

А. В. Ремнёв

Самодержавное правительство

Комитет министров
в системе высшего управления
Российской империи
(вторая половина XIX —
начало XX века)



Москва
РОССПЭН
2010

УДК 94(47)"19"

ББК 63.3(2)52

Р37

Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ),
проект № 09-01-16139д

Ремнёв А. В.

Р37 Самодержавное правительство: Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX — начало XX века). — М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. — 511 с.

ISBN 978-5-8243-1392-5

В центре исследования доктора исторических наук, профессора А. В. Ремнёва структуры и практики высшей бюрократии, а также механизмы взаимодействия монарха и высших органов власти, определяемых как «самодержавное правительство». Автор показывает, как отсутствие единства министров и правовая неопределенность в разделении полномочий Комитета министров, Государственного совета, Сената и Совета министров, а также создание целого ряда высших комитетов вели к неустойчивому распределению функций между ними.

Монография предназначена научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам вузов, а также всем, кто интересуется историей государственных институтов России.

УДК 94(47)"19"

ББК 63.3(2)52

ISBN 978-5-8243-1392-5

© Ремнёв А. В., 2010

© Российская политическая энциклопедия,
2010

*Борису Васильевичу Ананьичу,
с благодарностью*

ВВЕДЕНИЕ

В основу этой книги положена кандидатская диссертация, защищенная еще в 1986 г.¹ Конечно, с этого времени изучение внутренней политики самодержавия как в России, так и за рубежом существенно продвинулось. В российской историографии случился своего рода бум в исследовании истории государственных учреждений. Хотя сегодня историки и правоведы столкнулись со своего рода методологическим кризисом, свидетельствующим о необходимости не только продолжения накапливать фактический материал, но и создания новых объяснительных моделей. «Имперская история» России все еще только подает надежду на появление «новой политической истории» и ожидаемого импульса в изучении властных институтов, исследовательский акцент сместился с центрального на региональный и национальный уровни управления, а исследование государственных структур не всегда соотносится с административными и законодательными практиками. Вместе с тем как справедливо заметил М. Д. Долбилов, историки все еще находятся во власти идола «абсолютизма» и мало уделяют внимания «истории самодержавной власти как процесса управления»². Дж. Эйни характеризовал имперский государственный аппарат как «правительство царских агентов», которым оно во многом продолжало оставаться и в пореформенное время, несмотря на модернизацию ряда

¹ Ремнёв А. В. Комитет министров в системе высших государственных учреждений царской России (1861–1906 гг.): Дис. канд. ист. наук. Л., 1986.

² Dolbilov M. The Political Mythology of Autocracy: scenarios of Power and the Role of Autocrat // Kritika: explorations in Russian and Eurasian History. 2001. Vol. 2. No. 4. P. 774–775.

его институтов и рационализацию действий бюрократии. В таком случае внутриправительственная трансформация может быть описана как столкновение «личных агентов» монарха и институтов «легального порядка»³. Хотя, как заметил Н. Элиас, «мы можем узнать немало нового о государствах различного типа, если рассмотрим их просто как организации, попытавшись понять их структуру и способ функционирования»⁴.

Это порождает целый ряд вопросов. Было ли высшее управление пореформенной империи системой или мы можем только наблюдать, как оформляются институции и связи между ними, как появляется правительственная система и как себя чувствует в ней такой внесистемный актор, как абсолютный монарх? Однако этот актор сам по себе оставался системообразующим, прочерчивал линии взаимодействия по правилам, плохо согласуемым с рационально организованной системой бюрократического управления, регламентируемой правовыми нормами. Было ли это системой бюрократических институтов или все еще весьма неустойчивой «фигурацией» людей, определяемой патрон-клиентскими отношениями или правилами поведения так называемых присутственных обществ? Какую роль в такой ситуации играл закон? Власть действовала «на основании законов» или «при помощи законов»? Может ли быть наличие обширного законодательства при абстрагировании от механизмов правотворчества свидетельством изменения в политической и правовой культуре высшей бюрократии империи? Как влияло появление бюрократов-профессионалов, вооруженных специальными знаниями (прежде всего юридическими), на государственные стратегии и тактики, как менялись и усложнялись практики управления и технологии властвования?

³ *Yeney G. L.* The Systematization of Russian Government: social Evolution in Domestic Administration of Imperial Russia, 1711–1905. Urbana: University Illinois Press, 1973. P. 5–10.

⁴ *Элиас Н.* Придворное общество. Исследования по социологии короля и придворной аристократии с введением. Социология и история. М., 2002. С. 174.

Важным является не только вневедомственное влияние на принятие политических решений, а скорее сам процесс встраивания императора в официальную бюрократическую систему при конкурирующем влиянии его личных агентов (агентств). В этой ситуации самодержавный монарх уже не выглядит обладающим абсолютно самостоятельной волей, признается его латентная зависимость от власти «докладчика» и «советника». Попытки вырваться из этой зависимости пробуждали у монарха чувства ревнивого внимания к своим наиболее деятельным соратникам, стремление избавиться от бюрократических пут и найти альтернативу вне государственного аппарата. Тогда «предвосхищение», «угадывание» и даже «конструирование» монаршей воли становились важными инструментами и мотивами бюрократического поведения на самом высоком уровне власти⁵. Последнее не могло не учитываться самими самодержцами, а традиционалистски настроенные вневедомственные советники актуализировали эту зависимость как угрозу «расхищения» монаршей власти бюрократией. Отражением таких противоречий и стала своеобразная риторика, в которой планы преобразования высшего уровня власти декларировались как меры, направленные на укрепление самодержавного строя или хотя бы на сохранение его сущности. Либеральные реформы подавались нередко не как уступки, а как подтверждение эффективности самого самодержавного правления. Высшие правительственные сановники и их консервативные союзники и оппоненты должны были играть по общему сценарию, презентуя себя в качестве истинных защитников самодержавия. В этой риторике современные и домодерные аргументы причудливым образом могли сочетаться с апелляцией к российскому историческому прошлому и современному западноевропейскому опыту, откуда брались примеры не только для подражания и заимствований, но и для демонстрации возможных угроз на пути модернизации государственного строя империи. Это

⁵ Долбилов М. Д. Рождение императорских решений: монарх, советник и «высочайшая воля» в России XIX в. // Исторические записки. Т. 9 (127). М., 2006.

создавало явное противоречие между традиционалистской идеологией, консервативными целями царизма и его достаточно совершенной европейской техникой управления и реформистскими порывами. Вот почему так мучительно трудно проходил процесс государственной имплантации чуждых самодержавию по своей сути буржуазных принципов управления. Сохранялись и воспроизводились полунституциональные механизмы выработки политических решений. Конечно, существовала персонификация власти (не только монарха, но и лиц из его ближнего окружения), но наряду с этим набирала силу тенденция официального закрепления и правового оформления механизма высшего управления, стремление к фиксации личных каналов влияния, закрепления их если не нормативными документами, то устойчивыми институциональными практиками. Государственные институты не были очевидным образом конституированы юридическими нормами, хотя законодательные акты и представляли важнейшим регулирующим элементом политической системы.

В разнонаправленном потоке тенденций и кроется реальное содержание конфликтов внутри политического механизма российского самодержавного правления, которое может быть обозначено как *самодержавное правительство*. Вероятно, такое понятие звучит как неожиданный оксюморон, полагая помимо самодержца наличие еще какого-то верховного органа власти, но именно в такой несообразности и заключалась главная интрига функционирования авторитарной системы, когда неумолимо шел процесс поглощения власти императора теми, кому он вынужден был ее делегировать, облекая в рациональные правовые формы. Это было тем, что современники называли расхищением самодержавной власти бюрократией, *министерской олигархией*, *самовластием министров* и даже *самодержавием министров*, а историки определяют как *бюрократический абсолютизм*⁶. Занимаясь

⁶ Whelan H. W. Alexander III and the State Council. Bureaucracy and Counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, 1982. P. 198.

поисками эффективной модели «самодержавной конституции государства»⁷, М. М. Сперанский понимал, что одной из главных задач, является определение взаимных отношений «первых государственных мест: Совета, Сената, Комитета и министерств». Он так формулировал вытекающие из этой задачи вопросы: «В чем состоят существенные их различия между собой? Какую степень власти каждое из них имеет? Какой род дел каждому из них присвоен?» По его убеждению, разрешение этих вопросов «может обнаружить истинный разум настоящего правления в России»⁸. Попытки преодоления разрозненности в действиях центральных ведомств и борьба отдельных министров за лидерство и различные формы влияния на императора составляли основное содержание попыток преобразования системы высшего управления империи. Верховная власть, сосредоточенная в личности самодержавного монарха, соединяла в одно целое функции законодательства и высшего администрирования. «Начало сие не имеет никаких вещественных пределов, — уточнял Сперанский. — Но оно имеет некоторые умственные границы, мнением, привычкой и долголетним употреблением постановленные в том, что власть сего начала не иначе приводится в действие, как всегда единообразным порядком и установленными формами»⁹. В этом и заключался идеал «истинной монархии», основанной на рациональной организации бюрократии, «правомерной» форме управления и «неделимости власти самодержавной».

Понятие «правительство» оставалось неудобным для самодержавного дискурса, хотя и являлось необходимым для российской монархии, стремившейся выстроить правовую модель власти, к обоснованию которой стремились законодатели и профессиональные юристы, нередко смыкавшие в своих мотивах и действиях. Уже в начале XIX в. по-

⁷ Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России (1803 г.) // План государственного преобразования графа М. М. Сперанского. М., 2004. С. 104.

⁸ Там же. С. 101.

⁹ Там же. С. 102.

нения «верховная власть» и «государь» воспринимались, по крайней мере, как однопорядковые, если не как синонимы¹⁰. Термин «правление» — крайне размытый и не делающий различия между верховной властью и государством — постепенно превратился в «престол» и «поставленные от него власти», а позднее недостаточно четко был разделен на верховную власть и государственную¹¹.

