные в Комиссию сведения и ответы экспертов, члены валуевской комиссии пришли к выводу о том, что корень всех зол — сохранение общины, переделы земли, отсутствие крестьянского самоуправления, агротехнических улучшений⁴¹. Однако радикальные решения не входили в планы Комиссии, речь шла о поиске мер по постепенному упразднению общины. Судьбе общины было посвящено специальное заседание, на котором обсуждалось два вопроса: возможность облегчения выхода из общины отдельным лицам и принятия мер по ограничению переделов⁴². Даже такая осторожная постановка вопросов вызвала жаркую полемику, переданную Н. Ф. Фан-дер-Флитом.

Не все приглашенные эксперты разделяли отрицательное отношение к общине, красной нитью проходившее через материалы Комиссии. А. И. Кошелев отстаивал право на существование этого самобытного явления российской жизни. Он счел подбор сведений Комиссии тенденциозным и написал в защиту общины отдельную брошюру «Об общинном землевладении в России», издав ее в Берлине в марте 1875 г.⁴³

Следующим пунктом политического плана П. А. Шувалова и П. А. Валуева стала попытка привлечения к обсуждению материалов Сельскохозяйственной комиссии и разработке аграрной программы представителей земств. «Реформаторы второго поколения» предполагали создать прецедент, который потом можно будет использовать в практике созыва «комиссий представителей».

§ 2. Конституирование «комиссии представителей» в 1874 г.

П. А. Валуев начал следующий приступ к политической реформе с издания материалов Сельскохозяйственной комиссии. Опубликованные доклады Комиссии намеренно были оформлены в виде «синих книг», напоминавших документы английского парламента и отражавших конституционные надежды министра и шефа жандармов. П. А. Шувалов с пафосом называл труды Комиссии «*enquête parlementaire*» (парламентский опрос — по аналогии с английским

⁴¹ Христоворов И. А. Судьба реформы... С. 288–289.

⁴² Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 152.

⁴³ Записки Александра Ивановича Кошелева. С. 214.

«inquiries»). П. А. Валуев гордился тем, что ему удалось издать «первый blue book в России»⁴⁴. Материалы Комиссии широко распространялись: раздавались государственным деятелям, рассылались издателям (в первую очередь М. Н. Каткову) и поступили в продажу. Они включали доклад Сельскохозяйственной комиссии и три тома Приложений к нему — книги в мягких синих обложках, содержащие сведения о недостатках современного состояния сельского хозяйства и предложения по их исправлению⁴⁵. Текст был скомпонован в виде таблиц: в левом столбце — сведения о состоянии сельского хозяйства или меры по устранению недостатков; в правом значился источник информации. Труды Сельскохозяйственной комиссии осенью 1873 г. поступили в Комитет министров. Шеф жандармов не имел детально разработанного проекта, его предложения передал в своих воспоминаниях сотрудник Канцелярии Комитета министров А. Н. Куломзин. П. А. Валуев на практике продемонстрировал «межведомственный антагонизм»: он призвал к содействию в решении аграрных вопросов остальных министров, но каждый из них вместо этого представлял свои возражения по отдельным вопросам, касавшимся его ведомства. В итоге «все свелось к указаниям на необходимость предварительного изучения этих вопросов в отдельных ведомствах». Н. А. Куломзин оценил это как проявление «немощи существующего строя», когда отсутствие единства управления становилось препятствием «всякому движению вперед, если только не было на то ясно выраженной и настойчиво проведенной воли монарха».

27 ноября 1873 г. П. А. Шувалов, получив предварительное согласие Александра II, выступил в Комитете министров с предложением привлечь к обсуждению депутатов от земств. Обсуждение болезненного для самодержавной власти вопроса о допущении представительства даже не было внесено в журнал, представление о нем можно составить на основании записей А. Н. Куломзина. Оправдывая свое предложение, П. А. Шувалов подчеркнул, что оставленные «без умственной пищи» земские учреждения «вселяют опасения политического свойства». На правительстве лежит «нравственная ответственность» по привлечению созданных им учреждений к решению хозяйственных вопросов,

⁴⁴ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 154–155.

⁴⁵ Доклад высочайше учрежденной комиссии для исследования нынешнего положения сельского хозяйства и сельской производительности в России. Приложения I–VII.

к которым относятся проблемы, выявленные Сельскохозяйственной комиссией. Наиболее целесообразной формой обсуждения этих вопросов земствами, по мнению П. А. Шувалова, могло быть рассмотрение разработанных в министерствах проектов в одной или двух комиссиях выборных экспертов (в записях А. Н. Куломзина слово «комиссии» затем было исправлено на более нейтральное — «совещания»). Затем предложения комиссий («законоположения») были бы внесены в Государственный совет. В качестве прецедента такой формы законотворчества П. А. Шувалов назвал Редакционные комиссии. Часть членов Комитета министров высказалась против, у каждого из них были свои причины. Так, Д. А. Милютин и М. Х. Рейтерн полагали более эффективным проверенный способ приглашения экспертов в небольшие комиссии, специально создаваемые для решения одного вопроса, а не целого клубка проблем. А. Н. Куломзин отметил, что у каждого из министров был свой образ представительного учреждения, кроме того, они не знали, «как в действительности отнесется государь к этому вопросу»⁴⁶.

В ходе нескольких обсуждений, происходивших в феврале 1874 г., было разработано Положение Комитета министров об учреждении «комиссии представителей» по отдельному вопросу, утвержденное 9 марта. В Положении Комитета министров признавалось полезным созывать особые комиссии из лиц, «знакомых с местными обстоятельствами», для предварительного обсуждения каждого из проектов по вопросам, поднятым в материалах Сельскохозяйственной комиссии. Председатель «комиссии представителей» каждый раз назначался императором. За это время П. А. Шувалов изменил свое предложение о созыве депутатов от земства на приглашение предводителей дворянства и председателей земских управ и городских дум, которых условно можно было назвать выборными представителями, т. к. они уже прошли процедуру избрания на свои должности. Местности, от которых приглашались представители, также указывались монархом. При необходимости по высочайшему «благоусмотрению» в комиссию могли быть призваны представители торговых кругов и городские головы. Разработанным комиссией проектам предполагалось давать «дальнейшее движение в установленном порядке». В. Г. Чернуха в своей статье привела Положение Комитета министров 9 марта 1874 г., помещенное С. М. Середониным в приложениях к историческому обзору

⁴⁶ Куломзин А. Н. Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 192. Л. 45–54.

деятельности Комитета министров⁴⁷. Этот документ также находится в архивном деле «Об образовании Комиссии для рассмотрения разработанного в МВД проекта правил о найме рабочих и прислуги»⁴⁸, поскольку обсуждение именно этого вопроса должно было стать пробным шаром деятельности «комиссии представителей». Резюмируя содержание документа, В. Г. Чернуха отмечала, что он сводил проблему представительства к проблеме экспертов, но «с расширенными правами» и являвшимися членами «законосовещательных комиссий»⁴⁹. Комиссия 1875 г. на деле оказалась «осколком» валуевского проекта 1863 г. Сенатор К. Н. Лебедев подчеркивал административный характер этого нововведения, т. к. деятельность Комиссии ограничивалась узкой проблемой, небольшим числом представителей и имела эпизодический характер — она созывалась по воле императора⁵⁰.

Вопрос об упорядочении правил о найме рабочих был поставлен в повестку дня еще в 1860 г. после беспорядков, возникших при строительстве железных дорог. Порядок найма сельскохозяйственных рабочих оказался в поле зрения Редакционных комиссий, представивших свои соображения по этому вопросу. Главный комитет по крестьянскому делу передал материалы во II Отделение СЕИВК для дальнейшей законодательной работы. В течение десяти лет (с 1861 по 1871 г.) тянулась делопроизводственная волокита, добавлялись новые проекты, касавшиеся найма рабочих в различных сферах народного хозяйства. Наконец, в 1871 г. из сотрудников министерств была образована специальная комиссия под председательством члена Госсовета Н. П. Игнатьева для разработки комплекса мер по вопросам личного найма. Разработанные комиссией Игнатьева правила были внесены в Государственный совет, а затем переданы для отзывов в министерства. В итоге появился проект Устава о личном найме, вызвавший разногласия среди членов Государственного совета⁵¹. В российской управленческой практике дело, зашедшее в тупик в одной из комиссий, нередко откла-

⁴⁷ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. III. Ч. II. С. 313–315.

⁴⁸ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 81. Л. 1 – 2 об.

⁴⁹ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 180.

⁵⁰ Там же. С. 183.

⁵¹ Представление статс-секретаря Валуева и внесенные при оном, составленные особою комиссиею проекты положения и правил с объяснительными записками и другими приложениями // РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 357. Л. 277–279.

дывалось до рассмотрения схожей проблемы «смежной» комиссией⁵². И в данном случае труды комиссии Н. П. Игнатьева были отложены до окончания работ Сельскохозяйственной комиссии П. А. Валуева, где отсутствие правил о найме сельскохозяйственных рабочих было названо в числе самых острых проблем пореформенного сельского хозяйства. Актуальность проблемы определила ее выбор в качестве «пробного шара» для созыва «комиссии представителей».

Положение Комитета министров недостаточно точно определяло порядок созыва «комиссии представителей», поэтому 16 апреля этот вопрос рассматривался в Особом совещании с участием председателя Департамента экономии Государственного совета, главноуправляющего II и главного начальника III Отделений СЕИВК, министров государственных имуществ, внутренних дел, юстиции и государственного контролера. В повестке дня стояли следующие вопросы:

1. Представители каких ведомств должны войти в состав предполагаемой Комиссии?
2. В каком числе и из каких местностей должны быть вызваны эксперты?
3. Каков порядок приглашения экспертов?
4. Какое дальнейшее движение должно быть дано по завершении занятий Комиссии законопроекту о найме рабочих и прислуги?
5. Каков должен быть порядок совещаний и делопроизводства в Комиссии⁵³?

Поскольку предполагалось приглашение значительного числа экспертов, было решено ограничить круг чиновников сотрудниками Министерств юстиции, государственных имуществ, финансов, путей сообщения, II и III Отделений СВИВК (по одному человеку) и двумя членами от Министерства внутренних дел, которое до того времени занималось проблемой найма рабочих. В отношении представителей, именовавшихся в материалах совещания лицами, «практически знакомыми с местными обстоятельствами и условиями», было решено ограничиться приглашением дворянских предводителей и председателей губернских земских управ «лишь из некоторых, наиболее резко отличающихся особыми местными условиями губерний, и при том, чтобы из одной и той же губернии не были приглашаемы одновременно

⁵² Чернуха В. Г. Паспорт в России... С. 156.

⁵³ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 81. Л. 4 — 4 об.

предводитель дворянства и председатель земской управы». Члены совещания аргументировали свое решение тем, что российские губернии можно разделить по общим признакам — однородным экономическим интересам, условиям и потребностям — на черноземные, промышленные, степные, западные и т.д. и от каждой группы выбрать какую-то одну губернию. Совещание определило для приглашения в «комиссию представителей» «губернских предводителей дворянства из губерний: С.-Петербургской, Московской, Нижегородской, Костромской, Воронежской, Симбирской, Тверской, Черниговской, Херсонской, Смоленской, Подольской и Бессарабской; председателей губернских земских управ из губерний: С.-Петербургской, Московской, Казанской, Новгородской, Олонецкой, Орловской, Полтавской, Псковской, Самарской, Тульской, Ярославской, Рязанской и Тамбовской». Кроме того, приглашались петербургский и московский городские головы. Министр финансов мог пригласить по своему выбору «шесть членов из наиболее известных ему крупных фабрикантов и заводоладельцев из различных местностей России». Таким образом, в состав Комиссии о найме рабочих и прислуги приглашались 33 представителя⁵⁴. Их должны были вызвать «через посредство губернаторов». Заседания комиссии планировалось открыть «не ранее начала января будущего года», по окончании заседаний губернских земских собраний⁵⁵. Определение порядка делопроизводства передавалось на усмотрение председателя Комиссии. Делопроизводственные правила, составленные П. А. Валуевым, помещены в журналах Комиссии⁵⁶. Они содержали 7 пунктов и были направлены на упрощение и ускорение работы.

Очевидно, что состав «комиссии представителей» не предполагался широким. Заменить эксперта можно было только в связи с его болезнью и по соглашению с председателем Комиссии. Так, один из шести «крупных фабрикантов и заводоладельцев» потомственный почетный гражданин Михайлов был заменен на члена Московского отделения Совета торговли и мануфактур коммерции советника Н. А. Найденова⁵⁷ (оставившего воспоминания о работе Комиссии). Напротив, председателю Владимирской земской управы Н. С. Николаеву, стремившемуся

⁵⁴ См. Приложение 2.

⁵⁵ Там же. Л. 5 — 9 об.

⁵⁶ Правила, установленные для делопроизводства Комиссии // РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 357. Л. 506 — 506 об.

⁵⁷ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 81. Л. 79 — 79 об.

войти в Комиссию по собственной инициативе, П. А. Валуев отказал, т. к. его кандидатура не вошла в ранее утвержденные списки. Не помогло Н. С. Николаеву даже ходатайство владимирского губернатора, ссылавшегося на то, что председатель земской управы — «человек, хорошо и подробно знающий губернию», «пользуется уважением всей губернии», да и сама Владимирская губерния заслуживает того, чтобы быть представленной в Комиссии экспертов, поскольку по количеству рабочих «не уступит Московской»⁵⁸. Скорее всего, П. А. Валуев строго соблюдал пункты Положения Комитета министров, чтобы не навредить своему детищу — созываемой «комиссии представителей», за которую он так долго боролся.

Правительственные верхи не стремились придать обсуждению вопроса о найме рабочих и прислуги широкую огласку и привлечь к нему общественные силы. Московский губернский предводитель дворянства кн. А. В. Мещерский направил московскому генерал-губернатору В. А. Долгорукову отношение, в котором объяснял, что не сможет присутствовать в Комиссии из-за открытия губернского дворянского собрания. Взамен он предлагал предоставить «московскому дворянству в предстоящем собрании высказать свое мнение относительно проектированных правил о найме рабочих и прислуги и практического применения их к делу, т. к. в среде дворянства много хозяев, заводчиков и фабрикантов, которые по собственному практическому опыту и научным сведениям могут быть компетентны в обсуждении вопросов, касающихся экономического быта, так что сведения и практические взгляды, какие они могут представить правительству, могли бы служить для него материалом при обсуждении вопроса со стороны нужд и пользы сельского хозяйства, промышленности и торговли». Кн. А. В. Мещерский ссылался на прецедент — «в прошлую сессию собрания дворянства С.-Петербургской губернии ему поручено было рассмотрение вопроса об устройстве в России общесословных волостей»⁵⁹. Однако министр внутренних дел счел «странным» предоставление «исключения для одного московского дворянства», и предложение кн. А. В. Мещерского было отклонено. Самодержавная власть опасалась широкого выступления дворянства, продемонстрировавшего во время адресной кампании 1860-х гг. свое настойчивое стремление разделить

⁵⁸ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 81. Л. 81–82.

⁵⁹ Там же. Л. 76–77.

с монархом бремя управления и участвовать в решении государственных вопросов.

Резолюция совещания 16 апреля проясняет смысл Положения Комитета министров о «дальнейшем движении» законопроектов, разработанных «комиссиями представителей». Из резолюции следует, что комиссии экспертов «будут учреждаемы для рассмотрения и обсуждения различных законопроектов, предварительно разработанных подлежащими ведомствами». После обсуждения «предположения» комиссий должны быть снова «обращены» «на заключение подлежащих ведомств». И только после этого министры направляют законопроекты в Государственный совет. Однако для Комиссии о найме рабочих и прислуги предлагалось сделать исключение в виду того, что проект правил о найме рабочих и прислуги уже дважды рассматривался в МВД и обсуждался в Государственном совете. Решение этой проблемы признавалось «в высшей степени важным и настоятельным», его замедление противоречило государственным интересам. Поэтому председателю Комиссии давалось право представить разработанный экспертами законопроект «непосредственно от себя на рассмотрение Государственного совета»⁶⁰.

Комиссия для рассмотрения разработанного в МВД проекта правил о найме рабочих и прислуги под председательством П. А. Валуева действовала с 17 января по 18 марта 1875 г. Было проведено 36 заседаний, перечень обсуждавшихся вопросов, составленных предложений и поданных «за» и «против» голосов кратко приведен в журналах Комиссии⁶¹.

Созыв валуевской комиссии вызвал большой общественный резонанс. Современники (П. А. Валуев, В. П. Мещерский, Д. А. Милютин, А. В. Никитенко и др.) оставили в дневниках многочисленные отзывы о ее работе, приведенные в статье В. Г. Чернухи⁶². Часть современников сравнивала деятельность Комиссии с парламентом. Эта мысль прослеживается и в газетных публикациях. На созыв Комиссии отозвалась передовой статьей газета «Голос», сделав акцент на представительном характере учреждения, в которое призваны «с разных концов России

⁶⁰ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 81. Л. 10 — 12 об.

⁶¹ Журналы Комиссии, правила, установленные для ее делопроизводства, и список ее членов // РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 357. Л. 483 — 505 об.

⁶² Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х г. XIX в. ... С. 187—190.

лица разных сословий, общественных положений и профессий», «собраны по возможности все общественные элементы, способные своей опытностью, знанием местных условий и привычек, знакомством с обычаями <...> содействовать наиболее всестороннему исследованию и возможно справедливому разрешению вопроса»⁶³. В следующей публикации «Голос» подробно осветил вопрос о рабочих книжках, ставший камнем преткновения в работе Комиссии⁶⁴. Он перекликался с вопросом о свободе передвижения рабочей силы, миграция которой ограничивалась несовершенством паспортного законодательства. Комиссия П. А. Валуева предложила ввести вместо паспортных книжек рабочие. Параллельно с валуевской комиссией действовала вторая Паспортная комиссия, работа ее к тому времени зашла в тупик, столкнувшись с противоречием между экономической целесообразностью реформирования паспортной системы и необходимостью ее сохранения из-за полицейской функции паспорта. Паспортная комиссия решала отложить резолюцию до окончания работы валуевской комиссии, но события на Балканах отвлекли внимание правительственных кругов от внутренних проблем⁶⁵.

Публикации «Голоса» обеспокоили П. А. Валуева, опасавшегося, что звучащие в них конституционные настроения могут спровоцировать реакцию правительственных кругов, направленную против Комиссии. Он даже обратился к М. Н. Каткову с просьбой разъяснить на страницах «Московских ведомостей», в чем заключается деятельность Комиссии⁶⁶. Очевидно, редактору «Голоса» было сделано внушение, т. к. следующая заметка о работе Комиссии была весьма краткой и помещалась на второй странице⁶⁷. Передовая статья «Московских ведомостей» была гораздо сдержаннее, чем «Голос». Все внимание уделялось делопроизводственной части — торжественному открытию, порядку работы и перечислению всех членов Комиссии. О назначении Комиссии говорилось лишь, что это «первый опыт выработки законоположений, касающихся экономического быта страны вне бюрократических форм и порядков, с призывом из разных местностей России людей, знакомых с бытом и нуждами

⁶³ Голос. 1875. № 19. 19 (31) января. С. 1.

⁶⁴ Голос. 1875. № 25. 25 января (6 февраля). С. 1.

⁶⁵ Чернуха В. Г. Паспорт в России... С. 132–133.

⁶⁶ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 187–189.

⁶⁷ Голос. 1875. № 30. 30 января (10 февраля). С. 2.

народа», т. е. подчеркивался экспертный характер учреждения. Правда, вместе с тем выражалась надежда на регулярное повторение подобного опыта для рассмотрения «законодательных вопросов экономического характера», «если он даст ожидаемые результаты»⁶⁸.

Участвовал в заседаниях Комиссии и Н. А. Найденев, имевший возможность сравнить деятельность комиссии экспертов и «представителей». По его мнению, работа Комиссии отдаленно напоминала парламентские прения: «каждому из участвовавших лиц было предоставлено право давать объяснения по каждому вопросу только один раз, что заставляло некоторых, а именно нас, распределять между собой роли»⁶⁹. С 15 января 1876 г. проект, разработанный Комиссией, рассматривался в Соединенных департаментах законов Государственного совета под председательством кн. С. Н. Урусова (возглавлявшего Департамент законов). Иногородним «представителям» приходилось специально приезжать для этого в Петербург в течение месяца по четвергам, иногда задерживаясь до субботы. На этот раз депутаты получили возможность окунуться в работу Госсовета и познакомиться с ходом рассмотрения дел: «заседания начинались в час и продолжались до пяти; в середине делался короткий перерыв, в который члены выходили в соседнюю комнату курить; до начала заседаний в той же комнате приготавлился чай и кофе для всех желающих». После прочтения каждой статьи проекта председателем шло ее обсуждение, и каждый, в том числе приглашенный «представитель», имел право высказать свое мнение. Затем происходило голосование: «на листе, разделенном пополам, писались два мнения, лист этот обносился по всем членам, которые подписывались к тому, к которому они присоединялись»⁷⁰.

Н. А. Найденев отметил, что П. А. Валуев не принимал участие в обсуждении, «положение его было крайне неинтересным»⁷¹. Но министр государственных имуществ не был равнодушным зрителем. Он изложил свои переживания на страницах дневника. Судя по ним, первое заседание оставило у П. А. Валуева отрадное впечатление как воплощение его замысла⁷². Но затем его стали раздражать суждения членов Государственного совета, «состав присутствия ниже всякого государственного

⁶⁸ Московские ведомости. 1875. № 18. 20 января. С. 1.

⁶⁹ Найденев Н. А. Указ. соч. С. 247.

⁷⁰ Там же. С. 251–252.

⁷¹ Там же. С. 252.

⁷² Валуев П. А. Дневник. Т. II. С. 328–329. Запись 15 января 1875 г.

уровня»⁷³. Ему пришлось пережить большое разочарование, на его глазах целостный и объемный проект был урезан до трех отдельных положений: «Положение о найме рабочих», «Правила о найме прислуги», «Правила об отдаче и приеме в обучение ремеслам, мастерствам и техническим производствам». В итоге рассмотрение законопроектов о найме рабочей силы затянулось и не дало результата. По мнению Н. А. Найденова, «проживание в С.-Пб. 30 человек в течение двух месяцев по случаю валуевской комиссии, а затем путешествие в заседания Государственного совета — все это пропало даром»⁷⁴.

«Законосовещательная коллегия» 1875 г. не оправдала конституционных надежд П. А. Валueva и общественных ожиданий введения центрального представительного учреждения. Первый, после Редакционных комиссий, созыв «депутатской комиссии» больше походил на английскую форму парламентских исследований (из опыта которых и исходили П. А. Шувалов и П. А. Валув). Как и в английской правительственной практике, был выбран определенный государственный вопрос, члены комиссии назначались монархом, материалы были опубликованы (правда, лишь для служебного пользования), а печать предприняла попытку освещения ее деятельности. Но, в отличие от английских парламентских комиссий, работа валуевской не получила законодательного завершения.

Положение Комитета министров 9 марта 1874 г. предусматривало созыв «комиссий представителей» лишь по вопросам, поднятым Сельскохозяйственной комиссией, не предполагая применять подобную практику по всем направлениям внутренней политики. Возможно, по этой причине М. Т. Лорис-Меликов в докладе 28 января 1881 г., излагая свой конституционный проект, назвал в качестве прецедента созыва центрального представительного учреждения Редакционные комиссии, а не Комиссию о найме рабочих и прислуги 1875 г. В то же время его предложения перекликались с Положением Комитета министров 9 марта 1874 г.: состав представителей определялся каждый раз «высочайшим указанием», вместе с ними в Комиссии участвовали сотрудники центральных ведомств, председатель «комиссии представителей» назначался императором, «круг занятий» ограничивался отдельными административными и финансовыми проблемами, выбранными

⁷³ Там же. С. 331. Запись 22 января 1875 г.

⁷⁴ Найденов Н. А. Указ. соч. С. 252.

по усмотрению «верховой власти» (причем законопроекты для обсуждения представителями подготавливались заранее комиссиями, состоявшими из чиновников «при участии лишь некоторых, особо известных правительству, посторонних лиц»). Рассмотренные представителями законопроекты поступали на заключение министру, к ведомству которого относился поднятый вопрос, а затем передавались в Госсовет, куда для обсуждения призывались 10–15 «представителей от общественных учреждений». От Положения Комитета министров 1874 г. и валуевской комиссии 1875 г. проект М. Т. Лорис-Меликова отличало более широкое представительство («сведущие благонадежные служащие и неслужащие лица, известные своими специальными трудами в науке и опытно-стью») и широкий перечень вопросов, количество комиссий (одновременно работали административно-хозяйственная и финансовая, затем законопроект поступал в общую комиссию). Проект М. Т. Лорис-Меликова, несомненно, шел дальше Положения Комитета министров 1874 г. Но главным принципом созыва «комиссий представителей» как в 1874-м, так и в 1881 г. оставалось совещательное значение комиссий, «ни в чем не изменяющее» существующего порядка «возбуждения законодательных вопросов и их рассмотрения в Госсовете». Право «возбуждения законодательных вопросов» сохранялось за верховной властью «в то время и в тех пределах», какие она «признает за благо указать»⁷⁵. Тем не менее Положение Комитета министров давало основание предположить, что практика созыва подобных «комиссий представителей» станет постоянной, что можно расценивать как шаг вперед по введению представительных учреждений. По мнению В. Г. Чернухи, Положение Комитета министров привело к появлению в российском законодательном процессе новой промежуточной инстанции — «законосовещательной коллегии»⁷⁶, но собиралась она всего два раза — в 1875 и 1881 гг.

Второй раз «сведущие люди» были призваны к государственной деятельности в 1881 г. министром внутренних дел Н. П. Игнатьевым сначала для обсуждения вопроса о понижении выкупных платежей, а затем «комиссия представителей» рассматривала переселенческий и питейный вопросы.

⁷⁵ Доклад М. Т. Лорис-Меликова от 28 января 1881 г. // Томсинов В. А. Конституционный вопрос в России в 60-х — начале 80-х гг. XIX в. Приложение: документы. М., 2013. С. 281–284.

⁷⁶ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы в правительственных кругах России в начале 70-х гг. XIX в. ... С. 182.

§ 3. Участие «земских экспертов» в Особом совещании по вопросу о понижении выкупных платежей

В конце 1870-х гг. Российская империя оказалась охвачена внутривнутриполитическим кризисом, в условиях которого на новый виток выходила борьба за политическую реформу и создание Кабинета министров. Исследование этих векторов усовершенствования государственного устройства и управления достаточно полно представлено в историографии. П. А. Зайончковский и В. Г. Чернуха подвергли обстоятельному научному анализу конституционные проекты рубежа 1870–1880-х гг.⁷⁷ «Конституционная тема» вновь зазвучала в 1876–1877 гг. Начиная с этого времени круг лиц, предлагавших новые конституционные шаги, постоянно расширялся⁷⁸, но на официальное обсуждение поступило четыре проекта: в январе 1880 г. — П. А. Валуева (представленный в 1863 г.) и вел. кн. Константина Николаевича (составленный в 1866 г.), в феврале — марте 1881 г. — М. Т. Лорис-Меликова, в апреле — мае 1882 г. — Н. П. Игнатъева.

Проект М. Т. Лорис-Меликова обсуждался в заседании Совета министров 8 марта 1881 г. Присутствовали министры, председатели департаментов Государственного совета, госсекретарь Е. А. Перетц (подробно описавший все происходившее в дневнике)⁷⁹, управляющий делами Совета министров статс-секретарь Н. П. Мансуров, гр. С. Г. Строганов, младший брат императора вел. кн. Владимир Александрович и его дядя — председатель Госсовета вел. кн. Константин Николаевич и вел. кн. Михаил Николаевич. Созыв комиссий представителей при Госсовете поддержали большинство присутствующих. На стороне М. Т. Лорис-Меликова оказались председатель Комитета министров П. А. Валуев, военный министр Д. А. Милютин, министр финансов А. А. Абаза, государственный контролер Д. М. Сольский, министр народного просвещения А. А. Сабуров, министр юстиции Д. Н. Набоков, Е. А. Перетц (который не высказывался, поскольку не являлся министром, но обозначил свою позицию в дневнике), вел. кн. Константин Николаевич и вел. кн. Владимир Александрович. Принц Г. К. Ольденбургский,

⁷⁷ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 124–146, 283–298, 449–471; Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 118–133.

⁷⁸ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 317–322; Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 121–122.

⁷⁹ Дневник Е. А. Перетца. С. 26–107.

председатель департамента законов кн. С. Н. Урусов, гр. С. Г. Строганов высказались в поддержку проекта, но предложили перенести его обсуждение в Комитет министров. Сторонники проекта ссылались на то, что призывы «сведущих людей» (депутатов) для обсуждения важных государственных вопросов уже стал правительственной практикой и эта мера не представляет опасности для самодержавия, поскольку комиссии экспертов имеют лишь совещательный голос. Против этого категорически выступил обер-прокурор Св. Синода К. П. Победоносцев, охарактеризовав совещательные комиссии как первый шаг к парламенту, «фальши по иноземному образцу, для нас непригодной», «верховой говорильне» и, наконец, к конституции, ограничивающей власть монарха. К нему присоединились министр путей сообщения К. Н. Посьет, министр государственных имуществ кн. А. А. Ливен, министр почт и телеграфов Л. С. Маков. Вел. кн. Михаил Николаевич воздержался — не счел «возможным высказаться, пока не ознакомится с окончательными по этому предмету предположениями». Решение вопроса было отложено, а точнее — передано на усмотрение особой комиссии из министров.

Несмотря на то что проект М. Т. Лорис-Меликова не был принят, в начале царствования Александра III идея созыва «комиссии представителей» носилась в воздухе. Надежды на осуществление этой идеи были поддержаны циркуляром нового министра внутренних дел Н. П. Игнатьева от 6 мая. А. Н. Куломзин отмечал 15 марта 1881 г.: «Циркулируют всякие записки, которыми предлагают разные формы вызова лучших людей для помощи государю в устройстве внутренних дел»⁸⁰. О созыве представительного учреждения как одной из задач нового царствования писали в марте — апреле 1881 г. и К. К. Арсеньев, и И. С. Тургенев. Правда, последний делал существенную оговорку о том, что представительство вряд ли будет широким: «Во всех этих случаях нельзя думать, что он [Александр III. — И. Б.] согласится на большее, чем простой созыв депутатов с совещательным голосом по определенному вопросу, единственному предмету их собрания. Собрание такого рода было создано по вопросу об освобождении крестьян. Нечто подобное может быть создано и для нового распределения налогов, и по другим финансовым вопросам, с ним связанным. Но царь-самодержец

⁸⁰ Куломзин А. Н. Пережитое. Запись 15 марта 1881 г. // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 189. Л. 40.

не сочтет себя связанным ни в чем советами выборных страны, он сохранит за собой во всей неприкосновенности свободу действий»⁸¹.

Правоту И. С. Тургенева подтвердили события, связанные с попыткой новгородского земского собрания поставить вопрос о привлечении представителей земств для решения государственных задач, объявленных в циркуляре Н. П. Игнатьева. В ответ МВД направило всем губернаторам секретный циркуляр о недопустимости обсуждения в земских собраниях вопросов, выходящих за установленные законами пределы⁸².

Обращает внимание, что в предположениях И. С. Тургенева созыв представителей связан с обсуждением финансовых вопросов. К. К. Арсеньев и И. С. Тургенев единодушно признавали проблемами, требовавшими незамедлительного разрешения, пересмотр существующей системы налогообложения и суммы выкупных платежей (эти вопросы были поставлены в повестку дня еще Сельскохозяйственной комиссией 1872–1873 гг.). Необходимость их решения понимали и правительственные круги, обеспокоенные нарастанием социальной напряженности, вызванной сначала финансовым кризисом конца 1870-х гг.⁸³, а затем и царевубийством. «В Черниговской, Пензенской, Воронежской, Полтавской, Нижегородской губерниях стали распространяться слухи, что земля от дворян будет отнята и будет передана крестьянам; в Васильсурском уезде (Нижегородской губ.) манифест 29 апреля был принят за манифест о переделе земли; в Астраханской губ. в ожидании передела земли крестьяне прекратили полевые работы»⁸⁴.

Правительственные верхи были вынуждены заняться разработкой мер по облегчению положения крестьян. Первая «сессия» комиссии экспертов была созвана для решения вопроса о понижении выкупных платежей. Еще в октябре 1880 г. новый министр финансов А. А. Абаза внес в Главный комитет об устройстве сельского состояния предложение о понижении выкупных платежей, «чтобы привести их в соответствие с ценностью выкупаемой земли». Эта мера, по мысли А. А. Абазы, могла стать «первым шагом к преобразованию системы прямых налогов». Однако стоимость земли оказалась намного ниже выплачиваемой крестьянами суммы выкупных платежей (всего 41,5%). Для того чтобы

⁸¹ Тургенев об императоре Александре III... С. 20.

⁸² Валк С. Н. Внутренняя политика царизма в 80-х и начале 90-х гг. ... С. 934.

⁸³ Степанов В. Л. Цена победы... С. 119.

⁸⁴ Валк С. Н. Указ. соч. С. 926.

уравнять в платежах всех крестьян (и тех, кто уже выплачивал выкуп, и временнообязанных), министр финансов предлагал в 23 нечерноземных губерниях (где предполагалось понизить выкупные платежи) установить не позднее 1 января 1883 г. обязательный выкуп. Для разработки этого вопроса при Министерстве финансов с 7 февраля по 14 марта 1881 г. действовала Особая комиссия⁸⁵.

30 марта 1881 г. проект А. А. Абазы был внесен на рассмотрение в Государственный совет. Однако в Госсовете одобрение получило лишь предложение об обязательном выкупе к 1 января 1883 г. Понижение платежей предусматривалось производить в губерниях по особым представлениям. Обсуждение вопроса не вызвало значительных разногласий, и мнение Госсовета от 27 апреля 1881 г. было представлено на утверждение Александру III. 20 мая император выразил согласие с соображениями, высказанными во всеподданнейшем докладе министра финансов А. А. Абазы о предоставлении совещанию трех министров (внутренних дел, финансов и государственных имуществ) решения вопроса о понижении выкупных платежей и связанных с ним мерах по облегчению положения крестьян. В этом совещании должны были участвовать приглашенные по выбору эксперты. Свое заключение совещание должно было подготовить к 15 сентября и внести его в Госсовет. После разговора Александра III с Е. А. Перетцем в «Правительственный вестник» решено было дать объявление, не цитировавшее высочайшее повеление от 20 мая (намечавшее широкий спектр мероприятий по облегчению положения крестьян)⁸⁶, но содержащее сведения о созыве совещания министров с участием экспертов⁸⁷.

Еще одним вопросом, вызвавшим сомнения у императора, был дальнейший путь обсуждения разработанного с участием экспертов законопроекта. Е. А. Перетц и Н. П. Игнатьев предложили сначала внести законопроект в Главный комитет об устройстве сельского состояния, затем обсудить его в соединении с Департаментами законов и экономики (именно так рассматривался проект Особой комиссии о понижении выкупных платежей в апреле 1881 г.), а потом в Общем собрании

⁸⁵ Журнал Особой комиссии, учрежденной при Министерстве финансов для составления предположений об уменьшении выкупных платежей // РГИА. Ф. 1181. Оп. 1. Т. XVI. Д. 28^а. 1881 г. Л. 69–104.

⁸⁶ Проект высочайшего повеления 20 мая 1881 г. // РГИА. Ф. 1181. Оп. 1. Т. XVI. Д. 28^а. 1881 г. Л. 228 – 229 об.

⁸⁷ Дневник Е. А. Перетца. С. 78–79.

Госсовета. «Тогда дело будет рассмотрено несравненно обстоятельнее». По их мнению, внесение дела непосредственно в Общее собрание являлось «экстренным способом, довольно опасным в отношении дел, сколько-нибудь сложных», т.к. Общему собранию «трудно было бы высказаться по вопросам, предварительно не обсужденным»⁸⁸.

Министр внутренних дел Н.П. Игнатьев представил императору список экспертов и 21 мая опубликовал правительственное сообщение о том, что составление «соображений относительно способов понижения выкупных платежей и размеров их понижения в отдельных местностях» возложено на Особое совещание министров внутренних дел, государственных имуществ и управляющего Министерством финансов «при участии экспертов, приглашенных по их выбору». К 15 сентября Совещание должно было внести свое заключение в Государственный совет⁸⁹. Спустя десять дней, 31 мая, в «Правительственном вестнике» были опубликованы список из 12 экспертов⁹⁰ и дата начала Особого совещания — 2 июня⁹¹.

В Совещание по вопросу о понижении выкупных платежей вошли (как и в валуевскую комиссию 1875 г.) предводители дворянства (3 эксперта) и председатели земских управ (4 эксперта). Кроме них, среди «сведущих людей» были двое губернских гласных, один землевладелец и председатель Московского общества сельского хозяйства. Этот путь несколько месяцев назад не удалось пройти М. Т. Лорис-Меликову. Очевидно, Александр III, отказавшись одобрить 8 марта проект М. Т. Лорис-Меликова, в середине мая пошел на созыв комиссии экспертов не из политических, а из практических соображений. На этот раз «комиссия представителей» созывалась для решения конкретного вопроса, представлявшегося молодому императору достаточно сложным. Он не был уверен, что мнение членов Госсовета по вопросу о понижении выкупных платежей соответствует внутриполитическому положению и не приведет к его обострению. Понижение суммы выкупных платежей могло вызвать недовольство помещиков, о чем в ходе обсуждения вопроса в Госсовете предупредил бывший министр внутренних дел А. Е. Тимашев. Он указывал на то, что помещики сочтут себя обделенными, недополучившими возмещение за освобождение крестьян.

⁸⁸ Там же. С. 79.

⁸⁹ Правительственный вестник. 1881. № 110. С. 1.

⁹⁰ См. Приложение 3.

⁹¹ Правительственный вестник. 1881. № 118. С. 2.

Несмотря на то что «голос Тимашева» «оказался одиноким»⁹², правительственные круги не могли пройти мимо этого факта.

Скорее всего, император полагал, что «сведущие люди» должны быть лучше членов Госсовета осведомлены о ситуации на местах. К тому же приглашение небольшого числа экспертов не грозило вылиться в широкое народное представительство. Секретарь Госсовета Е. А. Перетц именно так объяснял это решение: «Предложения Лориса о созыве представителей земства и городов, как кажется, канули в воду. Комиссия, которая должна была обсуждать их, даже не собиралась».

Но если не осуществляют этих предположений, придавая им, к сожалению, значение политическое, то делают по крайней мере все возможное, чтобы проекты законов соображаемы были с практической стороны. К пересмотру правил о понижении выкупных платежей приглашены были двенадцать экспертов из наиболее известных и сведущих практических деятелей разных оттенков и из разных частей государства»⁹³.

Сессия «сведущих людей» продолжалась в течение июня 1881 г. Один из экспертов — Дашков — отсутствовал из-за болезни. Эксперты участвовали в четырех заседаниях Особого совещания: 3, 9, 28 и 29 июня. Кроме того, они продолжали обсуждение вопроса в «ежедневных частных собраниях». Результаты обсуждения были изложены экспертами в докладах⁹⁴. Они пришли к выводу о необходимости распространить понижение выкупных платежей на всю Российскую империю (за исключением западных окраин, где обязательный выкуп был проведен в 1863 г.). Разногласия вызвали способ и принципы понижения выкупа. Обсуждения, происходившие в собраниях экспертов, не стали достоянием гласности, и лишь один из экспертов — Н. Колюпанов — поместил о них статью в «Русской мысли». Он справедливо отмечал, что «о деятельности вызванных экспертов в печати появлялись суждения уже во время заседаний, но по большей части неверные или совершенно ошибочные, т. к. заседания экспертов проходили не публично и, следовательно, не могли преждевременно сделаться

⁹² Валк С. Н. Указ. соч. С. 929.

⁹³ Дневник Е. А. Перетца. С. 97. Запись 10 сентября 1881 г.

⁹⁴ Заключение Особого совещания из министров внутренних дел и государственных имуществ и управляющего Министерством финансов по вопросу о понижении выкупных платежей // РГИА. Ф. 1181. Оп. I. (Т. XVI). Д. 104^а. 1881 г. Ч. I. Л. 42 об.

достоянием печати»⁹⁵. Его короткая статья появилась в сентябре 1881 г., когда совещания экспертов уже закончились, но обсуждение в Госсовете еще не состоялось. Из опасений, что эта статья может возбудить нежелательные настроения, вопрос о допустимости поведения Н. Колупанова «стал предметом переписки в Министерстве внутренних дел»⁹⁶. Подробное изложение хода заседаний и дебатов появилось в печати лишь в начале XX в. — в работах П. Кованько и одного из экспертов — Д. Ф. Самарина⁹⁷.

Д. Ф. Самарин относился к большинству экспертов, полагавших, что сумма платежей отражает не стоимость выкупаемого надела, а «податные силы крестьян», определяемые степенью их благосостояния, т.е. является платой за «совокупность крестьянских повинностей»⁹⁸, а значит — за личную свободу. Такой взгляд позволял распространить понижение выкупных платежей на черноземные губернии, в которых стоимость земли была выше, чем в нечерноземных. Меньшинство комиссии настаивало на зависимости выкупных платежей от стоимости земли. Особое совещание трех министров поддержало точку зрения большинства.

Заключение Особого совещания рассматривалось 10 и 17 октября 1881 г. в Соединенном присутствии Главного комитета об устройстве сельского состояния и Департаментов законов и государственной экономики Госсовета. Накануне министр внутренних дел Н. П. Игнатьев был озабочен тем, сколько «сведущих лиц» необходимо пригласить на заседания Соединенного присутствия, поскольку оценивал приглашение экспертов к обсуждению вопроса о выкупных платежах как первый опыт созыва подобных комиссий, и уже поместил в «Правительственном вестнике» сообщение о следующей «сессии» комиссии экспертов, в которую пригласил 32 «сведущих лица». Поэтому он писал Е. А. Перетцу, что «при первом вызове земских экспертов в Государственный совет необходимо твердо установить программу, которой придется держаться

⁹⁵ Колупанов Н. П. Вызов экспертов по вопросу о понижении выкупных платежей // Русская мысль. 1881. Кн. IX. Сентябрь. С. 331–355.

⁹⁶ Валк С. Н. Указ. соч. С. 935.

⁹⁷ Кованько П. Л. Реформа 19 февраля 1861 г. и ее последствия с финансовой точки зрения (Выкупная операция 1861–1907 гг.). Киев, 1914. С. 212–240; Самарин Д. Ф. Закон 28 декабря 1881 г. о понижении выкупных платежей // Самарин Д. Ф. Собрание статей, речей и докладов. Т. I. М., 1903. С. 142–220.

⁹⁸ Валк С. Н. Указ. соч. С. 929.

и на будущее время. Если вызвать теперь всех экспертов, которые были приглашены в июне, то при слушании других дел, по которым приглашены от 30 до 40 экспертов, в виду прецедента вызова всех экспертов в Государственный совет, представляется неудобным отступить от этого порядка в следующий раз». Н. П. Игнатьев предлагал установить порядок, при котором в Госсовет будут приглашаться не более половины экспертов, представляющих в определенной пропорции мнения большинства и меньшинства. В сентябре 1881 г. было решено от большинства пригласить четырех экспертов, а от меньшинства — двух⁹⁹.

Большинство членов Госсовета поддержали заключение министров, и 28 декабря 1881 г. Александр III утвердил мнение большинства¹⁰⁰. Таким образом, мнение Госсовета получило силу закона о переводе крестьян на обязательный выкуп: к 1 января 1883 г. на обязательный выкуп «должны были перейти около полутора миллиона крестьян, 15% всего количества бывших помещичьих крестьян», выкупные платежи были понижены на 1 руб., а общая сумма понижения составила 12 млн руб.¹⁰¹

Н. П. Игнатьев считал работу комиссии экспертов весьма успешной — мнение большинства «сведущих лиц» отражали мнение большинства помещиков, следовательно, участие представителей в обсуждении важных государственных вопросов давало власти основание утверждать, что при принятии решений она действует в интересах высшего сословия, способствовало сохранению стабильности в обществе. Министр внутренних дел решил продолжить эту практику, пригласив большее число «сведущих людей» для обсуждения питейного и переселенческого вопросов.

§ 4. Комиссия по переселенческому и питейному вопросам

Переселенческая политика формировалась в трех министерствах (внутренних дел, финансов и государственных имуществ) и Главном комитете об устройстве сельского состояния. Первый приступ к решению проблемы малоземелья крестьян с помощью переселений был сделан в 1860-х гг.

⁹⁹ Письмо министра внутренних дел Н. П. Игнатьева государственному секретарю Е. А. Перетцу от 21 сентября 1881 г. // РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 107 — 109 об.

¹⁰⁰ Дело Главного комитета об устройстве сельского состояния по вопросу о понижении выкупных платежей. Ч. I и II // РГИА. Ф. 1181. Оп. I. Т. XVI. Д. 104а. 1881 г. и 104б. 1881 г.

¹⁰¹ Валк С. Н. Указ. соч. С. 929–930.

В переселенческой политике 1860-х гг. можно выделить следующие этапы:

1. Положения 19 февраля 1861 г., ограничивавшие крестьянскую инициативу 9-летним запретом на отказ от надела (ст. 37 Общего положения и ст. 120 Положения о выкупе), длительностью выкупа, запретом ухода от помещика, сложностью перечисления в другие условия.

2. Неурожай и голод 1867–1868 гг. в северо-западных губерниях, подстегнувшие стихийное переселение, существовавшее несмотря на запреты. Этот процесс не мог остаться вне поля зрения правительства.

3. В 1870 г. истекал 9-летний срок, в течение которого крестьяне не могли отказываться от надела. В ожидании этой даты правительство испытывало обоснованные опасения. Сенатор К. Н. Лебедев в 1869 г. записал: «Но меня всего более страшит 1870 г. с его правом перехода крестьян, как в XVI стол<етии>, и с последствиями недоимок, которых надобно ожидать»¹⁰².

13 апреля 1868 г., в период смены руководителя МВД (П. А. Валуева сменил А. Е. Тимашев), последовал циркуляр министерства. А. Е. Тимашев, очевидно, по неопытности подписал циркуляр, который попал в ряды крестьянства «ракетой в стадо баранов» (по выражению управляющего Канцелярией МВД Л. С. Макова). Свое отношение к документу чиновник высказал в письме П. А. Валуеву, в то время находившемуся за границей: «Циркуляр упоминает, хотя довольно сдержанно, о возможности переселения целыми обществами и указывает на находящиеся в Оренбургской и Самарской губерниях свободные земли. В этом еще невелика беда, если бы циркуляр был разослан конфиденциально прямо к губернаторам, но беда именно в том, что его опубликовали при “Северной почте” и предписали, напечатав, разослать во все волостные правления»¹⁰³.

В период посевной циркуляр МВД подхлестнул надежды крестьян на лучший надел и лучшую жизнь в другом месте. Из губерний стали доходить сведения о подготовке и даже начавшемся переселении, и новое руководство МВД оказалось вынуждено принимать уже более решительные меры противодействия. В «Северной почте» 4 мая 1868 г.

¹⁰² Из записок сенатора К. Н. Лебедева // Русский архив. 1911. № 10. С. 210.

¹⁰³ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 576. Л. 33 об. — 34.

был опубликован второй циркуляр¹⁰⁴ и одновременно — после обращения в МВД министра государственных имуществ А. А. Зеленого, указавшего на необходимость разработки твердых правил для обращения с переселенцами, — министр внутренних дел создал в МВД комиссию под председательством кн. А. М. Дондукова-Корсакова¹⁰⁵.

4. Переселенческая комиссия Дондукова-Корсакова (24 июля 1868 г. — 23 января 1869 г.). Александр Михайлович Дондуков-Корсаков принимал участие в боевых действиях на Кавказе в 1844–1856 гг. и на Балканах в 1877–1878 гг. В перерыве между этими событиями он был причислен к Министерству внутренних дел, в 1867 г. участвовал в работе комиссии, рассматривавшей размеры процентного сбора в западных губерниях¹⁰⁶. Полученный опыт способствовал его назначению председателем Комиссии для пересмотра действующих узаконений по переселению крестьян и составления более подробных «определятельных по сему предмету правил».

Лейтмотивом работы Комиссии был страх правительства перед возможностью массового переселенческого движения. П. А. Шувалов объяснил нежелание правительства разрешить массовые переселения в письме прибалтийскому генерал-губернатору П. П. Альбединскому от 28 июня 1869 г.: «Вопрос чрезвычайно трудный, и, не говоря уже о том, что для переселения крестьян в больших размерах у нас не имеется достаточно финансовых и, кажется, даже нравственных сил — главное: весьма опасно показать крестьянам внутренних губерний, что производятся какие-либо переселения под казенною фирмою. 70-й год не обрисовывается еще достаточно ясно, а потому желание министра внутренних дел не подавать пример никаким переселениям — желание вполне основательное, т. к. великое переселение [подчеркнуто в оригинале. — И. Б.] может в настоящую минуту принять размеры важного государственного вопроса. В отклонении этого весьма желательно, чтобы и ты по мере возможности успокоил эстляндское движение»¹⁰⁷.

Комиссия Дондукова-Корсакова не разработала закона о переселениях, ограничившись рекомендациями упорядочить уже существую-

¹⁰⁴ По проекту правил о переселении крестьян // РГИА. Ф. 1181. Оп. 1–1869. Д. 45. Л. 77–78.

¹⁰⁵ РГИА. Ф. 1291. Оп. 53. Д. 25. Ч. 1. Л. 99 — 101 об.

¹⁰⁶ Шидлов Д. Н., Кузьмин Ю. А. Члены Государственного совета Российской империи... С. 291–293.

¹⁰⁷ ОР РНБ. Ф. 16. Д. 29.

щие правила. 31 марта 1869 г. министр внутренних дел А. Е. Тимашев представил в Главный комитет об устройстве сельского состояния черновой набросок проекта правил о переселении¹⁰⁸. Комиссия составила «подробные правила для переселения на все те случаи, какие представляет практика». Она не признала «удобным» распространение правил переселения на всех крестьян, оставляя «это право лишь за теми лицами, коим оно уже предоставлено»: 1) отставным и бессрочно отпускным нижним чинам, 2) крестьянам мелкопоместных имений, 3) горно-заводским мастеровым, 4) батракам и бобылям Инфляндских уездов Витебской губернии, 5) однодворцам западных губерний, 6) половникам Вологодской губернии, 7) лицам, обязанным по закону избрать род жизни. Эти категории переселенцев могли быть дополнены по взаимному соглашению МВД, Министерства финансов и МГИ переселениями «по особым соображениям правительства — с целью лучшего обеспечения быта крестьян по видам хозяйственным, по видам административным, для заселения редко населенных местностей»¹⁰⁹.

В дальнейшем Главный комитет об устройстве сельского состояния шел на паллиативные меры, облегчавшие положение переселенцев. Так, 28 мая 1870 г. последовало высочайше утвержденное Положение Комитета о льготах переселенцам из казенных крестьян — переселения этой категории земледельцев не меняли объема казенного земельного фонда.

5. Завершающий этап политики правительства Александра II в переселенческом вопросе начался после окончания Русско-турецкой войны 1877–1878 гг. Она нанесла серьезный урон финансовой системе Российской империи, отложив введение золотого рубля, планировавшееся министром финансов М. Х. Рейтерном. В повестку дня вновь был поставлен вопрос о поиске средств пополнения казны, важную роль в котором играла платежеспособность крестьян. Наделение их землей было возможно за счет казенных фондов, находившихся в ведении МГИ, а разрешение на переселения зависело от МВД. Оба министерства выступили против переселений.

В 1879 г. вышел циркуляр министра внутренних дел Л. С. Макова, не разрешавший переселения. В унисон с ним высказался министр

¹⁰⁸ По проекту правил о переселении крестьян // РГИА. Ф. 1181. Оп. 1–1869. Д. 45. Л. 58.

¹⁰⁹ О переселении крестьян на свободные казенные земли // РГИА. Ф. 1291. Оп. 53. Д. 331. Л. 196 — 196 об.

государственных имуществ П. А. Валуев, заявивший в ответ на ходатайство черниговского земства о свободе переселений: необходимо «внушать населению, что правительство, раз устроив поземельный быт сельского населения, не считает себя обязанным продолжать это устройство и раздавать ценные казенные земли для удовлетворения временных и случайных потребностей»¹¹⁰.

Тем не менее за разрешение переселений и разработку специального закона выступил Н. Х. Бунге, в 1880 г. занявший пост товарища министра финансов. Неурожай 1880 г. привел к ускорению разработки законопроектов в этом направлении. В 1881 г. в Министерстве государственных имуществ А. Н. Куломзин и А. С. Ермолов подготовили проект правил, предусматривавший переселение наиболее нуждавшихся крестьян (не более 50% от состава сельского общества) на казенные земли семи губерний¹¹¹. Однако Н. П. Игнатьев, не дожидаясь окончания работ в МГИ, внес в Комитет министров другой проект, который и был принят 10 июля 1881 г. Он носил чрезвычайный характер и действовал в качестве временных и секретных правил.

Переселения разрешались лишь в особых случаях — когда документально засвидетельствована неплатежеспособность землевладельцев — с разрешения министров внутренних дел и государственных имуществ. Министерство государственных имуществ составило перечень земель, на которых отводились участки: южные, поволжские и южно-уральские губернии. Участок предоставлялся лишь в пользование, не должен был превышать размер местного надела (8 тыс. десятин), крестьяне обязаны были нести повинности в размере обычной оброчной платы с казенного участка. Для помощи переселенцам на берегу Волги создавалась «опытная» переселенческая контора, где можно было получить информационную и медицинскую помощь¹¹².

Правила 10 июля 1881 г. не были опубликованы, поскольку, с одной стороны, не привели к упорядочению переселенческого движения, а с другой — из-за опасений стимулировать переселения. Для разработки новых правил была создана особая Комиссия под председательством П. П. Семенова-Тянь-Шанского. Она представила Заключение

¹¹⁰ Подробнее см.: *Барыкина И. Е.* Переселенческий вопрос и правительственная политика 1860–70-х гг. в работах В. Г. Чернухи... С. 50–60.

¹¹¹ *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. С. 188.

¹¹² *Чернуха В. Г.* Паспорт в России... С. 153–155.

по вопросу о крестьянских переселениях¹¹³. Комиссия предложила разделить губернии на две группы: в степных и нечерноземных прибегать к расселению крестьян на остатки свободных казенных земель и частновладельческие земли по желанию их владельцев; в черноземных губерниях допустить выселение на окраины и поставить свободу переселений в зависимости от размера надела. Крестьянам, имеющим недоброкачественные земли или менее трети высшего или указного надела, дать безусловное право переселения; тем, у кого размер надела составлял от одной трети до половины, переселение разрешалось лишь при крайне тяжелом материальном положении. Переселенцы могли рассчитывать на налоговые льготы и на пособие¹¹⁴. Все действия по переселениям крестьян предлагалось передать на места и возложить на соединенные Присутствия, составленные в губерниях из губернских по крестьянским делам присутствий и губернских земских управ, в уездах — из членов земских уездных управ. Они ежегодно представляли списки потенциальных переселенцев в МВД; в свою очередь, министр внутренних дел вместе с министром государственных имуществ распределял между ними казенные земли, выделенные на этот период для переселений. Допускалась возможность переселения на частные земли по согласованию с их владельцами¹¹⁵.

Этот проект и решено было передать на рассмотрение «второй сессии» совещания «сведущих людей». 18 августа в «Правительственном вестнике» появилось сообщение о том, что по высочайшему повелению во второй половине сентября приглашены «более 20 лиц из разных губерний «для сообщения местных сведений и для представления соображений» по проекту о питейной торговле, выработанному Совещанием при Министерстве финансов. «На заключение тех же сведущих людей» передавался и вопрос об «упорядочении переселенческого движения крестьян». В сообщении говорилось, что правительство сознает «неустройство переселений» и принимает «некоторые меры» для устранения беспорядков и «окончательного устройства сего дела на будущее время». Из всех мер власти решили объявить об открытии на Волге, в селе Батраки Сызранского уезда, переселенческой конторы для изучения переселенческого движения. В сообщении подчеркивалось,

¹¹³ Заключение Правительственной комиссии по вопросу о крестьянских переселениях // РГИА. Ф. 391. Оп. 1. Д. 4. Л. 99–100.

¹¹⁴ Кауфман А. А. Переселение и колонизация... С. 25.

¹¹⁵ РГИА. Ф. 391. Оп. 1. Д. 4. Л. 99 об.

что правительство допускает переселения лишь «в случаях крайней, ничем не устранимой в том нужды», причем переселенцы должны рассчитывать преимущественно на собственные силы. Правительство лишь облегчало им «приискание свободных земель» и помогало «в разных непредвиденных невзгодах, встречаемых ими на пути своего следования»¹¹⁶. Это сообщение, с одной стороны, должно было успокоить крестьян тем, что правительство предпринимает попытки решения переселенческого вопроса, а с другой — охладить их пыл и стремление получить даровую казенную землю.

Правительственное сообщение породило в обществе надежды на дальнейшее развитие и расширение представительства. Так, узнав о созыве экспертов, Петр Капнист, внештатный чиновник особых поручений при МВД, обратился к Н. П. Игнатьеву с просьбой включить его в список экспертов, т. к. он входил в Комиссию по разработке правил найма рабочих в 1875 г., практически знаком с борьбой с пьянством и может принести пользу¹¹⁷. Эта просьба была приобщена к делу о привлечении экспертов, но в список «сведущих людей» Капнист не попал, несмотря на довольно широкий состав комиссии — 32 эксперта. В отличие от предыдущей «комиссии представителей», список «сведущих людей» не был опубликован¹¹⁸. Пятеро из них принимали участие в «первой сессии»: Г. П. Галаган, А. Д. Дашков, Н. П. Колюпанов, Д. Ф. Самарин, А. А. Щербатов. А. А. Щербатов и М. К. Костливец входили в Совещание по вопросу о понижении выкупных платежей. Среди экспертов «второго созыва» были, кроме губернских предводителей дворянства и председателей земских управ, земские и городские гласные, землевладелец, волостной старшина, фабрикант.

Начало второй «сессии» проходило в торжественной обстановке. П. А. Валуев, с горечью наблюдавший за тем, как реализуются, пусть и в усеченном виде, его идеи, 27 сентября записал в дневнике: «Игра в правительство — в полном разгаре. Теперь здесь новый комплект экспертов по вопросам питейному и переселенческому»¹¹⁹.

23 и 25 сентября эксперты (разделенные на две группы) были представлены в Петергофе императору. 24 сентября в доме министра

¹¹⁶ Правительственный вестник. 1881. № 181. С. 1.

¹¹⁷ Дело о привлечении экспертов к работе Комиссии для рассмотрения вопроса об организации торговли вином в России // РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 89 — 89 об.

¹¹⁸ См. Приложение 4.

¹¹⁹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884 гг. С. 174.

финансов состоялось открытие совещания по делу переселения и противодействия неумеренному употреблению вина. Сообщение об этом появилось в «Правительственном вестнике»¹²⁰. К экспертам обратились министр внутренних дел Н. П. Игнатьев, министр государственных имуществ М. Н. Островский и управляющий Министерством финансов Н. Х. Бунге.

Министр внутренних дел произнес торжественную речь, назвав экспертов не просто «сведущими людьми», а «земскими сведущими людьми», подчеркнув их представительский статус. Н. П. Игнатьев отметил, что они приглашаются по воле императора второй раз в течение года и призваны принять участие в решении «самых жизненных вопросов». К ним правительство отнесло переселенческий и питейный. Министр внутренних дел отметил, что «необходимость переселений указана самой жизнью, но не получила до настоящего времени правильного исхода». Он объявил порядок работы комиссии. Экспертам предлагалось образовать две подкомиссии, каждая — для занятий одним вопросом. «Сведущим людям» рекомендовалось так составить расписание заседаний, чтобы они могли принимать участие в работе обеих подкомиссий. В комиссию передавались печатные материалы предыдущих комиссий и подготовленные ими проекты. При этом министр рекомендовал относиться к проектам не «как к чему-либо законченному», а «смотреть на них как на точку отправления». При необходимости могли быть организованы совместные заседания экспертов и членов бывших правительственных комиссий. По окончании работы экспертов предполагалось назначить общее заседание с участием министров внутренних дел, финансов и государственных имуществ, заключение которого должно поступить в Государственный совет.

Министр государственных имуществ акцентировал внимание на переселенческом вопросе. Экспертам были переданы материалы, содержавшие историю переселенческого вопроса: сведения о масштабе переселений и направлениях движения крестьян, о невзгодах, которые они терпели на пути следования, мерах, предпринимаемых правительством, и разработанных им проектах. Лейтмотивом речи М. Н. Островского стало предостережение экспертов от поспешных и необдуманных решений. Он огласил точку зрения трех министров: «всемерно сдерживать всякие безосновательные порывы к переселению и стараться

¹²⁰ Правительственный вестник. 1881. № 213. 25 сентября (7 октября). С. 1.

уменьшить даже существующую ныне потребность в передвижении, удовлетворяя насущным земельным нуждам крестьян по возможности другими путями; в случаях же ничем неотвратимой потребности в переселении предоставлять совершение переселений исключительно собственным силам переселенцев, оказывая им материальную помощь лишь в совершенно исключительных случаях». Министр государственных имуществ в качестве обоснования этой позиции привел данные, полученные учрежденной в августе 1881 г. Волжской переселенческой конторой. Из них следовало, что в переселениях участвуют не нуждающиеся в земле крестьяне, а «люди весьма зажиточные», желающие получить «еще больше земель, еще лучшего качества» или получить «на новых местах землю для поселения даром». В речи М. Н. Островского переселенческое движение было представлено как «напрасное, бесцельное, насущными потребностями не вызываемое». Министр выразил обеспокоенность как размахом этого движения, так и тем, что «малейшая неловкая мера, даже одно неосторожное сообщение неточных сведений о правительственных предположениях, ложно понятые, превратно истолкованные могут вызвать ничем неудержимое брожение в крестьянском населении». Иными словами, правительственные верхи настоятельно рекомендовали экспертам не принимать поспешных решений по переселенческому вопросу. Поэтому неудивительно, что эта проблема в работе комиссии отошла на второй план, а в итоге вопрос остался нерешенным. Подробно излагая сведения, полученные переселенческой конторой, власть, очевидно, надеялась сдержать стремление крестьян к переселениям, показав, что их надежды не обоснованы.

«Сведущие люди» решили не делиться на подкомиссии, а «рассматривать оба вопроса по существу в полном составе». На первое место был выдвинут питейный вопрос, о котором в своей речи говорил управляющий Министерством финансов. Он отметил пагубные последствия неумеренного употребления крепких спиртных напитков и информировал экспертов о правилах, разработанных совещанием при Министерстве финансов. Не случайно публикация в «Правительственном вестнике» журналов заседаний Совещания для изыскания мер против неумеренного употребления народом крепких напитков была приурочена к открытию комиссии экспертов¹²¹. Переданные экс-

¹²¹ Правительственный вестник. 1881. № 212, 213.

пертам правила предусматривали сокращение числа питейных заведений, упорядочение продажи спиртных напитков и усиление контроля над виноторговлей. Обсудив правила, эксперты должны были вынести свое заключение до 1 ноября, когда наступало ежегодное время выдачи патентов на торговлю спиртными напитками.

После выступлений министры оставили «сведущих людей» определять порядок работы совещания и выбирать председателя. Эксперты приняли предложение кн. А. А. Щербатова полным составом обсудить оба вопроса, выяснив, кто из них лучше разбирается в поставленных проблемах, затем составить редакционные комиссии из специалистов, а их предложения снова рассмотреть всей комиссией. Начать решили с питейного вопроса, поскольку нужно было успеть решить к определенному сроку. В завершении первого заседания эксперты выбрали председателя — им стал кн. А. А. Щербатов, а его заместителем — председатель Псковской уездной земской управы Н. А. Ваганов.

В «Правительственном вестнике» регулярно публиковались официальные журналы заседаний, при этом в других газетах также появлялись сообщения о ходе занятий экспертов. Этим сообщениям эксперты решили не препятствовать, но ответственности за их достоверность не несли¹²². Последняя публикация журналов совещания (от 14 ноября) была помещена в «Правительственном вестнике» 1 декабря 1881 г.¹²³ Всего состоялось 42 заседания. Земства активно направляли в совещание свои предложения и ходатайства об организации торговли крепкими напитками, настаивая на участии в контроле над виноторговлей. Созданная внутри совещания редакционная комиссия подготовила проект изменений порядка питейной торговли, рассмотрев который эксперты пришли к выводу о создании комиссии из лиц, остающихся в Петербурге для окончательных редакционных изменений и наблюдения за печатанием. В Петербурге оставались Н. А. Ваганов, А. Н. Аксак, И. А. Арапов и гр. А. А. Бобринский¹²⁴.

27 ноября 1881 г. были напечатаны оттиски проекта¹²⁵. В апреле 1882 г. в заседание Соединенных департаментов Госсвета были приглашены 10 экспертов — 7 представителей мнения большинства

¹²² Правительственный вестник. 1881. № 221. 6 октября 1881 г. С. 2.

¹²³ Правительственный вестник. 1881. № 267. С. 1–2.

¹²⁴ Там же. С. 2.

¹²⁵ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 117. Труды Комиссии находятся в Д. 971.

и 4 — от меньшинства¹²⁶. Однако проект, представленный экспертами, утвержден не был. Госсовет передал питейный вопрос на дальнейшее обсуждение в уездные и губернские комиссии с участием местных экспертов, их заключения в 1883 г. были переданы в межведомственную комиссию при Министерстве финансов, а затем в Госсовет. 14 мая 1885 г. новые правила организации питейной торговли получили силу закона, ограничивали торговлю крепкими напитками и предоставляли земствам возможность контролировать продажу алкоголя.

В конце декабря 1881 г. МВД приступило к подготовке совещания по переселенческому вопросу. 25–29 декабря экспертам были направлены соответствующие приглашения за подписью министра внутренних дел. Сбор «сведущих людей» в Петербурге был намечен на 10 февраля. Часть экспертов ответила отказом, сославшись на состояние здоровья или занятость (кн. А. А. Щербатов, Ф. М. Уманец, С. В. Волконский, Ф. С. Иконников). Ф. К. Замойский и А. А. Островский отказались приехать, т. к. мало знакомы с переселенческим делом. Остальные ответили согласием¹²⁷.

Между тем земства, обнадеженные тем, что «комиссии представителей» работали в течение 1881 г., решили снова напомнить власти о необходимости расширения представительства. 16 февраля 1882 г. харьковский губернатор П. А. Грессер направил министру внутренних дел отношение, в котором информировал его о ходатайстве харьковского губернского земского собрания. В декабрьскую сессию 22 гласных представили записку «о желаемых отношениях земства ко вновь учреждаемым правительственным комиссиям с участием сведущих людей по всем вопросам, обсуждаемым этими комиссиями». На основании этой записки земство определило поручить губернской управе ходатайствовать перед правительством от имени собрания об изменении порядка выбора «сведущих людей» и «об установлении <...> таких оснований для выбора их, которые обеспечили бы возможность видеть в сведущих людях действительных представителей общества». П. А. Грессер предлагал оставить это ходатайство без внимания, т. к. ходатайства земства «должны относиться исключительно только к предметам, касающимся их местных хозяйственных польз и нужд»¹²⁸.

¹²⁶ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 163–165.

¹²⁷ Там же. Л. 115 — 115 об., 120–141, 150–153.

¹²⁸ Там же. Л. 154 — 155 об.

Совещания «сведущих людей» шли в течение февраля 1881 г. (один из Журналов Совещания датирован 27 февраля¹²⁹). 17 и 19 марта эксперты были представлены императору в Гатчинском дворце¹³⁰. Старейший из экспертов Е. С. Гордеенко принес благодарность от имени земства «за монаршее доверие, милостиво ему оказанное». Он подчеркнул, что до сих пор земство не было в полной мере привлечено к решению государственных вопросов, «в делах государственных оно оставалось чуждым», в то время как развитие земских учреждений требует «иного порядка и другого режима». Из его речи следовало, что новый «порядок» и «режим» земство получило в форме созыва «комиссий представителей» и поддерживает действия власти¹³¹.

«Сведущие люди» выработали несколько проектов правил о переселении: мнение большинства¹³², меньшинства (Н. А. Ваганова, Л. В. Вышеславцева, Н. А. Лисаневича, Е. Л. Маркова, Ф. Н. Никитина)¹³³ и гр. А. А. Бобринского (его критические замечания по проектам большинства и меньшинства и собственные предложения)¹³⁴. Некоторые эксперты высказали особое мнение по отдельным вопросам: И. А. Арапов, А. Д. Дашков и К. А. Рачинский — о содействии правительства переселениям¹³⁵, Е. С. Гордеенко — о причинах переселений и мерах по «ограничению надобности в этом переселении»¹³⁶, мнение большинства о необходимости отмены ст. 165 Положения о выкупе, дающей крестьянам право выкупать свои земельные участки и требовать их выдела в личную собственность (эксперты выразили опасение в том, что это приведет к разрушению общины). Несмотря на возникшие разногласия, совещание «сведущих людей» единогласно признало, что «крестьянское переселение представляет собою явление, вытекающее из самой сущности условий, в которых находится крестьянское население, что остановить эти переселения невозможно и что поэтому остается только их регулировать»¹³⁷. Совещание выделило два вида переселений: «совершаемое по собственной инициативе, на свой риск и страх» и «предпри-

¹²⁹ РГИА. Ф. 391. Оп. 1. Д. 4. Л. 130.

¹³⁰ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 157–160.

¹³¹ Там же. Л. 167 — 167 об.

¹³² РГИА. Ф. 391. Оп. 1. Д. 4. Л. 168–174.

¹³³ Там же. Л. 160 — 167 об.

¹³⁴ Там же. Л. 104 — 128 об.

¹³⁵ Там же. Л. 130–132.

¹³⁶ Там же. Л. 176–183.

¹³⁷ Там же. Л. 15.

нимаемое под особым покровительством и при содействии правительства»¹³⁸. Мнения экспертов разошлись по следующим вопросам¹³⁹:

1. О содействии правительства переселениям.

Часть экспертов полагала, что правительство содействует переселениям исключительно по своему усмотрению в виде благотворительности, так что этот аспект не подлежит законодательному регулированию. Несколько экспертов, наоборот, настаивали на том, что переселенцы имеют полное право на помощь со стороны правительства, поэтому необходимо установить точные критерии условий, разрешающих переселения и нормы льгот для переселенцев. Большинство Сопровождающих заняли компромиссную позицию: «определить порядок переселения с содействием правительства законом», но при этом не устанавливать обязательные нормы льгот.

2. О льготах переселенцам, «идущим на свой счет» (т. е. переселенцам «первого вида» — действовавшим по собственной инициативе).

Семь членов Сопровождающих выступили против льгот переселенцам; большинство высказались за освобождение их от всех казенных платежей на три года и от сборов за проезд по дорогам; гр. А. А. Бобринский предлагал предоставить «недостаточному» крестьянину-переселенцу право ходатайствовать о сложении недоимки, а обществу, где оставался участок переселенца, — некоторой части выкупной ссуды.

3. О гарантиях прочности «водворения» переселенцев на земли частных владельцев.

Гр. А. А. Бобринский считал недопустимым ограничивать права частных владельцев и требовать от них каких-либо гарантий. Остальные эксперты предлагали обязать частных владельцев продать переселенцам «снимаемую землю».

4. О правах переселенцев на землю.

Все эксперты, кроме гр. А. А. Бобринского, выступили за принцип неотчуждаемости наделных земель крестьян и приобретаемых ими при содействии правительства.

5. О степени регламентации процедуры переселений.

¹³⁸ РГИА. Ф. 391. Оп. 1. Д. 4. Л. 130.

¹³⁹ Свод разногласий, возникших при обсуждении переселенческого вопроса // РГИА. Ф. 391. Оп. 1. Д. 4. Л. 15 — 17 об.

Меньшинство экспертов находили, что разработанные Совещанием правила страдают избыточной регламентацией, в отдельных случаях стеснительной и непрактичной.

6. О руководстве переселениями.

Согласно проекту большинства, переселения должны находиться в ведении министра государственных имуществ, на местах ими будут заниматься Губернские по крестьянским делам присутствия и особенные уполномоченные МГИ. Проект меньшинства передавал «местное заведывание» земским управам и специальным агентам земских учреждений. гр. А. А. Бобринский предлагал оставить местные проблемы переселений в ведении губернаторов и предводителей дворянства.

7. О гласности проектируемого закона.

Большинство членов Совещания стояли за обнародование разработанных правил при соблюдении двух условий: сделать это осенью, по окончании посева озимых, и после проведения понижения выкупных платежей и отмены подушной подати. Гр. А. А. Бобринский не видел неотложной необходимости в издании закона о переселениях и предлагал сначала выявить свободные казенные земли и раздробить их на участки, т. е. подготовить для переселений. «Закон должен быть обнародован только тогда, когда правительство будет вполне готово к водворению переселенцев».

Как видно из этих предложений, «сведущие люди» (кроме гр. А. А. Бобринского) посмотрели на переселенческий вопрос «шире», чем Правительственная комиссия П. П. Семенова. По мнению «сведущих людей», наиболее нуждающиеся переселенцы могли рассчитывать на содействие правительства, остальным предлагалось полагаться на свои силы. Первую категорию переселенцев предполагалось расселять на казенных землях рядом с густонаселенными губерниями, остальным отводились дальние регионы — Сибирь, Средняя Азия и Закавказье. Правительству не следовало стеснять переселенцев в выборе места жительства, но при этом давать пособия на обустройство. По мнению «сведущих людей», денежная помощь не являлась поощрением и содействием переселению. При этом «сведущие люди» не поддержали предложение Комиссии П. П. Семенова о выделении материальной помощи переселенцам со стороны сельских обществ и земств, т. к. эта мера, по их мнению, противоречила одной из целей свободного переселения — поднять благосостояние обществ — и ставила возможность

переселения в зависимость от состава гласных¹⁴⁰. Проекты, разработанные экспертами, выходили за рамки, обозначенные при открытии Совещания. Гр. А. А. Бобринский справедливо отметил взаимосвязь готовности правительства пойти на решительные меры и судьбы закона о переселениях.

Печатные варианты проектов правил о переселении были препровождены в МВД¹⁴¹, но в мае 1882 г. министерство Н. П. Игнатьева закончилось, ему на смену пришел Д. А. Толстой. Неготовность правительства решить переселенческий вопрос проявилась в действиях нового министра. 13 августа 1882 г. он разослал губернаторам циркуляр, в котором сообщил о представлении Особым совещанием «сведущих людей» трех проектов правил о переселении и просил начальников губерний ответить на поднятые в них вопросы: о причине переселений, целесообразности правительственной помощи переселенцам, необходимости проектируемых мер, о том, «какого впечатления следует ожидать среди крестьян от издания закона, облегчающего переселения, есть ли достаточные поводы опасаться, что обнародование такого закона может вызвать усиленное брожение среди крестьян и повести к нарушению порядка, и каким путем могли бы быть устранены такие неблагоприятные последствия, если представляется основательным их опасаться»¹⁴².

Рассылка циркуляра явилась типичным административным приемом — новый министр отвергал принцип свободы переселений, но хотел при рассмотрении проектов опереться на мнение других администраторов, руководивших губерниями. Переписка Олонецкого губернатора с Земским отделом МВД показывает, что правительство не собиралось давать ход широкому обсуждению переселенческого вопроса. Олонецкий губернатор, очевидно, решил, что может продолжить совещания «сведущих людей» в своей губернии, и 4 сентября обратился в Земский отдел МВД с просьбой прислать ему еще один экземпляр материалов «комиссии представителей» по переселенческому вопросу. Земский отдел ответил, что количество экземпляров ограничено и выслать дополнительный не представляется возможным¹⁴³. Однако в Департамент сельской промышленности МГИ и харьковскому

¹⁴⁰ Кауфман А. А. Указ. соч. С. 25–26.

¹⁴¹ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 171.

¹⁴² РГИА. Ф. 391. Д. 4. Л. 14 — 14 об.

¹⁴³ Там же. Л. 280 — 281 об.

губернатору дополнительные экземпляры были предоставлены¹⁴⁴. Время «комиссий представителей» истекло, ему на смену пришел хорошо проверенный способ административного решения вопросов.

Дело затянулось, усеченный проект правил о переселении сначала рассматривался в совещании министров в присутствии Александра III, а затем комиссией под председательством В.К. Плеве. Лишь спустя семь лет был утвержден закон 13 июля 1889 г., фактически повторявший правила 10 июля 1881 г. Предложения «сведущих людей» учтены не были. Политические интересы взяли верх над экономической целесообразностью, а административный контроль — над деятельностью «комиссии представителей».