Данное исследование посвящено истории Комитета министров в период с середины XIX столетия до Первой русской революции, в ходе которой 23 апреля 1906 г. он и был упразднен. Но история одного, хотя бы и такого важного государственного учреждения останется ограниченной без понимания его места и роли в системе высшего управления Российской империи. История Комитета министров — это главным образом хороший повод обратиться к изучению высшего уровня власти Российской империи, понять, как реально функционировал самодержавный монарх и его правительство, где можно было провести разграничительную линию между этими явлениями. Если Комитет министров, как понимали современники и историки, оставался лишь «техническим» органом высшего уровня управления, то тогда где и как принимались важные политические решения? Это обращает нас к истории технологии власти императорской России, к повседневным практикам выработки и принятия политических решений, взаимодействий как на личностном, групповом, так и институциональных уровнях внутри правящей элиты. Бюрократическая сфера высших учреждений предстает в таком виде в качестве разнородной среды коммуникаций. Помимо юридически закрепленных норм и статусов в функционировании государственных учреждений существовала масса практических

¹⁰ Цит. по: Тимофеев Д. В. «Гражданин» и «государство» в России первой четверти XIX в.: к истории понятий // Вопросы истории. 2009. № 5. С. 99. Герман К. Всеобщая теория статистики для обучающихся сеймике, изданная от главного правления училищ. СПб., 1809. С. 58.

¹¹ Григорьев С. И. Придворная цензура и образ Верховной власти (1831–1917). СПб., 2007. С. 48.

приемов принятия даже самых важных политических решений. Это было своего рода «обычное право», нередко скрытое от глаз непосвященного наблюдателя. Таким образом, главный вопрос, который решается в книге и обозначен как «самодержавное правительство», заключается в стремлении понять, насколько основательно можно говорить о «правительственной политике», какие акторы и институты были задействованы в ее выработке и реализации? Фокус исследования при этом смещается с традиционного для прежней историографии изучения конфликта власти и общества к противоречиям внутри самой власти, не только институциональным, но и личностным. Это еще и попытка постичь глубинные причины неспособности самодержавной власти отыскать адекватные меры в ответах на вызовы современности и эффективно организовать правительственные действия.

Исследование проведено главным образом в рамках институциональной истории, и автор, используя возможности структурно-функционального подхода, постарался понять, как модернизация государственного управления вела к тому, что учреждения переставали восприниматься как персональные поручения государя или его «личные агентства», но еще не стали окончательно государственно-правовыми институтами. Логика и проблемно-хронологическая последовательность описания подчинены общей задаче понимания технологии имперской власти на ее высшем уровне. В качестве главного объекта выбран Комитет министров, так как вокруг него и разворачивались основные (но далеко не все) дискуссии о проблемах организации правительства. Комитет министров оказался в окружении других высших учреждений, чья история возникновения (а это особенно важно!) и институциональная несогласованность перманентно порождала вечные проблемы. Для этого необходимо выяснить место и роль Комитета министров в системе высшего управления, определив реальные обстоятельства его взаимодействия с Государственным советом, Сенатом, высшими комитетами, Советом министров, удерживая внимание на поисках правительственного единства и способах взаимодей-

ствия министров с их государем. Что происходило в той ситуации, когда все понимали необходимость повысить консолидацию правительственных сил и об этом с завидным постоянством заявляли как монархи, так и их министры, но они же сами противились этому. Объяснив, как формировался состав и компетенция комитета, сделав акцент на повседневные практики действия канцелярского механизма, необходимо использовать разные фокусы, то приближаясь, то отдаляясь от объекта, но, не утрачивая общей перспективы, понять то, что называется проблемой «самодержавного правительства». Разные «оптики», кажется, позволят увидеть, как дискуссии вокруг этой проблемы позволяли разным государственным (а потом и общественным) деятелям, иногда по самым разным мотивам, использовать отсутствие «объединенного правительства» в своих конкретных политических целях.

Деятельность Комитета министров, особенности его правового, а отчасти, и реального статуса до революции привлекали внимание в основном историков русского государственного права¹². Работы о Комитете министров чаще всего касались проблем его происхождения и деятельности в первой половине XIX столетия. Однако уже дореволюционные исследователи отмечали неопределенность статуса комитета в ряду других высших учреждений. Известные российские юристы А. Д. Градовский, а затем В. В. Ивановский, считали, что комитет появился вначале как особый вид присутствия Непременного совета. Н. М. Коркунов примыкал к мнению видного государственного деятеля начала XIX в. М. М. Сперанского, который изначально считал комитет не особым государственным учреждением, а лишь «образом доклада». Активное вмешательство Комитета министров в законодательный процесс на протяжении всего его существования отмечали А. Д. Градовский, Н. М. Коркунов и ряд других

¹² Градовский А. Д. Начала русского государственного права. СПб., 1876. Т. 2; Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. 2. СПб., 1909. С. 235–256; Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. 1. СПб., 1910. С. 168–170, 177–178.

исследователей¹³. Б. Э. Нольде вообще считал комитет по преимуществу законосовещательным учреждением¹⁴. Своеобразием историко-правовой литературы этого времени было то, что она имела не только академический интерес. Правительство обращалось к ней в поисках теоретического обоснования намечаемых преобразований, хотя экс-революционер и один из наиболее влиятельных теоретиков монархической власти Л. А. Тихомиров критиковал современную ему юридическую науку за то, что она не помогла монархии идти вперед и ничего не сделала, «кроме компиляции статей законов, столь многочисленных и иногда столь случайных»¹⁵.

Общим недостатком дореволюционной историко-правовой литературы, отразившемся и на исследованиях о Комитете министров, является формально-юридический подход к изучению государственных учреждений, слабая источниковая база, игнорирование реальных особенностей функционирования высших органов власти, невозможность учета неформальных приемов воздействия бюрократии на выработку политики. При секретности, окутывавшей деятельность государственного аппарата, по мнению самих дореволюционных юристов, изучение государственного права дальше «простого пересказа Свода законов» идти и не могло¹⁶. Еще одной особенностью дореволюционной государственно-правовой науки являлась нормативная

¹³ Градовский А. Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву // Сборник государственных знаний. СПб., 1874. Т. 1; Малышев К. Н. Курс общего гражданского государственного права. СПб., 1878. Т. 1. С. 106–114; Романовский-Славянский А. Система русского государственного права. Киев; СПб., 1886. Ч. 1. С. 186–189; Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894; Ивановский В. В. Русское государственное право. Т. 1. Ч. 1. Казань, 1895. С. 113–121; Алексеев А. С. Спорный вопрос русского государственного права // Журнал Министерства юстиции. 1904. № 9 и др.

¹⁴ Нольде Б. Э. Очерки русского государственного права. СПб., 1911. С. 186.

¹⁵ Тихомиров Л. А. Монархическая государственность. Ч. III. М., 1905. С. 54.

¹⁶ Гессен В. М. История науки государственного права в России. СПб., 1913. С. 39.

и вынужденная дистанцированность от действительности. Русские правоведы, отмечал М. А. Рейснер, громили «полицейское государство Европы», не замечая его в России, облакая самодержавие в «блестящие одежды “правового” государства»¹⁷. Осторожной критике подвергалось только засилие бюрократии, и здесь, как это ни парадоксально, голоса крайне правых сливались с голосами либералов. Вместе с тем сами правовые теории, ставшие основами российской государственной юриспруденции, подвергали сомнению реалии самодержавного строя и оказывали все возрастающее давление на политические практики империи. «Вторжение» юристов с их влиятельными концепциями в бюрократическую среду империи неизбежно обостряло кризисные явления в политической и идеологической структуре самодержавной власти.

Одновременно с большинством министерств в 1902 г. комитет отметил столетний юбилей, приоткрыв завесы тайны своей неизвестной обществу истории¹⁸. Издатели явно были обеспокоены созданием «приличной» исторической биографии юбиляра, старательно обходя материал, который мог бросить тень на его славную репутацию. Вместе с тем юбилейные издания Комитета министров представляют собой своеобразный труд, стоящий на грани между публикацией архивных документов и историческим исследованием. По меткому замечанию П. А. Зайончковского, вопросы внутренней политики в такого рода изданиях не всегда подвергались исследованию, но, во всяком случае, систематическому рассмотрению¹⁹. Часто такие истори-

17 Рейснер М. А. Абсолютизм и европейская реакция. Б. м., 1906. С. 61.

18 См.: Ахун М. И. Источники для изучения истории государственных учреждений царской России (XIX–XX вв.) // Архивное дело. 1939. № 1 (49); Горфейн Г. М. Основные источники по истории высших и центральных учреждений XIX — начала XX в. // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX — начала XX в. Л., 1967; Ремнёв А. В. Издания Комитета министров как исторический источник // Вестник Ленинградского государственного ун-та. Сер. 2. 1986. Вып. 1. С. 99–102.

19 Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. М., 1970. С. 30.

ческие обзоры и публикации документов из остававшихся тогда еще закрытыми архивов были подготовлены чиновниками канцелярий этих учреждений или приглашенными профессиональными историками. Накануне юбилея было начато издание «Журналов Комитета министров за царствование Александра I», оставшееся незаконченным. Известно, что комитетская канцелярия планировала продолжить их публикацию, для чего были составлены погодные ведомости о числе дел, рассмотренных в Комитете министров, Сибирских, Кавказском, Еврейском, железнодорожных комитетах, Комитете по делам Царства Польского, Комитете Западных губерний²⁰. Однако из-за финансовых трудностей управляющему делами Комитета министров А. Н. Куломзину пришлось отказаться от первоначальных планов и сосредоточиться на подготовке «Исторического обзора деятельности Комитета министров», для чего был заключен договор с приват-доцентом Петербургского университета историком С. М. Середониным. Договором предусматривалось, что С. М. Середонин обязуется в течение шести лет составить «Исторический обзор», активно привлекая открытые для него материалы из архива Комитета министров и разного рода сопутствовавших ему высших комитетов. Особый пункт договора предусматривал, что А. Н. Куломзин как главный редактор может вносить изменения и дополнения в текст «Исторического обзора». С. М. Середонин стал составителем первых трех томов (в пяти книгах), им же была написана 5-я глава «Государственное хозяйство» для 4-го тома, подготовленного чиновником канцелярии И. И. Тхоржевским. Помощник управляющего делами Комитета министров Н. И. Вуич составил последний, 5-й том, который представлял собой обзор ежегодных отчетов комитета за 8 лет царствования Николая II. Каждый том охватывал деятельность комите-

²⁰ Хотя С. М. Прутченко удалось издать часть материалов I и II Сибирских комитетов. — *Прутченко С. М.* Сибирские окраины. Областные установления, связанные с Сибирским учреждением 1822 г., в строе управления русского государства. Историко-юридические очерки. Т. 1–2. СПб., 1899.