Вторая сессия «сведущих людей» стала заключительной в деятельности комиссий «представителей». Параллельно с ней Н.П. Игнатьев попытался реализовать идею созыва Земского собора, но потерпел неудачу. Еще в 1880 г. М.Т. Лорис-Меликов направил сенаторов ревизовать различные регионы страны, чтобы затем на основании собранных сведений приступить к их обсуждению с участием приглашенных экспертов и разработке реформ. Сенаторские ревизии состоялись, был собран обширный материал. 4 сентября 1881 г. Н.П. Игнатьев предложил образовать особую комиссию под председательством М.С. Каханова, ближайшего сотрудника М.Т. Лорис-Меликова. Кахановская комиссия, начавшая работу в ноябре 1881 г., должна была выработать проект преобразования местного управления. В ее деятельности также приняли участие 15 приглашенных экспертов. Работу над проектом комиссия завершила к 1884 г., подготовив «Положения об устройстве местного управления», которые были переданы в Особую комиссию. С.Н. Валк оценивал этот проект как «шаг вперед к буржуазному преобразованию земских учреждений». Комиссия предлагала понизить размер существовавшего тогда ценза и заменить его основу — «владение землею более широким принципом — владением любой недвижимостью, что давало избирательные права также буржуазии, владельцам промышленных предприятий и других хозяйственных заведений». Кроме того, Кахановская комиссия разработала проект образования всесословной волости, создание которой обсуждалось еще в 1870-х гг. Особая комиссия отвергла проекты Кахановской комиссии, предложив вместо всесословной волости создание участковой власти дворян над крестьянским

¹⁴⁴ Там же. Л. 282 — 285 об.

самоуправлением. Эти предложения нашли свое развитие в создании института земских начальников. 11 апреля 1885 г. Кахановская комиссия была закрыта, ее материалы переданы в Министерство внутренних дел¹⁴⁵. Один из экспертов Особой комиссии — А. Д. Пазухин, правитель канцелярии предводителя Алатырского уезда Симбирской губернии, в 1885 г. опубликовал сочинение «Современное состояние России и сословный вопрос», отстаивая идею сословности и дворянских привилегий. Это сочинение привлекло внимание нового министра внутренних дел Д. А. Толстого, поскольку изложенные в нем взгляды совпадали с его собственными. А. Д. Пазухин получил приглашение на должность правителя канцелярии министра внутренних дел и занялся подготовкой контрреформы местного управления — созданием института земских начальников.

Также в задачи Кахановской комиссии входило составление повестки дня Земского собора, созыв которого планировался Н. П. Игнатьевым на 6 мая 1882 г., к двухсотлетию со дня открытия первого Земского собора. Всего планировалось созвать от 3 до 4 тыс. человек: депутатов от российских сословий — дворянства, духовенства, купечества, крестьянства и ремесленников; представителей национальных окраин. Акцент предполагалось сделать на проблемах местного самоуправления. Земскому собору предстояло избрать экспертную комиссию из 30–40 человек, которая продолжила бы работу при Госсовете, занимаясь по указанию императора обсуждением отдельных государственных вопросов. Решения комиссии затем поступали бы в Государственный совет. Проект Н. П. Игнатьева в общих чертах развивал идеи «конституции Лорис-Меликова», но с оттенком российской самобытности.

Несмотря на то что Н. П. Игнатьев подготовил манифест о созыве собора, он не смог довести проект до обсуждения. Император осознал, что планы министра внутренних дел простираются гораздо дальше практического решения узких проблем «комиссиями представителей». В царствование Александра III попытки создания представительного учреждения больше не предпринимались.

Идея привлечения «сведущих людей» к решению важных государственных вопросов не раз возникала в российских правительственных

¹⁴⁵ Валк С. Н. Указ. соч. С. 943.

кругах начиная с XVI в. Обычная практика заключалась в предоставлении «сведущим людям» права экспертной оценки, при этом они оставались в стороне от законотворческого процесса. Нововведение, предложенное в царствование Александра II, состояло в предоставлении «комиссиям представителей» возможности погрузиться в законотворчество, став частью (институтом) системы государственного управления. Подобная практика была опробована в 1875 г. в валуевской комиссии по разработке правил найма рабочих и прислуги, а затем расширена в 1881–1882 гг. созданием комиссий (совещаний) по вопросам о понижении выкупных платежей, питейному и переселенческому.

Н. Х. Бунге в «Загробных заметках» отмечал, что привлечение «сведущих людей» к государственной деятельности в царствование Александра III потерпело неудачу. Идея Н. П. Игнатьева «имела некоторое основание, но способ осуществления ее был ошибочен», т. к. «комиссии представителей» не были включены в систему взаимосвязей между органами власти — министерствами и Государственным советом. «Никакой ясной и твердой программы ни в формальном отношении (т. е. относительно порядка составления проектов, внесения их в Государственный совет и рассмотрения), ни по существу (т. е. что должно войти в проект) установлено не было». А между тем, по мнению Н. Х. Бунге, «сведущие люди» могли бы принести существенную пользу: способствовать министерствам в разработке государственных вопросов и «помочь местными сведениями» Госсовету. Не со всей критикой в адрес совещаний «сведущих людей» можно согласиться. Порядок внесения проектов комиссий в Госсовет был определен еще в 1874 г. Порядок приглашения «представителей» на заседания Государственного совета сложился практическим путем весной 1881 г. Не хватало определенности в правилах разработки самих проектов, но при условии продолжения работы «комиссий представителей» этот недостаток мог быть исправлен¹⁴⁶. Скорее всего, на отрицательную оценку деятельности «комиссий представителей» со стороны Н. Х. Бунге повлияла именно неудача второй «сессии».

А. А. Корнилов, напротив, придавал деятельности «комиссий представителей» в начале 1880-х гг. большое значение: «Им были предложены на обсуждение не какие-нибудь пустые вопросы, а вопросы, которые действительно ставились тогдашнюю жизнью на очередь и имели

¹⁴⁶ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге // Судьбы России... С. 257.

весьма серьезное значение для широких народных масс»¹⁴⁷. Действительно, работа первой «сессии» совещаний «сведущих людей» осенью 1881 г. была весьма результативной. Предложения «представителей» были приняты властью, благодаря им понижение выкупных платежей охватило не только нечерноземные, но и черноземные губернии. Вторая «сессия» также пошла на расширение предложенного властью проекта и разрешения переселения всем нуждавшимся¹⁴⁸, но уже не имела такого успеха — не только из-за отставки Н. П. Игнатьева, но и потому, что предложенное ею решение экономического вопроса затрагивало политические аспекты. Оценка, данная А. А. Корниловым, также имеет объяснение. Комиссиям был придан «внешний парламентаризм», импонирующий «не избалованному политическими правами русскому человеку»¹⁴⁹. И все же эти учреждения оказались «осколками» конституционных проектов 1860–1880-х гг. Они не являлись широким представительством и не занимались всем кругом государственных проблем, а лишь тем, что было дозволено властью.

Значение «комиссий представителей» 1881–1882 гг. состоит в том, что приглашенные представители получили опыт реального участия в решении государственных дел, был опробован механизм действия центрального представительного учреждения в российской системе государственного управления. Недаром К. Д. Кавелин в январе 1882 г. отмечал, что русское общество «приучается самостоятельно мыслить»¹⁵⁰. В то же время кратковременная деятельность этих комиссий наглядно доказала, что самодержавная власть не совместима с представительными учреждениями и не намерена наделять их правом реального решения государственных проблем. Приглашенным представителям самодержец был согласен предоставить только право экспертной оценки разработанных в правительственных учреждениях законопроектов.

Тем не менее Н. Х. Бунге в политическом завещании включил комиссии экспертов в систему управления, назвав их в числе высших государственных учреждений¹⁵¹. Однако роль «сведущих людей» в государственном управлении виделась Н. Х. Бунге несколько иначе. В «Загробных заметках» он проектировал реорганизацию Госсовета

¹⁴⁷ Корнилов А. А. Курс истории России XIX в. С. 735.

¹⁴⁸ Зайончковский П. А. Российское самодержавие... С. 189.

¹⁴⁹ Чернуха В. Г. Проблема политической реформы... С. 187.

¹⁵⁰ Из писем К. Д. Кавелина к гр. Д. А. Милютину. 1882–1884 гг. ... С. 9.

¹⁵¹ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге... С. 257.

та посредством «введения в его состав ежегодно одного или двух лиц из дворян, принимающих ближайшее участие в земских учреждениях» и считал необходимым привлекать «из разных местностей экспертов для участия в суждениях Государственного совета, только по определенным специальным делам, с правом голоса, хотя бы в департаментах Государственного совета»¹⁵².

Система планирования стратегии развития страны нуждалась в модернизации, и дальнейшая практика привлечения «представителей» могла этому способствовать. Не случайно к этой идее правительственные верхи неоднократно возвращались в начале царствования Николая II, заявляя в 1903 г. о намерении создать Совет по делам народного хозяйства с участием представителей.

¹⁵² Там же. С. 258.

ГЛАВА 5

КОМИССИИ «НА ВРЕМЯ ОТСУТСТВИЯ ИМПЕРАТОРА ИЗ СТОЛИЦЫ» В СИСТЕМЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

§ 1. Учреждения, создававшиеся в XVI–XVIII вв. на время отсутствия монарха

В царствование Александра II активно действует еще один вид высших учреждений, носивших экстраординарный характер, — секретные комиссии на время отсутствия императора и наследника из столицы. Их деятельность во второй половине XIX в. явилась продолжением практики, складывавшейся на протяжении нескольких столетий. Создание подобных учреждений практиковалось самодержавной системой управления с момента ее институционализации. В.О. Ключевский обратил внимание на появление в середине XVI в. особых надворных комиссий, осуществлявших управление столицей во время отъездов царя в военные походы¹. Часть членов Боярской думы следовала за самодержцем, некоторые оставались в Москве и образовывали специальные боярские комиссии. Состав таких комиссий в этот период не был четко определен, в них входили от 4 до 11 человек — бояре, окольные, думные дворяне и дьяки. В некоторых случаях руководство комиссией возлагалось на главу православной церкви (во время похода на Казань в 1547 и 1548 гг. — на митрополита Макария), среди членов мог быть близкий родственник самодержца (в царствование Ивана IV — его двоюродный брат удельный князь Владимир Андреевич Старицкий)². Историк проследил деятельность надворных комиссий допетровского времени, назвав их «временной малой думой»³ или «временным правительством»⁴. Наиболее показательна работа надворной комиссии 1654 г. под началом патриарха Никона. Историк охарактеризовал временную комиссию как «посредницу между исполнительными учреждениями и государем с думой, бывшими в походе»: она принимала во дворце доклады приказов о текущих делах и получала указы царя,

¹ Ключевский В. О. Боярская дума древней Руси. М., 1902. С. 430–433.

² Там же. С. 430.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 431.

кроме того, на нее были возложены судебные функции⁵. Постепенно судебные дела стали превалировать, что послужило основанием для создания в царствование Федора Алексеевича нового учреждения — Разрядной палаты⁶.

К изучению этих специальных органов власти обращаются и современные историки, занимающиеся исследованием институтов самодержавной власти XVII в. В диссертации Г.В. Талиной предпринята попытка определить место «комиссий “на Москве”» в системе взаимоотношений органов государственной власти⁷. Исследователь отметила бюрократизацию как одну из тенденций их деятельности⁸.

Деятельность надворных комиссий в царствование Алексея Михайловича воссоздана в отдельной главе монографии современного исследователя П.В. Седова «Закат Московского царства»⁹. Основным источником стало их делопроизводство. По мнению историка, работа этих специальных органов носила не бюрократический характер, а строилась на основе исполнения государственных обязанностей как личных поручений. Важнейшей чертой надворных комиссий XVI–XVII вв. была традиционность: проявление «привычного взаимодействия царя и Думы», члены которой традиционно «готовили вопросы для царского решения и во всем спрашивали указания от царя»¹⁰.

Временные думские комиссии заседали, даже когда царь покидал дворец для службы в кремлевских соборах и монастырях¹¹. Состав комиссий варьировался в зависимости от продолжительности царских отлучек: чем продолжительнее, тем многочисленнее становились комиссии¹². Функции их были весьма разнообразны, они «занимались практически всеми делами управления»¹³: контроль над работой приказов, участие в дипломатических, финансовых, судебных, дворцовых

⁵ Там же. С. 432.

⁶ Там же. С. 434.

⁷ *Талина В.Г.* Государственная власть и системы регулирования социально-служебного положения представителей высшего общества России 40-х — 80-х гг. XVII в. ... С. 161–183.

⁸ Там же. С. 182.

⁹ *Седов П.В.* Закат Московского царства: Царский двор конца XVII в. С. 34–45.

¹⁰ Там же. С. 44–45.

¹¹ Там же. С. 34.

¹² Там же. С. 35.

¹³ Там же. С. 41.

и других делах (включая противопожарные меры), осуществление следственных и полицейских функций. Комиссии имели особое помещение во дворце и отвечали за его охрану¹⁴. Однако степень их самостоятельности, по мнению П. В. Седова, была чрезвычайно мала. Они «не могли принимать важные решения самостоятельно, без доклада царю», ведя с ним и сопровождавшими его членами думы постоянную переписку, согласовывая с монархом даже ежедневную «текучку». К тому же надворные комиссии были не единственным центром управления в Москве во время отсутствия царя в столице. В. О. Ключевский обратил внимание на то, что «многие дела из приказов шли прямо в думу мимо комиссии»¹⁵. П. В. Седов указал на особую роль судьи Разрядного приказа¹⁶.

Традиционные черты управления посредством создания надворных комиссий П. В. Седов увидел и в опричнине Ивана Грозного, и в учреждении Сената Петром I¹⁷. Действительно, созданию Сената предшествовала деятельность боярских комиссий во время отсутствия царя в столице.

В 1697–1698 гг. всей полнотой власти внутри России обладал боярин Ф. Ю. Ромодановский, получивший титул князя-кесаря. Впервые он был наделен особыми полномочиями во время Азовского похода 1695 г. В 1697 г. князь-кесарь возглавил особый совет из бояр, которому Петр I поручил управление страной. Кроме Ф. Ю. Ромодановского в этот совет входили дядя царя Л. К. Нарышкин, кн. П. И. Прозоровский, кн. Б. А. Голицын, Т. Н. Стрешнев. Покидая столицу в 1697 г., царь оставил распоряжение «во время своего отбытия с Москвы и вне государства, как на приклад в бытность свою в Голландии и в Англии, и в Вене, также и в другия отбытности править Москву, и всем боярем, и судьям прилежать до него, Ромодановскаго, и к нему съезжаться всем и советовать, когда он похочет. А другим образом определено было съезжаться на дворец в приказ Счетной, где сидел Никита Зотов, думной прежде бывшей дьяк, а потом думной дворянин, которой был учителем его величества писать»¹⁸.

¹⁴ Седов П. В. Закат Московского царства: Царский двор конца XVII в. С. 39.

¹⁵ Ключевский В. О. Указ. соч. С. 433.

¹⁶ Седов П. В. Указ. соч. С. 43.

¹⁷ Там же. С. 45.

¹⁸ Куракин Б. И. Гистория о Петре I и ближних к нему людях. 1682–1695 гг. // Русская старина. 1890. Т. 68. № 10. С. 259.

2 марта 1711 г., отправляясь в Прутский поход, Петр I именным указом учредил «для всегдашних наших в сих войнах отлучках» Правительствующий Сенат, «которому всяк и их указам да будет послушен, как нам самому»¹⁹. Следующие два именных указа определяли порядок деятельности нового учреждения. Первый, данный в тот же день, касался компетенции Сената, поручая ему «попечение о правосудии, о государственных доходах, торговли и других отраслей государственного хозяйства»²⁰. Второй, от 5 марта, устанавливал порядок делопроизводства²¹. Сенат прочно вошел в государственную структуру Российской империи, его компетенция менялась с течением времени, разрабатывались различные проекты по его преобразованию, но деятельность учреждения продолжалась до 22 ноября 1917 г., когда он был ликвидирован по Декрету № 1 о суде.

§ 2. Проблема «замещения» отсутствовавшего императора в первой половине XIX в.

Если деятельность особых комиссий на время «отсутствия монарха из столицы» в XVI–XVII вв. представлена в историографии, то подобная практика в XIX в. еще недостаточно исследована. Историю этих экстраординарных органов власти ученые рассматривали лишь в связи с решением других научных задач. В Российском государственном историческом архиве хранятся дела секретных комиссий на время отсутствия императора и наследника из столицы²². Листы использования свидетельствуют, что эти бумаги не обошли своим вниманием отечественные и зарубежные ученые. В. Г. Чернуха упомянула о Секретной комиссии 1867 г. в монографии о печати²³, историк была знакома с архивными делами, отмечая в листах использования, что документы привлекаются для аннотирования. Тем не менее в широкий научный оборот эти источники не были введены. Н. П. Ерошкин в рамках монографии о политических институтах самодержавия ограничился

¹⁹ ПСЗ. Собрание 1-е. Т. 4. № 2328. С. 642–643.

²⁰ Там же. № 2330. С. 643.

²¹ Там же. № 2331. С. 643–644.

²² РГИА. Ф. 1209. Оп. 1. Т. XVI; Ф. 1210. Оп. 1. Т. XVI.

²³ Чернуха В. Г. Правительственная политика в отношении печати. 60–70-е гг. XIX в. С. 164.

кратким перечислением направлений деятельности Комиссии, учрежденной в 1828 г. на время отсутствия Николая I²⁴. Предысторию создания Комиссии и некоторые направления ее деятельности, связанные с ролью кн. В. П. Кочубея, воссоздал в своей монографии П. Д. Николаенко²⁵. Более подробно деятельность таких комиссий в царствование Николая I и Александра II рассмотрел А. В. Ремнев, занимаясь исследованием роли монарха в российской системе управления²⁶. Однако его интересовал лишь один из аспектов существования комиссий — факт передачи самодержавной власти другому лицу или учреждению.

В начале XIX в. полномочиями на время отсутствия монарха был наделен вновь созданный орган центрального управления — Комитет министров. История создания и эволюция этого учреждения были реконструированы в работах Н. И. Зуева²⁷, рассмотревшего деятельность Комитета в первой половине XIX в., и А. В. Ремнева, сосредоточившегося на пореформенном периоде²⁸. Занимаясь исследованием процесса конституирования Комитета министров и постепенного определения сферы его полномочий, Н. И. Зуев отметил роль законодательных актов, определявших деятельность Комитета на время отсутствия Александра I, — Правил 4 сентября 1805 г., Правил 31 августа 1808 г. («Инструкции Комитету министров на время пребывания Александра I в Эрфурте»)²⁹, «Наказа Комитету министров на время продолжительного отсутствия Его императорского величества»³⁰, «Учреждения Комитета министров с особой властью по случаю высочайшего отбытия из столицы» 20 марта 1812 г.³¹ Эти акты наделяли Комитет министров чрезвычайными полномочиями. Особое место, по мнению историка, занимает «Наказ...», дававший учреждению «по существу императорские полномочия» — при чрезвычайных обстоятельствах власть Комитета министров могла превышать «соединенную власть

²⁴ *Ерошкин Н. П.* Указ. соч. С. 209, 265.

²⁵ *Николаенко П. Д.* Князь В. П. Кочубей — первый министр внутренних дел России. С. 662–663.

²⁶ *Ремнев А. В.* Самодержавное правительство... С. 340–350.

²⁷ *Зуев Н. И.* Комитет министров России в первой половине XIX в.

²⁸ *Ремнев А. В.* Самодержавное правительство...

²⁹ По мнению Н. И. Зуева, М. М. Сперанский не мог быть автором «Инструкции...», однако занимался составлением «Наказа...».

³⁰ Оригинал «Наказа...», хранящийся в ОР РНБ (Ф. 731. Д. 90), датирован 1808 г., однако Н. И. Зуев полагает, что он был подготовлен М. М. Сперанским в 1810 г.

³¹ *Зуев Н. И.* Указ. соч. С. 38–63.

Правительствующего Сената». Однако положения «Наказа...» остались лишь на бумаге³². Тем не менее Учреждение Комитета министров 20 марта 1812 г. давало ему полномочия верховного органа управления на время отсутствия императора, разрешая в экстренных случаях приводить свои решения в исполнение «именем его императорского величества, а не от имени Комитета»³³, но ограничивало их при обычных обстоятельствах необходимостью утверждать все распоряжения подписью монарха.

Заседания должны были проходить два раза в неделю по вторникам и пятницам с одиннадцати часов утра в зале Государственного совета³⁴. Комитет рассматривал всеподданнейшие доклады министров императору, ведал вопросами выдачи заграничных паспортов и документов, разрешавших въезд в Россию, обсуждал дела, подлежащие ведению отдельных министерств, по которым их руководители не могли принять самостоятельного решения. Учреждение 1812 г. добавило к компетенции Комитета награждение чиновников. К функциям учреждения относились дела «вышней полиции», т. е. охрана общественного порядка и безопасности³⁵.

В каждом заседании велся журнал, где выделялись три раздела: текущие дела, секретные и требующие высочайшего разрешения. Обязательно записывалось содержание секретных дел, при решении текущих дел отмечалось «только число статей, по части каждого министерства разрешенных», при этом в приложении давалось объяснение³⁶. Журналы и приложения к ним отсылались на подпись императору³⁷.

Время власти Комитет министров ощутил во время Отечественной войны 1812 г., когда на его членах лежала ответственность за принятие экстренных мер по охране столицы. В июле император был в действующей армии, и Комитет, не имевший сведений о передвижениях неприятеля, в заседании 12 июля принял решение «именем его императорского величества» объявить М. И. Кутузову, приглашенному в заседание,

³² Там же. С. 49.

³³ Комитет министров в царствование императора Александра I. Обзорение главнейших предметов обсуждения в Комитете министров в 1810–1812 гг. СПб., 1891. С. 10.

³⁴ Инструкция Комитету министров, данная на время пребывания Александра I в Эрфурте // ОР РНБ. Ф. 731. Д. 88. Л. 2 об. — 3.

³⁵ Комитет министров в царствование императора Александра I. С. 11.

³⁶ Инструкция Комитету министров, данная на время пребывания Александра I в Эрфурте... Л. 4 об. — 6 об.

³⁷ Там же. Л. 18 об.

«чтобы в случае настояния нужды в защите столицы, вне оной, принял он в свое распоряжение войска, какие для того здесь соберутся». Члены Комитета пребывали в растерянности, сомневаясь, нужно ли увеличить количество войск на подступах к Петербургу. В ходе заседания было решено не брать на себя такую ответственность, а сообщить о проблеме монарху³⁸. Осознавая свою причастность к верховной власти, члены Комитета, получив известие о совете в Филях и оставлении Москвы, сочли, что донесения главнокомандующего армиями М. И. Кутузова «не представляют той определительности и полного изображения причин, кои в делах столь величайшей важности необходимы, и что сие поставляет правительство в невозможность основать свои заключения». Поэтому в заседании 10 сентября Комитет указал Кутузову, «чтобы, во-первых, доставил он сюда протокол совета, в коем положено было оставить Москву неприятелю без всякой защиты, и, во-вторых, чтобы в будущее время всегда присылал он полные о всех мерах и действиях своих сведения». Это решение было записано в журнале Комитета и отправлено на подпись императору. Александру I пришлось лавировать между чиновниками, облеченными им особой властью, и главнокомандующим, отношения с которым и так были натянутыми. В этой ситуации император прибег к компромиссу: он препроводил журнал Комитета к Кутузову, но монаршая резолюция была не столь категорична: «чтобы доставляемые из армии сведения о военных действиях были подробнее прежних»³⁹.

Законодательные акты, издававшиеся на время отсутствия императора, постепенно вносили коррективы в порядок делопроизводства Комитета министров и его компетенцию, поскольку, с одной стороны, каждый раз возвращение императора в столицу сужало полномочия Комитета, а с другой — практика работы учреждения при отбытии монарха с течением времени требовала более точных указаний. Если статьи Правил 1805 г. весьма неопределенно говорят о функциях и порядке работы Комитета министров, то в каждом новом документе регламентация деятельности нового органа власти проступает все отчетливее, пока Учреждение 1812 г. не внесло окончательную определенность в его деятельность. Вместе с тем расширяется состав Комитета: с этого времени в него входят главы министерств, государственный контролер,

³⁸ Комитет министров в царствование императора Александра I. С. 86–87.

³⁹ Там же. С. 49.

председатели департаментов Государственного совета. Первоначально министры председательствовали по очереди, но с Учреждения 1812 г. председатель назначался императором.

В 1805–1815 гг., в период постоянных отлучек Александра I, вызванных непрекращающимися военными действиями, Комитет министров носил двойственный характер, соединяя функции экстраординарного и постоянного учреждения. В 1815 г. министр юстиции Д. П. Трошинский во всеподданнейшей записке так определил компетенцию Комитета министров: «Комитет министров есть сословие, представляющее во время высочайшего отсутствия вид блюстительной власти, приведшей в действие власть судебную и власть правительственную или исполнительную». Он «не иное производит, как управляет государством во время высочайшего отсутствия, следовательно, производит к окончанию и дела, требовавшие высочайшего взора». Государственный совет и Комитет министров «в действиях своих образуют единственно высочайшую особу, но только в двух различных качествах...»⁴⁰. В том же году министр финансов Д. А. Гурьев в записке «Об устройстве верховных правительств в России» отмечал, что широкие полномочия Комитета министров пересекались с компетенцией других высших органов, что «увеличивало неопределительность принадлежности дел между министерствами, Советом, Сенатом и им»⁴¹.

В связи с этим в окружении Александра I разрабатывались проекты о наделении полномочиями на время отсутствия императора других органов власти. В 1815 г. председатель Государственного совета и Комитета министров кн. Н. И. Салтыков в письме Александру I, указывая на беспорядки, происходящие «от того, что нет нигде главного средоточия для государственных дел» во время отлучек монарха, предложил вернуться к практике Петра I и предоставить широкие полномочия Сенату как «месту, служащему средоточием всех распоряжений правительства». Н. И. Салтыков разработал даже проект манифеста, в котором провозглашалась обязанность министров во время отсутствия императора вносить подведомственные им дела в Сенат. В том случае, если дела превышают компетенцию Сената, они направляются непосредственно императору. Манифест повторял слова высочайшего акта от 8 сентября 1802 г. «О правах и преимуществах Сената»:

⁴⁰ Министерская система в Российской империи... С. 80.

⁴¹ Сборник РИО. Т. 90. С. 62.

«Указы Сената исполняются всеми, как собственные Императорского Величества». В прилагавшемся к письму проекте рескрипта министру юстиции говорилось о коллегиальном рассмотрении дел в Сенате, приводившихся в исполнение «по большинству голосов»⁴². Исследователи справедливо отмечали, что этот проект не посягал на prerogatives самодержца⁴³, бывшего в глазах подданных олицетворением единства управления, а в его отсутствие эта «обязанность» временно перекладывалась на специальный орган власти в качестве административной меры.

Со второго десятилетия XIX в. Комитет министров прочно занимает свое место в самодержавной системе управления как высший центральный орган власти. В царствование Николая I значение Комитета министров падает, при этом растет число новых чрезвычайных органов власти — высших комитетов. Т. Г. Архипова разделила высшие комитеты, занимавшиеся вопросами управления во второй четверти XIX в., на шесть групп, в которые вошли учреждения по выработке общих мер укрепления государственного аппарата, по вопросам его реформирования, по проблемам отдельных отраслей управления, по сословному вопросу, по различным вопросам внутренней политики и внутриведомственные комитеты⁴⁴. Помимо этого, действовали Комитет 6 декабря 1826 г. и различные комитеты по управлению национальными окраинами. А. Е. Пресняков объяснял всплеск деятельности высших комитетов «усилением личного самодержавия Николая I»⁴⁵. Действительно, как бы ни изменялись число комитетов и их компетенция, контроль над ними находился в руках самодержца.

Некоторые комитеты создавались как своеобразные отделения высших органов власти при перемещениях императора по стране. Характерной чертой бюрократической системы самодержавия являлось следование учреждений за монархом во время его поездок, что позволяло императору контролировать деятельность государственного аппарата. В целях сокращения расходов по размещению чиновников министры и главноуправляющие набирали на месте новый штат

⁴² Письмо кн. Н. И. Салтыкова Государю без числа // Сборник исторических материалов, извлеченных из Архива СЕИВК. Вып. 7. СПб., 1895. С. 217–228.

⁴³ Цамутали А. Н. Проекты реформ после войны 1812–1813 гг. // Власть и реформы... С. 216.

⁴⁴ Архипова Т. Г. Указ. соч. С. 21–22.

⁴⁵ Цит. по: Ерошкин Н. П. Указ. соч. С. 206–207.

сотрудников. Так, летом 1826 г. во время коронации Николая I в Москве был учрежден временный комитет по принятию прошений под председательством кн. А. А. Голицына, составленный из москвичей. Комитет работал до осени, а затем был распущен, при этом все работавшие в нем получили награды и чины. Особенности его работы живописал в своих воспоминаниях Д. Н. Толстой, сотрудник временного комитета, продолживший службу уже в столичной Комиссии по принятию прошений⁴⁶.

Несмотря на обилие различных учреждений, число дел, подлежащих ведению Комитета министров, стремительно росло, что привело к передаче части его функций новым специальным органам власти, в т. ч. и на время отсутствия императора в столице. В царствование Николая I возрождается практика создания секретных комиссий с подобными полномочиями.

Н. П. Ерошкин, анализируя деятельность Комитета 6 декабря 1826 г., отметил, что комитет «занимался и некоторыми другими делами, часто не входившими в его компетенцию». В качестве примера он привел высочайшее распоряжение о создании секретной комиссии на время отъезда Николая I на театр Русско-турецкой войны. В комиссию вошли председатель Комитета 6 декабря гр. В. П. Кочубей и двое его членов — гр. П. А. Толстой, главнокомандующий в Петербурге и Кронштадте, и кн. А. Н. Голицын, глава Почтового департамента. В поле зрения Н. П. Ерошкина оказались также документы этой комиссии, хранящиеся в фондах РГИА⁴⁷ и частично опубликованные Н. К. Шильдером в биографическом сочинении о Николае I⁴⁸.

Идея учреждения этого экстраординарного органа возникла в Комитете 6 декабря 1826 г. в заседании 25 февраля 1827 г. при обсуждении вопроса о возможности наделения Сената чрезвычайными функциями в случае отъезда императора из страны. Часть членов Комитета, в том числе и его председатель кн. В. П. Кочубей, предложили ввести практику создания «Особого временного правительственного места». В итоге Комитет пришел к заключению о необходимости каждый раз в период отсутствия монарха учреждать «Временную Правительственную комиссию» и распускать ее с возвращением императора. Это

⁴⁶ Записки гр. Д. Н. Толстого // Русский архив. 1885. Т. II. С. 29.

⁴⁷ РГИА. Ф. 1167. (Т. XVI). Оп. 1. Д. 153.

⁴⁸ Шильдер Н. К. Император Николай I. СПб., 1903. Т. 2. Приложения. С. 534–538, 551–555.

предложение было одобрено Николаем I, поручившим Комитету составить проект учреждения «Временной Верховной Комиссии» на основаниях, указанных в собственноручной записке императора⁴⁹.

Члены Комитета 6 декабря не спешили с выполнением возложенного на них поручения, очевидно, полагая, что императору нет необходимости покидать страну, в которой внутренняя обстановка еще не стабилизировалась после восстания декабристов. Однако сам Николай I придавал большое значение созданию особой комиссии в преддверии надвигавшейся русско-турецкой войны. Восточный вопрос с середины XVIII в. оставался одним из самых важных направлений внешней политики Российской империи. Отношения с Османской империей представляли собой чередование военных действий и мирных договоров. В 1820-х гг. русско-турецкие отношения осложнились из-за нарастания освободительной борьбы балканских народов, находившихся под властью Турции. Николай I занял активную внешнеполитическую позицию, выступая как защитник православного населения.

Очередное обострение восточного вопроса наступило в декабре 1827 г., когда султан Махмуд II объявил об аннулировании Аккерманской конвенции, подтверждавшей русско-турецкую границу по Дунаю, автономию Дунайских княжеств и Сербии, влияние России в Молдавии и Валахии; султанский указ называл Россию врагом Османской империи. В ответ 26 апреля 1828 г. Россия объявила войну Турции.

Николай I намеревался отправиться на театр военных действий, очевидно, чтобы личным участием доказать свою состоятельность как монарха (что было важно для него, учитывая обстоятельства восшествия на престол). В этих условиях он вновь поднял вопрос о разработке принципов деятельности особой комиссии. Материалы, подготовленные членами Комитета 6 декабря, в настоящее время находятся в фондах РГИА: докладная записка гр. В. П. Кочубея⁵⁰ и проекты учреждения комиссии⁵¹. Эти документы были представлены императору 9 апреля 1828 г.

Во всеподданнейшем докладе председатель Комитета 6 декабря поставил вопрос, может ли учреждение, наделенное особыми полномочиями, действующее от имени императора, быть «сообразно

⁴⁹ Николаенко П. Д. Указ. соч. С. 662–663.

⁵⁰ РГИА. Ф. 1167. Т. XVI. Оп. 1. Д. 220.

⁵¹ Там же. Д. 153.

самодержавной власти»⁵² и ответил на него утвердительно. По мнению В. П. Кочубея, «самодержавному правительству такое распоряжение более свойственно быть может, нежели другому, ибо от самодержавной власти зависит всегда оное невозбранно <...> одним словом отменить»⁵³. В. П. Кочубей предлагал сохранить «то, к чему привыкли», т.е. возложить исполнение дел в отсутствие императора на Комитет министров, и лишь в случае чрезвычайных ситуаций вводить в действие специальную «верховную» комиссию⁵⁴.

В то же время была предпринята попытка конституировать временную Верховную комиссию, включив соответствующее положение в проект Учреждения Государственного совета, разработанный в течение 1827 г. в Комитете 6 декабря. Параграф 73 главы пятой «О канцелярии Государственного совета» устанавливал порядок деятельности Комиссии. Верховная комиссия учреждалась на время «чрезвычайного продолжительного отсутствия» императора в столице. В Комиссию вносились журнал Госсовета и рассмотренные его членами проекты законодательных актов. В свою очередь, Комиссия препровождала все документы монарху в порядке, обозначенном в специальном Наказе.

Наказ «Верховной комиссии», разработанный Комитетом 6 декабря, был представлен императору одновременно с докладной запиской В. П. Кочубея⁵⁵. Он состоял из одиннадцати пунктов. Одной из главных задач Комиссии было обеспечение общественной безопасности и порядка. В п. VIII Наказа перечислялись обстоятельства, угрожающие внутренней и внешней безопасности страны: бунты, голод и эпидемии, нападение неприятеля. В этих случаях Комиссия получала чрезвычайные полномочия, отдавая «все распоряжения, кои будут признаны необходимыми для соблюдения или восстановления порядка и тишины в государстве» от имени императора, доводя до сведения монарха предпринимаемые шаги⁵⁶. Компетенция Комиссии, обозначенная в п. V, совпадала с кругом дел, переданных в первом десятилетии XIX в. Комитету министров. В Наказе приводились случаи повседневной управленческой практики, в которых Комиссия была уполномочена действовать от имени императора: «обращать к исполнению» мнение Комиссии

⁵² Там же. Д. 220. Л. 3.

⁵³ Там же. Л. 3 об.

⁵⁴ Там же. Л. 5 — 6 об.

⁵⁵ РГИА. Ф. 1167. Т. XVI. Оп. 1. Д. 153. Л. 8 — 18 об.

⁵⁶ Шильдер Н. К. Указ. соч. С. 535–536.

прошений и Государственного совета по уголовным и «тяжебным» делам, не требующим издания именных указов, назначать чрезвычайные следствия, проводить служебные расследования, разрешать непредвиденные расходы, давать срочные отпуска чиновникам.

В п. V была сделана существенная оговорка, ограничивающая компетенцию Комиссии административной сферой: «все прочие дела, и в особенности проекты каких-либо новых законов, учреждений и уставов» она представляла «на усмотрение» монарха. Комиссия также представляла императору ведомости о решенных ею делах, где обосновывала свои действия.

Комиссия должна была ежедневно собираться в Зимнем дворце (п. IV). В нее поступали не только дела министерств и ведомств, но и все указы и повеления, исходящие от императора, а уже затем сообщались далее «по принадлежности» (п. VI). В заседания могли быть приглашены министры морской и финансов, а также управляющий военным министерством (п. IX). Все происходящее в заседаниях Комиссии фиксировалось в журналах: 1) дела, принимаемые к сведению, 2) дела, разрешаемые Комиссией самостоятельно, 3) дела, представляемые на высочайшее усмотрение, 4) дела по личным докладам министров (п. X). Делопроизводством Комиссии было поручено заниматься I Отделению СЕИВК (п. XI).

Покидая столицу, Николай I не стал наделять Комитет министров особыми полномочиями, решив передать все дела учрежденной 24 апреля 1828 г. чрезвычайной Комиссии. Проект Наказа был утвержден императором с небольшими изменениями⁵⁷. Он состоял уже из десяти пунктов, т. к. п. VIII о целях и задачах Комиссии вошел в рескрипт императора на имя членов Комиссии. Учреждение именовалось не «верховой», а «особенной» Комиссией. Помимо Зимнего дворца она могла собираться и в загородных резиденциях (п. IV). В п. IX вместо перечисления разных родов журналов осталось краткое упоминание о том, что комиссия составляет эти документы. Делопроизводственная связь Комиссии с монархом и другими учреждениями осуществлялась через I Отделение СЕИВК.

«Распоряжение императора Николая I по случаю отъезда к армии в Турецкую кампанию в 1828 г.» вводило в состав Комиссии члена императорской фамилии — вел. кн. Михаила Павловича и оговаривало,

⁵⁷ Шильдер Н. К. Указ. соч. С. 537–539.

что председательствовать в заседаниях будет старший из присутствующих. Ее деятельность держалась в строгом секрете, подданные российского императора не должны были знать, что внутренними делами государства занимается в этот момент не лично самодержец, а его «заместители»⁵⁸.

«Особенная Комиссия» действовала полгода — с 24 апреля 1828 г. по 1829 г., пока монарх находился в действующей армии. Николай I оставил Комиссии распоряжение о мерах, которые необходимо предпринять при получении известия о его кончине. Он со всей серьезностью относился к предстоящим боевым действиям, не исключая возможности своей гибели, так что проект высочайшего рескрипта был составлен заранее Комитетом 6 декабря и подан императору 20 февраля 1828 г. Первоначально документ представлял собой дополнительную статью к Наказу⁵⁹. Своеобразная инструкция секретной Комиссии должна была обеспечить сохранение спокойствия среди подданных императора в чрезвычайных обстоятельствах. На Комиссию возлагалась обязанность проверить достоверность сведений о кончине императора, сообщить об этом вел. кн. Михаилу Павловичу, назначенному «правителем» (регентом) до совершеннолетия наследника вел. кн. Александра Николаевича Манифестом 28 января 1826 г. В случае отсутствия вел. кн. Михаила Павловича до его возвращения в столицу Комиссия была уполномочена «заведовать всеми делами управления» от имени нового монарха. Распоряжение, подписанное 24 апреля 1828 г., должно было предотвратить ситуацию междоусобия, подобную той, что возникла после кончины Александра I⁶⁰. Кроме того, Николай I оставил письмо своему старшему брату вел. кн. Константину Павловичу, поручая ему в случае своей кончины заботу о жене и детях⁶¹.