та за определенное царствование и имел в основном единую структуру. Главное внимание издатели обратили на те дела, по которым принимались законы и которые послужили аналогом для решения однотипных вопросов. В этот круг вошли также дела, по которым возникали в комитете прения, а также те, по которым последовали особые резолюции или пометы монарха. С точки зрения подбора материала авторами была проделана вполне добросовестная работа. Видный историк общественного движения и печати М. К. Лемке в рецензии на «Исторический обзор» отмечал, что такие издания в России «представляют из себя все еще очень редкие приятные исключения из традиций канцелярской тайны»²¹. Вместе с тем авторы «Исторического обзора» в предисловии подчеркивали, что лишь ставят перед собой скромную цель: дать материал для будущего историка. Такое ограничение задач издания вызвало критику со стороны многочисленных рецензентов. Н. А. Рожков отмечал уже по поводу 1-го тома, составленного С. М. Середониным, что «хотя автор — специалист по русской истории, он все-таки не дал нам ученого исследования»²². Со своей стороны А. Н. Куломзин вспоминал: «Главное затруднение в составлении истории Комитета министров заключалось в цензуре председателя И. Н. Дурново, который беспрестанно требовал исключения тех или других фраз и выражений»²³.

Заметное влияние на подготовку «Исторического обзора» оказал его редактор А. Н. Куломзин, имевший к тому времени опыт историка, он не только просматривал корректуры, но и внес некоторые дополнения. Им были включены в 4-й том некоторые оценки внутренней политики Александра III, изложенные в известных «Загробных заметках» Н. Х. Бунге. Политическое завещание Н. Х. Бунге было отпечатано тогда всего в 30 экземплярах и роздано высшим сановникам империи. Куломзину удалось в офи-

²¹ Лемке М. К. Комитет министров за полвека // Вестник права. 1902. № 9–10. С. 251.

²² Мир Божий. 1902. № 7. С. 91.

²³ Куломзин А. Н. Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 211. Л. 149.

циальной истории Комитета министров предать гласности основные мысли Н. Х. Бунге относительно национальной политики и переселенческого вопроса, содержащиеся в этом секретном документе, сыгравшем известную роль в выработке правительственной политики²⁴.

Составители официальной истории комитета утверждали, что в каждое царствование его компетенция все более упорядочивалась, но факты, приведенные в самом «Историческом обзоре», прямо противоречили таким выводам. Особо важное значение в «политическом законодательстве» комитет приобрел после каракозовского покушения 1866 г. и в период царствования Александра III. П. Б. Струве в статье «Губернаторский гипноз» буквально написал следующее: «Мы знаем замечательный, потрясающий своей правдой исторический комментарий к “Помпадурам” Щедрина. Его издало недавно само самодержавное правительство, по-видимому, не подозревая, какой уничтожающий обвинительный акт против себя оно предает гласности»²⁵.

В процессе подготовки «Исторического обзора» железнодорожные дела, прошедшие через комитет, решено было выделить в особое издание «Наша железнодорожная политика» (СПб., 1902. Т. 1–4). Основная работа по его подготовке была проделана начальником отделения комитетской канцелярии Н. А. Кислинским, который использовал архивный материал не только Комитета министров, но и железнодорожных комитетов, Комитета финансов и особых совещаний. Такому пристальному вниманию к вопросам железнодорожной политики способствовал особый интерес к ней со стороны А. Н. Куломзина. Еще в 1862 г. он подготовил для крупного го-

²⁴ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 4; Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. СПб., 1902. С. I–III, 23–24, 166–167, 182–184, 187, 202, 222–224, 227, 310–311; Кризис самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1984. С. 27–28. См. также: *Шепелев Л. Е.* «Загробные заметки» Н. Х. Бунге // Археографический ежегодник: 1969. М., 1971.

²⁵ Освобождение. 1904. № 50. С. 1.

сударственного деятеля в области железнодорожного строительства К. В. Чевкина записку о положении железнодорожного дела в России и Европе²⁶. Куломзинская записка во многом способствовала установлению взгляда о преимуществе частного железнодорожного строительства перед казенным, что делало его в некоторой степени ответственным за злоупотребления в период концессионной горячки 60–70-х гг. XIX в. К моменту написания «Нашей железнодорожной политики» А. Н. Куломзин уже стал сторонником государственного железнодорожного хозяйства, но ему было необходимо оправдать и предшествующую политику правительства. Свой взгляд на цель издания он изложил в письме к жене: «На днях выйдут 2 тома “Нашей железнодорожной политики в XIX столетии”, тоже к юбилею. Это работа Кислинского под главною моею редакциею, по моим воспоминаниям... Цель этой работы оправдать нашу железнодорожную политику за царствование Александра II»²⁷.

Советская литература по истории государственных учреждений России XIX — начала XX в. сравнительно невелика, а работы, специально посвященные Комитету министров, в ней отсутствуют. Наиболее активно исследовалась история государственных органов царизма первой половины XIX в. в связи с изучением административных реформ Александра I²⁸. Значительным вкладом в изучение структуры государственного механизма дореформенной России стала монография Н. П. Ерошкина «Крепостническое самодержавие и его политические институты» (М., 1981). В ней впервые автор уделил внимание деятельности Собственной его императорского величества канцелярии (СЕИВК), по-

²⁶ Вестник Европы. 1865. № 11.

²⁷ Письмо А. Н. Куломзина Е. Д. Куломзиной. 16 февр. 1902 г. // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 220. Л. 27.

²⁸ Предтеченский А. Н. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М., 1957; Сафонов М. М. Самодержавие и борьба государственных реформ в первые годы XIX в. Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Л., 1975; Голиков В. М. Место Государственного совета в системе механизма российского абсолютизма в первой половине XIX в. // Проблемы истории абсолютизма. М., 1983. С. 82–96 и др.

искал новых форм повышения эффективности функционирования государственной машины. Деятельности же постоянно действующих высших учреждений (Государственный совет, Комитет министров, Сенат, Синод) отведено гораздо меньше места, изложение их истории ограничилось рассмотрением проектов реформ. Осталась вне поля зрения автора и практика создания в первой четверти XIX в. многих высших комитетов, которые С. М. Середонин считал вспомогательными органами Комитета министров²⁹. Ничего не было сказано и о Комитете финансов. Впрочем, Н. П. Ерошкин признавал, что «серьезным препятствием на пути создания глубокого обобщающего труда по истории государственных учреждений до 1917 г. является отсутствие частных исследований по истории подавляющего большинства высших, центральных и местных учреждений»³⁰.

Общая оценка состояния высшего государственного механизма, а также личные характеристики ряда наиболее влиятельных государственных деятелей содержатся в исследованиях по внутренней политике самодержавия во второй половине XIX — начале XX в.³¹ Один из самых авторитетных исследователей, работавших в этом направлении, П. А. Зайончковский справедливо считал, что к царствованию Александра III Комитет министров вернул себе приоритет в верховном управлении³². И. В. Оржеховский также отметил возрастание роли комитета в кара-

²⁹ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 1. СПб., 1902. С. 17.

³⁰ Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 21.

³¹ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. М., 1964; он же. Российское самодержавие; он же. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке. М., 1978; Оржеховский И. В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х гг. XIX в. Горький, 1974; Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX века. Л., 1973; он же. Самодержавие и дворянство в 1902–1907 гг. Л., 1981; Чернуха В. Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70-е годы XIX в.). Л., 1972; она же. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978 и др.

³² Зайончковский П. А. Российское самодержавие. С. 98.

тельной политике в связи с поворотом царизма к реакции с середины 1860-х гг.³³ Деятельность комитета в области акционерного учредительства и торгово-промышленной политике получила освещение в монографиях Л. Е. Шепелева³⁴.

Вместе с тем Л. Е. Шепелев поставил наиболее важные проблемы изучения истории государственных учреждений в связи с источниковедческим анализом делопроизводственных документов XIX — начала XX в. Он утверждал, что «изучение политики едва ли возможно без изучения учреждений, через которые она реализовывалась», он обратил внимание на смешение функций Комитета министров и Государственного совета из-за неясного представления о различии законодательных и административных актов, на причины и последствия ведомственного сепаратизма, на зависимость развития структуры учреждений от задач правительственной политики, на формы и методы бюрократической борьбы и выяснение реального содержания самодержавной власти³⁵. Во многом благодаря Шепелеву было начато исследование формальных и реальных особенностей делопроизводства с учетом того, что оно было не только техническим элементом, но и средством влияния на управление³⁶.

Определенную традицию разработка проблем истории законодательства российского самодержавия получила на

³³ Оржиховский И. В. Самодержавие против революционной России. М., 1982. С. 28.

³⁴ Шепелев Л. Е. Акционерные компании в России. Л. 1973; он же. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Л., 1981.

³⁵ Шепелев Л. Е. Проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX — начала XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XV. Л., 1983. С. 33–58.

³⁶ Там же. Вып. XVI. Л., 1985. С. 25; Шепелев Л. Е. К вопросу о методах и источниках изучения государственных учреждений России XIX — начала XX в. // Археографический ежегодник. 1970 г. М., 1971; он же. Проблемы источниковедческого анализа делопроизводственных документов государственных учреждений XIX — начала XX в. // Источниковедение отечественной истории. 1975 г. М., 1976 и др.

страницах «Вспомогательных исторических дисциплин». Еще в 1937 г. Б. М. Кочаков проанализировал источниковедческие особенности законодательных актов с учетом специфики структуры механизма государственной власти³⁷. Однако, рассматривая в основном деятельность Государственного совета, он оставил в стороне проблему отделения законов от административных постановлений³⁸. Разделение сферы указа и закона в более поздний период, когда царское законодательство претерпело существенное изменение в связи с созданием Государственной думы, исследовано в статьях В. С. Дякина³⁹.

Известный пробел в истории государственных учреждений царской России составляет изучение деятельности Сената и высших комитетов. Отрывочные данные о комитетах Западных губерний, Царства Польского, Кавказского, Сибирского и Сибирской железной дороги имелись в работах советских исследователей, но они не позволяли дать общий анализ действия всей системы высших комитетов⁴⁰. Пореформенный статус Сената затрагивался в статье Л. В. Виноградовой⁴¹. До сих пор мало известно о Комитете финансов, хотя историки довольно часто обра-

³⁷ Кочаков Б. М. Русский законодательный документ XIX–XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. М.; Л., 1937.

³⁸ Кочаков Б. М. Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки ЛГУ. Сер. ист. наук. Вып. 8. Л., 1941. С. 83.

³⁹ Дякин В. С. Чрезвычайно-указное законодательство в России (1906–1914 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. VII. Л., 1976; он же. Сфера указа и закона в третьеиюньской монархии // Там же. Вып. VIII.

⁴⁰ См.: Самбук С. М. Политика царизма в Белоруссии во второй половине XIX в. Минск, 1980; Костюшко И. И. Крестьянская реформа 1864 г. в Царстве Польском. М., 1962; Сургуладзе И. И. История государства и права Грузии. Тбилиси, 1968; Кузнецов А. С. Сибирская программа царизма 1852 г. // Очерки истории Сибири. Иркутск, 1971. Вып. 2. С. 3–27; Борзунов В. Ф. История создания Транссибирской железнодорожной магистрали. Автореф. дис. д-ра ист. наук. М., 1972 и др.

⁴¹ Виноградова Л. Г. Основные виды документов Сената и организация его делопроизводства // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX — начала XX в. Л., 1967.

щались к документам его архива⁴². Вопросы размежевания компетенции Совета и Комитета министров впервые были освещены в статьях В. Г. Чернухи⁴³. Она же впервые в советской исторической науке поставила и изучила проблему «объединенного правительства» в середине 50-х — начале 80-х гг. XIX в.⁴⁴

Внутриправительственные дебаты о единстве действий администрации и реформе Совета министров в 1905 г. рассмотрены Е. Д. Черменским, К. Н. Мироненко и Н. Г. Королевой⁴⁵, но обсуждение этой проблемы в предреволюционные годы подробно не освещалось. Наиболее полно история создания Совета министров, как составной части реформационной деятельности правительства в годы Первой русской революции, изложена Р. Ш. Ганелиным⁴⁶. В связи с реформой Совета министров Н. Г. Королева затронула вопрос об упразднении Комитета министров, указав на стремление царизма оставить право законодательной диспенсации в руках администрации⁴⁷. Своего рода итогом советского периода исследования истории государственной власти дореволюционной России стали коллективные монографии: «Кризис самодержавия в России. 1895–1917»

⁴² См.: *Шепелев Л. Е.* Проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов Вып. XV. С. 49. В последнее время появилась, насколько известно, всего лишь одна специальная статья, посвященная Комитету финансов. — *Смирнова Е. Ю.* Реформа Комитета финансов в 1906 г. // *Источник. Историк. История.* Вып. 1. СПб., 2001.

⁴³ *Чернуха В. Г.* Конституирование Совета министров (1861 г.) // *Вспомогательные исторические дисциплины.* Вып. VIII. Л., 1976; *она же.* Совет министров в 1857–1861 гг. // Там же. Вып. V. Л., 1973; *она же.* Совет министров в 1861–1882 гг. // Там же. Вып. IX. Л., 1977.

⁴⁴ *Чернуха В. Г.* Внутренняя политика царизма... С. 136–198.

⁴⁵ *Черменский Е. Д.* Буржуазия и царизм в Первой русской революции. М., 1970. С. 54–56, 135–146; *Мироненко К. Н.* Совет министров по указу 19 октября 1905 г. // *Ученые записки ЛГУ. Сер. юрид. наук.* Вып. 1. Л., 1948; *Королева Н. Г.* Первая российская революция и царизм. М., 1982. С. 27–44.

⁴⁶ *Кризис самодержавия в России.* С. 175–188, 217–238.

⁴⁷ *Королева Н. Г.* Указ. соч. С. 41–42.

(Л., 1984), «Власть и реформы. От самодержавной к советской России» (СПб., 1996).

На фоне все возрастающего интереса в отечественной историографии к истории государственных учреждений и внутренней политики самодержавия в 1990-е гг. в зарубежной историографии наблюдается, наоборот, некоторый спад. Еще в 1992 г. в предисловии к сборнику «Великие реформы в России. 1856–1874» Э. Глисон отмечал, что следует ожидать отсутствие интереса у историков США к истории государственных институтов, который вытеснен историей культуры и общества. «Большинство лучших работ о реформах, написанных американскими учеными в последнее десятилетие, создавались в русле разработки проблемы формирования русской и советской бюрократии и рассматривали ее с точки зрения выявления групповых интересов». Они старались охватить политические процессы «во всей их сложности и целостности, а не сводить все к распоряжениям и указам сверху». От российских историков, с его точки зрения, напротив, следует ожидать большое количество работ по истории российского самодержавия, что связано с переменами, произошедшими в стране. «Нельзя не видеть аналогий между эпохой развития гражданского общества в России после 1861 г. и теми процессами, которые происходят в настоящее время»⁴⁸. Некоторую историографическую инерцию составляют исследования институтов самоуправления, региональных и низовых органов государственной власти, особенно на национальных окраинах. Интерес зарубежных историков в то же время сместился к национальной тематике, а затем и к так называемой имперской истории, в которой история политических институтов самодержавия все еще занимает скромное место⁴⁹.

⁴⁸ Глисон Э. Великие реформы в послевоенной историографии // Великие реформы в России. 1856–1874. М., 1992. С. 20.

⁴⁹ См., напр.: Бюрократия и великие реформы в России (1860–1870-е гг.). Современная англо-американская историография. М., 1996; Россия XIX–XX в. Взгляд зарубежных историков. М., 1996; *Большаков О. В.* Власть и политика в России XIX — начала XX века. Американская историография. М., 2008.

Это замечание, справедливое для зарубежных исследователей, не подходит для современной отечественной историографии, в которой продолжает сохраняться интерес к истории государственной власти, институтам управления, проблемам политического и социального реформирования. Однако этот процесс не был адекватно обеспечен методологической базой, что привело к серьезному разрыву между ростом эмпирического знания и его концептуальным осмыслением, а приращение знания все еще идет по линии традиционного накопления фактического материала. На смену «разоблачениям» царского режима и критическим описаниям перманентного «кризиса» самодержавия пришли апологии «выдающихся» монархов и даже стремление придать авторитарному режиму более респектабельный имидж. Так, под влиянием искусственной концепции «правомерной» монархии, бюрократические учреждения которой действуют уже «на основании закона, в соответствии с административным правом и под контролем административной юстиции и прокуратуры», не желая замечать очевидного противоречия, Б. Н. Миронов все же вынужден был признать, что в царствование Александра III «обсуждение законов стало происходить в Совете министров, чтобы миновать Государственный совет, где имелось много либеральных чиновников, введенных при Александре II, а Комитет министров стал выступать в роли высшей судебной инстанции, чтобы умалить роль Сената, где также сконцентрировалось много либеральных чиновников»⁵⁰. Добавим, что ситуация царствования Александра III принципиально не отличалась от времен его отца и начала правления его сына. Всесилие бюрократии осознавал еще гр. А. Х. Бенкендорф, отмечая в представленном Николаю I «Обзоре общественного мнения» за 1827 г.: «К несчастью, они-то и правят, и не только отдельные, наиболее крупные из них, но, в сущности, все, так как им всем известны все тонкости бюрократической системы»⁵¹.

⁵⁰ Миронов Б. Н. Социальная история России периода империи (XVIII — начала XX в.). Т. 2. СПб., 1999. С. 149, 153.

⁵¹ Краткий обзор общественного мнения в 1827 году // «Россия под надзором»: отчеты III Отделения. 1827–1869. Сборник документов. М., 2006. С. 23.

При этом Комитет министров, занимавший центральное место в системе высших государственных учреждений, остался в зоне забвения. Только в 2002 г. была защищена кандидатская диссертация Н. И. Зуева, посвященная Комитету министров в первой половине XIX в.⁵², но и в ней был сделан неутешительный вывод о недостаточном внимании к истории этого учреждения, что выглядит особенно впечатляющим на фоне большого числа исторических и историко-правовых изданий, появившихся к двухсотлетию юбилею российских министерств⁵³, а также к столетию Государственной думы и реформированного Государственного совета. Впечатляющим и существенно облегчающим работу историков стало издание ряда справочников по истории государственных учреждений⁵⁴, фундаментальных биографических словарей государственных деятелей Российской империи XIX — начала XX в.⁵⁵ Обобщающие труды по истории административного аппарата опубликовали Л. Е. Шепелев⁵⁶ и Д. И. Раскин⁵⁷. Появились и солидные монографические исследования о крупных государственных

⁵² *Зуев Н. И.* Комитет министров в первой половине XIX в. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

⁵³ *Министерская система в Российской империи. К 200-летию министерств в России.* М., 2007; *Управленческая элита Российской империи. История министерств. 1802–1917.* СПб., 2008.

⁵⁴ *Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917.* Т. 1–4. СПб., 1998–2004; *Государственность России. Словарь-справочник.* Кн. 1–4. М., 1996–2001.

⁵⁵ *Шилов Д. Н.* Государственные деятели Российской империи. 1802–1917. Биобиблиографический справочник. СПб., 2001; *Шилов Д. Н., Кузьмин Ю. А.* Члены Государственного совета Российской империи. 1901–1906. Биобиблиографический справочник. СПб., 2007; *Кузьмин Ю. А.* Российская императорская фамилия. 1797–1917. Биобиблиографический справочник. СПб., 2005.

⁵⁶ *Шепелев Л. Е.* Чиновный мир России: XVIII — начало XX в. СПб., 1999; *он же.* Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007.

⁵⁷ *Раскин Д. И.* Система институтов российской имперской государственности конца XVIII — начала XX в. Дис. ... докт. ист. наук. СПб., 2006.