По завершении работы Комиссия представила «Реестр бумагам, решенным и принятым к сведению» и «Реестр журналам». Через Комиссию за полгода ее работы прошло 4458 документов (как входящих, так и исходящих)⁶². Ее члены ответственно выполняли возложенную на них обязанность охраны общественного порядка. П.Д. Николаенко подробно рассмотрел инициированное этим учреждением расследование

⁵⁸ Там же. С. 534.

⁵⁹ РГИА. Ф. 1167. Т. XVI. Оп. 1. Д. 153. Л. 19 — 22 об.

⁶⁰ Шильдер Н.К. Указ. соч. С. 535.

⁶¹ Там же. С. 119–120.

⁶² Там же. С. 555.

дела об издании фривольной поэмы «Гавриилиада», авторство которой приписывалось А. С. Пушкину⁶³. Однако сама Комиссия, отчитываясь во всеподданнейшем докладе о своей работе, не отметила случаев нарушения спокойствия. При этом ее члены высказали свое мнение о проводившихся мероприятиях внутренней политики и финансовом положении. По условиям Адрианопольского мира Россия получила значительные территориальные приращения, но военные действия негативно отразились на внутреннем положении государства, еще окончательно не восстановившего свои силы после Отечественной войны 1812 г. Кроме того, в 1826–1828 гг. Россия вела войну с Персией. Ведение войны требовало новых рекрутских наборов, увеличения расходов, а значит, роста налогового бремени. В этой ситуации любые экстренные меры могли привести к народному возмущению. Об этом очень осторожно говорилось во всеподданнейшем докладе Комиссии. Комиссия полагала, что, во-первых, необходимо сдерживать рвение Св. Синода в преследовании раскольников, чтобы не спровоцировать волнения. Во-вторых, члены Комиссии высказали озабоченность введением новых прямых налогов, вызванных возможным продолжением войны с Турцией, предложив в качестве альтернативы косвенные налоги или сокращение расходов. Они также обратили внимание на негативные последствия реквизиций, к которым правительство вновь прибегло после 1812 г.⁶⁴

Несмотря на то что опыт деятельности первой секретной комиссии на время отсутствия императора оказался успешным, Николай I не спешил повторить его. Летом 1840 г., уехав в Эмс вместе с императрицей, он не стал прибегать к учреждению новой секретной комиссии. Однако во время отсутствия императора черноземные губернии России были поражены неурожаем. Возглавлявший Комитет министров и Государственный совет кн. И. В. Васильчиков считал эти обстоятельства чрезвычайными и под свою ответственность созвал экстренное заседание Комитета. Несмотря на то что он сразу же сообщил об этом императору, его действия были расценены монархом как превышение полномочий⁶⁵.

⁶³ Николаенко П. Д. Указ. соч. С. 664–665.

⁶⁴ Шильдер Н. К. Указ. соч. С. 551–555.

⁶⁵ Корф М. А. Из записок барона (впоследствии графа) М. А. Корфа // Русская старина. Т. 93. Август. С. 292–293.

В 1841 г., уезжая на маневры в Ковно и Варшаву, Николай I неожиданно объявил Комитету министров высочайшим рескриптом, что «решение по его делам в высочайшем отсутствии поручается наследнику». При этом издание именных указов оставалось прерогативой императора. Содержание рескрипта широко не разглашалось, поскольку порядок утверждения положения Комитета министров не претерпел значительных изменений: под каждой статьей журнала Комитета цесаревич ставил первую букву своего имени вместо особой подписи Николая I.

Убедившись, что наследник справляется с текущими делами управления, Николай I затем снова прибег к этой практике в 1842, 1843, 1845–1846, 1849 гг. В мае 1844 г. кн. И. В. Васильчиков сообщил главноуправляющему II Отделения СЕИВК Д. Н. Блудову распоряжение Николая I во время его отъезда «в непредвиденных случаях» обращаться «по примеру прошлого года» к наследнику «для получения разрешений»⁶⁶. В апреле 1845 г. статс-секретарь А. С. Танеев сообщил Д. Н. Блудову, что с 25 апреля «никаких других бумаг», кроме тех, что «во время высочайшего отсутствия доставляются» императору, не представлять «по случаю предстоящего отъезда», но обращаться по делам ведомства «по примеру прошлых лет» к наследнику «для получения разрешений»⁶⁷. Вел. кн. Александр Николаевич принимал всеподданнейшие доклады у главноуправляющего II Отделением, решая кадровые вопросы: о назначении П. И. Дегая и К. Г. Репинского временно управляющими II Отделением СЕИВК на время отпуска и отъезда М. А. Балугьянского⁶⁸. В сентябре Николай I снова распорядился во время его отъезда обращаться к наследнику по всем делам, кроме «по новым сверх сметным расходам, кроме самых нетерпящих отлагательства случаев, по займам, наградам, назначениям и перемещениям лиц, по указам определяемым, по новым законам и постановлениям». Еженедельно императору отправлялись краткие ведомости решенным делам⁶⁹. В ноябре–декабре 1845 г., во время отсутствия императора, вел. кн. Александр Николаевич занимался «управлением

⁶⁶ О порядке представления государю императору дел во время отсутствия Его величества из С.-Петербурга // РГИА. Ф. 1250. Оп. 1. (Бумаги, оставшиеся после смерти гр. Д. Н. Блудова). Д. 19. Л. 1.

⁶⁷ Там же. Л. 2 — 2 об.

⁶⁸ Там же. Л. 3 — 4 об.

⁶⁹ Там же. Л. 5 — 5 об.

текущих дел». Ему пришлось «понуждать» прибалтийских немцев (барона Фитингофа) исполнить указ Синода и высочайшую волю и устроить в имении на мызе Мариенбург подвижную церковь (от чего Фитингоф всячески отговаривался)⁷⁰. Такой же порядок сохранялся в 1846 г.⁷¹ Наследник занимался делами Рекрутского комитета, побегами рекрутов-евреев в Волынской губернии⁷². В 1849 г. на время отсутствия императора решение дел также было поручено наследнику⁷³, а после его отъезда (вместе с Николаем I цесаревич прибыл в Варшаву на встречу с главами германских государств) — очередной секретной комиссии⁷⁴. В нее вошли министр императорского двора П. М. Волконский, председатель Государственного совета и Комитета министров А. И. Чернышев, председатель Департамента законов Государственного совета Д. Н. Блудов⁷⁵. Эта же Комиссия продолжила работу в следующем, 1850 г., когда с 23 августа по ноябрь 1850 г. Николай I и вел. кн. Александр Николаевич находились в западных губерниях, посещали Варшаву⁷⁶.

А. В. Ремнев в своем исследовании отметил практику привлечения наследника престола к управлению во время отсутствия императора как беспрецедентный случай «временной передачи самодержавной власти другому лицу, что не было предусмотрено российским законодательством»⁷⁷. Однако наследнику передавались не все prerogatives императора, он должен был отчитываться перед ним о принятых решениях. Более точной представляется оценка М. А. Корфа, назвавшего эпизод привлечения наследника к управлению в 1841 г. примером «соцарствия» и полагавшего, что таким образом наследник престола проходил управленческую практику⁷⁸. Возможно, в этом крылась причина отказа Николая I от учреждения особой комиссии на тот период, когда наследник оставался в столице.

⁷⁰ Толстой Д. Н. Прибалтийский край. Из дневника русского чиновника (1845–1846)... С. 98.

⁷¹ РГИА. Ф. 1250. Оп. 1. Д. 19. Л. 6.

⁷² Там же. Л. 7–8.

⁷³ Там же. Л. 10–11.

⁷⁴ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2–1865. Л. 198.

⁷⁵ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 343.

⁷⁶ РГИА. Ф. 1209. (Т. XVI). Оп. 1.

⁷⁷ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 342–343.

⁷⁸ Корф М. А. Из записок барона (впоследствии графа) М. А. Корфа // Русская старина. Т. 93. Сентябрь. С. 498–499.

§ 3. Комиссии «на время отсутствия императора из столицы» в царствование Александра II

В 1855–1881 гг. создание специальных органов на время отлучек императора прочно входит в управленческую практику российского самодержавия, расширяется и формализуется их делопроизводство. Изучение делопроизводственных документов комиссий дает возможность представить объем и содержание дел, требовавших непосредственного участия императора. Кроме того, секретным комиссиям приходилось заниматься обсуждением вопросов, имевших первостепенное влияние на внутреннюю политику государства.

В источниках выявлено упоминание, описание деятельности и делопроизводство шести секретных комиссий «на время отсутствия императора из столицы», действовавших с 1857 по 1877 г.:

1. С 9 июня по 14 октября 1857 г.⁷⁹

Александр II и Мария Александровна предприняли поездку в Дармштадт, Киссинген и Вильбад. 25 июля император вернулся в Россию, чтобы принять участие в Красносельских маневрах и присутствовать на бракосочетании вел. кн. Михаила Николаевича с принцессой Цецилией Баденской (в православии вел. кн. Александрой Федоровной). Затем 19 августа Александр II снова выехал в Дармштадт. 13 сентября в Штутгарте состоялось его свидание с французским императором Наполеоном III⁸⁰. Все это время действовала Особая секретная комиссия под председательством вел. кн. Константина Николаевича, назначенного регентом до совершеннолетия старшего сына Александра II — вел. кн. Николая Александровича; поэтому комиссия именовалась «регентской» (*La commission de régence*). Кроме вел. кн. Константина Николаевича в нее входили еще три человека: Д. Н. Блудов, занявший должность председателя Государственного совета и Комитета министров, кн. А. Ф. Орлов и военный министр Н. О. Сухозанет.

2. С 6 августа по 18 октября 1861 г.

Александр II предпринял поездку на Кавказ и в Крым. В столице также отсутствовали его братья вел. кн. Константин Николаевич

⁷⁹ Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1857.

⁸⁰ *Татищев С. С.* Александр II: Его жизнь и царствование. Иллюстрированная история. М., 2010. С. 99–102.

и Николай Николаевич, поэтому председательство в Комиссии было возложено на младшего брата — вел. кн. Михаила Николаевича.

В Комиссию вошли министр внутренних дел П. А. Валуев, генерал-майор свиты гр. П. А. Шувалов, военный министр Д. А. Милютин, начальник штаба Гвардейского корпуса генерал-адъютант Э. Т. Баранов, министр народного просвещения гр. Е. В. Путятин. Деятельность этой комиссии нашла отражение в дневнике П. А. Валуева⁸¹ и воспоминаниях Д. А. Милютина⁸². Поначалу предполагалось, что заседания будут иметь вид «неофициальных консультаций» вел. кн. Михаила Николаевича, имевшего небольшой управленческий опыт, с сановниками, пользовавшимися доверием императора, собиравшимися в покоях великого князя в Зимнем дворце. Д. А. Милютин вспоминал, что «не было ни протоколов, ни других формальностей. Часто, после совещания великий князь приглашал нас в соседние покои, и там за чашкой чая и сигарой продолжалась непринужденная беседа»⁸³. П. А. Валуев отмечал, что «предметом ведения» экстраординарного учреждения «должны были быть исключительно дела политического свойства и Совету усваивалось по преимуществу совещательное значение. О результате его совещаний начальник III Отделения и жандармского штаба должен был извещать шефа жандармов»⁸⁴. Очевидно, поэтому П. А. Валуев называл Комиссию «Временное правительство» (*Gouvernement provisoire*) и «Негласный высший совет».

Однако в начале сентября ситуация в Петербурге обострилась. В столицу на учебу после каникул вернулись студенты, которые провели все лето в деревне и наблюдали за тем, как идет крестьянская реформа. Многие из них были недовольны правительственной политикой. Это недовольство усилилось, когда по возвращении в Петербург студенты были ознакомлены с правилами, опубликованными Министерством народного просвещения, запрещавшими сходки и отменявшими освобождение от платы за обучение для неимущих студентов⁸⁵. Нача-

⁸¹ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 106–120.

⁸² Милютин Д. А. Воспоминания генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1860–1862. С. 153–170.

⁸³ Там же. С. 154.

⁸⁴ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 319–320.

⁸⁵ Милютин Д. А. Воспоминания генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1860–1862. С. 157.

лись студенческие беспорядки. «Негласному совету» пришлось принимать меры и решать вопрос, как поступить с зачинщиками. Комиссия находилась в растерянности. В начале октября состав «Негласного совета» был усилен генералом М. Н. Муравьевым, генерал-адъютантом К. В. Чевкиным, министром иностранных дел кн. М. А. Горчаковым, петербургским генерал-губернатором П. Н. Игнатьевым и командиром гвардейского корпуса генералом Н. Ф. Плаутиным. Для общества деятельность Комиссии не была тайной, и ее неспособность стабилизировать ситуацию вызывала нарекания. Н. А. Милютин отмечал отсутствие у «Временного правительства» «способности осуществить последовательную рациональную программу»⁸⁶.

Н. А. Милютин преувеличивал компетенцию Комиссии на время отсутствия, не являвшейся правительством в полном смысле этого слова. Однако выводы из сложившегося положения П. А. Валуев сделал. В это же время он направил Александру II две всеподданнейшие записки, намечавшие широкую программу правительственных мероприятий, в том числе и по созданию Правительственного кабинета. Перед возвращением Александра II П. А. Валуев попытался сплотить членов Комиссии и согласовать их позиции для будущего доклада монарху. Министр внутренних дел записал в дневнике 11 октября 1861 г.: «Переворот или поворот необходим»⁸⁷. Но уже 15 октября он с горечью отмечает разногласие среди членов Комиссии: «Мало надежды на успех. Кн. Горчаков в тумане. Шувалов бьет на личности, чтобы очистить себе место. Милютин преимущественно отрицает как возможность следовать прежним курсом, так и возможность пролагать новые»⁸⁸. Попытка превращения Комиссии на время отсутствия императора в объединенное министерство не удалась.

3. С 26 мая по 27 октября 1864 г.⁸⁹

Это была вторая заграничная продолжительная поездка Александра II. Он сопровождал на воды императрицу (в Киссинген и Швальбах), месяц провел в России (с 10 июля по 22 августа) и снова присоединился к Марии Александровне в Дармштадте⁹⁰.

⁸⁶ Джанишев Г. А. Эпоха Великих реформ. СПб., 1905. С. 414.

⁸⁷ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 119.

⁸⁸ Там же. С. 120.

⁸⁹ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1864.

⁹⁰ Татищев С. С. Указ. соч. С. 203–206.

В Комиссию вошли кн. П. П. Гагарин, занявший в 1864 г. пост председателя Комитета министров, министр императорского двора гр. В. Ф. Адлерберг, гр. В. Н. Панин, сменивший Д. Н. Блудова на посту главноуправляющего II Отделения СЕИВК, военный министр Д. А. Милютин, министр внутренних дел П. А. Валуев. Деятельность Комиссии на время отсутствия в этот раз была более формализована. Дело о ее заседаниях сохранилось в фонде Канцелярии МВД⁹¹, документы на имя кн. П. П. Гагарина — в его бумагах⁹². П. А. Валуев отмечал: «Впоследствии таким Советам предоставлялось право решать известные дела высочайшим именем и о его совещаниях представлялись государю председательствовавшим в нем вел. князем и заведовавшим его делопроизводством государственным секретарем особые мемории»⁹³. Более подробно охарактеризовал ее положение в системе управления министр народного просвещения А. В. Головнин в письме своему однокашнику по Царскосельскому лицей барону А. П. Николаи. «Ты удивляешься учреждению и составу Правительственной Комиссии, управлявшей империею во время отсутствия Государя, и говоришь, что ничего не знал о ее существовании, и спрашиваешь, какие были права ее. Еще более удивишься, когда узнаешь комическую сторону этого учреждения. О существовании было известно официально только председателю ее, членам и докладчику, т. е. Буткову [В. П. Бутков был в то время государственным секретарем. — И. Б.] и двум министрам: финансов и морскому, которым было поручено, по соглашению с Бутковым, составить расписание дел из ведомств, следующих ко внесению в Комиссию. Затем прочим министрам об учреждении Комиссии не было сообщено, но было приказано бумаги ко всеподданнейшему докладу в пакетах на имя Государя посылать статс-секретарю [личному секретарю императора. — И. Б.] Танееву, а Танееву приказано передавать Буткову, который распечатывал, докладывал Комиссии и объявлял Танееву высочайшие по ним повеления, а Танеев от себя сообщал высочайшие повеления министрам. При этом дела шли споро, Комиссия собиралась в Зале Государственного совета по понедельникам и пятницам, и мне случалось, в бытность Государя в Дармштадте,

⁹¹ Дело о заседаниях Комиссии, учрежденной на время отсутствия Государя Императора // РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 68.

⁹² РГИА. Ф. 1250. Оп. 1 (Бумаги умерших председателей и членов Госсовета). Д. 21. Л. 5 — 5 об.

⁹³ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 320.

посылать бумаги Танееву в четверг и в субботу, т.е. через день, получать от него ответ, что Государь изволил рассматривать их и приказал то и то. Прав Комиссии я не знаю, но ты видел, что в некоторых случаях Бутков, минуя Танеева, объявлял высочайшие повеления. Комиссия эта, неизвестная министрам, была известна всему городу и как секретное правительство, официально не объявленное, но требования коего исполнялись беспрекословно <...>. В. П. Бутков «бегал по комнатам Государственного совета и с цинизмом кричал: “Я закатил такое высочайшее повеление!” Лорд Непир, знавший дела наши лучше нас самих, называл Комиссию “the junta” [хунта. — И. Б.]»⁹⁴.

После возвращения Александр II на заседании Совета министров 5 ноября 1864 г. обратился к министрам с речью, в которой упрекал их в отсутствии единства действий в административных делах⁹⁵. Однако министры сделали вид, что не поняли монаршего выговора. «Выходя из кабинета, все спрашивали: до кого должно относиться то, что мы слышали? Никто не узнавал себя в картине»⁹⁶. Разочаровавшись в возможности Комиссии стать полноправным правительством, П. А. Валуев с тех пор называл подобные учреждения «регентством» по аналогии с Комиссией 1857 г.

4. С 6 апреля по 12 мая 1865 г.⁹⁷

Вся царская семья была вынуждена отправиться в Ниццу в связи с тревожными известиями об ухудшении состояния здоровья цесаревича Николая Александровича. Заседания Комиссии также отражены в дневнике П. А. Валуева. Особенностью этой Комиссии стало создание внутри нее еще одного экстраординарного учреждения — Секретной комиссии по вопросу о присяге наследнику престола. В состав Комиссии, помимо прежних членов, был введен вел. кн. Николай Николаевич.

5. С 17 мая по 15 июня 1867 г.⁹⁸

Комиссия работала в прежнем составе. Александр II посетил Парижскую всемирную выставку. 25 мая 1867 г. Антоном Березовским

⁹⁴ Письмо А. В. Головнина бар. А. П. Николаи 16 ноября 1864 г. // РГИА. Ф. 851. Оп. 1. Д. 11. Л. 46–48.

⁹⁵ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 299. Запись 5 ноября 1864 г.; Письмо А. В. Головнина бар. А. П. Николаи 16 ноября 1864 г. ... Л. 48.

⁹⁶ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 299.

⁹⁷ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1865.

⁹⁸ Там же. Д. 1–1867.

было совершено очередное покушение на императора, но в делах Комиссии это не нашло отражения.

6. С 21 мая по 10 декабря 1877 г.⁹⁹

Александр II находился в действующей армии. Так же как его отец в 1828 г., он счел участие в русско-турецкой войне своей личной обязанностью, отправившись на фронт вместе с сыновьями. Из прежнего состава Комиссии остался П. А. Валуев, ставший министром государственных имуществ, к нему присоединились сменивший его на посту министра внутренних дел А. Е. Тимашев, председатель Комитета министров П. Н. Игнатьев, гр. Ф. Е. Гейден, исполнявший обязанности военного министра во время пребывания Д. А. Милютина в действующей армии.

Коллизии, связанные с работой этой Комиссии, описал в дневнике А. А. Половцев. Порядок ее работы был тот же, что и у комиссий 1864–1867 гг. «В совет вносятся все дела, требующие высочайшего утверждения без собственноручной подписи государя; таких дел еженедельно от 150 до 200. Им составляется общий реестр, который и посылается в главную квартиру. Реестр этот осязательно доказывает бесполезность внесения таких дел на высочайшее усмотрение. Все учреждения этого совета довольно любопытны — два министра в нем присутствуют, а остальные призываются, как школьники, для дачи объяснений. <...> Самое существование совета есть тайна; делопроизводителем в нем государственный секретарь Сольский, который решение совета сообщает управляющему отделением собственной канцелярии для объявления в форме высочайших повелений»¹⁰⁰.

В первое десятилетие царствования Александра II секретные комиссии учреждались всякий раз на время его отсутствия, в следующее десятилетие император не прибегал к их созданию, несмотря на то что с 1868 по 1875 г. он неоднократно покидал Россию. Очевидно, нестабильное внутреннее положение периода активного реформаторства вынуждало его прибегать к созданию экстраординарного органа власти на время отлучек. В начале 1870-х гг. император обретает уверенность в своих силах, волнения, вызванные отменой крепостного права, и оппозиционные выступления дворянства идут

⁹⁹ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–6–1877.

¹⁰⁰ Цит. по: Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 348.

на спад, поэтому отсутствие монарха уже не требовало создания экстраординарного учреждения, к тому же он использует тот же способ приобщения наследника к управленческой практике, что и его отец, поручая в свое отсутствие вел. кн. Александру Александровичу прием докладов и решение текущих дел, не затрагивавших прерогативы монарха¹⁰¹. Однако Русско-турецкая война 1877–1878 гг., в которой почти все мужчины императорской фамилии приняли участие, вновь вызвала к жизни чрезвычайную комиссию. Впервые монарх оставлял страну на столь продолжительное время. К тому же военные действия на русско-турецком фронте разворачивались на фоне политического кризиса внутри Российской империи, так что император видел выход в жесткой централизации всего механизма управления.

В архивных фондах не обнаружены дела более поздних комиссий; это позволяет предположить, что после 1878 г. они не учреждались.

В царствование Александра III секретные чрезвычайные комиссии на время отсутствия не создавались. Это было связано, с одной стороны, с нежеланием императора выпускать из своих рук дела высшего управления и его уверенностью в стабильном внутривнутриполитическом положении, а с другой стороны — с реформированием СЕИВК и усилением роли I Отделения как личной канцелярии монарха. В. С. Кривенко полагал, что император отказался от секретаря из-за боязни превращения последнего во временщика, что при самодержавии обусловлено «силою вещей», т. е. самой формой правления. Александр III добровольно взял на себя функции секретариата, в т. ч. разбор бумаг, их передачу через камердинера фельдъегерю для отправки по назначению. В. С. Кривенко отмечал «неудобство такой системы», особо проявлявшееся при «долговременных отсутствиях императора из Петербурга», т. к. не к кому было обратиться «за справками по докладом»¹⁰². Лишь в связи с тяжелой болезнью Александра III у его приближенных в начале октября 1894 г. возникла идея «организовать нечто вроде регентства», однако она так и не была воплощена¹⁰³.

¹⁰¹ Чернуха В. Г. Александр III // Александр Третий. Воспоминания. Дневники. Письма. С. 21.

¹⁰² Кривенко В. С. В Министерстве двора. С. 234.

¹⁰³ Там же. С. 236.

§ 4. Делопроизводственная практика Комиссий «на время отсутствия императора из столицы» в 1857–1878 гг.

Делопроизводственная документация секретных комиссий после их роспуска поступала в архив Госсовета. Бумаги комиссий представляют собой черновые журналы (ведомости), проекты всеподданнейших докладов и высочайших повелений, наказов, реестров документов, записок и писем.

По установленному еще в начале XIX в. порядку члены каждой секретной комиссии до начала ее работы получали высочайший рескрипт и наказ. Список с Наказа сохранился в деле Комиссии 1867 г.¹⁰⁴ Его пункты практически дословно повторяли положения Наказа 1828 г.¹⁰⁵ Изменения коснулись лишь п. II, относящегося к порядку внесения дел в Комиссию. В 1867 г. среди ведомств, направляющих бумаги в секретную комиссию, появляются Главный комитет об устройстве сельского состояния и Кавказский комитет¹⁰⁶. Очевидно, текст наказа был одинаков для всех комиссий — из реестров бумаг следует, что дела предшествующих комиссий изучались сотрудниками I Отделения СЕИВК. и могли служить в качестве образца.

В высочайшем рескрипте на имя членов Комиссии назывался председатель — один из братьев императора — вел. кн. Константин Николаевич, Николай Николаевич или Михаил Николаевич. Заседания проходили два раза в неделю: в 1857 г. по вторникам и четвергам в Зимнем дворце, в зале заседаний Комитета министров, после него (иногда в Стрельне); в 1864 г. по понедельникам и пятницам в зале Общего собрания Государственного совета в 12 часов дня или в 1 час пополудни; в 1867 г. по вторникам и пятницам в половине четвертого; в 1877 г. по понедельникам и субботам в Мраморном дворце.

В Комиссии традиционно входили председатель Комитета министров, глава ведомства, занимавшегося кодификацией, и военный министр. Изменение состава секретных комиссий отражает кадровые перемены, произошедшие в начале царствования Александра II. В 1857 г. секретная комиссия была составлена из деятелей николаевского

¹⁰⁴ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1867. Л. 6–9.

¹⁰⁵ См. Приложение 5.

¹⁰⁶ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1867. Л. 6.

царствования, в 1864 г. ее состав существенно расширился и обновился, в 1865 и 1867 гг. комиссии действовали в этом же составе, в них также входил вел. кн. Николай Николаевич. Дальнейшие изменения коснулись Комиссии 1877 г., поскольку большинство членов отправились вместе с императором в действующую армию.

На основании секретного высочайшего указа министру финансов от 19 мая 1864 г. можно определить круг дел по Министерству финансов, входивших в компетенцию временной Комиссии¹⁰⁷. Сведения об экстраординарных расходах, движении государственных капиталов, курсе рубля, таможенных доходах, кадровые вопросы и прошения о материальной помощи отправлялись непосредственно к императору¹⁰⁸. Информация о расходах, доходах и валютных курсах могла также передаваться в Комиссию. Секретная комиссия принимала решения по сметным расходам в пределах пятидесяти тысяч рублей (свыше этой суммы лишь в случаях, не терпящих отлагательств) и по делам, которые из Министерства финансов не поступали в Государственный совет, Правительствующий Сенат, Комитет министров и Западный и Главный по крестьянским делам комитеты¹⁰⁹. Остальные вопросы министр финансов мог решать самостоятельно (например, выпускать, в случае необходимости, дополнительные банковские билеты, созывать Комитет финансов)¹¹⁰.

По завершении работы Комиссии представляли отчет о своих занятиях, в котором указывалось общее число дел, поступивших из министерств и ведомств, из них выделялись дела, самостоятельно решенные Комиссией, представленные императору, принятые к сведению Комиссией и направленные ею в различные ведомства. Большую часть дел Комиссии решали самостоятельно. Подчиняясь общей тенденции упрощения делопроизводства в начале царствования Александра II, Комиссия 1857 г. рапортовала о сокращении числа дел, представляемых императору. Если в первый период работы, с 15 июня по 20 июля (за пять недель), она рассмотрела 862 дела, то в течение следующих семи недель — с 23 августа по 12 октября — всего 643¹¹¹. Однако

¹⁰⁷ Дело о заседаниях Комиссии, учрежденной на время отсутствия Государя Императора // РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 68. Л. 2 — 7 об.

¹⁰⁸ Там же. Л. 3 об. — 4.

¹⁰⁹ Там же. Л. 4 — 6 об.

¹¹⁰ Там же. Л. 6 об. — 7 об.

¹¹¹ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1—1857. Л. 684 — 685 об.

в последующие годы делопроизводство Комиссий неуклонно растет. В 1864 г. за тот же период работы Комиссия рассмотрела 1391 дело¹¹², в 1865 г. за неделю — 432¹¹³, зато в 1867 г. за месяц — 514¹¹⁴. Количество дел по разным ведомствам неодинаково. Если в 1857 г. больше всего дел относилось к Военному министерству, что естественно после завершения Крымской войны, то затем по количеству дел лидируют Государственный совет и Комиссия прошений.

Комиссии вели отдельно журналы по делам Военного министерства и Министерства финансов, а также журналы общих дел (поступивших через I Отделение), иногда встречаются журналы Комиссии прошений и Комитета министров. В этих журналах записи делались по следующим разделам: «Слушано» и «Положено» («Постановлено»). Делопроизводство комиссий вел специально сформированный на время ее работы штат чиновников (в 1877 г. он насчитывал семь человек)¹¹⁵.

От комиссии к комиссии делопроизводство расширялось и подвергалось формализации. Самым объемным и показательным является документооборот Комиссии 1877 г.

Бумаги высочайше учрежденной секретной Комиссии «на время отсутствия государя императора из столицы» 1877 г. составляют шесть дел: 1) дело с бумагами (д. 1); 2) дело со справкой о законах (д. 2); 3) черновые журналы (д. 3); 4) три тома ведомостей делам (д. 4–6). Объемное «Дело со справкою о законах для руководства высочайше учреждаемым правительственным комиссиям на время отсутствия государя императора из столицы», судя по названию, должно было стать настольной книгой не только Комиссии 1877 г., но и всех последующих. Это своеобразный делопроизводственный справочник для тех, кто будет действовать от имени монарха. В нем описаны все бюрократические казусы законотворческого процесса в самодержавном государстве. обстоятельно разъясняются юридические основания (со ссылкой на статьи Основных законов) принятия решений от имени императора: порядок утверждения законопроектов («не иначе <...> как действием самодержавной власти», «собственноручным высочайшим подписанием») и отмены законов («силой собственноручной подписи самодержца»); перечень дел, требующих высочайшего утверждения (закон, устав или учреждение,

¹¹² РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1864. Л. 281–282.

¹¹³ Там же. Д. 1–1865. Л. 119.

¹¹⁴ Там же. Д. 1–1867. Л. 199–205.

¹¹⁵ Там же. Д. 1–1877. Л. 11.

введение или отмена налогов, вопросы о дворянстве и чинах, кадровые перестановки, отчуждение собственности); формы изложения законодательных актов. Этот перечень наглядно демонстрирует незыблемость прерогатив самодержавной власти, оставляя комиссиям, заменявшим монарха, лишь формальную сторону дела.

Через комиссии проходило много управленческой «вермишели», большинство вопросов, поступавших на рассмотрение, не отличалось особой важностью. Характерна запись в дневнике П. А. Валуева: «Утром в городе заседание регентства — комиссии. Между прочими важными делами мы разрешили военному министру отпуск для 4 лошадей какого-то саперного батальона сухого фуража вместо подножного корма!»¹¹⁶

Между тем комиссиям приходилось сталкиваться с серьезными административными проблемами. В 1850 г. первостепенное значение имели дела о выдаче заграничных паспортов. Жены офицеров, несших военную службу в Дунайских княжествах, «правдами и неправдами» пытались оказаться рядом с мужьями. Они указывали в прошениях, что едут на лечение вместе с малолетними детьми, но бдительная секретная Комиссия, узнав о местонахождении супругов, не только отказывала женам в паспортах, но и устанавливала над ними надзор Министерства внутренних дел¹¹⁷.

В сентябре 1864 г. секретная Комиссия разбиралась с обстоятельствами издания и распространения по учебным заведениям брошюры Шедо-Ферроти о Польше. Этот сюжет освещен в монографии В. Г. Чернухи¹¹⁸. Рассылка была произведена по указанию министра народного просвещения А. В. Головнина, стремившегося оправдать действия своего патрона вел. кн. Константина Николаевича, бывшего в 1862 г. наместником в Царстве Польском. Его обвиняли в излишней жесткости, тогда как, по мнению А. В. Головнина, великий князь руководствовался политикой компромиссов. Однако министр народного просвещения не учел, что через брошюру красной нитью проходила идея предоставления Польше независимости, что расходилось с намерениями российского правительства. Именно это обстоятельство и было поставлено ему в упрек комиссией. А. В. Головнину пришлось отвечать на вопросы комиссии, оценившей его объяснения как несостоятельные. Члены

¹¹⁶ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. С. 285. Запись 29 мая 1864 г.

¹¹⁷ РГИА. Ф. 1209. Т. XVI. Оп. 1. Л. 44 — 44 об., 97, 101 — 101 об.

¹¹⁸ Чернуха В. Г. Правительственная политика в отношении печати... С. 154—155.

Комиссии указали министру, что особа великого князя не нуждается в оправдании, так что не было необходимости выступать в его защиту. К тому же издание и рассылка книги привели к необоснованным тратам в условиях бюджетного дефицита¹¹⁹. Сам А. В. Головнин не согласился с решением Комиссии, полагая, что оно вызвано личными счетами¹²⁰.

Одновременно с разбирательством по изданию брошюры Шедо-Ферроти Комиссия приступила к расследованию обстоятельств сильных пожаров в волжских губерниях. Следствие затянулось почти на месяц, все указывало на поджоги, но подозреваемых оказалось всего двое. П. А. Валуев в дневнике сетовал на слабость администрации — «игру в генералы», — отмечая разногласия в «регентстве»¹²¹. Тем не менее Комиссия приняла решение о наказании виновных, выдаче денежных ссуд погорельцам, обустройстве пожарных команд¹²².

В 1877 г. Комиссия особую важность придала двум делам: о сопротивлении униатов Седлецкой губернии взиманию штрафов за некрещение детей¹²³ и рассмотрению «Всепоподаннейшего доклада члена Государственного совета статс-секретаря Грота по предмету записки санкт-петербургского градоначальника о мерах к водворению беспорядка в С.-Петербургском доме предварительного заключения»¹²⁴. Второй вопрос находился в компетенции двух специальных органов — секретной Комиссии на время отсутствия императора и Комиссии, созданной 28 февраля 1877 г. из членов Государственного совета для предварительной разработки законопроектов о преобразовании тюремной части и пересмотре 2-й главы 1-го разряда Уложения о наказаниях¹²⁵. Сравнение направлений работы двух комиссий по одному вопросу демонстрирует различие характера высших специальных органов власти.

Обе Комиссии проявили особое внимание к докладу К. К. Грота, возглавлявшего Комиссию о тюремном преобразовании и осматривавшего тюремные учреждения летом 1877 г. Для секретной Комиссии этот доклад служил комментарием к записке петербургского градоначальника

¹¹⁹ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1864. Л. 263–278; Валуев П. А. Дневник. Т. 2. С. 296. Запись 10 октября 1864 г.

¹²⁰ Письмо А. В. Головнина к А. П. Николаи // РГИА. Ф. 851. Оп. 1. Д. 11. Л. 21–26.

¹²¹ Валуев П. А. Дневник. Т. 2. С. 296.

¹²² РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1–1864. Л. 279–288, 291 – 298 об., 418–427, 448–485, 492–495.

¹²³ Там же. Д. 3–1877. Л. 7–17.

¹²⁴ Там же. Л. 26–38.

¹²⁵ РГИА. Ф. 1196. Т. XVI. Оп. 1. Д. 1.

о мерах к водворению порядка в Доме предварительного заключения. К. К. Грот повторил свои предложения о передаче Дома предварительного заключения в ведение Министерства юстиции, разработанные в рамках Комиссии о тюремном преобразовании. В качестве временной меры, до утверждения проекта о тюремном преобразовании, К. К. Грот предлагал «учредить наблюдательный комитет под председательством лица судебного ведомства: из трех членов от сего же ведомства, одного — от санкт-петербургского градоначальства и 4-го по назначению министра юстиции, не из судебного ведомства»¹²⁶. Кроме того, подчеркнув из ряда вон выходящие условия содержания заключенных, К. К. Грот внес предложения по их улучшению. Комиссия на время отсутствия постановила ограничиться административными мерами и «предположения, не требующие рассмотрения в законодательном порядке, сообщить подлежащим министрам на зависящее от них распоряжение». Законодательная же сторона вопроса была оставлена для обсуждения в Государственном совете. Все предложения К. К. Грота направлялись в Комиссию о тюремном преобразовании «для безотлагательного обсуждения»¹²⁷.

§ 5. Правительственная комиссия по вопросу о всенародной присяге по случаю провозглашения вел. кн. Александра Александровича наследником престола

В 1865 г. П. А. Валуев отмечает создание очередной комиссии на время отъезда императора Александра II в Ниццу, после получения известий о внезапном ухудшении самочувствия наследника престола вел. кн. Николая Александровича¹²⁸. Кончина старшего сына Александра II 19 апреля 1865 г. была воспринята обществом как трагедия, вызвав искреннее сочувствие горю императорской четы. Подготовка траурной церемонии началась сразу же после получения известий из Ниццы. Между тем печальное событие вновь поставило перед властью вопрос о порядке передачи престола, в ходе решения которого в очередной раз были затронуты внутриполитические проблемы империи.

¹²⁶ РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 3—1877. Л. 26—34.

¹²⁷ Там же. Л. 35—38.

¹²⁸ Валуев П. А. Дневник. Т. 1. Запись 7 апреля 1865 г. «Утром первое заседание регентства». С. 34.

Одна из ключевых особенностей самодержавия заключалась в идее непрерывности власти, подразумевающей, что российский престол не должен оставаться незанятым. Эта идея ставила перед правящим императором задачу подготовки своего преемника и была обозначена создателем Российской империи Петром I. Изданный им в 1722 г. «Устав о наследии престола» провозглашал, что «было всегда в воле правящего государя, кому оной хочет, тому и определит наследство»¹²⁹. Такая формулировка стала почвой для дворцовых переворотов, следовавших за кончиной царя-реформатора и продолжавшихся в течение первой четверти XVIII в. Однако Павел I, издав Учреждение об императорской фамилии¹³⁰ и Акт о престолонаследии 5 апреля 1797 г.¹³¹, казалось, решил проблему к концу столетия. Эти документы четко определяли порядок передачи власти по мужской линии, подразумевая, что наследником престола становится старший сын монарха. В Акте о престолонаследии был обозначен и возраст совершеннолетия наследника — 16 лет.

Тем не менее в первой четверти XIX в. вопрос о порядке передачи престола вновь становится актуальным из-за тайного отречения вел. кн. Константина Павловича, обусловившего ситуацию междуцарствия в 1825 г. В дальнейшем наличие нескольких сыновей у императора Николая I и у Александра II не должно было создавать проблем в сфере престолонаследия. Между тем в 1865 г. правительство в обстановке строжайшей секретности вновь возвращается к этому вопросу в связи со смертью наследника престола, старшего сына императора Александра II, вел. кн. Николая Александровича, и объявлением наследником вел. кн. Александра Александровича, будущего императора Александра III. Поиском решения проблемы занималась высочайше учрежденная правительственная комиссия, которая действовала в рамках другого экстраординарного учреждения — Комиссии «на время отсутствия государя императора из столицы».

12 апреля был опубликован Манифест о провозглашении вел. кн. Александра Александровича наследником престола и цесаревичем «на точном основании закона о престолонаследии»¹³². В проекте Манифеста, составленном, вероятно, при участии кн. П. А. Вяземского¹³³, входившего в свиту

¹²⁹ ПСЗ. Собрание 1-е. Т. 6. № 3893. С. 496.

¹³⁰ Там же. Т. 24. № 17906. С. 525–538.

¹³¹ Там же. № 17909. С. 577.

¹³² ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 40. Ч. 1. № 42013. С. 443.

¹³³ *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 36. Запись 19 апреля 1865 г.

императрицы Марии Александровны, было упомянуто о принесении новой присяги подданных наследнику престола. Александр II вычеркнул эту фразу, очевидно полагая, что принесение отдельной присяги его сыну создаст ситуацию, в которой наследник будет обладать независимостью от монарха. В окончательный текст фраза о повторной присяге не вошла, но в депеше, отправленной из Ниццы в Петербург, а затем опубликованной, упоминание о принесении присяги осталось¹³⁴, а также было сказано, что будут изданы манифесты¹³⁵ (подразумевалось, что один из них определит порядок принесения новой присяги).

Возникла проблема: прецедента принесения отдельной всенародной присяги наследнику престола в российской истории еще не было. На основании Свода законов подданные присягали вступающему на престол императору и его наследнику, который должен быть назван по имени, если у нового императора к моменту воцарения уже есть сын, или просто указан как наследник, если потомством мужского пола монарх к тому времени еще не обзавелся¹³⁶. На момент воцарения Николая I его наследник уже был известен (вел. кн. Александр Николаевич), с Александром II сложилась такая же ситуация: в 1855 г. он вступал на престол отцом четырех сыновей: Николая, Александра, Владимира и Сергея. В Манифесте 18 февраля 1855 г. говорится о принесении присяги новому монарху и его наследнику цесаревичу Николаю Александровичу¹³⁷. Таким образом, после кончины старшего сына императора возник вопрос: нужно ли присягать заново вел. кн. Александру Александровичу? Решение этой проблемы следовало найти в кратчайшие сроки, чтобы избежать массовых беспорядков, порожденных различными толками. Известие о кончине наследника престола произвело сильное впечатление в обществе и народе. Министр внутренних дел П. А. Валуев отметил в своем дневнике, что по Москве поползли слухи об отравлении цесаревича его дядей вел. кн. Константином Николаевичем и его женой «Константиной» (великой княгиней Александрой Иосифовной). Министр внутренних дел, обеспокоенный вероятностью

¹³⁴ Отношение гр. Адлерберга 2-го 20 апреля 1865 г. // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2–1865. Л. 1; Высочайше утвержденный журнал Комиссии // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2–1865. Л. 6.

¹³⁵ Высочайше утвержденный журнал Комиссии... Л. 32.

¹³⁶ Свод законов Российской империи, повелением императора Николая Первого составленный. Т. 1. Основные государственные законы. Ст. 33. С. 6.

¹³⁷ ПСЗ. Собрание 2-е. Т. 30. № 29043. С. 162.

такого развития событий, предписал губернаторам наблюдать за ситуацией¹³⁸, однако дело ограничилось лишь слухами. Разговоры о том, что новому наследнику присяга не была принесена, могли породить сомнения в законности его статуса и стать причиной волнений.

Власть не могла не проявлять беспокойство, т. к. начало 1860-х гг. было отмечено внутривластной нестабильностью, связанной с реакцией крестьян на проведение реформы 1861 г. (бунтами, волнениями, слухами об «истинной воле»), и польским восстанием 1863–1866 гг. В этой обстановке Александру II было крайне важно найти быстрый и безболезненный выход из сложившегося противоречия.

В высочайше учрежденную правительственную Комиссию по вопросу о всенародной присяге по случаю провозглашения вел. кн. Александра Александровича наследником всероссийского престола, действовавшую с 20 апреля по 17 мая 1865 г., вошли все семь членов «регентства». Факт создания Комиссии держался в строжайшем секрете, и, очевидно, по этой причине ее деятельность не нашла отражения в дневнике П. А. Валуева, результаты и ход работы зафиксированы лишь в архивном деле под грифом «разряд секретный»¹³⁹. Госсекретарь кн. С. Н. Урусов осуществлял связь между членами Комиссии и ее председателем вел. кн. Константином Николаевичем, пытаясь согласовать их мнения.

Миссия С. Н. Урусова оказалась непростой. Члены «регентства» занимали полярные позиции и по вопросу о необходимости принесения повторной присяги, и по тому, в какой форме это должно быть произведено. Даже не полностью сохранившаяся переписка воссоздает живую полемику, развернувшуюся в течение двух недель внутри Комиссии. Результат обсуждения с подробным изложением позиции каждого члена «регентства» был оформлен особым журналом¹⁴⁰.

Все члены Комиссии были единодушны лишь в одном: факт принесения отдельной присяги наследнику престола недопустим, т. к. «присяга наследнику весьма понятна как придаточное действие при совершении присяги самому государю, но немыслима как действие самостоятельное,

¹³⁸ Валуев П. А. Дневник. Т. 2. С. 35. Запись 12 апреля 1865 г.

¹³⁹ Дело высочайше учрежденной правительственной Комиссии по вопросу о всенародной присяге по случаю провозглашения вел. кн. Александра Александровича наследником всероссийского престола. 20 апреля — 17 мая 1865 г. // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2–1865.

¹⁴⁰ Высочайше утвержденный журнал Комиссии // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2–1865. Л. 28 — 44 об.

отдельно от присяги государю»¹⁴¹. Большинство полагали, что должна быть принесена новая присяга государю императору, в текст которой будет включено имя вел. кн. Александра Александровича. По мнению большинства, «самым удобнейшим временем для принесения присяги было бы окончание церковных обрядов по привезении сюда тела в почившего бозе наследника. Чувство уважения к его памяти сделало бы понятным для народа, что присяга провозглашенному наследнику была отложена до воздания последнего долга усопшему»¹⁴². При этом у каждого из большинства членов Комиссии были свои аргументы.

Вел. кн. Николай Николаевич полагал, что присяга нужна по нескольким причинам. Во-первых, в столице и «по всей России» после опубликования депеши, в которой было сказано о новой присяге и издании нескольких манифестов, раздаются вопросы: «будет ли присяга? когда будет?» Такие толки могут стать почвой для беспорядков, если новая присяга не будет проведена. Во-вторых, великий князь полагал, что присяга позволит решить одновременно несколько внутривластных проблем. Она «составляет потребность настоящего времени», т. к. укрепит «в сердцах народа чувства преданности своему государю», «усилит связь народа с царем». «Присяга будет полезна и в отношении крестьян, как бы освятив дарованную им полноправность», т. е. получение личной свободы, устраняя противоречие, содержащееся в ст. 34 Основных законов. Эта статья, исключавшая крестьян из числа лиц, приносивших присягу на верность вступавшему на престол императору, не была изменена после отмены крепостного права¹⁴³. Вел. кн. Николай Николаевич не мог не обратить внимания на возникший парадокс — крестьяне, ставшие лично свободными, оставались единственной категорией населения, не присягнувшей на верность Александру II. Кроме того, великий князь видел полезность присяги для жителей Царства Польского — края, в котором «так еще недавно царили мятеж и клятвопреступление», имея в виду события польского восстания 1863–1866 гг.¹⁴⁴

Не отрицал необходимость новой присяги и гр. В. Н. Панин, правда, его аргументы были иного рода. Он апеллировал к «печальному опыту

¹⁴¹ Там же. Л. 28 об. — 29.

¹⁴² Там же. Л. 35 об.

¹⁴³ Свод законов Российской империи, повелением императора Николая Первого составленный. Т. 1. С. 6–7.

¹⁴⁴ Записка вел. кн. Николая Николаевича // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2–1865. Л. 5.

непредания гласности отречения от права первородства вел. кн. Константина Павловича и пагубных последствиях этого», т.е. ситуации, сложившейся в конце ноября — начале декабря 1825 г. в период междуцарствия и восстания декабристов¹⁴⁵. Главноуправляющий II Отделением СЕИВК даже разработал проект манифеста, возвещавшего о принесении новой присяги¹⁴⁶.

Позицию вел. кн. Николая Николаевича и гр. В. Н. Панина разделяли еще два члена Комиссии — кн. П. П. Гагарин и Д. А. Милютин. В журнале был отмечен дополнительный аргумент большинства членов в пользу новой присяги: теперь к ней могут присоединиться те, кто ее не приносил в 1855 г., «потому что еще не родились или не достигли 12-летнего возраста»¹⁴⁷.

К своему мнению четыре члена Комиссии приложили проект манифеста, составленный гр. В. Н. Паниным, в котором говорилось о возобновлении присяги «с поименованием» «цесаревича и великого князя Александра Александровича»¹⁴⁸.

Меньшинство (три члена) выступили против принесения повторной присяги императору. Вел. кн. Константин Николаевич, гр. В. Ф. Адлерберг, П. А. Валуев опровергли факт широкого распространения слухов о новой присяге и возможности возникновения на этой почве беспорядков и волнений. Министр внутренних дел был убежден, что вопрос о присяге не вышел за пределы Санкт-Петербурга, да и в столице «сосредоточивался преимущественно в официальных кругах или ведомствах»¹⁴⁹.

Если представление об «известной впечатлительности» русского народа и возможности волнений в результате «ложных слухов» сторонники повторной присяги использовали как аргумент в поддержку своего мнения, то меньшинство Комиссии прибегли к нему как к контраргументу. Они полагали, сам факт экстраординарности присяги, «когда не по поводу вступления государя на престол, а по поводу

¹⁴⁵ Мнение гр. Панина // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2—1865. Л. 8—12.

¹⁴⁶ Там же. Л. 7.

¹⁴⁷ Высочайше утвержденный журнал Комиссии // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2—1865. Л. 39.

¹⁴⁸ Проект изложения Манифеста // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2—1865. Л. 45—46.

¹⁴⁹ Высочайше утвержденный журнал Комиссии // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2—1865. Л. 39 об.

и уже после провозглашения его наследника, все поголовно, в первый раз будут в соборах и церквах торжественно произносить клятвенные обещания государю императору», может «вызвать смущение» в народных массах, последствия которого будут непредсказуемы¹⁵⁰.

Тем более опасно, по мнению меньшинства, впервые призывать к присяге крестьян. Этот вопрос не может быть решен в спешке, он требует отдельного всестороннего рассмотрения, т. к. «эта многозначительная мера едва ли не требует обсуждения в законодательном порядке и не должна быть приводима в действие по случаю такого события, для которого самое принесение всенародной присяги законом положительно не установлено»¹⁵¹.

Среди меньшинства Комиссии также существовали разногласия, которые были выражены особыми мнениями.

Министр двора гр. В. Ф. Адлерберг считал нужным добавить, что ситуация, вызванная сменой наследника престола, может быть разрешена манифестом по случаю совершеннолетия вел. кн. Александра Александровича, где будет разъяснено «в соответственных настоящему обстоятельству выражениях, что к его высочеству, как законному наследнику, должна относиться во всей силе, по точному указанию закона присяга, принесенная при восшествии на престол государю императору и бывшему тогда в живых наследнику вел. кн. Николаю Александровичу»¹⁵².

П. А. Валуев еще раз настоятельно рекомендовал прислушаться к его мнению о стабильной политической ситуации во всей империи, за исключением Петербурга, что снимало необходимость принесения новой присяги. Однако в случае утверждения императором мнения большинства министр предложил «ограничиться вместо всенародной присяги на верность подданства повторением служебной присяги». Формы обеих присяг совпадали, следовательно, были бы достигнуты цели присяги, которые преследовали большинство членов комиссии — «наследник престола будет поименован» и «исполнится отчасти даже и то желание, которое направлено к предоставлению в ней участия крестьянскому сословию, ибо волостные старшины приносят должностную присягу, а чрез них сознание в произнесении оной распространится

¹⁵⁰ Там же. Л. 37–41.

¹⁵¹ Там же. Л. 40 — 40 об.

¹⁵² Там же. Л. 41 об. — 43.

и в массах сельского населения». При этом будет возбуждено меньше толков и слухов¹⁵³.

Александр II утвердил мнение меньшинства с дополнением, предложенным министром императорского двора¹⁵⁴. 21 мая эскадра с прахом вел. кн. Николая Александровича прибыла в Кронштадт, перенос останков в Петропавловскую крепость состоялся 25 мая. Страна погрузилась в траурные церемонии, императорская чета с трудом справлялась с охватившей их скорбью. Эти чувства отодвинули на какое-то время проблему статуса нового наследника престола. 28 мая произошли отпевание и погребение, Петропавловский собор был полон народа. Церемония шла своим чередом, однако производила она на присутствовавших необычное впечатление. «Прощание государя со смертными останками цесаревича было умирительно-трогательно, равно как и нежность, с которой он вслед за тем обнял и целовал нынешнего великого князя наследника»¹⁵⁵. В. Г. Чернуха очень тонко описала двойственность чувств Александра II в тот момент: «император не мог уединиться, предаться своему горю, оплакивать сына в кругу семьи»¹⁵⁶, поскольку одновременно должны были пройти торжества, связанные с принесением присяги вел. кн. Александром Александровичем.

Совершеннолетие императорских детей мужского пола наступало два раза: первое — в шестнадцать лет, когда в торжественной обстановке великий князь приносил общегосударственную и воинскую присяги на верное служение царю и отечеству, второе — по достижению 20 лет. Вел. кн. Александр Александрович, родившийся 26 февраля 1845 г., уже отметил первое совершеннолетие в 1861 г. и второе в феврале 1865 г., но присяги, принесенные им, отличались от тех, что давал наследник престола. Поэтому 20 июля 1865 г. был опубликован Манифест о принесении присяги цесаревичем, в котором разъяснялась ситуация смены наследника престола. Манифест еще раз напоминал подданным о тяжести утраты, которую понесла императорская семья, называя имя нового наследника престола и призывая обратить на него «общую любовь и преданность, столь искренно всеми высказанные к усопшему

¹⁵³ Высочайше утвержденный журнал Комиссии // РГИА. Ф. 1210. Т. XVI. Оп. 1. Д. 2–1865. Л. 43 – 44 об.

¹⁵⁴ Там же. Л. 28.

¹⁵⁵ *Валуев П. А.* Дневник. Т. 2. С. 46. Запись 28 мая 1865 г.

¹⁵⁶ *Чернуха В. Г.* Великий реформатор и великомученик // Александр II: Воспоминания. Дневники. С. 24.

брату его!» Разъяснялось, что к моменту объявления цесаревичем вел. кн. Александр Александрович уже достиг совершеннолетия, и теперь им приносится присяга. Таким образом, в глазах подданных устанавливалась непрерывная связь между наследниками Александра II. Манифест также напоминал о том, что присяга, принесенная подданными при вступлении Александра II на престол, распространяется и на его «законного наследника»¹⁵⁷. Ситуация с наследованием престола прояснилась, больше к этому вопросу власть не возвращалась.

Новый наследник, скорее всего, не был посвящен в коллизии, разворачивавшиеся внутри комиссии. Секретный характер ее работы не предполагал оповещения вел. кн. Александра Александровича, а вел. кн. Константин Николаевич, бывший невысокого мнения о своем племяннике, не собирался обсуждать с ним возникшую проблему. Да и сам наследник был больше занят размышлениями о трудностях своего нового положения, чем вопросом о формальностях, которым оно сопровождалось. Бремя власти легло на его плечи неожиданно, он не был к этому подготовлен. Смерть старшего брата произвела в душе Александра Александровича переворот, привела к переосмыслению жизненных целей, отношения к миру, а положение наследника престола накладывало многочисленные обязанности. Неудивительно, что от природы немногословный юноша, не привыкший распространяться о своих переживаниях, стал серьезен и задумчив, заслужив среди родных прозвище Сфинкс (именно так в этот период обращался к нему в своих письмах В. П. Мещерский)¹⁵⁸.

Казус, возникший в апреле 1865 г., больше не повторился в управленческой практике самодержавной власти и не оказал существенного влияния на процедуру передачи власти. Вступая на престол, Александр III уже имел троих сыновей, старший из которых — Николай Александрович (будущий Николай II) — был назван в Манифесте 1 марта 1881 г. как наследник престола в соответствии с установленным порядком.

20 марта 1884 г. император обратился к К. П. Победоносцеву с просьбой подготовить текст манифеста по случаю совершеннолетия наследника престола, отправив в качестве образца манифесты о совершеннолетии своего отца и старшего брата. 26 марта Александр III

¹⁵⁷ ПСЗ. Собрание второе. Т. 40. Ч. 1. № 42318. С. 809–810.

¹⁵⁸ Мещерский В. П. Письма к вел. кн. Александру Александровичу, 1863–1868. М., 2011. С. 113–114.

направил Победоносцеву еще один манифест — 20 июля 1865 г., отметив, что «он был составлен в совершенно исключительных обстоятельствах»¹⁵⁹.

В Манифесте о воцарении Александра III также говорилось о приведении крестьян к присяге «наравне со всеми верными подданными»¹⁶⁰. Таким образом, противоречие, возникшее после 1861 г. в положении крестьян, было устранено спустя 16 лет после того, как власть обратила на это внимание.

Несмотря на то что вопрос о престолонаследии, возникший в 1865 г., не имел далеко идущих последствий, поиски решения этой проблемы весьма показательны для самодержавной системы управления. Во-первых, самодержавие не допускало и мысли об автономной воле наследника престола, его независимости от правящего монарха. Во-вторых, в своих рассуждениях члены Комиссии по вопросу о присяге указывали на «болевы́е точки» империи. Не ставя перед собой цели кардинальных изменений существующего государственного устройства, власть стремилась использовать другие возможности, рассматривая повторное принесение присяги царствующему императору как шанс стабилизации внутривластной жизни, осложнившейся в ходе проведения Великих реформ.

Деятельность экстраординарных органов власти во время отсутствия являлась традиционным управленческим решением самодержавия. Уезжая за границу, монарх считал необходимым «увенчать» здание государственного управления учреждением с чрезвычайными полномочиями. Эта необходимость отражала природу самодержавной власти — постоянное присутствие самодержца в государственных делах. К тому же монарх выполнял обширную делопроизводственную работу, и в его отсутствие возникала потребность в учреждении, осуществлявшем связь государственного аппарата с самодержцем. На начальном этапе формирования имперской системы управления (в XVIII — начале XIX в.) специальные органы власти, создаваемые на время отсутствия монарха, затем входили в эту систему в качестве постоянно действующих. Со второй четверти XIX в. секретные комиссии на время отсутствия императора являлись временными учреждениями, в первое

¹⁵⁹ К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. П/т 2-й. М., 1923. С. 445.

¹⁶⁰ ПСЗ. Собрание третье. Т. 1. № 1. С. 1.

десятилетие царствования Александра II их деятельность становится регулярной, а затем носит эпизодический характер.

Порядок учреждения и действий Комиссий был разработан в царствование Николая I, во второй половине XIX в. деятельность этих учреждений подвергалась все большей бюрократизации. Это явление происходило на фоне разворачивающегося общественного движения за создание представительных учреждений и нараставшего среди профессиональной бюрократии стремления учредить объединенное правительство наподобие европейского Кабинета министров. А. В. Ремнев заметил, что практика учреждения таких Комиссий могла способствовать их «приспособлению» к самостоятельному управлению страной, но это затрагивало prerogatives монарха¹⁶¹. Очевидно, по этой причине попытка конституирования Комиссий на время отсутствия императора не удалась в 1825–1855 гг.

По мере нарастания процесса модернизации секретные комиссии на время отсутствия монарха все больше приобретали черты анахронизмов, оставаясь, как и в XVI в., в первую очередь посредниками между самодержцем и аппаратом управления. Можно сказать, что они являлись своеобразным alter ego самодержца, отражая авторитарный подход к управлению. Н. А. Милютин напрасно упрекал «Временное правительство» в отсутствии «последовательной рациональной программы»¹⁶². Это учреждение не было совещанием всех министров, в Комиссию входили в основном представители силовых структур, обязанностью которых являлась разработка не правительственной программы, а мероприятий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Главной заботой членов Комиссии было представление такого отчета императору, который заслужит высочайшее одобрение. Фрэнсис Нэпир, посол Великобритании в России, не случайно именовал Комиссию на время отсутствия «хунтой» — тайным надправительственным союзом, — подчеркивая ее чрезвычайный характер¹⁶³. П. Мустонен включил Комиссии на время отсутствия императора в институт самодержца, т. е. в число «личных агентств» монарха, поскольку «наделенная особыми полномочиями Комиссия обладала правом выносить самостоятельные решения от императорского имени»¹⁶⁴. Однако

¹⁶¹ Ремнев А. В. Самодержавное правительство... С. 350.

¹⁶² Джанишев Г. А. Эпоха Великих реформ. С. 414.

¹⁶³ Письмо А. В. Головинина бар. А. П. Николаи 16 ноября 1864 г. // РГИА. Ф. 851.

Оп. 1. Д. 11. Л. 48.

¹⁶⁴ Мустонен П. Указ. соч. С. 283.

император осуществлял постоянный контроль за ее деятельностью, к компетенции Комиссий относились лишь административные дела; эти учреждения не имели законодательной самостоятельности. Упрекая членов Комиссии в отсутствии единства действий, Александр II подчеркивал, что в основе единства лежит доверие императора к министрам, призванным к управлению благодаря его воле¹⁶⁵. К этим экстраординарным учреждениям в полной мере можно отнести замечание В. Г. Чернухи о своеобразном понимании Александром II идеи единства управления как кадровой политики, подбора «однородных» сотрудников¹⁶⁶. На протяжении его царствования состав секретных комиссий почти не претерпел изменений. Их деятельность, разворачивавшаяся на фоне разработки и осуществления Великих реформ, осталась в стороне от реформаторского процесса.

Тем не менее эти чрезвычайные временные органы управления выделялись среди других высших комитетов широким кругом относящихся к их ведению дел и полномочиями. Вопросы, которые они рассматривали, отражали коллизии внутренней политики, являясь индикатором стабильности. Создание комиссий указывало на наличие внутривнутриполитических проблем, они учреждались в ситуации внутренней нестабильности, вызывавшей у монарха опасения за оставленное «без надзора» государство. Как только внутривнутриполитическая ситуация стабилизировалась, надобность в подобных комиссиях отпадала. Выполняя свое непосредственное назначение, они реагировали на чрезвычайные ситуации, указывавшие на болевые точки страны, и принимали экстренные меры.

Апогей деятельности чрезвычайных комиссий на время отсутствия монарха совпадает с пиком развития системы органов самодержавной власти. Во второй половине XIX в. она становится все более формализованной, бюрократизированной. Дальнейшее движение по этому пути могло означать только развитие администрации, «системы сдержек», тогда как потребности модернизации диктовали переход к новым формам государственного устройства, необходимость «противовесов» (институтов гражданского общества, представительных учреждений). Административные органы власти, носившие архаичные черты, не могли стать основой политической модернизации.

¹⁶⁵ *Валуев П. А.* Дневник. Т. 1. С. 299; Письмо А. В. Головнина бар. А. П. Николаю 16 ноября 1864 г. ... Л. 48.

¹⁶⁶ *Чернуха В. Г.* Конституирование Совета министров (1861 г.)... С. 184.

ГЛАВА 6

ВСЕМИЛОСТИВЕЙШИЕ МАНИФЕСТЫ: КАНЦЕЛЯРСКИЙ ДОКУМЕНТ И МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Право помилования и милостей в механизме власти самодержца

Проблема взаимоотношений власти и общества в самодержавной России является одной из актуальных тем современной отечественной историографии. В последнее время в научных работах рассматриваются не только взаимодействие и противостояние правительства и общественных сил, но и способы их общения, в том числе и такие, посредством которых монарх оповещал подданных о предпринимаемых им шагах во внутренней и внешней политике. Инструменты оповещения зависели не только от степени свободы печати, но и от технического прогресса, уровня развития средств массовой информации.

В XVIII — начале XX в. население страны узнавало о важнейших правительственных мероприятиях из манифестов и рескриптов. Значение рескриптов, документов, представлявших вид высочайшего обращения, послание императора к высшим государственным чинам, выделила В. Г. Чернуха, подчеркнув роль рескриптов в «диалоге власти с обществом». Она проследила развитие практики применения рескриптов как традиционных инструментов власти, их приспособление к условиям нового времени. Эти законодательные акты (подпись монарха превращала рескрипт в закон) могли носить как частноправовой, так и государственно-правовой характер, поскольку имели широкий спектр применения. Рескрипты сопровождали награды чиновников, их введение в должность или отставку, а также использовались в особых случаях. Самодержавная власть прибегала к ним, когда хотела придать делу гласность, но при этом не связывать себя обязательствами (проистекавшими из издания манифеста), например, поручая наследнику престола вел. кн. Александру Александровичу возглавить Комиссию по осуществлению мер помощи губерниям, пострадавшим в 1867–1868 гг. от неурожая и голода¹.

¹ Чернуха В. Г. Рескрипт в государственной жизни России XIX в. // Государственная власть и общественность в истории центрального и местного управления Россией: Сб. ст. памяти М. М. Шумилова. СПб., 2004. С. 276–282.

В отличие от рескриптов, манифесты были более жесткой и обязательной для последующего исполнения формой документа². Так же как и рескрипт, манифест издавался по особому случаю. Не все события государственной важности могли быть оглашены манифестом. Примером может служить подготовка Учреждения об императорской фамилии, изданного в 1885 г. Обсуждая с государственным секретарем А. А. Половцовым, каким образом довести до всеобщего сведения новое Учреждение, министр императорского двора А. В. Адлерберг «выражал еще сомнение о том, не лучше ли все это сделать не указом Сенату, а всенародным манифестом, но вскоре убедился сам, что в этом вопросе надо как можно менее разглагольствовать, манифест же должен главным образом быть выразителем чувства царствующего монарха по поводу крупного государственного события; вообще много говорить народу о неудобствах слишком многочисленной царской семьи, разумеется, нежелательно»³.

Для изучения внутренней политики интерес представляют две группы документов: 1) милостивые манифесты, 2) акты, оповещавшие о важных политических событиях. Манифесты, обозначавшие главные вехи внутренней политики второй половины XIX в., в полной мере изучены историками (их разбор представлен в главе 1). Не меньший интерес представляют и милостивые манифесты.

Право помилования и милостей являлось «неотъемлемым атрибутом» власти всероссийского императора⁴. Оформившись в российской системе управления в XVI в., к концу XIX в. оно, с одной стороны, составляло в сознании подданных «понятие о самодержавном русском царе <...> как о покровителе-печальнике русского народа, защитнике русского народа, защитнике слабых»⁵, с другой — позволяло власти скорректировать силу, с которой «натягивались» бразды правления, «сглаживать те шероховатости, которые могут вызываться строгим применением права»⁶.

Область применения этого права, закрепленного в ст. 23 Свода законов Российской империи, оказалась в начале XX в. в центре внимания

² Чернуха В. Г. Рескрипт в государственной жизни России XIX в. С. 280.

³ Половцов А. А. Дневник государственного секретаря: В 2 т. Т. I. С. 303.

⁴ Романович-Славатинский А. В. Система русского государственного права. Ч. I. С. 255.

⁵ Витте С. Ю. Воспоминания. Т. 1. М., 1960. С. 414.

⁶ Казанский П. Е. Власть Всероссийского императора. М., 2007. С. 182.

законоведов, предпринимавших попытки определить юридические основы самодержавия⁷. Юристы выделяли групповые милости, объявлявшиеся манифестами, и частные, оказывавшиеся по ходатайству отдельных лиц⁸. Для рассмотрения этих ходатайств в аппарате управления существовало специальное учреждение — Канцелярия по принятию прошений на высочайшее имя приносимых.

Всемиловейшие манифесты давали власти возможность пойти на некоторые административные послабления, приурочивая высочайшие милости к торжественным событиям в жизни государства и августейшей фамилии. Появление первых подобных актов относится к XVII в. Характер милостивого манифеста имел указ 11 октября 1667 г. по случаю совершеннолетия царевича Алексея Алексеевича, увеличивавший содержание бояр и служилых людей. В XVIII в. устанавливается обычай миловать преступников по случаю торжественных дат. К милостивым актам этого времени относятся не только манифесты, но именные и сенатские указы, изданные по разным случаям, среди которых болезнь или кончина императора, окончание войн и заключение мира, открытие памятников. В историографии принято считать, что первый коронационный манифест был издан при Петре II 24 февраля 1728 г.⁹ Однако современный петербургский историк М. О. Логунова, занимающаяся изучением придворных церемоний, в статье, посвященной коронационному церемониалу, в качестве примера приводит манифест Петра I о намерении короновать Екатерину I и перечисляет милости, объявленные этим актом¹⁰.

В XIX в. круг высочайших милостей был расширен, они даровались также милостивыми указами, высочайшими грамотами, повелениями, высочайше утвержденными положениями и правилами, издававшимися одновременно с всемиловейшими манифестами. В начале столетия манифесты издавались по двум случаям: в связи с восшествием на престол нового монарха и его коронацией. В царствование

⁷ Право помилования и милостей // Казанский П. Е. Указ. соч. С. 182–194; Захаров Н. А. Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912; Романов-Славянский А. В. Система русского государственного права. Ч. I.

⁸ Казанский П. Е. Указ. соч. С. 185.

⁹ Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. Т. VII (13). СПб., 1892. С. 390–391.

¹⁰ Логунова М. О. Гендерное прочтение коронационного церемониала Российской империи XVIII в. // Клио. 2012. № 11 (71). С. 52–56.

императора Николая I власти необходимо было сгладить последствия неурожая 1840 г., и милостивый манифест 16 апреля 1841 г. был приурочен к бракосочетанию наследника престола. Возник правовой прецедент, и в период царствования императоров Александра II и Александра III издание манифестов по случаю подобных знаменательных событий стало регулярным. Во второй половине XIX в. самодержавие неоднократно прибегает к изданию в период между манифестами иных милостивых актов, чтобы ослабить напряженность в обществе. В начале 1870-х гг., когда активизировалось народническое движение, налоговое бремя и участь политических преступников облегчаются двумя положениями Комитета министров: 13 мая 1871 г. в ознаменование дня рождения вел. кн. Георгия Александровича и 9 января 1874 г. по случаю бракосочетания вел. кн. Марии Александровны. В 1880 г., в период правительственного кризиса, была предпринята очередная попытка урегулировать отношения самодержавной монархии и подданных милостями, объявленными в высочайшем указе 19 февраля 1880 г. по случаю 25-летия царствования императора Александра II. Посещение Сибири цесаревичем Николаем Александровичем дало повод к изданию именного указа 17 апреля 1891 г. о даровании милостей ссыльным.

§ 2. Сравнительные обозрения всемилостивейших манифестов XIX в.

Р. С. Уортман проанализировал символическое значение манифестов, во многом оставив в стороне содержательную сторону документов¹¹. Содержание коронационных манифестов второй половины XIX в. рассматривалось в исследовании Н. Н. Виноградовой, занимавшейся изучением такого явления общественно-политической жизни, как коронации¹². Одна из глав ее кандидатской диссертации посвящена всемилостивейшим манифестам, приуроченным к коронациям императоров Александра II, Александра III и Николая II. Позиции, с которых исследовательница подошла к изучению этих документов, представляются важными не только для анализа коронационных мани-

¹¹ Уортман Р. С. Указ. соч.

¹² Виноградова Н. Н. Коронации в России второй половины XIX в. как общественно-политическое явление: дис. ... канд. ист. наук. Волгоград, 2004.

фестов, но и других видов милостивых актов. Историк сформулировала ключевые направления исследования: 1) история создания документа; 2) определение на основании его анализа «характера того или иного правления»; 3) «анализ вертикального среза манифеста по наличию тех или иных льгот» для разных групп населения; 4) «рассмотрение статей манифестов в рамках действующего законодательства» для того, чтобы оценить их юридические последствия¹³. Все эти аспекты являются значимыми для определения роли всемиловейших манифестов в системе государственного управления, и, без сомнения, каждый из них достоин стать предметом отдельного исследования. При этом для воссоздания целостной картины управленческой практики регулирования взаимоотношений власти и общества необходим сравнительный анализ милостивых актов. Попытка такого анализа была предпринята Н. Н. Виноградовой, но в качестве источников историк использовала Полное собрание законов Российской империи, где манифесты публиковались по мере их появления. Между тем во второй половине XIX в. Канцелярия Комитета министров, занимавшаяся составлением этих документов, стала регулярно выпускать специальные справки — сравнительные обозрения милостивых актов. Несколько справок хранится в Коллекции печатных записок РГИА под общим названием «Справки (сравнительные обозрения) о манифестах, указах и повелениях, изданных в царствование Александров I, II и III и Николаев I и II»¹⁴. Анализ этих источников позволяет дополнить представление о милостивых актах XIX в., их структуре, «наборе» высочайших милостей, широте охвата различных сторон государственной жизни.

Печатная записка включает 8 документов: выписку из журнала Комитета министров, направленную министру императорского двора и уделов, и справки. Милостивые акты были сгруппированы Канцелярией Комитета министров по следующим основаниям:

1) коронационные манифесты императоров от Александра I до Александра III и манифест по случаю бракосочетания императора Николая II (Справка I);

2) всемиловейшие манифесты и указы, изданные в эти царствования по иным поводам (рождение ребенка в императорской семье или бракосочетание наследника престола) (Справки II);

¹³ Там же. С. 184–185.

¹⁴ РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6.

3) акты, изданные одновременно с всемилостивейшими манифестами, разъяснявшие или дополнявшие их (Справки III). Среди них выделяется Манифест о назначении нового размера ссудам из кредитных установлений под залог населенных помещичьих имений, вышедший вместе с Манифестом 16 апреля 1841 г. Его появлению предшествовало обсуждение этого вопроса на заседании Государственного совета, мнение которого и было опубликовано манифестом¹⁵.

Каждый вид справок представлен в нескольких экземплярах, составленных в разное время. В левом нижнем углу каждого экземпляра имеется порядковый номер. Скорее всего, справки с одинаковым порядковым номером (до запятой) готовились одновременно, цифры после запятой указывают на тип справки. Крайние даты более раннего экземпляра Справки II (№ 282,2) — 15 сентября 1801 г. и 28 октября 1866 г.; более поздний экземпляр этого же вида справки (№ 1034,2) открывается Манифестом 1 января 1826 г. и заканчивается Манифестом 15 мая 1883 г.

В Справку II (№ 282,2) вошли милостивые акты, изданные в царствование императора Александра II:

1) Коронационные манифесты императоров Александра I (15 сентября 1801 г.), Николая I (22 августа 1826 г.), Александра II (26 августа 1856 г.);

2) Манифесты по случаю восшествия на престол императоров Николая I (1 января 1826 г.), Александра II (27 марта 1855 г.);

3) Высочайше утвержденные положения Комитета министров 13 мая 1871 г. по случаю рождения сына императора Александра III вел. кн. Георгия Александровича и в ознаменование дня бракосочетания дочери императора Александра II и вел. кн. Марии Александровны 9 января 1874 г.;

4) Высочайший указ 19.02.1880 по случаю 25-летия царствования Александра II.

Справка II (№ 1034,2) относится к царствованию императора Александра III и содержит дополнения:

5) Манифесты по случаю бракосочетаний наследников престола цесаревича Александра Николаевича (16 апреля 1841 г.) и цесаревича Александра Александровича (28 октября 1866 г.);

6) Указ Правительствующему Сенату от 17 апреля 1891 г. по случаю посещения Сибири наследником престола вел. кн. Николаем Александровичем.

¹⁵ Справка III. С. 3 // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6.

Коронационные манифесты в справку не вошли.

Три экземпляра Справки III заканчиваются, соответственно 15 мая 1883 г. (№ 289), 14 ноября 1894 г. (№ 127) и 14 мая 1896 г. (две копии под № 506,3). Выписка из журнала Комитета министров составлена 20 февраля 1896 г. и подписана управляющим делами Комитета А. Н. Куломзинным 27 февраля, т.е. раньше, чем был подготовлен последний по времени экземпляр Справки III. Все это позволяет предположить, что Канцелярия Комитета министров систематически проделывала работу по составлению подобных документов. Это предположение подтверждается выпиской из журнала Комитета министров, где говорится о «предъявлении» трех справок «по бывшим примерам»¹⁶. Очевидно, в печатную записку вошли документы, относящиеся к разным комплектам справок, которые рассылались главам ведомств — «министрам и главноуправляющим отдельными частями»¹⁷. В составе печатной записки оказалось несколько документов из одной серии: выписка из журнала Комитета министров, Справка I (№ 1034,1) и Справка II (№ 1034,2). Справка III (№ 127) по времени создания последнего манифеста может быть отнесена к этой группе, несмотря на то что имеет другую порядковую нумерацию. Возможно, перечень документов, сопровождавших милостивые манифесты, первоначально готовился отдельно. Лишь нумерация двух самых поздних экземпляров Справки III (№ 506,3) свидетельствует, что они входили в один комплект со Справками I и II.

Справки, подготовленные Канцелярией Комитета министров, представляют собой сравнительные таблицы статей и постановлений милостивых актов. Они открываются перечнем содержавшихся в этих документах постановлений с указанием страниц, на которых находятся означенные статьи. Это своеобразное оглавление показывает, на какие сферы государственной жизни и в каком объеме простирались «высочайшие милости»¹⁸.

Каждый манифест начинался преамбулой, представляющей обращение монарха к своим подданным, объяснявшее причины и цель раздачи милостей. Коронационные манифесты императоров Александра I и Александра II выделяются из общего ряда пространностью и пафосом

¹⁶ Выписка из журнала Комитета министров 20 февраля 1896 г. № 600. С. 1 // РГИА. П/з № 6.

¹⁷ Там же.

¹⁸ См. Приложение 6.

вводной части, поскольку они открывают новые этапы в истории государства. В кратких введениях к коронационному манифесту императора Николая I и по случаю бракосочетания императора Николая II лишь констатируется факт дарования милостей в честь знаменательного события¹⁹.