деятелях имперской России этого периода⁵⁸. Очередные книги В. Г. Чернухи продолжают исследование новых аспектов политики самодержавия в области печати, паспортной системы⁵⁹. Своего рода итогом в изучении правительственной политики самодержавия накануне и в период Первой русской революции стала монография Р. Ш. Ганелина⁶⁰, а также его совместная с Б. В. Ананьичем книга о С. Ю. Витте⁶¹. Появление работ нового поколения историков: С. И. Алексеевой⁶², И. В. Лукьянова⁶³, Е. А. Правиловой⁶⁴, С. В. Куликова⁶⁵, И. А. Христофорова⁶⁶, В. Е. Воронина⁶⁷ и других может стать свидетельством не только неослабевающего интереса к теме, но и возможного методологического прорыва. Весьма по-

⁵⁸ Напр.: *Степанов В. Л.* Н. Х. Бунге. Судьба реформатора. М., 1998; *Зельдич Ю. В.* Петр Александрович Валуев и его время: историческое повествование. М., 2006.

⁵⁹ *Чернуха В. Г.* Правительственная политика в отношении печати. 60–70-е годы XIX века. Л., 1989; *она же.* Паспорт в России 1719–1917. СПб., 2007.

⁶⁰ *Ганелин Р. Ш.* Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб., 1991.

⁶¹ *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* Сергей Юльевич Витте и его время. СПб., 1999.

⁶² *Алексеева С. И.* Святейший Синод в системе высших и центральных государственных учреждений пореформенной России 1856–1904 гг. СПб., 2003.

⁶³ *Лукьянов И. В.* Проекты изменения государственного строя в России в конце XIX — начале XX в. и власть. (Проблемы правового реформаторства). Дис. канд. ист. наук. СПб., 1994; *он же.* «Не отстать от держав...». Россия на Дальнем Востоке в конце XIX — начале XX в. СПб., 2008.

⁶⁴ *Правилова Е. А.* Законность и права личности: административная юстиция в России (вторая половина XIX в. — октябрь 1917 г.). СПб., 2000.

⁶⁵ *Куликов С. В.* Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань, 2004.

⁶⁶ *Христофоров И. А.* «Аристократическая» оппозиция Великим реформам. Конец 1850-х — середина 1870-х гг. М., 2002.

⁶⁷ *Воронин В. Е.* Русские правительственные либералы в борьбе против «аристократической партии» (середина 60-х — середина 70-х гг. XIX в.). М., 2009.

казательны в этом отношении два сборника статей, посвященных памяти П. А. Зайончковского⁶⁸.

Основу источниковой базы монографии составили архивные материалы высших государственных учреждений дореволюционной России, хранящиеся в Российском государственном историческом архиве⁶⁹. Большое значение для работы имели официальные правительственные издания. К ним относятся собрания нормативных актов: Свод законов Российской империи, Полное собрание законов, Собрание узаконений и распоряжений правительства. Важнейший материал был получен из фондов: Комитета министров, Совета министров, II Отделения СЕИВК, Государственного совета и высших комитетов. Из хранящихся в фонде Комитета министров документов использовались главным образом журналы заседаний и приложения к ним. В фонде II Отделения СЕИВК наиболее полно сохранился комплекс источников по пересмотру делопроизводства Комитета министров в середине 1860-х гг. и по отделению законов от административных постановлений. В связи с вопросами ликвидации Кавказского комитета и Комитета Царства Польского использовался фонд Особой комиссии по изысканию способов к сокращению расходов под председательством А. А. Абазы. Привлекались также неопубликованные документы из коллекции печатных записок библиотеки РГИА. Важное значение имели материалы личного происхождения из фондов ГА РФ, РГАЛИ, ОР РГБ и РНБ. Для выяснения вопросов, не получивших отражения в делопроизводственной документации, использовалось эпистолярное и мемуарное наследие высших чиновников империи. Существенные сведения о работе Комитета министров почерпнуты главным образом из воспоминаний А. Н. Куломзина, а также из дневников и вос-

⁶⁸ П. А. Зайончковский (1904–1983 гг.). Статьи, публикации и воспоминания о нем. М., 1998; Петр Андреевич Зайончковский. Сб. ст. и восп. к столетию историка. М., 2008.

⁶⁹ Краткий обзор источников этого периода см.: Ганелин Р. Ш., Куликов С. В. Основные источники по истории России конца XIX — начала XX в. СПб., 2000.

поминаний П. А. Валуева, Д. А. Милютина, Е. А. Перетца, А. А. Половцова, С. Ю. Витте, С. Е. Крыжановского, И. В. Гессена, В. И. Гурко, кн. Д. А. Оболенского, И. А. Шестакова, А. В. Головнина, И. И. Толстого, И. И. Тхоржевского и других. Для выяснения отношения общественности к намечавшимся преобразованиям в государственном управлении привлекались воспоминания и дневники общественных деятелей, материалы периодической печати («Освобождение», «Новое время», «Голос», «Гражданин», «Московские ведомости», «Право»).

* * *

Ровно тридцать лет назад, будучи студентом, я пришел в семинар Б. В. Ананьича на историческом факультете Ленинградского государственного университета, чтобы заняться этой темой. Я благодарен участникам этого семинара, и прежде всего моим коллегам: С. К. Лебедеву, Н. М. Корневой, Ю. В. Тоту, С. И. Алексеевой и другим, кто заинтересованно обсуждал первые результаты моих архивных разысканий, ставшие основой этой книги. В студенческую и аспирантскую пору я имел счастье быть принятым в секторе истории капитализма ЛОИИ РАН, где тогда работали известные специалисты по истории внутренней политики самодержавия второй половины XIX — начала XX в. Б. В. Ананьич, Р. Ш. Ганелин, В. С. Дякин, Ю. Б. Соловьев, Л. Е. Шепелев, В. Г. Чернуха, В. А. Нардова, А. Н. Цамутали и другие. Особая моя признательность В. Г. Чернухе, которая не только повлияла своими исследованиями на данную работу, но была строгим оппонентом и добрым советчиком на всех этапах моей научной карьеры, начиная со студенческой скамьи. Я всегда ощущал внимание и заинтересованное участие Р. Ш. Ганелина, внимал дружеским советам и строгим критическим замечаниям Б. Б. Дубенцова, М. Ф. Флоринского, Д. И. Раскина, М. М. Шумилова, В. В. Лапина. Позднее мне посчастливилось общаться и работать в этом направлении с учениками Б. В. Ананьича С. Г. Беляевым и Е. А. Правильной, чьи исследования,

несомненно, имели большое значение. И. В. Лукоянов и М. Д. Долбилов, с которыми меня связывают давние творческие связи, также оказали заметное влияние на мои исследования. Особые слова благодарности хотелось бы сказать также зарубежным исследователям Д. Бурбанк, М. фон Хагену, Р. Уортману и К. Мацузато. Конечно, это исследование не могло состояться без благожелательного отношения сотрудников Российского государственного исторического архива (особенно С. И. Вареховой), Российской национальной библиотеки, Библиотеки Академии наук, Государственного архива Российской Федерации, Российской государственной библиотеки и Российского государственного архива литературы и искусства. На последнем этапе данное исследование было завершено при поддержке РГНФ (2004 г.), что позволило не только вернуться к этой теме, но и посмотреть на некоторые старые проблемы по-новому.

Глава I

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ ПОРЕФОРМЕННОЙ РОССИИ

(состав, делопроизводство, компетенция)

Создание в начале XIX столетия министерств потребовало наличия особого органа, объединяющего правительственную деятельность¹. Казалось бы, что эту роль должен был принять на себя образованный тогда же Комитет министров. Однако комитет появился как своего рода компромисс между сторонниками идеи создания особого высшего государственного учреждения, представлявшего российскую модификацию Кабинета министров, и традиционного «приватного совета» при царе. М. М. Сперанский даже считал, что это была лишь форма доклада министров царю: «Доклад министров был двоякий: отдельный и совокупный. Для отдельного определены были особенные дни и часы. Совокупный доклад производился в Общем Собрании министров в присутствии государя, что и называлось *Комитетом*. Следовательно, сей Комитет не был ни место, ни особое установление — он был только образ доклада»². Не случайно Сперанский не находил Комитету министров места в своих проектах государственного переустройства и отдавал явное предпочтение Сенату и Государственному совету, которые могли бы быть организованы более рационально, а главное, иметь более четкую юридическую форму. Предысторию появления Комитета министров один из авторитетных российских юристов В. Н. Латкин также рассматривал в контексте формирования в XVIII столетии советов «при особе государя». А созданный в начале царствования Александра I Непременный совет, замечал он, «имел сильного конкурента в лице Комитета министров, который благодаря присутствию на его заседаниях госуда-

¹ Сафонов М. М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX в. Л., 1988. С. 209–212.

² Сперанский М. М. О государственных установлениях // Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 504.

ря постепенно фактически стал во главе государственного управления, оттеснив на второй план как Сенат, так и Совет»³.

Неопределенность государственного статуса комитета заметна уже в манифесте 8 сентября 1802 г., где он впервые упоминался. По мысли Сперанского, министры должны были стать членами Сената, а министерства — его составными частями. В таком случае все доклады министров императору должны были восходить не иначе как через Сенат, изъяв из этого порядка только дела чрезвычайные⁴. Однако Комитет министров, «бывший дотоле только совещанием министров и по новому образованию назначенный вовсе к уничтожению, в сие время соделался местом присутственным, где дела всякого рода, и малые и большие, и судебные и правительственные, решались по голосам, и голоса сии издавались во всеобщее известие. Между тем ни состав сего места, ни порядок, ни власть его, ни пределы, ни отношения его к другим установлениям не определены никаким гласным учреждением»⁵.

Мало изменили положение и последующие акты, призванные конкретизировать место и роль Комитета министров в государственном управлении. Так, в «Общем учреждении министерств» (1811 г.), подготовленном М. М. Сперанским, Комитет министров отсутствовал, хотя о взаимодействии министров с Государственным советом и Сенатом там сказано подробно. Позднее в «Общем наказе министерствам» появилось редакционное дополнение: «Где законы и учреждения недостаточны или когда по силе самых сих законов и учреждений предмет требует непосредственного высочайшего разрешения или утверждения, там дело предоставляется на высочайшее усмотрение чрез Комитет министров». В то же время была предпринята попытка развести компетенцию Комитета министров и Сената: «Отсюда возникают два рода от-

³ Латкин В. Н. Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX вв.). М., 2004. С. 294.

⁴ Сперанский М. М. Указ. соч. С. 505–506.

⁵ Там же. С. 507.

ношений министров к сим высшим установлениям: 1) к Правительствующему сенату по делам исполнительным общим; 2) к Комитету министров по делам, требующим особенного Высочайшего разрешения» (Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Ст. 209–210). Министры же должны были обращаться к императору в двух случаях: «К делам исполнительным, требующим особенного Высочайшего разрешения и потому восходящим от министерств в Комитет министров, принадлежат вообще все предметы управления, предполагающие новый распорядок или дополнение правил, также ограничение, распространение или отмену мер, прежде правительством принятых и Высочайше утвержденных» (ст. 212). Впрочем, эта юридическая формула осталась лишь неясной декларацией. Разбираясь в хитросплетениях истории становления Комитета министров, Б. Н. Чичерин вынужден был заключить: «Устройство Комитета министров совершалось более практически, нежели на основании обдуманных предположений»⁶.

Состав, компетенция и делопроизводство комитета на основе практики первых лет законодательно впервые были определены 4 сентября 1805 г., а дальнейшее развитие получили в правилах 31 августа 1808 г.⁷ 20 марта 1812 г. Александр I утвердил первое «Учреждение Комитета министров», ставшее основой для всех последующих переизданий и редакций⁸. Внешне, казалось бы, Комитет министров создавался в чрезвычайных обстоятельствах, как когда-то в петровские времена Сенат для замещения уехавшего на время из столицы императора. Не случайно сторонник восстановления значения Сената министр

⁶ Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов // *Философия права*. СПб., 1998. С. 486.

⁷ ПСЗ-I. № 20406, 21896, 23262.

⁸ Там же. № 25044. См. подробнее: Самсонов П. Е. Становление Комитета министров в начале XIX в. // *Вестник Санкт-Петербургского университета*. Сер. 6. Философия, политология, социология, психология, право. Вып. 3. СПб., 1994. С. 109–113; Зуев Н. И. Сперанский и Комитет министров // *История государства и права*. 2002. № 4.

юстиции Д. П. Трощинский указывал: «Комитет министров есть сословие, представляющее во время высочайшего отсутствия вид блюстительной власти, приведшей в действо власть судебную и власть правительственную, или исполнительную». Вместе с тем Трощинский допускал, что комитет может содействовать императору и в обычной ситуации, когда тот «изволит освобождать себя от внутренних дел и во время своего присутствия, побуждаясь к тому другою необходимостью, представляющеюся в необъятном множестве таковых дел». Таким образом, задача комитета сводилась не столько к объединению деятельности министров, сколько к тому, чтобы не обременять императора делами, «недостойными его трудолюбия»⁹. Не случайно Трощинский в своем проекте вписывал Государственный совет и Комитет министров в круг верховного управления как институты, непосредственно содействующие императору в его законодательной и административной деятельности.

В дальнейшем значение комитета в ряду других высших государственных учреждений продолжало возрастать и достигло некоторой кульминации, когда в 1816 г. гр. А. А. Аракчеев был назначен «для доклада и надзора по делам комитета», что фактически «обезличило» министров, лишив их возможности персонального доклада у императора. Как вспоминал И. И. Дмитриев, «...с 1812 года министры юстиции и внутренних дел лишились прежнего преимущества иметь по два раза в неделю доклад Государю. Все дела их поступали в Комитет министров, а оттуда в Государственную канцелярию, которою управлял гр. Аракчеев. С того времени он вошел в большую силу, за исключением дипломатической и военной части влияние его простиралось на все дела не только светские, но и духовные, словом: он сделался почти первым министром, не нося на себе ответственности одного»¹⁰. Вместе с тем это было уже не столько влияние самого комитета, сколько

⁹ Всеподданнейшая записка министра юстиции Д. П. Трощинского (1815 г.) // Министерская система в Российской империи. С. 80–81.

¹⁰ Дмитриев И. И. Взгляд на мою жизнь. М., 1866. С. 250.

императорской канцелярии и самого Аракчеева¹¹. Вопрос о дальнейшем существовании Комитета министров был снова поставлен в «Комитете 6 декабря 1826 г.». В царствование Николая I значение министров восстановилось и даже усилилось. Комитет министров в таких условиях утратил свои лидирующие и объединяющие позиции, сосредоточившись на рассмотрении множества разных дел, «низведших его на степень правительственного учреждения, заведывающего определенными делами текущего управления»¹².

Состав Комитета министров

Комитет министров первоначально заседал в Зимнем дворце (в здании Эрмитажа с выходом на Неву), а в середине 1880-х гг. разместился в Мариинском дворце. Помимо Комитета (а затем и Совета) министров в Мариинском дворце сосредоточились Государственный совет, Государственная канцелярия и Канцелярия прошений на высочайшее имя приносимых. М. В. Шахматов, служивший в последние годы самодержавного правления в этом здании, вспоминал: «Здесь было главное средоточие, куда стекались все нити управления и законодательства всей огромной, раскинувшейся от Вислы до Амура Российской империи»¹³. Заседания проходили раз в неделю (обычно по вторникам) только в общих собраниях и были обставлены присущей высшим учреждениям торжественностью. «Заседания его происходили весьма тор-

¹¹ О роли СЕИВК в царствование Александра I см. подробнее: *Мустонен П.* Собственная его императорского величества канцелярия в механизме властвования института самодержца. 1812–1858. К типологии осовев имперского управления. Helsinki, 1998.

¹² Записка министра финансов В. Н. Коковцова «По вопросу об объединении деятельности министров» // Министерская система в Российской империи. С. 94.

¹³ Последние дни Мариинского дворца и Петрограда. Воспоминания М. В. Шахматова // Российский архив. История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX в. М., 2005. Вып. XIV. С. 669.

жественно. Большой белый, художественно отделанный золотом зал, примыкающий к залам Государственного совета. Пол устлан темно-пунцовым бархатным ковром. Старинные хрустальные люстры и бра. Белая с золотом мебель, обитая пунцовым бархатом. Все члены комитета и чины канцелярии в вицмундирах. Члены комитета сидят вокруг покрытого темно-пунцовым бархатом стола кольцеобразной формы, занимающего почти весь зал. Внутри круга, образуемого столом, прямо напротив места председателя, два покрытых бархатом стола: для управляющего делами и для докладывающего начальника Отделения. Прочие чины канцелярии, а также сопровождающие министров сотрудники сидят за длинными столами вдоль стен зала»¹⁴.

В Комитет министров по должности входили министры и главноуправляющие отдельными частями, председатели департаментов Государственного совета (с 31 мая 1810 г.), государственный секретарь (с 8 сентября 1893 г.). Введение в состав комитета председателей департаментов Государственного совета преследовало цель сдерживать вмешательство комитета в законодательство. В действительности же это позволило обсуждать в комитете некоторые важные законоположения, ссылаясь на то, что при их рассмотрении присутствуют члены Государственного совета, фактически превращавшие комитет в дополнительный законосовещательный орган сокращенного состава. Голосами председателей департаментов, вспоминал В. И. Гурко, в комитете дорожили, «так как там они нередко играли решающую роль при постоянно возникающих между министрами пререканиях»¹⁵. Поэтому министры старались заручиться их поддержкой, сговариваясь в кулуарах Государственного совета или Комитета министров. Особой формой сотрудничества Комитета министров и Государственного совета

¹⁴ Менделеев П. П. Свет и тени моей жизни // ГА РФ. 5971. Оп. 1. Д. 109. Л. 8.

¹⁵ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 94.

стала практика совместных заседаний комитета и некоторых департаментов.

Обер-прокурор Синода стал членом Комитета по должности лишь с 6 декабря 1904 г.¹⁶, а до этого (с 1835 г.) он призывался лишь по вероисповедным делам. Это объяснялось сохранявшимся специфическим положением Синода в системе высшего имперского управления, когда даже имперские юристы не смогли внести ясности, к какому разряду учреждений высшего или центрального управления его следует отнести¹⁷. Синодалы во главе с обер-прокурором ревниво отстаивали управленческую и законодательную автономию Синода, настаивали на его равенстве с Сенатом и Государственным советом, всеми силами сопротивлялись низведению его до уровня обычного ведомства по церковным делам. Законодательные акты, касавшиеся церковной жизни, оставались преимущественной прерогативой Синода, хотя Государственный совет, Сенат и Комитет министров не были полностью вытеснены из этой сферы. Однако православная церковь в значительной степени зависела от финансовых дотаций государства, что неизбежно ставило Синод в необходимые отношения не только с Министерством финансов, но и другими государственными органами власти. Все это диктовало необходимость введения обер-прокурора в состав Комитета министров, что должно было сблизить его статус со статусом министров, сохранив при этом некоторую управленческую и законодательную обособленность Синода. Министр внутренних дел П. А. Валуев еще в 1863 г. предлагал предоставить обер-прокурору постоянное место в Государственном совете и Комитете министров¹⁸. Фактически же обер-прокурор стал постоянно присутствовать в комитете с 1866 г., когда этот пост совмещал министр народного просвещения Д. А. Толстой. К. П. Победоносцев, став в 1880 г. обер-прокурором, состоял членом комитета в силу «особых заслуг перед государством» и стал

¹⁶ ПСЗ-III. № 25486.

¹⁷ Алексеева С. И. Указ. соч. С. 125.

¹⁸ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. Т. 1. М., 1961. С. 224. Запись 13 мая 1863 г.