Манифест 15 сентября 1801 г. еще раз напоминает все милости, провозглашенные за полгода до этого, — восстановление в силе Жалованной грамоты дворянству и подтверждение Жалованной грамоты городам, уничтожение Тайной экспедиции, прощение ее жертв, — свидетельствуя, что восшествие на престол нового императора явилось несомненным благом для его подданных²⁰.

Ситуация, в которой происходило воцарение Александра II, повлияла на общий тон Манифеста о восшествии на престол 27 марта 1855 г. и коронации 26 августа 1856 г. Население было подавлено известиями с фронтов Крымской войны, нарастающим ощущением неминуемого поражения и уступками, на которые пришлось пойти правительству при заключении мира 18 февраля 1856 г. Не удивительно что преамбула коронационного манифеста, увидевшего свет уже после подписания Парижского трактата, гораздо пространнее. Составитель последнего документа (известно, что им был председатель Департамента законов гр. Д. Н. Блудов²¹) упоминает о тяготах войны и героизме населения и обращается к «каждому из сословий в государстве выражением» монаршего «благоговения и признательности», объявляя об установлении для них «особых знаков отличия»²².

Для военных манифестом учреждались три вида медалей с изображением севастопольских укреплений, но на разных орденских лентах. Защитники Севастополя награждались медалями на георгиевской ленте. «Все чины» сухопутных и морских военных сил, ополчения и малороссийских казачьих полков, сражавшиеся на других фронтах или находившиеся в местностях, объявленных на военном положении, или направлявшиеся туда, получали такие же медали на андреевских лентах. Врачи и «гражданские чиновники, бывшие при войсках», награждались медалями на названных выше орденских лентах

¹⁹ Справка I. С. 4–5 // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6.

²⁰ Там же.

²¹ *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1: Комитет министров в царствование императора Александра II. СПб., 1902. С. 87.

²² Справка I... С. 5.

в зависимости от того, какими наградами были отмечены эти войска. Офицеры, состоявшие на военной службе в воинских частях, не принимавших участия в военных действиях, или находившиеся на гражданской службе в период войны, или в ополчении, или в малороссийских конных казачьих полках, получали медали на владимирской орденской ленте²³. Современники придавали этим статьям большое значение: из их содержания следовало, что подвиги российских воинов не остались без внимания власти. Сенатор К. Н. Лебедев отметил в своем дневнике среди других важных положений Всемилоостивейшего манифеста 26 августа 1856 г. статьи «о медалях на трех лентах»²⁴.

Манифест не обошел и мирное население. Представители духовенства, отличившиеся на полях сражений или находившиеся в местностях, объявленных на военном положении, получали медали на андреевской и георгиевской лентах; каждое дворянское семейство было отмечено памятными медалями на владимирских лентах; почетные граждане и именитые купцы, пожертвовавшие «приношения» на нужды войны, награждались медалями на ленте ордена Святой Анны²⁵.

Обращение к «подданным каждого сословия» было ожидаемо в обществе, надевшемся, что император не оставит незамеченными их героизм и усилия во время Крымской войны²⁶. Власть пыталась компенсировать потери и неудачи Крымской войны, щедрой рукой раздавая награды всем сословиям. Сенатор К. Н. Лебедев записал в дневнике накануне опубликования манифеста: «Празднеств будет много, милостей тоже. <...> Вообще в правительстве замечаешь какое-то желание снисхождения, какое-то опасение раздражения и стремление к угодливости, развлечениям. Очарование это непродолжительно...»²⁷.

В манифесте не были обойдены и жители тех местностей, где разворачивались военные действия: Крым, Бессарабия, Херсонская и Екатеринославская губернии, часть Архангельской и Прибалтийские. Им предоставлялись особые пособия, «по точном удовлетворении

²³ Там же. С. 5–7.

²⁴ Из записок сенатора К. Н. Лебедева. Первые месяцы 1856 г. // Русский архив. 1893. № 4 (апрель). С. 355.

²⁵ Справка I... С. 11.

²⁶ *Дубельт Л. В.* Дневник. Запись 28 августа 1856 г. // Российский архив (История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв.). Вып. VI. М., 1995. С. 335.

²⁷ Из записок сенатора К. Н. Лебедева. Первые месяцы 1856 г. ... С. 355.

в нуждах и положении каждого края», которые должны быть определены «особым повелением»²⁸.

Помимо введения и заключения, манифесты состояли из четырех отделов:

I. Льготы по рекрутской повинности.

II. Облегчения в уплате разных казенных взысканий.

III. Смягчение участи или совершенное прощение лиц, виновных в разных преступлениях и проступках.

IV. Порядок применения Манифеста и особые милости.

Облегчение рекрутской повинности было актуально в первые три царствования XIX в. Манифесты императора Николая I не обходят стороной «высочайшие милости» в этой сфере, однако они касаются лишь тех, кто, не поставляя рекрутов, вносил за них деньги. По случаю коронования императора Николая I прощались недоимки по рекрутским деньгам «с пограничных жителей и с евреев, исключая последние два набора»²⁹, а бракосочетание наследника престола вел. кн. Александра Николаевича даровало прощение мелкопоместным владельцам и селениям, «не вошедшим в поставку рекрут натурою»³⁰. Коронации предшественника и преемника императора Николая I сопровождалась послаблениями в системе пополнения армии. Коронационный манифест императора Александра I объявлял об освобождении от рекрутского набора на 1801 г. всех состояний, «оному подлежащих во всей империи»³¹. По случаю «Священного коронования» императора Александра II не только прощались недоимки по рекрутским деньгам³², но и отменялись рекрутские наборы в 1856 г. и в течение трех следующих лет, правда, с оговоркой, если война или иные «чрезвычайные обстоятельства не сделают набор необходимым»³³. Управляющий III Отделением СЕИВК Л. В. Дубельт отметил в своем дневнике, что «статья о рекрутстве родила всеобщее чувство невыразимой благодарности и между читающими были слышны следующие выражения: “Вот Манифест доброй, честной, великой души, искренно, непритворно любящей своих подданных!”»³⁴

²⁸ Справка I... С. 7–11.

²⁹ Справка II (№ 282,2) // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6. С. 18.

³⁰ Справка II (№ 1034,2) // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6.

³¹ Справка I... С. 12.

³² Там же. С. 17.

³³ Там же. С. 13.

³⁴ Дубельт Л. В. Указ. соч. С. 335.

Сравнительные обозрения манифестов позволяют составить представление о системе налогообложения и сопоставить размеры налоговых льгот в XIX в. Помимо прямых налогов (различных податей и взысканий за нарушение постановлений устава о ревизии, а также налогов с торговли и промышленности), взималось большое количество косвенных: акцизные сборы, таможенные пошлины, гербовый сбор, пошлины судебные, крепостные и с межевых планов и книг, сбор за повышение чинами и пожалование орденами, почтовый и паспортный сбор, пошлины за постройку судов из казенного леса, пошлины по ведомству путей сообщения, платежи по пользованию казенными оброчными статьями и имениями.

Коронационный манифест императора Александра I достаточно скуп на милости. Он провозглашал единовременное понижение подушного сбора в следующем за манифестом 1802 г. на 25 коп.³⁵, отказ от корчемного и соляного сборов в 1801 г.³⁶, отмену «четвертной пошлины, взимаемой при справке и отказе недвижимых имений»³⁷, амнистию и сложение взысканий «по делам казенным или уголовным», срок давности которых не превышает десяти лет³⁸, прощение штрафов³⁹, дарование прощения всем беглым, самовольно покинувшим пределы России⁴⁰. Иных милостивых манифестов в это царствование издано не было, однако милостивый акт по случаю коронации сопровождался двумя Жалованными грамотами (эстляндскому дворянству и городу Риге), именным указом Сенату об учреждении Комиссии для пересмотра прежних уголовных дел и подтверждением жалованных грамот Сарептскому обществу евангелического исповедания, данных Екатериной II и Павлом I⁴¹.

В царствование императора Николая I облегчения в уплате разных казенных взысканий давались тремя манифестами: по случаю его восшествия на престол и коронации, а также бракосочетания наследника вел. кн. Александра Николаевича. К последнему знаменательному событию власть приурочила снижение наполовину подушного оклада

³⁵ Справка I... С. 14.

³⁶ Там же. С. 22.

³⁷ Там же. С. 24.

³⁸ Там же. С. 44.

³⁹ Там же. С. 50.

⁴⁰ Там же. С. 86.

⁴¹ Справка III // РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6. С. 1.

за 1840 г. в пострадавших от неурожая центральных и юго-западных губерниях. Государственным крестьянам сверх того прощалась половина оброка⁴².

Те же манифесты николаевского царствования объявляли о сложении недоимок. Облегчения следовали в четырех казенных податях — подушной, оброчной, на сухопутные и водяные сообщения, за право винокурения⁴³, а также за неправильно или несвоевременно уплаченные налоги⁴⁴.

По случаю коронавания императора Николая I и бракосочетания вел. кн. Александра Николаевича следовало сложение пени за неуплаченные в срок подати и земские повинности⁴⁵. Смягчались взыскания за нарушения постановлений устава о ревизии, при этом отменялись штрафные санкции, применявшиеся к еврейским обществам за просрочку при пересылке сведений в казенные палаты⁴⁶.

Налоги с торговли и промышленности оказались в центре внимания Коронационного манифеста императора Николая I, прощавшего штрафы, недоимки и взыскания, наложенные на купцов и торгующих крестьян за нарушение правил торговли и промысла⁴⁷.

Различные сборы (акцизный, таможенный, гербовый, почтовый, за повышение чинами и пожалование орденами) и разные виды пошлин (судебные, крепостные, с межевых планов и книг, по ведомству путей сообщения) не остались обойденными во второй четверти XIX в.⁴⁸

Делались послабления в расчетах с казенными учреждениями, в том числе и за предоставление казенным крестьянам казенных земель или за неразведение тутовых деревьев в Кавказской, Астраханской, Таврической губерниях и Ахтубинских селениях (Коронационный манифест Николая I)⁴⁹.

Отдельный раздел манифестов касался льгот по уплате различных ссуд: по несчастным случаям (в обширной статье Коронационного манифеста императора Николая I речь шла о ссудах жителям Москвы

⁴² Справка II (№ 1034,2)... С. 4.

⁴³ Там же. С. 6.

⁴⁴ Справка II (№ 282,2)... С. 16–18; Справка II (№ 1034,2)... С. 6.

⁴⁵ Справка II (№ 282,2)... С. 18–20; Справка II (1034,2)... С. 8.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Справка II (№ 282,2)... С. 22–24.

⁴⁸ Справка II (№ 282,2)... С. 24–28; Справка II (1034,2)... С. 12–18.

⁴⁹ Справка II (№ 282,2)... С. 32.

на восстановление после пожара 1812 г.⁵⁰, а в милостивом акте 16 апреля 1841 г. — о недоимках по ссуде крестьянам Московской и Смоленской губерний после нашествия 1812 г.⁵¹), по устройству переселенцев (коронация Николая I уменьшила ссуды на вызов из-за границы ремесленников⁵², а бракосочетание вел. кн. Александра Николаевича отменяло платежи переселенцев из Персии и Турции, покинувших эти государства во время войн с Россией⁵³), ссуды горнозаводским рабочим и приписным крестьянам⁵⁴.

Однако эти налоговые льготы, раздаваемые милостивыми манифестами и ожидаемые населением Российской империи, не вызывали восторга у чиновников Министерства финансов. Ю.А. Гагемейстер, оценивая в 1856 г., незадолго до окончания Крымской войны, финансовое положение страны в записке «О финансах России» и определяя ближайшие экономические задачи, соглашался, с одной стороны, с необходимостью облегчения налогового бремени, поскольку, «несмотря на постоянные понуждения, жители не уплачивают текущих сборов. Впрочем, они и не будут стараться об уплате их, пока не сложат со счетов недоборы прошлых лет, которые ныне висят над ними дамокловым мечом». С другой стороны, «милостивые манифесты, по временам издаваемые, увеличивают также недоборы. Они служат единственно в пользу неисправных плательщиков, которые нарочно медлят [с] взносами, когда предвидят появление манифеста»⁵⁵. По мнению сенатора К. Н. Лебедева, лишь пополнение бюджета делает возможным раздачу высочайших милостей. Анализируя Манифест 26 августа 1856 г., К. Н. Лебедев отмечал, что «выгодные торги на откупы и богатые таможенные сборы дали возможность простить много взысканий и начетов»⁵⁶.

Сравнительные обзоры манифестов расширяют представления о чиновничьем мире Российской империи XIX в., касаясь различных сторон служебной деятельности бюрократии. Часть статей манифестов относилась к сложению взысканий за «разные по службе

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Справка II (1034,2)... С. 22.

⁵² Справка II (№ 282,2)... С. 36.

⁵³ Справка II (1034,2)... С. 24.

⁵⁴ Справка II (№ 282,2)... С. 36.

⁵⁵ *Гагемейстер Ю.А. О финансах России // Судьбы России...* С. 52.

⁵⁶ Из записок сенатора К. Н. Лебедева. Указ. соч. С. 355.

упущения, ущербы и траты»⁵⁷. Этот раздел содержит перечень служебных нарушений, за которые чиновники несли материальную ответственность. Так, чиновники ведомства путей сообщения за непредставление в назначенный срок денежных и рабочих отчетов наказывались штрафом; взыскания налагались на сотрудников всех ведомств за выдачу «без разрешения высшего начальства наград из остатков штатных или конфискационных сумм». Прощение за эти «упущения» даровалось Коронационным манифестом императора Николая I⁵⁸.

Вторая часть всех милостивых актов содержала прощение преступников. Милостивые акты николаевского царствования в этом отношении не соответствуют своему названию. Манифест о восшествии на престол императора Николая I явился самым немногословным: милости были дарованы только тем преступникам, которые осуждены к «торговой казни и ссылке в каторжную работу», «к телесному наказанию и к ссылке в Сибирь на поселение» к моменту вступления императора на престол, т. е. до 19 ноября 1825 г. Телесные наказания в этих случаях отменялись, но ссылка оставалась в силе⁵⁹. Коронационный манифест дополнял список прощенных лишь теми «всякого рода и звания военными людьми, крестьянами и прочими обывателями, кроме евреев», кто самовольно отлучился за границу, повторяя положения манифеста императора Александра I⁶⁰. Манифест по случаю бракосочетания наследника престола, так же как и Коронационный манифест⁶¹, был снисходителен еще и к вырубщикам казенных лесов⁶².

Два последних манифеста сопровождались указами, даровавшими отдельные милости. Сдержанность Коронационного манифеста по отношению к государственным преступникам частично сглаживалась двумя именными указами, смягчавшими наказания осужденным на каторжные работы, к ссылке на поселение, в крепостную работу и дальние гарнизоны. Также вместе с Манифестом 22 августа 1826 г. последовали:

⁵⁷ Справка II (№ 282,2)... С. 40–48; Справка II (1034,2)... С. 30–38.

⁵⁸ Справка II (№ 282,2)... С. 44.

⁵⁹ Справка II (1034,2)... С. 44.

⁶⁰ Справка II (282,2)... С. 74.

⁶¹ Справка II (1034,2)... С. 44.

⁶² Там же. С. 62.

1. Манифест о порядке наследия всероссийского престола и об опеке и правительстве на случай кончины государя императора до законного совершеннолетия наследника.

2. Именной указ, данный Сенату — об уменьшении гербового сбора с паспортов для мещан и крестьян и с видов для дворовых людей в столицах.

3. Именной указ, данный Сенату — о предоставлении детям белого духовенства права вступать в военную службу на правилах, предписанных указом 3 мая 1818 г.⁶³

Манифест о бракосочетании цесаревича Александра Николаевича сопровождался:

1) Манифестом о назначении нового размера ссуд из кредитных установлений под залог населенных помещичьих имений;

2) Именным указом о присвоении супругам цесаревичей титула цесаревны;

3) Именным указом о сложении со счета денежных взысканий с лиц, подвергнутых за неисполнение постановлений о высылке и причислении в батальоны военных кантонистов солдатских детей;

4) Положением Комитета министров об устройстве военных нижних чинов, водворяющихся в казенных селениях⁶⁴.

В актах второго периода царствования Александра II — после польского восстания 1863–1866 гг. — постоянно даруются милости жителям Царства Польского. Манифест 28 октября 1866 г. по случаю бракосочетания вел. кн. Александра Александровича снижает недоимки по податям⁶⁵, судебные пошлины⁶⁶, штрафы, наложенные на держателей казенных имений за неисполнение контрактных условий⁶⁷, административные и полицейские штрафы⁶⁸, выплаты по ссудам по случаю стихийных бедствий⁶⁹ и фабрикантам⁷⁰. Указом, объявленным одновременно с милостивым актом, упразднялись вотчинные отношения в городах Царства⁷¹. Этим же манифестом на должников казны Царства

⁶³ Справка III... С. 2–3.

⁶⁴ Там же. С. 3.

⁶⁵ Справка II (1034,2)... С. 7–9.

⁶⁶ Там же. С. 17.

⁶⁷ Там же. С. 21.

⁶⁸ Там же. С. 35.

⁶⁹ Там же. С. 23.

⁷⁰ Там же. С. 27.

⁷¹ Справка III... С. 6.

Польского распространялось право платежа недоимок ликвидационными свидетельствами⁷². Высочайший указ по случаю 25-летия царствования Александра II подробно перечислял все виды разрешенных ликвидационными свидетельствами платежей⁷³.

В милостивых актах, издаваемых на протяжении второй половины XIX в. по случаю бракосочетания наследников престола, акцент делался на облегчении положения военнослужащих и их семей. 16 апреля 1841 г. провозглашались меры по облегчению положения военных поселенцев⁷⁴, 18 октября 1866 г. и 14 ноября 1894 г. высочайшие повеления даровали милости военнослужащим сухопутного и морского ведомств⁷⁵. 14 мая 1883 г. также выделялись средства для увеличения стипендий дочерям чинов военного и морского ведомств, обучавшимся в женских институтах, относившихся к учреждениям императрицы Марии⁷⁶. Коронационные манифесты Александра III и Николая II вводили милости для лиц военного ведомства, которые подверглись наказаниям и не могли воспользоваться льготами, дарованными общим всемилостивейшим манифестом⁷⁷.

§ 3. Всемилоостивейшие манифесты второй половины XIX в. как способ взаимоотношений власти и общества

Выше уже отмечалось, что Коронационный манифест 26 августа 1856 г. стал провозвестником смены политического курса в новое царствование. Сенатор К. Н. Лебедев перечислил наиболее значимые для общества статьи Манифеста 26 августа 1856 г.: «прощение взысканий и начетов», «прощение преступников <...> в размере манифеста 27 марта». Однако самыми важными, по оценке сенатора, были «статьи о новой ревизии, о кантонистах, об уравниении Западных губерний в порядке службы, евреев в рекрутстве, об отмене наборов на три года, о зачете всех убылых ополченцев, о медалях на трех лентах. Все это прекрасно; особенно приятно читать о наборах, о кантонистах и о Западных

⁷² Справка II (1034,2)... С. 29.

⁷³ Там же.

⁷⁴ Справка III (506,3)... С. 3.

⁷⁵ Там же. С. 6–7.

⁷⁶ Там же. С. 8.

⁷⁷ Там же. С. 6–7.

губерниях. Но еще приятнее прощение декабристов с возвращением им прав состояния, а некоторым и титулов»⁷⁸.

Однако прощены были лишь те, кто участвовал в восстании 14 декабря 1825 г. Участники кружков 1840-х гг., осужденные по делу петрашевцев, не получили снисхождения, несмотря на то что в обществе ожидали их прощения. К. Н. Лебедев записал: «Все жалуются, что ничего нет о шалунах 1849 г., которых постигла такая тяжкая участь от того, что министр вн. дел говорил, что дело важно, а жандармы — что оно ничтожно. Кашкин, Головинский, Европеус — это дети, забывшиеся до наступления своего совершеннолетия»⁷⁹.

Статья о проведении новой «общей народной переписи на основании особых, данных для сего Министерству финансов правил» была следствием «убыли в людях» из-за войны и эпидемий. При этом всякая переплата подушной подати до объявления результатов переписи засчитывалась в данные следующей ревизии»⁸⁰.

Сенатскими указами, «распубликованными» вместе с Манифестом, на уроженцев Западных губерний распространялись общие правила приема на гражданскую службу и «перемещения из одного места в другое», отменялся временный порядок, установленный в 1852 г., для определения на службу и увольнения потомственных дворян этих губерний, евреям «даровались» облегчения «по исполнению рекрутской повинности»⁸¹. Кроме того, одновременно с Коронационным был издан Манифест, который К. Н. Лебедев оставил без комментариев, — о милостях и облегчениях жителям Царства Польского⁸². Возможно, российскому сенатору льготы в отношении Польши казались не столь важными в сравнении с милостями, дарованными титульному населению. Между тем этот акт власти показателен как попытка некоторого компромисса со стороны российского правительства в отношении одной из самых беспокойных окраин империи, предпринятая после подавления польского восстания 1830 г.

Еще одна особенность милостивых манифестов императора Александра II состоит в появлении новой статьи — о сборах с паспортов. Ограничение свободы передвижения и эволюция паспорта были

⁷⁸ Из записок сенатора К. Н. Лебедева. С. 355.

⁷⁹ Там же.

⁸⁰ Справка I... С. 13–15.

⁸¹ Справка III... С. 4–5.

⁸² Там же. С. 4.

детально рассмотрены в исследовании В.Г. Чернухи. Этот документ представлял особое явление, будучи одним из «важнейших инструментов», обеспечивавших реализацию абсолютной власти над подданными⁸³. Свобода передвижения жителей Российской империи регламентировалась «Уставом о паспортах и беглых», положения которого формировались на протяжении XVIII–XIX вв. Статьи милостивых манифестов расширяют представление об этом направлении внутренней политики самодержавия в XIX в. В милостивых актах первой половины столетия свободы передвижения касаются положения о наказаниях за «удаление без установленных видов»⁸⁴, т.е. паспортов и свидетельств.

В царствование Николая I завершилось строительство паспортной системы, а уже во второй половине XIX в. начинается череда попыток по ее реформированию. Положения манифестов свидетельствовали об осознании правительством возрастающей мобильности населения. Прочитав в отчете МВД, что в 1857 г. за «беспаспортность» были задержаны более 30 тыс. обывателей, Александр II распорядился «рассмотреть существующее постановления о паспортах» и разработать меры по их «облегчению»⁸⁵. Начиная с 1859 и по 1886 г. постоянно создавались Паспортные комиссии, безрезультатно занимавшиеся пересмотром правил, регулировавших свободу передвижения.

Статья 512 Устава о паспортах и беглых предоставляла власти возможность в связи со вступлением на престол или коронацией прощать тех, кто бежал за границу. Коронационный манифест императора Александра I разрешал вернуться всем беглым в течение двух лет, николаевский манифест сокращал срок возвращения для находившихся внутри страны до полугода, а для тех, кто покинул пределы России, — до одного года⁸⁶. Манифесты 27 марта 1855 г. и 26 августа 1856 г. продолжали эту традицию.

О последствиях «милости», объявленной 26 августа 1856 г., свидетельствует дело Департамента законов Государственного совета «По вопросу о причислении к сословию мещан выходцев из-за границы»⁸⁷. В 1859 г. некий Увар Баринов направил в Правительствующий Сенат

⁸³ Чернуха В.Г. Паспорт в России. С. 4.

⁸⁴ Справка II (282,2)... С. 74.

⁸⁵ Там же. С. 120–121.

⁸⁶ Там же.

⁸⁷ РГИА. Ф. 1149. Оп. 6–1863. Д. 47.

прошение о причислении его к сословию мещан. В 1849 г. он был взят в рекруты, но бежал в Дунайские княжества и получил возможность беспрепятственно вернуться домой после объявления Манифеста 26 августа 1856 г. Воспользовавшись дарованным манифестом «милостями», беглец получил от российского консула в Галаце паспорт («вид») для проследования в Московскую губернию «для избрания рода жизни». В ноябре 1857 г. Баринов представил этот вид в московскую Казенную палату с прошением причислить его к сословию мещан города Серпухова. Казенная палата отказала ему, настаивая, чтобы дезертир вернулся на военную службу⁸⁸. Вместе с Бариновым прошение подал еще один беглец — Семен Жедаев⁸⁹. Оба ссылались на прецедент (оказавшиеся в таком же положении Павел Смыслов, Алексей Федоров и Варфоломей Федоров ранее были причислены к сословию мещан) и на статью 512 Устава о паспортах и беглых, позволявшую беглым военного звания либо возвращаться на военную службу, либо вступать в городское сословие. Дело рассматривалось в Департаменте законов Госсовета 19 октября 1862 г. Свою точку зрения представил военный министр, полагавший, что дезертиры должны быть возвращены на военную службу⁹⁰. 12 августа 1863 г. Общее собрание Госсовета вынесло мнение, согласно которому всемиловейшими манифестами «даруется прощение», избавляющее дезертиров от наказания за побег, но не освобождающее их от обязательной военной службы. Однако эта статья Манифеста 1856 г. не распространяется на нижних чинов, которые попадают под действие приказа № 205 по Военному министерству от 8 сентября 1856 г. и должны явиться к военному начальству в течение 6 месяцев с момента объявления приказа. Следовательно, дезертиры, избежав наказания, «обращаются в военную службу»⁹¹.

Во избежание недоразумений в будущем Госсовет постановил внести в статью 512 Устава о паспортах и беглых изменения в соответствии с приказами по военному ведомству № 75 от 8 августа 1841 г. и № 205 от 8 сентября 1841 г. В отношении же Баринова, Жедаева и Федорова Госсовет был снисходителен, полагая, что и они, и российский консул в Галаце были введены в заблуждение статьей 512 Устава о паспортах и беглых. К тому же именно формулировка статьи 512 по Своду

⁸⁸ РГИА. Ф. 1149. Оп. 6—1863. Д. 47. Л. 2 об.

⁸⁹ Там же. Л. 4 об.

⁹⁰ Там же. Л. 20 — 20 об.

⁹¹ Там же. Л. 41 об. — 42.

законов 1857 г. «могла утвердить в них мысль о справедливости их призываний и побудить затем к возвращению в пределы отечества». Поэтому им было предоставлено право приписаться к одному из податных состояний по их выбору. Смыслов и Кокорев «как беглецы гражданского звания» имели полное право «на избрание рода жизни»⁹². 9 сентября 1863 г. император утвердил мнение Государственного совета. Статья 512 Устава о паспортах и беглых приобрела следующую формулировку: «Всем беглецам гражданского ведомства, явившимся по всемилостивейшему манифесту из-за границы к ближайшему начальству в определенный срок, предоставить возвращаться на прежние жилища или заступаться по городам, или наконец селиться на означенных для того местах. Беглецов же военного звания, явившихся в определенный Манифестом срок, обращать по распоряжению Военного министерства в военную службу без наказания»⁹³.

В.Г. Чернуха приводит данные, свидетельствующие о неуклонном росте в первой половине XIX в. паспортного сбора, являвшегося одной из важных доходных статей российского бюджета⁹⁴. Однако власть в особых случаях шла на снижение пошлин. В качестве примера историк ссылается на статьи Коронационного манифеста Николая I о сложении недоимок, в том числе снижении сбора с крестьян и мещан⁹⁵. Эти льготы были объявлены отдельным указом, сопровождавшим издание Манифеста⁹⁶.

В царствование Николая I был введен сбор за заграничные паспорта, который также постоянно рос⁹⁷. Но уже особые статьи о паспортном сборе первых милостивых манифестов императора Александра II прощают пошлины за просроченные или неоплаченные заграничные паспорта и недоимки, следующие из-за превышения срока пребывания за границей. Также прощались недоимки за паспорта «по взысканиям на судорабочих из государственных крестьян»⁹⁸. Коронация Александра II расширяла свободу передвижения: сенатским указом, изданным вместе с Манифестом 26 августа 1856 г., отменялась особая пошлина

⁹² РГИА. Ф. 1149. Оп. 6–1863. Д. 47. Л. 42 об. — 43.

⁹³ Там же. Л. 44.

⁹⁴ Чернуха В.Г. Паспорт в России... С. 196–201.

⁹⁵ Справка II (282,2)... С. 200.

⁹⁶ Справка III... С. 2.

⁹⁷ Чернуха В.Г. Паспорт в России... С. 253.

⁹⁸ Справка II (282,2)... С. 29.

за заграничные паспорта⁹⁹. Проследивая историю заграничного паспорта, В. Г. Чернуха отмечает, что тем самым был провозглашен «принцип свободного выезда из России», а сам манифест «оказался магистральным документом в деле политики выезда и на все последующее время»¹⁰⁰.

Этот вывод подтверждают архивные документы. В 1864 г. были внесены изменения в статью 436 Устава о паспортах и беглых (Приложения 15 и 17), касавшиеся правила, по которому иностранцы, приезжавшие в Россию, в кратчайший срок должны были обменять свои национальные паспорта на российский паспорт. Для прибывавших в Россию сухопутным путем для замены был установлен срок в 7 дней, для тех, кто прибыл морским путем, — 14 дней. Если же срок пребывания иностранца, приехавшего в России сухопутным путем, не превышал 7 дней, а по морю — 14 дней, то они могли пользоваться своими национальными паспортами, в которых пограничное начальство делало отметку о дозволении пребыть в России до установленного времени (Приложения 15 и 17 к статье 436 Устава о паспортах и беглых)¹⁰¹. Такой порядок существовал только в Российской империи, поэтому англичане и прусские подданные неоднократно нарушали установленные сроки, так что при выезде из России на границе их задерживали на продолжительное время, создавая неудобства как пограничному ведомству, так и иностранцам¹⁰². В связи с этим министр финансов М. Х. Рейтерн предложил упростить процедуру въезда иностранцев в Россию: на паспортах тех, кто прибывал в Россию на срок менее года, ставить отметку полиции (визу)¹⁰³. С этим предложением согласились начальник III Отделения СЕИВК и министр внутренних дел, сократив лишь срок визы до полугода. 9 ноября 1864 г. последовало мнение Госсовета, которое было утверждено императором. Мнение содержало оговорку, свидетельствовавшую о дальнейших намерениях правительственных верхов в паспортном вопросе, — установленные правила

⁹⁹ Справка III... С. 5.

¹⁰⁰ Чернуха В. Г. Паспорт в России... С. 256.

¹⁰¹ Дело Государственного совета об изменении ст. 15 и 17 Приложения к ст. 436 Устава о паспортах и беглых (по продолжению 1863 г.) и примечаниях к ст. 17 того же Устава. О дозволении иностранцам, приезжающим в Россию со своими паспортами, проживать полгода без взятия на этот срок для жительства и выезда особых видов для пребывания иностранцев в империи // РГИА. Ф. 1149. Оп. 6—1864. Д. 56. Л. 5 — 6 об.

¹⁰² Там же. Л. 2 об.

¹⁰³ Там же. Л. 3.

«должны считаться временными впредь до коренных преобразований в паспортной системе»¹⁰⁴.

Бракосочетание наследника престола вел. кн. Александра Александровича предоставило власти очередную возможность простить пошлины за заграничные паспорта, просроченные до издания по этому случаю манифеста¹⁰⁵. Эти меры должны были способствовать прекращению конфронтации России с европейскими государствами, исправить «тяжкую ошибку внешней политики российской дипломатии»¹⁰⁶.

Несмотря на обилие «милостей», положения Коронационного манифеста Александра II стали предметом резкой критики вольной русской печати¹⁰⁷. Н. П. Огарев, подробно разобравший основные статьи этого акта на страницах «Полярной звезды», не разделял восторженного отношения К. Н. Лебедева. Соратник А. И. Герцена не нашел в Манифесте программы кардинальных перемен. Он выразил настроение наиболее радикальной части российского общества — ожидание отмены крепостного права и объявление основных гражданских свобод, в том числе и свободы передвижения. На этом фоне милости, дарованные Манифестом и так высоко оцененные сенатором, выглядят паллиативными мерами. Особую критику Н. П. Огарева вызвали статьи о прощении служебных «упущений» и вырубке леса. Относя к упущениям «по службе» взяточничество, Огарев вполне справедливо называет подобные положения Манифеста «покровительством лихоимству»¹⁰⁸. Заканчивалась статья в «Полярной звезде» новым призывом освободить крестьян, обращенным к Александру II.

Содержание Манифеста о воцарении Александра II, несмотря на статус «всемилоостивейшего», не отвечало названию, очевидно, потому, что к этому не располагала ситуация. Более щедрым был Коронационный манифест 15 мая 1883 г. Н. Н. Виноградова установила, что авторство при-

¹⁰⁴ Дело Государственного совета об изменении ст. 15 и 17 Приложения к ст. 436 Устава о паспортах и беглых (по продолжению 1863 г.) и примечаниях к ст. 17 того же Устава. О дозволении иностранцам, приезжающим в Россию со своими паспортами, проживать полгода без взятия на этот срок для жительства и выезда особых видов для пребывания иностранцев в империи // РГИА. Ф. 1149. Оп. 6—1864. Д. 56. Л. 17—18.

¹⁰⁵ Справка II (1034,2)... С. 17.

¹⁰⁶ Чернуха В. Г. Паспорт в России... С. 120.

¹⁰⁷ Огарев Н. П. Разбор Манифеста 26 августа 1856 г. // Полярная звезда. Журнал А. И. Герцена и Н. П. Огарева: В 8 кн. Кн. 3. М., 1966. С. 1—19.

¹⁰⁸ Там же. С. 6.

надлежало обер-прокурору Св. Синода К. П. Победоносцеву¹⁰⁹. Преамбула документа даровала милости тем, кто не выполнил «лежавших на них перед правительством обязательств» «по недостаточному положению» или «по несчастным обстоятельствам», и преступникам, «которые впали в противозаконные деяния по заблуждению, легкомыслию и небрежению». Эти положения противопоставляли вину за совершение умышленного преступления — цареубийства — непредумышленному, подчеркивая, что прощение может быть дано лишь за совершение последнего. Преамбула взывала к чувству «верности долгу и закону» и призывала к «умиротворению всего смятенного, укреплению порядка и правды в делах», «охранению предоставленных каждому прав и всеобщей безопасности»¹¹⁰.

В поле зрения составителей Коронационного манифеста Александра III и Манифеста по случаю бракосочетания Николая II попала еще одна категория лиц, нарушивших паспортные правила, — осужденные за бродяжничество. Им разрешалось возвратиться в пределы европейской части России и приписаться в те общества, которые изъявят согласие их принять¹¹¹. Коронационный манифест Александра III даровал прощение осужденным за составление подложных видов на жительство и возвращал им все права состояния¹¹². Эти облегчения были предвестниками изменений в паспортной системе, введенных 3 июня 1894 г. «Положением о видах на жительство», смягчавшим, но не отменявшим паспортный режим.

В милостивых актах второй половины XIX в. постепенно расширяется статья, появившаяся в Коронационном манифесте Николая I — ссуды на устройство переселенцев. Это положение иллюстрирует эволюцию переселенческой политики российского правительства.

Закон, разрешавший переселения, не был принят в царствование Александра II, но правительство было вынуждено постоянно держать переселенческий вопрос в зоне ближайшего внимания, тем более что неурожай и голод способствовали стихийным переселениям. Отдельные шаги в этом направлении объявлялись манифестами. Манифест 28 октября 1866 г. прощает ссуды, выданные малоимущим дворянам на переселение на казенные земли в Самарской и Тобольской губерниях, и суммы, выданные сибирским поселенцам на обзаведение хозяйством по случаю вступления в брак с поселенками, а также ссуды земледельцам

¹⁰⁹ Виноградова Н. Н. Указ. соч. С. 186.

¹¹⁰ Справка I... С. 4.

¹¹¹ Там же. С. 87.

¹¹² Там же.

из числа еврейского населения, выделенные из специального капитала Государственного казначейства на устройство евреев. Указ 19 февраля 1880 г. объявляет очередное прощение ссуд по случаю вступления в брак поселенцев в Сибири¹¹³. Коронационный манифест Александра III прощает долги по ссудам, выданным, помимо сибирских поселенцев, ямщикам, перешедшим в слой крестьян-собственников и поселившихся в Московской, Новгородской, Санкт-Петербургской и Тверской губерниях, бывшим колонистам Екатеринославской губернии, эстонцам, переселившимся в 1862–1866 гг. в Крым¹¹⁴. Этим же актом объявлялось о сложении недоимок с тех, кто «принял оседлость на Мурманском берегу»¹¹⁵. При обсуждении вопроса о направлении будущих путей сообщения представителями разных ведомств в Комиссии по проведению железных дорог на севере России выяснилось, что Мурманский берег мало заселен. По сведениям архангельского губернатора А. П. Энгельгардта, на побережье находилось 45 населенных пунктов с постоянным населением: город Кола, в котором проживали 740 человек, и 44 колонии с населением в 2 028 человек (707 финляндцев, 679 русских, 454 лопаря и 188 норвежцев). Наиболее крупными колониями были Ура, Печенга и Земляная. Помимо этих населенных пунктов, на Мурманском берегу находилось также 12 становищ, обитатели которых появлялись только в летнее время (от 3000 до 4000 выходцев Кемского и Онежского уездов, занимавшихся промыслами), увеличивая население побережья до 6000¹¹⁶. Развернулась дискуссия о том, что является причиной в сложившейся ситуации, а что — следствием. Мнения разделились: одни настаивали на том, чтобы сначала заселить побережье, а затем строить железные дороги в этом направлении, другие члены комиссии утверждали, что без строительства железных дорог переселение в эту местность лишено особого смысла. Как следует из манифестов, правительство изыскивало разнообразные способы привлечения переселенцев на Мурманский берег, в том числе снижение недоимок.

Манифест по случаю бракосочетания Николая II 14 ноября 1894 г. объявляет о сложении недоимок с крестьян и мещан, добровольно переселившихся на казенные земли в Самарскую, Оренбургскую,

¹¹³ Справка I... С. 25.

¹¹⁴ Там же. С. 35.

¹¹⁵ Там же. С. 37.

¹¹⁶ Журнал Комиссии по проведению железных дорог на севере России. СПб., 1894. С. 8.

Уфимскую, Тобольскую, Томскую, Иркутскую, Енисейскую губернии, Уральскую, Тугайскую, Акмолинскую, Семипалатинскую и Семиреченскую области¹¹⁷. За три года до этого посещение Сибири вел. кн. Николаем Александровичем было отмечено торжественным актом, даровавшим милости ссыльнокаторжным и состоящим на поселении¹¹⁸.

В начале XX в. право помилования оказалось предметом полемики правоведов, обсуждавших, «может ли быть освобожден прощенный от политических последствий понесенного наказания»¹¹⁹. Мнения юристов разделились, поскольку закон прямо не говорил об амнистии или аболиции (прекращении судебного разбирательства). Дискуссия была вызвана началом деятельности Государственной думы и Положением о выборах, ограничивающим политические права осужденных¹²⁰.

Несмотря на споры правоведов, общество надеялось, что император Николай II воспользуется правом помилования, дав амнистию осужденным за религиозные, политические или аграрные преступления. Этот вопрос возбуждался в первой и второй Государственной думе¹²¹, однако милостивых манифестов монарха в начале XX в. не последовало. Тем не менее 21 октября 1905 г. Советом министров был издан указ «Об облегчении участи лиц, ввавших до воследования высочайшего манифеста 17 октября 1905 г. в преступные деяния государственные». Амнистии подлежали все политические преступники, совершившие деяния, подпадавшие под статьи, определенные в указе, и лица, принимавшие участие в стачках. Смягчалась участь тех, кто отбывал наказание за перечисленные в указе преступления, совершенные более десяти лет назад¹²². С. Ю. Витте описал в воспоминаниях события, предшествующие разработке указа, и дал оценку его значению в политической жизни России начала XX в., связав этот «акт забвения» с усовершенствованием государственного устройства, объявленным 17 октября 1905 г. Решение об издании милостивого акта было принято на заседании Совета министров, а затем утверждено императором, т.е. была нарушена монополия монарха на право помилования. «Это

¹¹⁷ Справка I... С. 15.

¹¹⁸ Справка II (1034,2)... С. 55–59.

¹¹⁹ Казанский П. Е. Указ. соч. С. 186.

¹²⁰ Там же. С. 186–187.

¹²¹ Там же. С. 189.

¹²² Подробнее см.: Бестужев И. В., Емец В. А. Комментарии к воспоминаниям С. Ю. Витте // Витте С. Ю. Воспоминания: в 3 т. Т. 3. С. 619–620.

была первая широкая политическая амнистия в России, связанная с <...> переходом от империи полицейской к империи правовой, которая немыслима без известного подразделения власти между монархом и народным представительством...»¹²³. Таким образом, высочайшее право помилования, выраженное в высочайших манифестах, достигнув в конце XIX в. своего апогея, в начале XX в. трансформировалось из персонифицированного решения правителя, стоявшего над законом, в подзаконный правительственный акт.

Право помилования и милостей в качестве прерогативы монарха являлось одним из проявлений сущности абсолютной власти. Не случайно оно развивалось на протяжении всего существования Российской империи. Попытки власти приспособиться к процессу модернизации, активно развивавшемуся во второй половине XIX в., сопровождались изданием различных законодательных актов, среди которых встречается большое количество разнообразных манифестов. Во второй половине XIX в. это право стало важным инструментом в механизме властвования самодержца. Особую роль в нем играли всемилостивейшие манифесты. С 1855 по 1894 г. их количество увеличивается, повод к изданию дают все новые события в жизни императора и его семьи. Изучение сравнительных обзоров всемилостивейших манифестов показывает, что правительственная практика по разработке милостивых актов постепенно расширялась, охватывая практически все стороны государственной жизни. Эта тенденция связующей нитью проходит через периоды царствования Александра II и Александра III. Издавая всемилостивейшие манифесты, власть использовала документ для решения различных внутриполитических задач.

Не пойдя на кардинальные преобразования системы государственного управления и уступки в области государственного устройства, правительственные верхи предпринимали попытки статьями всемилостивейших манифестов скорректировать внутриполитический курс.

Вторая половина XIX в. отмечена не только комплексом осуществленных реформ, но и целой серией намеченных, но нереализованных преобразований: паспортной, переселенческой, налоговой и конституционной реформ. Паспортный, переселенческий и налоговый вопросы в течение этого периода рассматривали многочисленные комиссии,

¹²³ Bumme С. Ю. Воспоминания: в 3 т. Т. 3. С. 125.

каждая предлагала свое решение. Однако их осуществление неминуемо повлекло бы за собой не только административные и законодательные, но и политические изменения, затрагивавшие основы государственного строя Российской империи. Поэтому реформам не был дан ход. Однако преобразования в этих направлениях назрели, их задержка тормозила развитие страны, поэтому власть выбрала компромиссный вариант — частичные послабления, объявлявшиеся манифестами.

Но решить ключевые социально-политические и экономические проблемы государства лишь путем права помилования и милостей было невозможно. Как обычно, в случае использования неэффективного, но традиционного управленческого механизма правительственные круги пошли по пути его формализации. Постепенно издание манифестов превратилось в делопроизводственную практику, изготовление документа по шаблону, заготовленному Канцелярией Комитета министров.

В начале XX в. всемиловейшие манифесты не появляются в правительственной практике. С одной стороны, власть предпочитает прибегать к изданию рескриптов, а не манифестов, стремясь к неответственности за объявляемые действия. В 1904–1905 гг. правительственные круги были готовы заявлять о предпринимаемых в условиях политического кризиса мерах рескриптами, а не манифестами, предполагая затем «подтвердить или “забыть” о данных обещаниях»¹²⁴. С другой стороны, наметившийся поворот в сторону правового государства затронул и право помилования и милости. Политическая амнистия, данная указом Совета министров 21 октября 1905 г., была уже законодательным актом, изданным правительством. Высочайшие манифесты продолжали издаваться, но право помилования и милостей как монаршая prerogative осуществлялось с этого времени посредством Канцелярии прошений и касалось частных случаев.

¹²⁴ Чернуха В. Г. Рескрипт в государственной жизни России XIX в. ... С. 280.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Главной задачей внутренней политики Российской империи (как и любого государства) был поиск путей достижения политической стабильности. Во второй половине XIX в., исходя из этой цели, в повестку дня был поставлен вопрос о разработке правительственной программы. Поскольку подобный документ так и не появился в правительственной практике, понятие «правительственная программа» условно. Однако ее содержание может быть реконструировано на основании анализа программных записок, официальных документов, общественного мнения (в первую очередь публицистики). Анализ источников дает основание утверждать о преемственности правительственной программы царствований Александра II, Александра III и начала царствования Николая II. В ней проектировалось проведение широкого спектра реформ в политической и экономической сферах. Под влиянием как объективных внешне- и внутривнутриполитических факторов (войны с Османской империей, голод, финансовые и экономические кризисы), так и в соответствии с мировоззрением самодержца происходили смена векторов и выдвижение в разные периоды на первый план различных пунктов этой программы. На первом этапе, в 1861–1865 гг., помимо проведения крестьянской, земской, судебной, военной и школьной реформ, в повестку дня были поставлены паспортная реформа и демократизация подготовки наследника престола, политическая, церковная и податная реформы. На втором этапе (во второй половине 1860-х — первой половине 1880-х гг.) правительственная программа была дополнена аграрной программой (проведение переселенческой реформы, решение вопроса о судьбе общины, понижение выкупных платежей, борьба с пьянством, учреждение земельной ипотеки для широкого развития поземельного кредита), интенсивным железнодорожным строительством, усилением внешней и внутренней торговли, широким привлечением иностранного капитала, ликвидацией

бюджетного дефицита, разработкой фабрично-заводского законодательства, созданием условий для развития коммерческой банковской системы. На третьем этапе — в 1886–1903 гг. осуществляются мероприятия, намеченные в конце 1860-х — 1870-е гг. и направленные на пересмотр либеральных реформ с целью укрепления центральной власти и создания развитой, но централизованной индустриальной экономики. В 1903–1904 гг. происходит возврат ко второму этапу политической программы, продолжается разработка намеченных в тот период мероприятий. Сформированная в 1903–1904 гг. программа стала осуществляться уже в 1905–1906 гг.

Одним из пунктов правительственной программы, постоянно стоявшим в повестке дня, являлась модернизация системы государственного управления. Проекты в этом направлении разрабатывались в правительственных верхах и в обществе на протяжении всего исследуемого периода. В них предлагалось как кардинальное преобразование государственного аппарата (введение реального разделения властей, расширение и упорядочение компетенций органов законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти, создание центрального представительного учреждения и Правительственного кабинета), так и усовершенствование отдельных элементов управленческого механизма. Анализ проектов и сравнение результатов их осуществления дают основание утверждать, что центральные органы власти (министерства и ведомства) эволюционировали во второй половине XIX в. в сторону модернизации и были способны выполнять поставленные перед ними задачи. Недостатки российской системы управления, отмеченные современниками и историками (и главный из них — архаичность), были следствием не отсталости исполнительных органов власти, а содержанием задач, которые они выполняли. Это содержание определялось правительственной программой и зависело от степени ее соответствия требованиям времени.

Закономерно, что формирование правительственной программы, ее модернизация требовали введения в систему государственного управления специального учреждения. О его необходимости говорится во всех программных записках, циркулировавших во второй половине XIX в. Помимо проектов, в этот период предпринимались практические попытки создания Правительственного кабинета. Однако все они не достигли поставленной цели, оказавшись на деле межведомственными совещаниями, статус которых не предполагал законодательно установленного взаимодействия с высшими органами власти. Даже

конституированный в 1861 г. Совет министров не был вписан в законотворческий процесс, не получили правовой регламентации процедуры передачи утвержденных дел в Государственный совет и поступления в Совет министров ведомственных отчетов о выполнении правительственных поручений. Эти направления правительственной практики определялись желанием самодержца. При этом само понятие о самодержавной власти трактовалось как предоставление всей полноты власти монарху в интересах жизнеспособности государства. В этом же духе понималось и разделение властей, ветви которых сосредотачивались в руках самодержца и не могли действовать автономно от его воли. В итоге и Совет министров, и другие (практические) формы деятельности суррогата Правительственного кабинета носили не регулярный, а экстраординарный характер.

Преобразовательные планы XIX в. развивались по двум направлениям — политическая реформа, предусматривавшая преобразование высших органов власти, либо усиление административного надзора, все нити которого сходились в руках самодержца. Как показывает исторический опыт, наведение порядка в государственных структурах путем ужесточения контроля со стороны высшего руководства имеет лишь временный эффект. Сложный управленческий аппарат неминуемо выходит из-под власти такого правителя-автократа, возвращаясь к старым правилам игры.

Российская система управления на протяжении всего XIX и даже XX в. ходила по кругу, наступая на одни и те же грабли канцелярской волокиты, коррупции и сверхцентрализации. В поисках «рецептов» борьбы с этими «болезнями» государственного механизма российские реформаторы часто обращались к западноевропейским управленческим моделям. Но при этом они полагали, что возможно «переменить систему управления, а не правления»¹, реформировать не самодержавие, «а способы его действия»². Да и самодержавная власть ограничивала использование зарубежного опыта: возможно было перенять лишь внешние атрибуты (название, некоторые функции), не требовавшие существенной ломки сложившейся системы. Так что проекты административных реформ в случае их реализации оказались бы паллиативным средством, а не панацеей.

¹ Мельгунов Н.А. Приятельский разговор... С. 8.

² Из писем К. Д. Кавелина к гр. Д. А. Милютину. 1882–1884 гг. ... С. 9.

Возвращение российской политической элиты к одним и тем же пунктам правительственной программы свидетельствовало о насущной необходимости разрешения назревших внутриполитических проблем. Не имея возможности поставить эти задачи перед регулярными политическими институтами — центральными органами власти правительственные верхи в кризисные внутриполитические периоды прибегали к особым формам их решения — специальным институтам и экстраординарным механизмам. К ним относятся «комиссии представителей», комиссии «на время отсутствия императора из столицы» и всемиловейшие манифесты.

Вопрос о создании центрального представительного учреждения постоянно поднимался в реформаторских проектах, но уже в 1860-х гг. Александр II ясно дал понять, что не пойдет на создание парламента. В 1870-х гг. П. А. Валуев и П. А. Шувалов добились конституирования «усеченного» варианта представительного учреждения — «комиссии представителей». Такие комиссии в 1870–1880-х гг. были созданы три раза: в 1875 г. — для разработки правил о найме рабочих и прислуги, в июне 1881 г. для обсуждения понижения выкупных платежей и в сентябре 1881 — марте 1882 г. для рассмотрения питейного и переселенческого вопросов. «Комиссии представителей» явились продолжением практики создания экспертных комиссий (приглашения «сведущих людей»), очевидно, поэтому самодержавная власть решилась на их введение. Кроме того, они носили экстраординарный характер: созывались временно, были малочисленны, «депутаты» не избирались, а приглашались властью, выносимые на обсуждение вопросы определялись правительственными верхами. В отличие от существовавшей практики деятельности «сведущих людей», «представители» не просто занимались экспертизой законодательных актов, но имели право на разработку законопроектов, участвовали в заседаниях Государственного совета, т.е. были включены в систему государственного управления. Однако созыв «комиссий представителей» не получил дальнейшего распространения в правительственной практике. В начале царствования Александр III находил целесообразным приглашение «представителей» с практической точки зрения, но попытки министра внутренних дел Н. П. Игнатьева расширить деятельность комиссий затронули политический аспект, став намеком на вторжение в прерогативы самодержца. Таким образом, даже в таком урезанном виде представительство оказалось несовместимым с самодержавной властью.

Еще одной проблемой внутренней политики Российской империи было обеспечение бесперебойной работы управленческого аппарата во время отлучек монарха. Самодержавная система управления отличалась информационной закрытостью. Правительственные верхи всячески боролись с утечками информации, в т. ч. и о самочувствии императора, создавая эффект постоянного присутствия императора на троне. Подданные российского императора не оповещались и о его передвижениях и отлучках из столицы. Пройдя долгий путь с середины XVI в., к середине XIX в. механизм «замещения» самодержца и создание эффекта его постоянного присутствия были уже разработаны и имели вид Комиссий «на время отсутствия императора из столицы». Этот специальный институт в царствование Александра II приобрел черты постоянно действующего. Тем не менее Комиссии на время отсутствия не были конституированы и не получили компетенцию Правительственного кабинета, выполняя административные функции. Их деятельность находилась под неусыпным контролем монарха, став еще одним проявлением сверхцентрализации системы государственного управления. Не случайно В. П. Кочубей не находил противоречия Комиссий на время отсутствия самодержавной власти, поскольку исключительно от воли императора зависели их учреждение и упразднение. Самодержец не собирался передавать свои прерогативы какому-либо органу власти или иному лицу, даже если это был наследник престола, и эта особенность самодержавия отчетливо проявилась в деле о присяге вел. кн. Александру Александровичу в 1865 г. И деятельность подобных комиссий, и отношение монархов к идее кабинета демонстрировали их нежелание отделять правительство от своей личной власти, видя в нем лишь механизм ее осуществления.

Правительственные круги не могли не реагировать на кризисные внутрисполитические ситуации. С одной стороны, проблемы, вызванные малообеспеченностью крестьянских хозяйств, возрастающей мобильностью населения, бюджетным дефицитом, пытались решить многочисленные комиссии, занимавшиеся паспортным, податным и переселенческими вопросами. Все они приходили к заключению о необходимости новых реформ, которые затрагивали сущность самодержавной власти. Отвергая кардинальные преобразования, правительственные верхи прибегали к экстраординарным механизмам, приспособлявая для этого практику издания всемиловитейших манифестов. С их помощью монарх мог проинформировать общество о направлении внут-

риполитического курса, воспользовавшись правом помилования, компенсировать издержки внутренней политики, а право милостей давало ему возможность сделать шаги (правда, совсем небольшие), намеченные в ходе разработок паспортной, переселенческой и податной реформ. Во второй половине XIX в. всемилостивейшие манифесты, как и рескрипты, превратились в очень гибкий делопроизводственный документ в руках самодержавной власти. Эти два вида актов стали удобными формами вступления власти в диалог с обществом.

Включение особых форм управления в целях достижения внутриполитической стабильности давало временный эффект. Но его действие было весьма ограниченным, не снимало проблему разработки стратегических планов развития, поэтому перед самодержавной властью постоянно стояла перспектива перевода некоторых экстраординарных органов власти (Правительственного кабинета и центрального представительного органа) в разряд регулярных. Когда это было сделано в 1905–1906 гг., исчезла необходимость в замещении отсутствовавшего монарха и корректировке курса манифестами.

Основные результаты, полученные в ходе исследования, могут быть использованы при подготовке обобщающих работ по истории государственного управления, при изучении механизма применения особых форм и специальных институтов в ходе межведомственного взаимодействия, его использования на разных уровнях вертикали власти, а также в различных регионах Российской империи.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ГАРФ — Государственный архив Российской Федерации.
ОР РНБ — Отдел рукописей Российской национальной библиотеки.
ПСЗ — Полное собрание законов Российской империи.
ПФА РАН — Санкт-Петербургский филиал Российской академии наук
РГИА — Российский государственный исторический архив.
РО ИРЛИ — Рукописный отдел Института русской литературы РАН
(Пушкинский дом).
СЕИВК — Собственная его императорского величества канцелярия.

Список сокращений названий изданий

Валуев П. А. Дневник. — Валуев П. А. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. 1861–1876 гг.: в 2 т. — М.: Изд-во АН СССР, 1961. — 421 + 576 с.
Дневник Е. А. Перетца. — Перетц Е. А. Дневник Перетца Е. А. (1880–1883). — М.; Л.: Гос. изд-во, 1927. — 66 с.
ЭСБЕ — Энциклопедический словарь Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Законодательно установленные прерогативы самодержца

Таблица 1

Прерогативы самодержца, выделенные на основании Справки о законах для руководства высочайше учреждаемым Правительственным комиссиям «на время отсутствия государя императора из столицы» (1877 г.)¹

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Основные законы, т. 1	50	Законотворческий процесс — рассмотрение законопроектов	Все дела после рассмотрения в Госсовете и высочайшего усмотрения «не иначе поступают к предназначенному им совершению, как действием самодержавной власти »
	54	Законотворческий процесс — утверждение законов	«Новый закон постановляется не иначе как собственноручным высочайшим подписанием »
	66	Взаимоотношения указа и закона	Отмена закона совершается таким же порядком, что и составление закона.
	73	Отмена существующего закона	Объявляемый указ не имеет силы закона. Подписанный указ может быть отменен только тем же порядком, что и закон Сила собственноручной подписи самодержца
Учреждение Государственного совета	6	Назначение председателя	Государем императором
	94	Дела, требующие собственноручного высочайшего утверждения	<ol style="list-style-type: none"> 1. Закон, устав или учреждение. 2. Ведение или отмена налогов (кроме городских сборов). 3. Введение в дворянское достоинство, лишение оно, классных или офицерских чинов за преступления. 4. Новые штаты управлений и ведомств. 5. Мнение Государственного совета по бюджету. 6. Отчуждение частной собственности на государственное или общественное употребление

¹ Таблица составлена по: РГИА. Ф. 1210. Оп. 1. Д. 2—1877.

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Учреждение Государственного совета	108	Форма изложения законодательных актов	В виде манифестов, указов за собственноручным подписанием или утверждением Его Императорского Величества
	112	Форма постановления по утверждению мнения большинства или при наличии разногласий, или при единогласном решении, но с особенной резолюцией (именной указ)	«...Повелеваем: (тут обозначаются слова того мнения, которое государь император утверждать изволит или которое удостоено высочайшего одобрения)»
	117	Форма высочайших повелений Государственному совету	«Такому-то повелеваем присутствовать в Государственном совете по такому-то департаменту. Высочайшее имя»
	124	Увольнение или назначение госсекретаря, статс-секретаря и помощников статс-секретаря	Указами за собственноручным высочайшим подписанием
Учреждение Комитета министров	52	Рассмотрение дел по представлению высочайшей воли другими лицами	Результат — проекты указов к высочайшему подписанию
	201	Состав Кавказского комитета	Председатель — особенно назначается Императорским Величеством, «другие лица» (помимо руководителей ведомств) — по особому высочайшему усмотрению и повелению
Учреждение Правительствующего сената	270 (по Продолжению 1863 г.)	Увольнение и назначение руководства и чиновников	Обер-прокурор и герольдмейстер — именными высочайшими указами
Учреждение министерств	32	Определение и увольнение министров и товарищей министров	По непосредственному высочайшему усмотрению
	33	Определение и увольнение директоров департаментов и Канцелярии министра	Высочайшею властью
	1498	Назначение директора и вице-директора департамента	Именными высочайшими указами

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Учреждение министерств	1539 (по Продолжению 1863 г.)	Назначение директора Департамента ревизии отчетов (в Главном управлении путей сообщения и публичных зданий)	Именным высочайшим указом
	1582	Состав аудиториата	Именными высочайшими указами («прочие три члена»)
	1659 (по Продолжению 1863 г.)	Назначение неприменных членов Совета главноначальствующего над Почтовым департаментом	Именными высочайшими указами
	1682	Состав Совета государственного контроля	Назначается Его Императорским Величеством
	1929	Определение к должности директора Архива Министерства юстиции	Указ за собственноручным Е. И. В. подписанием (по представлению министра юстиции)
	1960	Назначение президента Дворцовой конторы (обер-гофмаршал высочайшего двора)	По собственному избранию И. В. именным указом
	1961	Вице-президент Дворцовой конторы	Именным высочайшим указом
	2156	Состав Кабинета	Председатель — именным высочайшим указом
Приложение к статье 1200 (по Продолжению 1864 г.)	13	Управление Центральным статистическим комитетом	Директор — высочайшим указом Правительствующему сенату (по представлению министра внутренних дел)
Приложение к статье 1376 (по Продолжению 1864 г.)	2	Состав Совета министра народного просвещения	Члены, помимо перечисленных, назначаются каждый раз особенным высочайшим повелением
	14	Состав Ученого комитета МНП	Председатель определяется именным высочайшим указом Правительствующему сенату
	19	Состав Археографической комиссии	Председатель назначается именным высочайшим указом Правительствующему сенату
Приложение к статье 2053 (по Продолжению 1863 г.)	4	Президент Московской дворцовой конторы (обер-гофмейстер высочайшего двора)	По собственному избранию Его Императорского Величества именным указом

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Приложение к статье 2053 (по Продолжению 1863 г.)	5	Вице-президент Московской дворцовой конторы, советник и директор Оружейной палаты	Вице-президент Московской дворцовой конторы и директор Оружейной палаты — именным указом
Учреждение Комиссии прошений	4	Состав Комиссии прошений	Именными высочайшими указами
Учреждение орденов	4	Состав присутствия Капитула	Именными высочайшими указами
	12	Определение и увольнение директора Канцелярии орденов	Именным высочайшим указом
	182	Порядок пожалования орденов	1. Собственноручным возложением Их Императорских Величеств. 2. Высочайшими рескриптами или грамотами за собственноручным подписанием. 3. Именными высочайшими указами
	185 (по Продолжению 1863 г.)	Пожалование всех прочих степеней орденов, не перечисленных в статье 184	Указами за собственноручным подписанием
	809, примечание (по Продолжению 1863 г.)	Пожалование золотого оружия	Грамотами за собственноручным подписанием
Том II части I Общих губернских учреждений	200	Определение генерал-губернатора и главных начальников губерний (статья 288)	По непосредственному избранию и особому личному к ним доверию Его Императорского Величества
	351	Определение и увольнение военных и гражданских губернаторов	Именными указами и вместе высочайшими приказами
Том II части 2 ^я Учреждения Сибирского	170	Определение и увольнение генерал-губернатора	По непосредственному высочайшему усмотрению
	171	Определение и увольнение губернаторов, председателей губернских мест и советников Главных управлений	Именными высочайшими указами Правительствующему сенату

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Том II части 2 ^й Учреждения Сибирского	491	Определение и увольнение военного губернатора и председателя областного правления	Высочайшими указами и приказами
	517	Определение и увольнение семипалатинского военного губернатора и товарища губернатора	Высочайшими указами
	587 (по Продолжению 1863 г.)	Определение и увольнение забайкальского военного губернатора	Высочайшими указами
	618	Определение и увольнение якутского военного губернатора	Высочайшими указами
	686	Определение и увольнение военного губернатора Приморской области Восточной Сибири и начальника его штаба по управлению Сибирской флотилией и портами Восточного океана	Губернатор — именным высочайшим указом Правительствующему сенату и высочайшим приказом, начальник его штаба — высочайшим приказом
	Приложение к статье 474 (по Продолжению 1863 г.)	Определение и увольнение военного губернатора Амурской области	Именным высочайшим указом Правительствующему сенату и высочайшим приказом по военному ведомству
Учреждение Ставропольской губернии	152 (по Продолжению 1863 г.)	Определение и увольнение ставропольского гражданского губернатора	По непосредственному высочайшему усмотрению
Учреждение Закавказского края	17	Определение и увольнение наместника кавказского	По непосредственному высочайшему усмотрению, высочайшими указами Правительствующему сенату
Учреждение Бессарабской области	8	Определение губернатора	Определяется Императорским Величеством
Учреждение Управления градоначальств	6	Определение и увольнение градоначальников	Императорским Величеством по представлению министра внутренних дел

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Учреждение гражданского Управления казаков	943	Определение и увольнение наказного атамана Астраханского войска	Высочайшим приказом по военному ведомству и указом Правительствующему сенату
	1445	Определение и увольнение войскового наказного атамана Сибирского войска	Высочайшим приказом по военному ведомству и указом Правительствующему сенату
	1536	Определение и увольнение войскового наказного атамана Забайкальского войска	Высочайшим приказом по военному ведомству и указом Правительствующему сенату
Учреждение Управления ино-родцами	751 (по Продолжению 1863 г.)	Определение и увольнение управляющего областью оренбургских киргизов	Высочайшим именным указом
Т. III, Устав о службе по определению от правительства	404	В случае повеления о назначении военного чиновника в гражданскую должность	Проекты указов к высочайшему подписанию, если с повышением сопряжена перемена должности или звания
	669, приложение 2 (по Продолжению 1863 г.)	О производстве в чины первых четырех классов	Именным высочайшим указом Правительствующему сенату
	688	Пожалование в первые и вторые чины Двора	Именными высочайшими указами Придворной канцелярии
	689	Пожалование в камергеры и камер-юнкеры	Именными высочайшими указами Придворной канцелярии
	1009	Порядок назначения второго оклада в случае назначения чиновника, имеющего жалованье по одной должности, на новую должность, с которой сопряжено особое жалованье	Указ за высочайшим подписанием
	1140 (по Продолжению 1863 г.)	Порядок представления к наградам чиновников действительной государственной службы	Назначение аренд или взамен оных денежного производства, награждение землями зависит от высочайшего Его Императорского Величества благоусмотрения
	1168	Изъявление высочайшего благоволения	Рескриптом на имя лица или же объявление в высочайших приказах

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Т. III, Устав о службе по определению от правительства	1238 (по Продолжению 1863 г.)	Порядок увольнения от службы по должностям первых четырех классов	Представляется на высочайшее благоусмотрение. Совершается высочайшими именными указами Правительствующему сенату
	1519, п. 4 (по Продолжению 1863 г.)	О назначении и увольнении лиц по должностям первых четырех классов	Высочайшими именными указами
Т. III, Устав о выбывших	283	Увольнение от должности лиц, утвержденных Высочайшим указом	С Высочайшего соизволения Императорского Величества
Т. VIII, ч. I, Устав Управления казенным населением имений	Приложение к статье 2 (применение 3), статья 10	Жалованье частным лицам «арендных денег» на счет хозяйственного дохода от казенных имений Западных и Прибалтийских губерний	По особому высочайшему благоусмотрению
Т. IX, Законы о состоящих	16 (примечание)	Жалование титулов князей, графов и баронов	Всемилощивейшими грамотами
	89	Выдача жалованной грамоты дворянскому обществу каждой губернии	За подписанием Императорского Величества и приложением государственной печати
	188	Российскому дворянству дарована навсегда и в потомственные роды свобода вступать в общую государственную службу без принуждения к оной, разве бы востребовала того особливая надобность	Именным высочайшим указом означенная
	497	Каждому городу выдается жалованная грамота	За подписанием И. В. и приложением государственной печати
	536	Никакое правительство или власть имеющее лицо не может налагать на городских обывателей никаких податей, тягостей или служб, сверх установленных законом	Без подписания руки Императорского Величества

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Т. IX, Законы о состояниях	597	Возведение евреев в личное почетное гражданство	Особыми высочайшими указами
	1626	Составление и подписание грамот на дворянство и княжеское, графское или баронское достоинство	Особыми высочайшими указами
Т. X, ч. I, Законы гражданские	481	Порядок учреждения заповедного имения	Проект высочайшего указа
	934	Дарование недвижимого имущества (пожалование)	Именным высочайшим указом
Т. XI, ч. I, Устав иностранных исповеданий	24	Назначение архиепископов-митрополитов, епархиальных епископов, епископов-суффраганов	Его Императорским Величеством по предварительному соглашению с Папой Римским
	34	Назначение членов Римско-католической духовной коллегии	Высочайшими указами
	923	Назначение Эчмадзинского верховного патриарха-католика народа гайканского	Государем императором
	1170	Утверждение муфтия и кадия-эскера	Муфтий — высочайшим именным указом, кадий — высочайшим повелением Правительствующему сенату
Т. XI, ч. II, Устав кредитный	38	Определение и увольнение управляющего Государственной комиссии погашения долгов	Высочайшими указами
Полное собрание законов 1860 г. 31 мая (35847)	§ 142	Определение управляющего банком	Высочайшим указом Правительствующему Сенату и приказом
Полное Собрание законов 1862 г. 5 декабря (39007)	13	Определение и увольнение управляющего Сохранной казной	Высочайшей властью
Т. XIII, Устав врачебный	618	Определение лейб-медиков, в т. ч. управляющего придворной медицинской частью, лейб-акушера, лейб-хирурга и лейб-окулиста	Высочайшими указами

Название документа	№ статьи	Содержание	Прерогативы самодержца
Т. XV, ч. I	180	Помилование и прощение виновных ни в каком случае не зависят от суда	Оно непосредственно исходит от верховной самодержавной власти и может быть лишь действием монаршего милосердия. Сила и пространство действия сего милосердия, как изъятия из законов общих, определяются в том самом высочайшем указе, коим смягчается участь виновных или же даруется им совершенное прощение
Т. XV, ч. II	593	Состав Верховного уголовного суда	Особенным высочайшим указом
Свод местных узаконений Остзейских губерний, Т. I	296	Назначение президента и вице-президента Лифляндского гофгерихта	Высочайшее утверждение
	1283	Определение всех членов обер-гофгерихта Курляндского	Высочайшими повелениями

Приложение 2

Список членов Комиссии по разработке положений о найме рабочих и прислуги²

Председатель — министр государственных имуществ, статс-секретарь, действительный тайный советник П. А. Валуев

Член и вице-председатель — статс-секретарь, действительный тайный советник кн. А. А. Ливен

Члены:

От Министерства внутренних дел — тайный советник Л. С. Маков, действительный статский советник Ф. Л. Барыков

От Министерства финансов — действительный статский советник Ф. Г. Тернер

От Министерства государственных имуществ — тайный советник барон М. Н. Медем

От Министерства юстиции — действительный статский советник Л. В. Безродный

От Министерства путей сообщения — генерал-майор А. К. Гейнс

От II Отделения СЕИВК — тайный советник А. Н. Попов

² Печатается по: РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 357. Л. 507 — 507 об.

От III Отделения СЕИВК — генерал-майор П. В. Бачианов

Делопроизводитель — статский советник Д. А. Поливанов

Члены, приглашенные в Комиссию:

Губернские предводители дворянства:

1. С.-Петербургский — действительный статский советник гр. А. П. Шувалов
2. Московский — тайный советник кн. А. В. Мещерский, коллежский советник гр. А. В. Бобринский (ремарка: присутствовал с 18 февраля)
3. Нижегородский — статский советник С. С. Зыбин
4. Тверской — действительный статский советник кн. Б. В. Мещерский
5. Симбирский — коллежский ассессор М. Н. Теренин
6. Черниговский — отставной штабс-капитан Н. И. Неплюев
7. Херсонский — отставной штабс-капитан Е. Я. Эрдели
8. Виленский — тайный советник А. Ф. Домейко
9. Подольский — коллежский советник Н. П. Балашов
10. Бессарабский — губернский секретарь П. Е. Леонард
11. Харьковский — отставной гвардии полковник кн. Б. С. Щербатов
12. Воронежский — действительный статский советник И. И. Шидловский

Председатели губернских земских управ:

13. С.-Петербургской — статский советник барон П. Л. Корф
14. Московской — надворный советник Д. А. Наумов
15. Казанской — коллежский секретарь В. А. Ермолов
16. Новгородской — отставной штабс-капитан А. Н. Попов
17. Олонецкой — отставной генерал-майор А. В. Гаврилов
18. Орловской — коллежский секретарь А. В. Нарышкин
19. Полтавской — отставной гвардии поручик Л. П. Томара
20. Псковской — отставной полковник А. Е. Зарин
21. Самарской — коллежский советник П. С. Крылов
22. Тульской — отставной коллежский секретарь Кислинский
23. Ярославской — отставной штабс-капитан А. В. Скульский
24. Рязанской — отставной гвардии штабс-капитан кн. С. В. Волконский
25. Тамбовской — отставной поручик Л. В. Вышеславцев
26. Костромской — статский советник П. В. Исаков

Городские головы:

27. С.-Петербургский — статский советник Н. И. Погребов

28. Московский — действительный статский советник Д. Д. Шумахер

По избранию г-на министра финансов фабриканты и заводовладельцы:

29. Надворный советник И. А. Варгунин

30. Коммерции советник В. А. Кокорев

31. Коммерции советник С. М. Третьяков

32. Мануфактур советник А. Ф. Миллер

33. Потомственный почетный гражданин Ф. С. Михайлов

34. Инженер-полковник А. Е. Струве

35. Коммерции советник Н. А. Найденов (ремарка: вместо г. Михайлова, по избранию г. министра финансов, присутствовал с 31 января коммерции советник Н. А. Найденов)

Приложение 3

Состав Особого совещания по вопросу о понижении выкупных платежей

Из правительственного сообщения о приглашении экспертов к участию в Особом совещании по вопросу о понижении выкупных платежей³

1. Председатель Московской земской губернской управы, статский советник Дмитрий Алексеевич Наумов

2. Гласный Московского губернского земского собрания Дмитрий Федорович Самарин

3. Бывший московский городской голова и губернский гласный кн. Александр Алексеевич Щербатов

4. Ярославский губернский предводитель дворянства, действительный статский советник Виктор Васильевич Калачев

5. Черниговский землевладелец, тайный советник Григорий Павлович Галаган

6. Председатель Харьковской губернской земской управы, статский советник Захарий Иванович Бекарюков

7. Председатель Тверской губернской земской управы, коллежский секретарь Николай Петрович Оленин

³ Печатается по: Правительственный вестник. 1881. № 118. С. 2.

8. Кн. Александр Илларионович Васильчиков
9. Сызранский предводитель дворянства, действительный статский советник Федор Михайлович Дмитриев (ныне попечитель С.-Петербургского учебного округа)
10. Председатель Уфимской губернской земской управы, статский советник Андрей Дмитриевич Дашков
11. Председатель Московского общества сельского хозяйства, действительный статский советник Иосиф Николаевич Шатилов
12. Ветлужский уездный предводитель дворянства Нил Петрович Колюпанов

Приложение 4

Комиссия по питейному и переселенческому вопросам

Список «сведущих людей», включенных в состав Комиссии по питейному и переселенческому вопросам⁴

1. Аксаков А. Н.
2. Арапов И. А.
3. Бобринский А. А.
4. Волконский С. В.
5. Ваганов Н. А.
6. Вышеславцев Л. В.
7. Галаган Г. П.
8. Гордеенко Е. С.
9. Дашков А. Д.
10. Замойский Ф. К.
11. Иконников Ф. С.
12. Колюпанов Н. П.
13. Кислинский А. Н.
14. Костливцев М. К.
15. Костров
16. Лисаневич И. А.
17. Ляшков К. А.
18. Марков Е. Л.
19. Мясоедов Н. В.

⁴ Печатается по: РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 174–177.

20. Майдель Э. А.
21. Морокин А. Ф.
22. Никитин Ф. П.
23. Островский А. А.
24. Пазухин Н. Д.
25. Рачинский К. А.
26. Самарин Д. Ф.
27. Тарновский Я. В.
28. Уманец Ф. М.
29. Хомяков Д. А.
30. Хвостов Н. А.
31. Кн. А. А. Щербатов
32. Янишевский Э. П.

Список «сведущих людей», представленных Александру III 17 марта в Гатчинском дворце⁵

1. Вышеславцев — председатель Тамбовской губернской земской управы
2. Гордеенко — член железнодорожной Комиссии гр. Баранова, харьковский городской гласный, профессор
3. Дашков — председатель Уфимской губернской земской управы
4. Костров — учадичский волостной старшина Ростовского уезда, огородник, ведет значительную торговлю семенами
5. Мясоедов — виленский уездный предводитель дворянства, 18 лет живущий в Северо-Западном крае
6. Морокин — фабрикант Костромской губернии
7. Никитин — член Херсонской губернской земской управы
8. Рачинский — черниговский губернский гласный
9. Самарин — московский губернский гласный
10. Хвостов — орловский губернский гласный
11. Островский — землевладелец Царства Польского

Список «сведущих людей», представленных Александру III 19 марта в Гатчинском дворце⁶

1. Аксаков — землевладелец, защищает в печати общественные кабаки

⁵ Печатается по: РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 157 — 158 об.

⁶ Печатается по: РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 970. Л. 159–160.

2. Арапов — бывший адъютант военного министра, пензенский земский гласный
3. граф Бобринский — в Петербургской губернии предводитель дворянства, сахарный заводчик Киевской губернии
4. Ваганов — псковский губернский гласный, чиновник особых поручений министра императорского двора
5. Колюпанов — ветлужский (Костромской губернии) уездный предводитель дворянства, торгует лесом, сотрудник газет
6. Кислинский — председатель Тульской губернской земской управы
7. Лисаневич — председатель Воронежской губернской земской управы
8. Марков — курский губернский гласный, автор многих очень благонадежных статей
9. Барон Майдель — бывший эстляндский предводитель дворянства
10. Пазухин — председатель Симбирской губернской земской управы

Приложение 5

Наказ членам Комиссии на время отсутствия императора Александра II из столицы⁷

Список
Секретно

На подлинном собственною его императорского величества рукою написано:

«Быть по сему»

Царское Село

16 мая 1867 г.

НАКАЗ

учреждаемой на время отсутствия моего Комиссии

I.

По случаю отъезда моего из столицы на неопределенное время учреждается на время моего отсутствия особенная Комиссия, которая

⁷ Документ печатается по: РГИА Ф. 1210. Оп. 1 (Т. XVI). Д. 1–1867. Л. 6–9.