главным комитетским «долгожителем», входя в его состав вплоть до 1905 г. П. А. Валуев упоминал в дневнике, что Победоносцеву смертельно хотелось попасть в члены Комитета министров, и он воспользовался посредничеством гр. М. Т. Лорис-Меликова и цесаревича Александра Александровича, чтобы осуществить свое желание¹⁹. Однако как обер-прокурор Победоносцев с настороженностью относился к вмешательству комитета в церковные дела, считая его органом, «где слышны только безумные речи людей, не желающих знать ни истории, ни народа, речи <...> стремящихся в несколько часов разрушить вековые учреждения, установленные для ограждения целостности государства и внутреннего порядка»²⁰. Как полагает С. И. Алексеева, схожих воззрений придерживались и церковные иерархи, предпочитавшие удерживать дистанцию в отношениях церкви и светской власти и подозрительно относившиеся к расширению прерогатив комитета в церковной сфере²¹. Между тем обер-прокурор признавал важность своего присутствия в комитете и возможность активного вмешательства во все дела государственного управления. «Без пружины у светского правительства ничего не сделаешь, — писал Победоносцев в 1884 г. о роли Комитета министров в церковных делах профессору Н. И. Субботину и с присущим ему общим настроением сетовал: — а разве вы не чувствуете, что эта пружина или ослабела, или стала фальшивая»²². Между тем, как заметила в начале 1905 г. газета «Новое время», «На Комитет министров и на Государственный совет обер-

¹⁹ Валуев П. А. Дневник. 1877–1884. Пг., 1919. С. 113–114. Запись 8 сент. 1880 г. Однако сам К. П. Победоносцев жаловался А. А. Половцову, что именно П. А. Валуев противится его назначению членом Комитета министров — См.: Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 15. Л. 233.

²⁰ К. П. Победоносцев — Николаю II. 10 апр. 1905 г. // Религии мира. 1983. М., 1983. С. 189.

²¹ Алексеева С. И. Указ. соч. С. 157–159.

²² Цит. по: Там же. С. 158. Показательно, что в 1905 г. новый обер-прокурор Синода А. Д. Оболенский, сменивший на этом посту К. П. Победоносцева, заявлял, что он не сможет быть постоянным членом Совета министров в силу особого положения церкви в государстве.

прокурор Синода давит авторитетом церкви; министры и члены Государственного совета, слишком занятые, чтобы до подробностей знать детали церковного учения, уступают и не могут не уступить обер-прокурору, когда им выражаемое суждение он ставит под санкцию “голоса церкви”, “св. канонов”, наконец, даже Евангелия и И[исуса] Христа»²³.

Как правило, император лично осуществлял руководство внешней политикой и проявлял особую заинтересованность к военному управлению. Это, в свою очередь, ставило соответствующих министров в особое отношение к монарху, что заметно в их позициях в составе Комитета министров, где они проявляли активность чаще всего тогда, когда ведомственные интересы военных и дипломатов пересекались с общими вопросами внутреннего управления государства или острыми проблемами распределения финансов. Все же остальное они предпочитали решать, взаимодействуя с царем напрямую. К тому же военные ведомства имели свои высшие советы (военный и адмиралтейств), позволявшие им сохранять известную автономию не только в управлении, но и законодательстве. Впрочем, экономическое обеспечение армии и флота, а также введение всеобщей воинской повинности, понимание зависимости уровня боеспособности вооруженных сил от состояния промышленности и транспорта страны, культурного уровня населения заставляло военные ведомства втягиваться в решение общих проблем.

Особый статус имело Министерство императорского двора, остававшееся своего рода реликтом старой «дворцово-вотчинной» системы²⁴. Уже в силу рода своих занятий министр двора имел возможность чаще других видаться с императором и членами его семейства, что позволяло ему играть особую роль в принятии государственных решений. Но не все министры двора были активны и предпочитали привычные придворные интриги легальным методам политического действия.

²³ Алексеева С. И. Указ. соч. С. 125.

²⁴ О Министерстве императорского двора подробнее см.: Управленческая элита Российской империи. С. 527–568.

Главнoуправляющий III Отделением СЕИВК мог быть активен в Комитете министров и даже стремиться занять лидирующее положение (как было в случае с гр. П. А. Шуваловым), но и он делал главную ставку на особо доверительные отношения императора к его ведомству. Не случайно среди министров глава жандармов всегда вызывал повышенное опасение не только из-за его способности негласно контролировать министерских чиновников, особенно на уровне губернского управления, но и из-за возможности собирать «компромат» на самых высоких сановников. Более интегрированным в высшую бюрократическую среду «легального» управления был глава II Отделения СЕИВК. Его роль часто сводилась к экспертно-организационным функциям в сфере законодательства, что было немало при запутанности правовой сферы и практике создания всякого рода межведомственных высших комиссий и особых совещаний.

Влияние министров усиливалось еще тем, что они в случае невозможности лично присутствовать в комитете могли заменять себя товарищами. Такое право появилось в 1827 г. (основой стал прецедент с больным министром юстиции А. А. Долгоруковым)²⁵, но было закреплено как общее правило только в мае 1847 г. Первоначально товарищи заменяли министров лишь по делам их ведомств, а с 1852 г. — и по всем комитетским вопросам. Министр почт и телеграфов, а с 1868 по 1878 г. — министр внутренних дел А. Е. Тимашев, жалуясь на болезненность своего горла, вообще предлагал разгрузить министров от решения мелких дел (которые министр не имел времени, как он выразился, «изучить по-адвокатски»), поручив товарищам министров регулярно заседать в Комитете министров²⁶. Подобное предложение вызвало возмуще-

²⁵ Зуев Н. И. Комитет министров в первой половине XIX в. Дис. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 70.

²⁶ Действительно, в Комитет министров А. Е. Тимашев приезжал большей частью незнакомленный с делами и нередко затруднялся дать объяснения, но при настойчивых возражениях «очень покладисто брал дело назад». Очевидно, это было в стиле Тимашева, который был,

ние П. А. Валуева: «Что это за комитет, где многих министров будут сопровождать их товарищи, так как сами министры, по их признанию, некомпетентны обсуждать некоторые дела? <...> Что за деление государственных дел на две категории, из которых одна, как предлагается, менее важная, потребует выступления помощников, а другая, более важная, может приспособиться к хриплым глоткам министров? Что это за особая забота о Комитете министров и забвение Государственного совета и прочих бесчисленных коллегий, где обделываются наши дела?»²⁷

Перемены в персональном составе Комитета министров были связаны с изменениями в политическом курсе, что не могло не отражаться и на его эффективности. Так, в 1861–1862 гг. в составе Комитета министров сменилось 8 членов. Из прежнего состава остались только принц П. Г. Ольденбургский, гр. А. В. Адлерберг и кн. А. М. Горчаков. Но, как заметил Д. А. Милютин, так как «эти три лица не принимали деятельного участия в делах внутреннего управления, то можно сказать, что в течение двух лет обновился состав нашего высшего правительства»²⁸.

Следующие значительные перемены начались после покушения на Александра II 4 апреля 1866 г. и поворота политического курса. Уже 10 апреля главноуправляющим

по словам А. Н. Куломзина, человек умный, но малообразованный и легкомысленный, слепое и послушное орудие влиятельного шефа жандармов гр. П. А. Шувалова. В самом МВД Тимашев тоже не утруждал себя работой и, по свидетельству очевидцев, раскладывал бумаги на бильярде так, чтобы только было видно место для подписи, и, полагаясь на своих подчиненных, не читал. — *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 194. Л. 20.

²⁷ Дневник П. А. Валуева... Т. 2. С. 253–254. Впрочем, заготовками из собственных канцелярий пользовались и другие министры. Так, когда в Комитете министров С. Ю. Витте заметили, что в его выступлении содержится явное противоречие, то он не постеснялся заявить, что «вовсе не отвечает за всякий вздор, какой чиновники министерства могли написать от его имени». — Воспоминания Н. Н. Покровского о Комитете министров в 90-е гг. XIX в. // Исторический архив. 2002. № 2. С. 197.

²⁸ *Милютин Д. А.* Воспоминания. 1860–1862. М., 1999. С. 394.

III Отделением СЕИВК стал гр. П. А. Шувалов, занявший лидирующую позицию в правительстве, а 14 апреля Д. А. Толстой сменил либерально настроенного министра народного просвещения А. В. Головнина. В 1867 г. Министерство юстиции возглавил С. Н. Урусов, в 1868 г. на пост министра внутренних дел был с подачи Шувалова назначен А. Е. Тимашев. Назначения коснулись главным образом министерств, ответственных за внутреннюю безопасность страны, другие же министерские посты сохранили за собой деятели предшествующего периода. Это не могло не обострить противостояния в Комитете министров, где сторонники реформ, включая председателей департаментов Государственного совета и его председателя вел. кн. Константина Николаевича, имели сильные позиции. Это также обусловило двойственность политики, сохранявшуюся до конца царствования Александра II. Только министру внутренних дел М. Т. Лорис-Меликову удалось ненадолго сплотить вокруг себя небольшую, но решительно действовавшую в реформаторском направлении группу членов Комитета министров. С восшествием на престол Александра III консервативный курс восторжествовал, что отразили и перемены в составе высшего руководства страной. В отставку ушел не только сам М. Т. Лорис-Меликов, но и Д. А. Милютин, возглавлявший двадцать лет военное ведомство. Оставил свой пост солидаризировавшийся с ними министр финансов А. А. Абаза, вместо которого был назначен Н. Х. Бунге. Министром внутренних дел ненадолго стал Н. П. Игнатьев, которого уже в 1882 г. сменил Д. А. Толстой. Министерство государственных имуществ в 1881 г. возглавил М. Н. Островский, во главе Министерства императорского двора стал И. И. Воронцов-Дашков, в Министерстве иностранных дел в 1882 г. Н. К. Гирс сменил А. М. Горчакова, а Морское министерство возглавил И. А. Шестаков. Недолгое руководство Министерством народного просвещения А. П. Николаи сменилось почти пятнадцатилетним правлением И. Д. Делянова. Дольше все продержался министр юстиции Д. Н. Набоков, но и он был в 1885 г. заменен Н. А. Манасеиным. В июле 1881 г. пост

председателя Государственного совета вынужден был покинуть вел. кн. Константин Николаевич, которого сменил его младший брат Михаил Николаевич, не занимавший активной политической позиции. Сменилось руководство в самом Комитете министров, где председательское кресло после П. А. Валуева 4 октября 1881 г. занял бывший министр финансов М. Х. Рейтерн. Таким образом, состав постоянных членов Комитета министров обновился за 1881–1885 гг. почти полностью, что сделало его по политическим взглядам более однородным, хотя и не избавило от традиционных ведомственных противоречий²⁹. Особую позицию в комитете продолжали занимать его члены, ответственные за экономическую политику, особенно тогда, когда в конце царствования стали активно действовать с прагматических позиций консервативного реформизма министры финансов И. А. Вышнеградский, а затем С. Ю. Витте, председатель Департамента государственной экономии А. А. Абаза, занимавший этот пост в 1884–1892 гг.