будет иметь в своем ведении часть дел, по установленному ныне порядку, на усмотрение мое подносимых.

II.

Для сего статс-секретарь, управляющий I Отделением Собственной моей канцелярии, вносит в сию Комиссию все поступающие в сие Отделение: мемории Государственного совета, журналы Комитета министров, Гласного комитета об устройстве сельского состояния и Кавказского комитета, доклады и рапорты Правительствующего сената, представления и донесения Комиссии прошений, министров и других главноуправляющих, а равно генерал-губернаторов, губернаторов и прочих начальств, не исключая из того и дела, подлежащие тайне. Министр военный, управляющий Морским министерством и министр финансов, руководствуясь данными им особыми наставлениями, вносят сами в присутствие Комиссии означенные в сих наставлениях дела.

III.

Доклады Святейшего Синода также поступают на предварительное рассмотрение Комиссии, чрез 1^е Отделение Собственной моей канцелярии. По делам, коих разрешение будет зависеть от Комиссии, объявляются Моим Именем повеления обер-прокурору Святейшего Синода, чрез посредство статс-секретаря, управляющего тем Отделением.

IV.

Комиссия для рассмотрения и отправления поручаемых ее ведению дел собирается в комнатах Зимнего или одного из загородных дворцов. Установление порядка доклада поступающих в Комиссию бумаг, а равно и самого делопроизводства предоставляется ближайшему усмотрению председательствующего.

V.

Комиссия, в силу особого сим данного на время отсутствия моего из столицы права, может объявляемыми от имени моего, чрез председателей Государственного совета и Комитета министров или же чрез управляющего 1^м Отделением Собственной моей канцелярии статс-секретаря, повелениями делать следующие распоряжения:

1. Обращать к исполнению мнения Государственного совета, единогласно или большинством голосов принятые, по делам тяжёбным

и уголовным, по коим не требуется указов или высочайших конфирмаций за собственноручным моим подписанием, а равно и положения Комитета министров и других высших комитетов на том же основании.

Примечание. Если бы по делам, по коим произошло разногласие в поименованных в предыдущем пункте учреждениях, Комиссия встретила сомнение, в таком случае, вместо утверждения мнения большинства, она испрашивает моего разрешения.

2. Также обращает к исполнению мнения Комиссии прошений.

3. Разрешает неопределенные в общем расписании расходов выдачи денежных казенных сумм на основании данного о сем наставлении министру финансов.

4. Разрешает назначение чрезвычайных следствий.

5. Разрешает увольнение в отпуск на срочное время.

6. Утверждает удаление от мест и предание суду чиновников, изобличаемых в преступлении.

Все прочие дела, и в особенности проекты каких-либо новых законов, учреждений и уставов, Комиссия представляет на мое усмотрение. Она также представляет мне сокращенные ведомости о делах, ею разрешаемых, означая, когда сии дела имеют некоторую важность, и причины постановляемых ею решений.

VI.

Все указы мои повеления препровождаются в Комиссию и от нее сообщаются или объявляются, по принадлежности, чрез председателей Государственного совета и Комитета министров или же чрез статс-секретаря, управляющего 1^м Отделением Собственной моей канцелярии.

VII.

Комиссия с особенным вниманием печется о предохранении государства от всего, что может явно или тайно угрожать общественному спокойствию. Для сего министры военный и внутренних дел, управляющий Морским министерством, а также управляющий III^м Отделением Моей канцелярии сообщают ей все нужные, посредством полиции или иным образом полученные ими сведения. Известия сего рода от прочих начальств поступают в 1^е Отделение Собственной моей канцелярии и управляющим оным, статс-секретарем предоставляются Комиссии.

VIII.

Комиссия решит все представляющиеся в рассматриваемых ею делах вопросы по большинству голосов, ответственность за принимаемые ею решения остается на тех, кои составляли большинство.

IX.

В делах важных и вообще, когда сие будет признано нужным, Комиссия составляет журналы своих заседаний. В оных означаются решения Комиссии, а равно и особые мнения членов ее и присутствующих в оной по делам своего ведомства лиц. Сии журналы, равно как и донесения Комиссии мне, составляются под ее надзором, назначенным мною для производства дел комиссии государственным секретарем; решения же Комиссии приводятся в исполнение по установленному в V^й статье порядку объявляемыми от имени моего повелениями. В случае когда нужны указы за моим подписанием, Комиссия представляет мне проекты оных с подробными реестрами или записками.

X.

I^е Отделение Собственной моей канцелярии принимает и отправляет дела по существующему ныне порядку, соображаясь с постановлениями в сем Наказе правилами.

Приложение 6

Перечень постановлений всемилостивейших манифестов, последовавших по случаю коронации императоров Александра I, Николая I, Александра II и Александра III и по случаю бракосочетания императора Николая II⁸

Введение

Отдел I. Льготы по рекрутской повинности

Отдел II.

А. Облегчение в уплате разных казенных взысканий:

I. Прямые налоги

1. Подати и другие окладные сборы

⁸ Печатается по: РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6.

- а) постановление о производстве по всей Империи общей народной переписи (Коронационный манифест Александра II)
- б) понижение оклада
- в) сложение недоимок
- г) сложение пени
- д) взыскания за нарушение постановлений устава о ревизии
- 2. Налоги с торговли и промышленности
- II. Акцизные сборы
- III. Таможенные сборы
- IV. Горные подати
- V. Пошлины разных наименований
- 1. Гербовый сбор
- 2. Пошлины судебные, крепостные и с межевых планов и книг
- 3. Сборы за повышение чинами и пожалование орденами
- 4. Поставные сборы
- 5. Сборы с паспортов
- 6. Пошлины за постройку судов из казенного леса
- 7. Пошлины по ведомству путей сообщения
- VI. Неокладные недоимки вообще
- VII. Взыскания по контрактам и расчетам казенных управлений
- VIII. Платежи по пользованию казенными оброчными статьями и имениями
- IX. Льготы в уплате выданных по разным случаям ссуд
- 1. Ссуды по разным несчастным случаям
- 2. Ссуды на устройство переселенцев, крестьян и проч.
- 3. Ссуды на содержание и возвращение в Россию лиц недостаточного состояния
- 4. Ссуды рабочим
- 5. Ссуды разного рода
- X. Сложением взысканий и начетов за разные по службе упущения, ущербы и утраты
- 1. Начеты, ущербы и утраты:
 - а) взыскиваемые в ординарном размере
 - б) взыскиваемые в двойном размере
 - в) взыскиваемые за деяния, совершенные 10 лет назад, или по делам, более 10 лет продолжающимся
- 2. Штрафы и пени
- 3. Взыскания за неправильную выдачу наград

4. Взыскания с наследников виновных дел и с лиц, привлекаемых к ответственности вследствие несостоятельности виновных или их наследников

XI. Штрафы и взыскания разного рода

XII. Некоторые другие взыскания, не вошедшие в предыдущие категории

XIII. Освобождение от ответственности лиц, оказавшихся несостоятельными в уплате разных казенных взысканий

Б. Изъятия по некоторым из вышеприведенных льгот в уплате казенных взысканий

Отдел III.

A. Смягчение участи или совершенное прощение лиц, виновных в разных преступлениях и проступках

I. Освобождение от следствия и суда по некоторым преступлениям и проступкам и уменьшение сроков давности, законами уголовными установленных

II. Смягчение участи преступников, осужденных к разным наказаниям

1. Осужденным к ссылке в каторжные работы и на поселение с наказанием плетью и наложением клейм

2. Осужденные к ссылке в каторжные работы и на поселение изъятые от телесных наказаний

3. Осужденные к отдаче в исправительные арестантские роты или в рабочие дома с наказанием розгами

4. Осужденные к ссылке на житье

5. Осужденные к заключению в рабочем доме, в крепости, смирительном доме или тюрьме и к аресту

6. Осужденные к менее строгим наказаниям

7. Пределы применения вышеприведенных постановлений

III. Смягчение наказания тем из преступников, над коими постановленный судебными местами приговор уже приведен или же приводится в исполнение

1. Сосланные в каторжные работы

2. Сосланные на поселение

3. Сосланные на житье

4. Сосланные на водворение и переселение в Сибирь в порядке административном

5. Содержащиеся в арестантских ротах, крепости, смирительных и рабочих домах, в тюрьме и подвергнутые аресту

IV. Смягчение участи виновных по некоторым видам преступлений и проступков и категориям преступников

1. Преступления государственные
 2. Дела корчменные и соляные
 3. Нарушение постановлений о лесах
 4. Разрешение возвратиться на родину удалившимся без установленных видов
 5. Смягчение участи нижних чинов, приговоренных к наказаниям
- V. Смягчение участи лиц, подвергнутых по служебным приговорам особому надзору полиции
- Б. Разрешение просить суда тем, которые по Манифесту могли бы быть освобождены от одного

Отдел IV.

- А. Постановления о донесении Правительствующему Сенату об оконченных по Манифесту делах
- Б. Постановления о порядке применения Манифеста; ссылки на особые Манифесты и Милостивые указы, следовавшие для отдельных частей империи или для отдельных сословий; порядок разрешения сомнений при применении правил Манифеста; особые милости

Заключение

УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН

- Абаза А. А. 77, 85, 149, 150, 187, 190, 239, 241, 242
 Аверичева О. М. 171
 Адлерберг А. В. 159, 308
 Адлерберг В. Ф. 159, 286, 297, 300, 301
 Аксаков А. Н. 255, 352, 353
 Александр I 5, 16, 22, 32, 34, 96–98, 100, 183, 195, 270–273, 279, 311–313, 316, 317, 320, 324, 357
 Александр II 5, 6, 9, 11, 14–16, 19, 20, 23–27, 31, 32, 34, 36, 37, 40–43, 45–48, 50–55, 57, 58, 62–65, 68–70, 72–75, 80, 86, 91, 93, 100, 103, 104, 106, 108, 112–116, 119, 121–123, 125–129, 132, 134, 135, 140, 144, 148, 150, 152, 154, 156, 159, 160, 163, 165, 169, 172, 175–177, 181–183, 185, 192–194, 196–198, 200, 202–209, 211, 218, 221, 223, 228, 249, 263, 266, 270, 279, 281–283, 285, 287, 288, 290, 291, 295–299, 302, 303, 305, 306, 310–314, 316–319, 321–324, 326, 328, 329, 332, 334, 337, 338, 354, 357, 358
 Александр III 7, 12, 14–16, 23–26, 29–31, 34–38, 61, 63, 68–74, 76–81, 83–85, 87–90, 92, 94, 148, 150, 156, 159–161, 163–165, 167, 169, 172, 173, 185–187, 189, 191, 192, 196, 198, 200, 201, 203–210, 212, 213, 217, 220, 240, 241–243, 246, 261–263, 289, 295–304, 307, 310–312, 321, 322, 328–330, 332, 334, 337, 338, 353, 357
 Александра Иосифовна, вел. кн. 297
 Александра Федоровна, вел. кн. 283
 Александра Федоровна, императрица 201
 Александр Михайлович, вел. кн. 37
 Алексеева С. И. 22
 Алексей Александрович, вел. кн. 207
 Алексей Михайлович, царь 267
 Альбединский П. П. 35, 248
 Ананьич Б. В. 15, 16, 22, 25, 27, 63, 67, 68, 84–88, 90–92, 148, 167, 193, 199, 201, 203, 221
 Андреева Т. В. 36, 120, 121
 Андреев В. Е. 26, 69, 208
 Андреев Д. А. 4, 28, 29
 Андреев Е. Н. 216
 Анисимов Е. В. 192, 193
 Аракчеев А. А. 97, 98, 99, 183
 Арапов И. А. 255, 257, 352, 354
 Арсеньев К. К. 23, 36, 69, 72–76, 79, 150, 240, 241
 Архипова Т. Г. 10, 22, 100, 102, 274
 Ахматов А. П. 54
 Балашов Н. П. 350
 Бадугьянский М. А. 96, 97, 281
 Баранов Э. Т. 149, 150, 214, 284, 353
 Барыков Ф. Л. 349
 Бахтурина А. Ю. 26
 Бачианов П. В. 350
 Бекарюков З. И. 351
 Бенина М. А. 35
 Березовский А. 287
 Бибииков Д. Н. 42
 Биконсфильд Б. Д. 50
 Бисмарк О. 50
 Блудова А. Д. 106
 Блудов Д. Н. 36, 98, 108–118, 120–122, 157, 177, 281–283, 286, 314
 Бобринский А. А. 255, 257–260, 352, 354
 Бобринский А. П. 21, 183, 184
 Бобринский В. А. 183, 350
 Богданович А. В. 206
 Богданович Е. В. 206
 Боголепов Н. П. 170
 Боголюбов А. С. 215
 Боханов А. Н. 206
 Брокгауз Ф. А. 309, 340
 Брок П. Ф. 217
 Бунге Н. Х. 15–17, 68, 78, 84–86, 88, 90,

- 148, 156, 165, 166, 178, 218, 250, 253, 263, 264
Бутков В. П. 101, 140–145, 147, 156, 158, 200, 214, 286, 287
Бутовский А. И. 216
Буш В. В. 35, 205, 206
Бушен А. Б. 225
Ваганов Н. А. 255, 257, 352, 354
Ваксель П. Л. 35
Валк С. Н. 12, 34, 61, 71, 72, 86, 241, 244, 245, 246, 261, 262
Валуев П. А. 14, 18, 19, 33, 35, 36, 38–40, 45, 46, 48–58, 60, 62, 63, 71, 93, 98, 103, 104, 122–132, 135, 136, 139, 140, 144–147, 149–155, 164, 182–185, 188–190, 199, 200, 211–213, 218, 219, 221, 223, 224, 226–228, 230–237, 239, 247, 250, 252, 284–288, 293–298, 300–302, 306, 337, 340, 349
Ванновский П. С. 170
Варгунин И. А. 351
Васильчиков А. И. 22, 36, 63, 64, 222, 352
Васильчиков И. В. 98, 280, 281
Вернадский И. В. 152, 218
Веселовский М. П. 216
Вешняков В. И. 216, 225
Виноградова Н. Н. 31, 310, 311, 328
Витте С. Ю. 16, 17, 37, 67, 90, 91, 167, 201, 207, 308, 331, 332
Владимир Александрович, вел. кн. 56, 186–188, 190, 207, 239, 297
Волконский П. М. 282
Волконский С. В. 256, 350, 352
Воронов И. И. 8, 151, 152, 155, 156, 168
Воронцов-Дашков И. И. 8, 34, 67, 81, 147, 159, 160, 161
Врангель Ф. П. 42, 104
Вышеславцев Л. В. 257, 350, 352, 353
Вышнеградский И. А. 15, 86
Вяземский П. А. 296
Гаврилов А. В. 350
Гагарин П. П. 58, 286, 300
Гегемейстер Ю. А. 35, 108–110, 118, 120, 319
Галаган Г. П. 252, 351, 352
Ганелин Р. Ш. 25, 67, 203, 221
Гармиза В. В. 35, 127
Гейден Ф. Е. 288
Гейман В. Г. 58
Гейнс А. К. 349
Георгий Александрович, вел. кн. 206, 310, 312
Герцен А. И. 25, 36, 37, 41, 43–45, 73, 136, 203, 328
Гетманский А. Э. 18, 19
Гизо Ф. 59
Гинев В. Н. 170, 171
Гирс А. К. 216
Гирс Н. К. 201, 209, 216
Глазов В. Г. 170
Голицын А. А. 275
Голицын А. Н. 98, 275
Голицын Б. А. 268
Голицын Н. М. 105
Головинский В. А. 323
Головнин А. В. 34, 37, 58–60, 105, 106, 112, 126, 141, 182, 286, 287, 293, 294, 305, 306
Головнин В. А. 126
Гордеев П. Н. 8
Гордеевко Е. С. 257, 352, 353
Горчаков А. М. 37, 38, 42, 59, 119, 120, 126, 202, 203, 285
Готье Ю. В. 12, 189
Градовский А. П. 157
Грейг С. А. 21, 65, 184
Грессер П. А. 256
Григорьев С. И. 31, 208
Грот К. К. 215, 294, 295
Губарев Д. Н. 60
Гурьев Д. А. 96, 97, 107, 153, 156, 273
Гусман Л. Ю. 15, 21, 22, 130
Дашков А. Д. 244, 252, 257, 352, 353
Дегай П. И. 281
Дегтярев А. П. 7, 165, 166, 214
Джаншиев Г. А. 11, 285, 305
Дибич-Забалканский И. И. 98
Дмитриев Ф. М. 65, 352
Долбилов М. Д. 30, 32
Долгорукий С. А. 162
Долгорукова Е. М. 159, 204
Долгоруков В. А. 42, 53, 126, 127, 132, 182, 192, 233
Дондуков-Корсаков А. М. 248
Дронов И. Е. 56
Дружинин Н. М. 9, 226
Дубельт Л. В. 37, 42, 315, 316
Дубенцов Б. Б. 22, 36, 120, 121
Дурново И. Н. 209
Дурново П. Н. 87
Дюприе Л. 21, 119
Дякин В. С. 14, 18, 196
Европеус А. И. 323
Екатерина I 309
Екатерина II 193, 317
Емец В. А. 8, 169, 331
Ермаков Н. А. 216

- Ермолов А. С. 156, 250
Ермолов В. А. 350
Ерошкин Н. П. 7, 10, 126, 181, 269, 270, 274, 275
Ефрон И. А. 309, 340
Жеребцов Н. А. 35, 36, 120–122, 124
Житомирская С. В. 27
Жуковский В. А. 203
Заблоцкий-Десятовский А. П. 217
Зайончковский П. А. 8, 9, 12, 21, 25, 27, 51, 65, 66, 75, 76, 142, 146, 159, 160, 179, 187, 188, 221, 239, 250, 264
Замойский Ф. К. 256, 352
Замятнин Д. Н. 126, 158
Зарин А. Е. 350
Засулич В. И. 65, 215
Захарова Л. Г. 5, 9, 12, 25, 36, 38, 43, 45, 221, 309
Зеленой А. А. 53, 126, 151, 154, 155, 248
Зиновьев Н. В. 213
Зотов Н. 268
Зуев Н. И. 7, 270
Зыбин С. С. 350
Иван III 192, 201
Иван IV 266, 268
Иван Калита 56
Ивановский В. В. 155
Иванюков И. 11
Игнатъев А. А. 89
Игнатъев Н. П. 12, 37–39, 66, 74–76, 78, 79, 156, 160, 187–190, 220, 230, 231, 238–243, 245, 246, 250, 252, 253, 260–264, 337
Игнатъев П. Н. 285, 288
Измозик В. С. 8
Иконников Ф. С. 256, 352
Ирошников М. П. 201
Исаков П. В. 350
Искра Л. М. 158
Исмаил-Заде Д. И. 8, 159
Кавелин К. Д. 36, 37, 65, 78, 80, 158, 159, 205, 264, 336
Казанский П. Е. 308, 309, 331
Калачев В. В. 351
Каракозов Д. 19, 58, 183, 196
Карпович П. В. 170
Катков М. Н. 17, 21, 36, 37, 80, 85, 86, 164, 196–199, 228, 235
Кауфман А. А. 11, 251, 260
Качалов Н. А. 37, 38, 174, 201, 202, 204, 212, 213
Кашкин Н. С. 323
Кеппен П. И. 35, 130
Киселев К. Д. 61, 62, 130
Кислинский А. Н. 350, 352, 354
Китаев В. А. 17
Клейнмихель П. А. 42
Ключевский В. О. 11, 23, 266, 268
Княжевич А. М. 216
Ковалевский М. Е. 162
Кованько П. Л. 11, 245
Кожевникова Н. В. 7
Кокорев В. А. 326, 351
Колесов И. Н. 216
Колюпанов Н. П. 36, 37, 244, 245, 252, 352, 354
Константин Николаевич, вел. кн. 26, 104, 105, 120, 126, 128, 146, 207, 208, 239, 283, 290, 293, 297, 298, 300, 303
Константин Павлович, вел. кн. 279, 296, 300
Корнилов А. А. 11, 43, 69, 76, 78, 79, 263, 264
Корф М. А. 37, 38, 114, 115, 126, 138, 181, 280, 282
Корф П. Л. 350
Костливцев М. К. 252, 352
Костров 352, 353
Котов А. Э. 21
Кочаков Б. М. 58
Кочубей В. П. 10, 96–98, 195, 270, 275–277, 338
Кошелев А. И. 36–38, 65, 225, 227
Кривенко В. С. 37, 38, 159, 173, 207, 289
Крылов И. А. 137
Крылов П. С. 350
Ксения Александровна, вел. кн. 206
Кузьмин Ю. А. 22, 26, 248
Куликов С. В. 173
Куломзин А. Н. 37, 38, 57, 61, 70, 72, 74, 78, 79, 86, 87, 185, 186, 228, 229, 240, 250, 313
Куракин Б. И. 268
Кутузов М. И. 271, 272
Ламздорф В. Н. 37, 38, 71, 87, 209
Ланской С. С. 42, 43, 46
Лебедев К. Н. 37, 38, 230, 247, 315, 319, 322, 323, 328
Лемке М. К. 11
Ленц 216
Леонард П. Е. 350
Ливен А. А. 74, 187, 219, 220, 240, 349
Ливен Д. 20, 112
Лилиенфельд П. Ф. 223
Лисаневич Н. А. 257, 352, 354
Листовский И. С. 56

- Литвинов Н. П. 37, 38, 205
Лобанов-Ростовский Н. А. 60, 222, 225, 226
Лобачева Г. В. 8, 30, 161
Логунова М. О. 30, 309
Лорис-Меликов М. Т. 29, 39, 65–68, 74–76, 94, 186–190, 192, 220, 221, 237–240, 243, 244, 261, 262
Лотроп А. 204
Лотроп Дж. В. Н. 204
Лоуэлль А. Л. 21, 119, 130
Лукоянов И. В. 12, 38, 188, 189
Любошинский М. Н. 134, 162
Ляшенко Л. М. 26
Ляшков К. А. 352
Майдель Э. А. 353, 354
Макарий, митрополит 266
Макаров В. К. 35
Маков Л. С. 65, 225, 240, 247, 249, 349
Мальцева И. В. 7
Мамонов А. 190
Манассеин Н. А. 209
Мария Александровна, императрица 37, 40, 50, 202, 203, 213, 283, 285, 297, 310, 312
Мария Федоровна, императрица 26, 204, 206
Марков Е. Л. 257, 352, 354
Медем Н. М. 225, 349
Мезенцов Н. В. 179
Мейендорф А. К. 151
Мельгунов Н. А. 36, 37, 43, 45, 336
Менделеев Д. И. 156
Меншиков А. С. 42
Мещерский А. В. 233, 350
Мещерский Б. В. 350
Мещерский В. П. 91, 234, 303
Миллер А. Ф. 351
Милютин Д. А. 36–38, 78, 80, 126, 132, 134, 135, 145–147, 149, 158, 184, 185, 187, 190, 192, 205, 229, 234, 239, 264, 284, 286, 288, 300, 336
Милютин Н. А. 55, 285, 305
Мирный С. (Шаховской Д. И.) 89
Миронов Б. Н. 27, 196
Михаил Александрович, вел. кн. 206
Михаил Николаевич, вел. кн. 207, 239, 240, 283, 284, 290
Михайлов Ф. С. 232, 351
Михаил Павлович, вел. кн. 210, 278, 279
Мордвинов Н. С. 35, 98, 99
Морозов Т. С. 216, 217
Морокин А. Ф. 353
Мороховец Е. А. 34
Мосолов А. А. 37, 38, 202, 203, 208
Мошкин А. Н. 215
Муравьев М. Н. 176, 177, 285
Мустонен П. 8, 29, 30, 102, 305
Мюр Р. 21
Мясоедов Н. В. 352, 353
Набоков Д. Н. 65, 71, 105, 187, 239
Назимов В. И. 122
Найденев Н. А. 37, 38, 215–217, 232, 236, 237, 351
Наполеон III 183, 283
Нардова В. А. 22, 171, 172
Нарышкин А. В. 350
Нарышкин Л. К. 268
Наумов Д. А. 350, 351
Неболсин Г. П. 215, 217
Неелов Д. Д. 225
Неплюев Н. И. 350
Нессельроде К. В. 42
Никитенко А. В. 37, 38, 47, 234
Никитин Ф. П. 257, 353
Николаев Н. С. 232, 233
Николаенко П. Д. 10, 270, 276, 279, 280
Николай А. П. 34, 74, 187, 286, 287, 294, 305, 306
Николай I 5, 10, 22, 27, 32–34, 40, 41, 63, 80, 85, 92, 98, 99, 102, 108, 111, 116, 120, 121, 159, 183, 193, 196, 205, 210, 270, 274–276, 278–282, 296, 297, 299, 305, 310–312, 314, 316–320, 324, 326, 329, 357
Николай II 15, 27, 30, 31, 34, 38, 84, 86–91, 148, 167, 185, 189, 192, 201, 203, 206, 207, 265, 303, 310–312, 314, 322, 329–331, 334, 357
Николай Александрович, вел. кн. 14, 157, 202, 206, 207, 209, 283, 287, 295–297, 301, 302
Николай Николаевич, вел. кн. 207, 284, 287, 290, 291, 299, 300
Никоненко Д. В. 11
Никон, патриарх 266
Нэпир Ф. 305
Оболонский Д. А. 37, 38, 42, 44, 104, 120, 154, 155, 183–185, 215, 216, 224
Обухов Б. П. 64, 183, 222
Огарев Н. П. 36, 37, 41, 43–45, 203, 328
Огородников С. Ф. 6
Оленин Н. П. 351
Ольга Александровна, вел. кн. 206
Ольденбургский Г. К. 239
Ольденбург С. С. 91, 167, 179

- Орлов А. Ф. 283
Орлов-Давыдов В. П. 19, 20, 222
Островский А. А. 256, 353
Островский М. Н. 78, 156, 220, 253, 254
Павел I 193, 296, 317
Пазухин А. Д. 83, 84, 262
Пазухин Н. Д. 353, 354
Пален К. И. 21, 65, 182, 184
Панин В. Н. 58, 126, 127, 286, 299, 300
Панчулидзе С. А. 56
Патрушева Н. Г. 8, 35, 54, 166
Паутина С. Н. 38
Перетц Е. А. 37, 38, 71, 74, 75, 78, 163, 164,
168, 186–188, 239, 242, 244–246, 340
Петр I 27, 95, 193, 194, 268, 269, 273, 296,
309
Петр II 309
Пиксанов Н. К. 37, 73
Пильщиков И. А. 27
Писарев С. Н. 161
Писарькова Л. Ф. 5
Платонов С. Ф. 192
Плеве В. К. 91, 92, 167, 261
Плешков В. Н. 204
Победоносцев К. П. 12, 70, 71, 76, 81, 84,
85, 89, 90, 157, 175, 187, 189, 191, 201,
240, 303, 304, 328
Погодин М. П. 106
Погребов Н. И. 351
Поливанов Д. А. 350
Половцов А. А. 37, 38, 74, 162, 186, 308
Попов А. Н. 349, 350
Порох И. В. 25
Посъет К. Н. 240
Потапов А. Л. 141
Правилова Е. А. 8, 162
Предтеченский А. В. 97–99
Пресняков А. Е. 274
Прозоровский П. И. 268
Прокопов Т. Ф. 12
Путятин Е. В. 284
Пушкин А. С. 280
Раскин Д. И. 4, 7, 22
Рачинский К. А. 257, 353
Рашет В. К. 216
Резанов Ф. Ф. 217
Рейтерн М. Х. 57, 58, 65, 105, 126, 149,
151–153, 155, 176, 215, 217, 229, 249,
327
Рейтерн-Нолькен В. Г. 57
Ремнев А. В. 7, 8, 10, 12, 21, 27, 28, 31–33,
102, 160–164, 270, 282, 288, 305
Репинский К. Г. 110, 111, 281
Рибер А. Дж. 5, 17, 18, 20, 58, 96, 182
Римский С. В. 22, 52
Рихтер О. Б. 81, 82, 83, 161, 162
Рождественский С. В. 6
Романов А. М. (см. Александр Михайло-
вич, вел. кн.) 38
Романович-Славатинский А. В. 195, 308
Ромодановский Ф. Ю. 268
Ростовцев Я. И. 221
Румянцева М. Ф. 22
Рускин Л. (см. Фирсов Н. Н.) 38
Рябушинский П. М. 216
Сабуров А. А. 74, 187, 239
Савельев А. А. 185
Салтыков Н. И. 36, 273, 274
Самарин Д. Ф. 36, 37, 67, 245, 252, 351, 353
Самарин Ю. Ф. 64
Сапожников А. Г. 217
Святополк-Мирский П. Д. 92
Седов П. В. 4, 10, 267, 268
Семенов П. П. 216, 250, 259
Сенин А. С. 22
Сергей Александрович, вел. кн. 207, 297
Середонин С. М. 6, 229, 230, 314
Серно-Соловьевич Н. А. 36
Скворцов 225
Скульский А. В. 350
Сладкевич Н. Г. 18
Смирнов В. Г. 152
Смирнов Н. П. 156
Собко Е. М. 7, 165
Соловьев А. Я. 49
Соловьев В. С. 37, 69
Соловьев С. М. 69
Соловьев Ю. Б. 12, 13, 14, 86, 89, 90, 189,
201
Соловьев Я. В. 8
Сольский Д. М. 71, 131, 139, 239, 288
Сперанский М. М. 61, 62, 96, 98, 116, 121,
131, 137, 156, 193, 195, 270
Старицкий Владимир Андреевич, кн. 266
Стасюлевич М. М. 145
Степанов В. Л. 35, 65, 81, 149, 241
Столыпин П. А. 171, 196
Стояновский Н. И. 162
Стремоухов П. Д. 37, 38, 49, 54, 57, 225,
226
Стрешнев Т. Н. 268
Строганов П. А. 98, 239, 240
Струве А. Е. 351
Струмилина-Петрашкевич С. П. 73
Суворин А. А. 65
Сухожанет Н. О. 42, 283

- Сытин И. Д. 24
 Талина Г. В. 10, 267
 Танеев А. С. 281, 286, 287
 Тарновский Я. В. 353
 Татаринов В. А. 149
 Татищев С. С. 23, 24, 283, 285
 Твардовская В. А. 17, 198
 Твен М. 204
 Тенгоборский Л. В. 107, 153
 Теренин М. Н. 350
 Тернер Ф. Г. 216, 349
 Тимашев А. Е. 21, 65, 151, 182, 184, 243, 244, 247, 249, 288
 Тихомиров Л. А. 37, 38, 210
 Толстой А. П. 53
 Толстой Д. А. 21, 35, 39, 46, 47, 56, 66, 79, 80, 81, 83–85, 105, 106, 130, 141, 182, 184, 260, 262
 Толстой Д. Н. 35, 37, 38, 48–51, 54, 55–57, 130, 275, 282
 Толстой Л. Н. 69
 Толстой П. А. 98, 275
 Томара Л. П. 350
 Томсинов В. А. 36, 68, 187, 238
 Трепов Ф. Ф. 215
 Третьяков С. М. 216, 351
 Тройницкий А. Г. 54, 55
 Трощинский Д. П. 35, 36, 96, 97, 273
 Тургенев И. С. 36, 37, 73, 74, 79, 240, 241
 Тьер А. 59
 Тютчева А. Ф. 40
 Тютчев С. Н. 225, 226
 Тютчев Ф. И. 183
 Тютюнник Л. И. 206
 Тянь В. В. 4, 31, 69
 Уманец Ф. М. 256, 353
 Уортман Р. С. 27–30, 32, 310
 Урусов С. Н. 71, 151, 186, 236, 240, 298
 Фадеев Р. А. 64, 65, 67, 147
 Фан-дер-Флит Н. Ф. 37, 38, 49, 225–227
 Федор Алексеевич, царь 267
 Фирсов Н. Н. 24, 37, 200, 201
 Фирсов Н. Н. (Рускин Л.) 38, 201
 Фитингоф 282
 Фриз Г. (см. Freeze G. L.) 52
 Ханьков Н. В. 58
 Хвостов Н. А. 353
 Хомяков Д. А. 353
 Христофоров И. А. 11, 19–21, 37, 60, 62, 64, 222, 227
 Цамутали А. Н. 274
 Цейтлин С. Я. 11
 Чевкин К. В. 42, 126, 216, 285
 Черевин П. А. 159, 160
 Чернуха В. Г. 3, 4, 7, 9, 12–16, 18–22, 25, 26, 36, 39, 41, 46, 49, 50, 52, 55, 58, 60–69, 80, 84–86, 88, 98, 103, 104, 106, 119, 122, 123, 126, 127, 129, 130–132, 134, 139, 144, 146, 149, 152, 153, 163, 165, 166, 175, 178, 179, 183, 184, 185, 198, 199, 202, 203, 207–209, 211, 214, 215, 218, 221–223, 225, 227–231, 234, 235, 238, 239, 250, 264, 269, 289, 293, 302, 306, 307, 324, 326–328, 333
 Чернышев А. И. 19, 282
 Чероков А. С. 216
 Четвериков И. И. 216, 217
 Чижов В. Ф. 36, 106, 107, 153, 212
 Чичерин Б. Н. 18, 70, 71, 185
 Шатилов И. Н. 352
 Шаховской Д. И. (Мирный С.) 89
 Шевырев А. П. 104, 105
 Шедо-Ферротти (Фрикс Г. И.) 293, 294
 Шепелев Л. Е. 5, 21, 88, 98, 111
 Шереметев С. Д. 37, 38, 205
 Шидловский И. И. 350
 Шилов Д. Н. 22, 99, 248
 Шильдер Н. К. 275, 277–280
 Шишов С. П. 113, 114
 Шувалов А. П. 350
 Шувалов П. А. 19, 20, 64, 151, 154, 182–185, 192, 221–223, 227–229, 237, 248, 284, 285, 337
 Шумахер Д. Д. 351
 Шеголев П. Е. 36, 37, 69
 Щербатов А. А. 252, 255, 256, 351, 353
 Щербатов Б. С. 350
 Щербатов Г. А. 136
 Энгельгардт А. П. 330
 Эрдели Е. Я. 350
 Юзефович В. М. 190
 Юргенсон Э. П. 35
 Янишевский Э. П. 353
 Янченко И. К. 35, 70
 Ярошевская Е. М. 7
 Freeze G. L. 23, 52

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
<i>Глава 1. Задачи внутренней политики и разработка правительственной программы во второй половине XIX в.</i>	<i>39</i>
§ 1. Выбор пути и правительственная программа первой половины 1860-х гг. ...	39
§ 2. Задачи внутренней политики и правительственная программа второй половины 1860-х — первой половины 1880-х гг.	54
§ 3. Правительственная программа второй половины 1880-х — начала 1900-х гг.	80
<i>Глава 2. Система государственного управления и проекты ее усовершенствования во второй половине XIX в.</i>	<i>95</i>
§ 1. Органы центрального управления в середине XIX в.	95
§ 2. Задачи усовершенствования системы государственного управления в проектах начала царствования императора Александра II (1855–1865 гг.)	103
§ 3. Программные проекты второй половины 1860-х — первой половины 1880-х гг.	133
§ 4. Проекты преобразования отдельных элементов системы государственного управления второй половины 1860-х — первой половины 1880-х гг.	148
§ 5. Преобразования в системе государственного управления во второй половине XIX в.	163
<i>Глава 3. Проблема правительственного кабинета и самодержавная власть</i>	<i>175</i>
§ 1. Совет министров в системе государственного управления в царствование Александра II	175
§ 2. Проблема правительственного кабинета во второй половине 1860-х — первой половине 1880-х гг.	182
§ 3. Понятие о самодержавной власти во второй половине XIX в.	192
<i>Глава 4. «Комиссии представителей» как институт российской системы управления в 1870-х — начале 1880-х гг.</i>	<i>212</i>
§ 1. Комиссии экспертов в правительственной практике	212
§ 2. Конституирование «комиссии представителей» в 1874 г.	227
§ 3. Участие «земских экспертов» в Особом совещании по вопросу о понижении выкупных платежей	239
§ 4. Комиссия по переселенческому и питейному вопросам	246
<i>Глава 5. Комиссии «на время отсутствия императора из столицы» в системе высших органов власти</i>	<i>266</i>
§ 1. Учреждения, создававшиеся в XVI–XVIII вв. на время отсутствия монарха	266
§ 2. Проблема «замещения» отсутствовавшего императора в первой половине XIX в.	269
§ 3. Комиссии «на время отсутствия императора из столицы» в царствование Александра II	283

§ 4. Делопроизводственная практика Комиссий «на время отсутствия императора из столицы» в 1857–1878 гг.	290
§ 5. Правительственная комиссия по вопросу о всенародной присяге по случаю провозглашения вел. кн. Александра Александровича наследником престола	295
<i>Глава 6. Всемилоостивейшие манифесты: канцелярский документ и механизм управления.</i>	<i>307</i>
§ 1. Право помилования и милостей в механизме власти самодержца.	307
§ 2. Сравнительные обозрения всемилоостивейших манифестов XIX в.	310
§ 3. Всемилоостивейшие манифесты второй половины XIX в. как способ взаимоотношений власти и общества	322
Заключение	334
Список сокращений.	340
Список сокращений названий изданий.	340
Приложения.	341
<i>Приложение 1. Законодательно установленные prerogatives самодержца.</i>	<i>341</i>
<i>Приложение 2. Список членов Комиссии по разработке положений о найме рабочих и прислуги</i>	<i>349</i>
<i>Приложение 3. Состав Особого совещания по вопросу о понижении выкупных платежей.</i>	<i>351</i>
<i>Приложение 4. Комиссия по питейному и переселенческому вопросам.</i>	<i>352</i>
<i>Приложение 5. Наказ членам Комиссии на время отсутствия императора Александра II из столицы</i>	<i>354</i>
<i>Приложение 6. Перечень постановлений всемилоостивейших манифестов, последовавших по случаю коронации императоров Александра I, Николая I, Александра II и Александра III и по случаю бракосочетания императора Николая II.</i>	<i>357</i>
Указатель имен	361

Научное издание

Инна Евгеньевна Барыкина

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА
Особые формы и специальные институты

Корректоры *М. А. Иванова, Г. М. Кузнецова.*

Оригинал-макет *Л. Е. Голод.* Дизайн обложки *И. А. Тимофеев*

Подписано в печать 13.06.2018. Формат 60×90^{1/16}. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл.-печ. л. 23. Заказ № 1207. Тираж 300 экз.

Издательство «Нестор-История»

197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7. Тел. (812)235-15-86

e-mail: nestor_historia@list.ru. www.nestorbook.ru

Отпечатано в типографии издательства «Нестор-История»

Тел. (812)235-15-86