Кроме членов по должности в комитете были лица, назначавшиеся по особому усмотрению царя, но значение их было, как правило, невелико. Председатель Государственного совета стал членом комитета по должности только по указу 27 августа 1905 г.³⁰, великие князья Константин Николаевич и Михаил Николаевич являлись членами комитета по особому повелению, но присутствовали на заседаниях нечасто. Состояли членами Комитета министров и некоторые другие великие князья. Когда в начале 1892 г. великие князья Владимир и Алексей Александровичи были назначены членами Комитета министров, В. Н. Ламздорф с присущим ему сарказмом запи-

²⁹ Из членов так называемой активной администрации долее всех сохранял свой пост министр путей сообщения К. Н. Посьет, который был уволен в 1888 г. после крушения царского поезда, и государственный контролер Д. М. Сольский, сохранивший свое членство в комитете, так как сразу же в 1889 г. был назначен председателем Департамента законов Государственного совета.

³⁰ Собрание узаконений. № 156. 27 авг. 1905 г.

сал в своем дневнике: «Тучные особы Их Императорских Высочеств займут там во всяком случае значительное место; если бы только их умы оказали пропорционально такую же большую пользу!»³¹ По инициативе Н. Х. Бунге для обсуждения вопросов, связанных с народным образованием, к занятиям Комитета министров привлекли вел. кн. Константина Константиновича. Он был также приглашен в Комитет министров для обсуждения вопроса о печати по указу 12 декабря 1904 г.³² Это служит дополнительным свидетельством того, как роль великих князей на протяжении XIX в. неуклонно возрастала, укреплялся взгляд на власть как дело семейное. Родственники императора начали заполнять коридоры власти, занимали посты не только в армии и на флоте, но и в высших учреждениях, формируя своего рода «институт великих князей»³³.

Особое положение имел в Комитете министров наследник престола. Уже Николай I, в отличие от своих предшественников, активно привлекал своего старшего сына к государственным делам. Цесаревич Александр Николаевич с 1840 г. был назначен в Комитет министров — поначалу без права голоса — с целью изучения им «царственного ремесла». 16 апреля 1841 г. он стал полноправным членом Государственного совета, 26 января 1842 г. — Комитета министров, 6 декабря 1841 г. — Комитета финансов, 30 августа 1842 г. — Кавказского комитета. Помимо того, цесаревич состоял членом Комитета по строительству моста через Неву, возглавлял Комитет по строительству Петербургско-Московской железной дороги, председательствовал в 1846 и 1848 гг. в двух секретных комитетах по крестьянскому делу³⁴. Английский посол лорд Кланрикард в 1841 г. ин-

³¹ Ламздорф В. Н. Дневник. 1891–1892. М., 2003. С. 255. Запись 6 янв. 1892 г.

³² Из дневника Константина Романова // Красный архив. 1930. Т. 6 (43). С. 104. Запись 25 дек. 1904 г.

³³ Рибер А. Групповые интересы в борьбе вокруг Великих реформ // Великие реформы в России. 1856–1874. М., 1992. С. 44.

³⁴ Татищев С. С. Император Александр II, его жизнь и царствование. Кн. 1. М., 1996. С. 133–134.

формировал свое лондонское начальство, что «в России как будто правят два императора»³⁵. III Отделение с удовлетворением отмечало в своем ежегодном обзоре за 1843 г., что «наследник престола, споспешествуя своему державному родителю, продолжает участвовать в делах государственных — действие, на которое все подданные взирают с благоговейною признательностью, тем более что видят в этом единственный, изумительный пример в истории, чтобы царствующий Государь с такою заботливостью обращал внимание на счастье своей державы и за пределы своего царствования и в такой степени приготавливал и приучал к великому труду своего наследника»³⁶. Впрочем, как отмечали современники, наследники престола «редко проявляют настоящий свой характер», и главной чертой их поведения остается демонстрация примера «беспрекословного повиновения Отцу и Государю»³⁷.

Подобная практика сохранилась и в царствование Александра II. Однако, став наследником в 1865 г. и получив назначение в Комитет министров в 1868 г.³⁸, будущий император Александр III не пожелал ограничиться ролью «ученика», что повело к столкновениям с некоторыми министрами (в частности, с министром государственных имуществ П. А. Валуевым, которого цесаревич обвинял в отсутствии действенных мер против голода). Особое недовольство наследника в Государственном совете и Комитете министров вызывали злоупотребления при распределении

³⁵ Цит. по: *Толмачев Е. П.* Александр II и его время. Кн. 1. М., 1998. С. 99.

³⁶ Нравственно-политический отчет за 1843 год // «Россия под надзором»: отчеты III Отделения. 1827–1869. Сборник документов. М., 2006. С. 316.

³⁷ Из записок сенатора К. Н. Лебедева // Русский архив. 1888. № 10. С. 259.

³⁸ Еще в 1866 г. ему было повелено присутствовать в Государственном совете и Комитете финансов, а во время своего отсутствия в столице Александр II поручал наследнику неоднократно в конце 1860-х — середине 1870-х гг. рассматривать и утверждать текущие решения Государственного совета и Комитета министров. — *Кузьмин Ю. А.* Российская императорская фамилия. С. 82–83.

железнодорожных концессий. На первом же заседании Комитета министров в 1868 г., когда наследнику пришлось там присутствовать, рассматривался вопрос о выдаче разрешения на строительство Харьково-Кременчугской железной дороги и вскрылись интересы лиц, причастных к государственным сферам. На концессию претендовала группа предпринимателей, за которыми стоял видный чиновник Министерства финансов А. А. Абаза, который к тому же был «очень хорош» с товарищем министра С. А. Грейгом, курировавшим железнодорожные вопросы. Через председателя комитета кн. П. П. Гагарина это стало известно цесаревичу, и тот решительно заявил, что Абаза и К° концессию не получают. Однако С. А. Грейг утверждал, что на это уже есть высочайшее одобрение, и наследнику пришлось уступить, хотя он обратился за разъяснением к отцу, заявив, что ему стало известно о неоднократных случаях таких сделок в Министерстве финансов. «Прости меня, милый Папа — восклицал Александр Александрович, — что я решился Тебе высказать всю правду, но кому же, как не мне, Тебе ее выговаривать. Это мой долг, и в этом пока состоит моя служба Тебе и Отечеству, и если только Ты мне позволишь раз навсегда писать и говорить Тебе истинную правду постоянно, то я буду счастлив, как никогда». Все пошло своим чередом кроме всего прочего еще и потому, что Александр II не любил пересматривать свои решения и на этот раз ограничился отеческим наставлением «поменьше слушать других». Но наследник не успокоился, и в случае уже с другой концессией 14 сентября 1868 г. снова написал императору, не скрывая резкости тона: «Я видел некоторых министров, и они все возмущены этим делом, до того оно гадко и грязно со стороны Министерства финансов, и жаль, если Правительство до того будет скомпрометировано и потеряет вовсе доверие в публике, а это может легко случиться, если это дело будет решено в пользу Министерства финансов. Я больше ничего не буду писать и говорить об этом, но умоляю Тебя, милый Па, не соглашаться с мнением Грейга, это будет очень грустно и в особенности своими последствиями. Я боюсь, что ты и в этом деле подумаешь, что я под влиянием

кого-нибудь пишу Тебе об этом, но даю слово, что я поступаю честно и не смею иначе поступать! Мне было очень и очень грустно, что мое письмо о первом журнале (Комитета министров. — А. Р.) не помогло переломить твоего убеждения, но в этот раз я просто буду в отчаянии, до того эта мерзость со стороны Министерства финансов нагла и бессовестна. Прости меня, милый Па, за эти слова, брани меня, но я остаюсь при своем убеждении и еще раз повторяю, что в этом министерстве делаются дела нечистые»³⁹. Но этот раз никакого пересмотра решения не последовало, очевидно, как считает А. Н. Боханов, наследник так и не вошел в круг доверительных советников императора⁴⁰. К концу царствования цесаревич уже не питал иллюзий «открыть глаза» Александру II. Юношеская чистота и наивность была привлекательна, но не могла противостоять уже сложившемуся влиянию на монарха его окружения, среди которого были куда более заметные персоны, нежели товарищ министра С. А. Грейг. В их числе находились и члены императорской фамилии, которые также были не прочь поживиться на железнодорожных концессиях. Как заключает Н. В. Черникова, августейший отец больше доверял министрам, чем своему сыну, расхождение во взглядах с которым постепенно нарастали⁴¹.

Будущий император Николай II получил назначение в Государственный совет и Комитет министров в 1889 г., однако его участие в заседаниях было весьма скромным. Более заметной была его деятельность в качестве председателя Особого комитета для помощи нуждающимся в местностях, пострадавших от неурожая в 1891 г., и председательство с 1893 г. в Комитете Сибирской железной дороги.

В Комитете министров в пореформенные годы насчитывалось от 19 до 24 членов, с подавляющим преобладани-

³⁹ Цит. по: Боханов А. Н. Император Александр III. М., 1998. С. 172–173.

⁴⁰ Там же. С. 173–174.

⁴¹ Черникова Н. В. Князь В. П. Мещерский и Александр III (история одной дружбы) // Cahiers du monde russe. 2002. № 43/1. С. 115.

ем министров и главноуправляющих отдельными частями⁴². При рассмотрении вопросов, связанных с местным управлением, на заседаниях Комитета министров могли присутствовать генерал-губернаторы. Управляющий делами по согласованию с председателем, так же как и члены комитета, приглашал на заседания посторонних лиц в качестве экспертов, которые могли способствовать благоприятному решению дела. Но чаще всего, очевидно, этим правом пользовались министры⁴³.

По мнению известного правоведа Н. М. Коркунова, подобный состав комитета нельзя было признать соответствующим его назначению. Министры, заведующая каждой отдельной отраслью, склонны были выше всего ставить интересы своего ведомства, находились под давлением запросов текущей административной деятельности, что не могло не отражаться на комитетских решениях⁴⁴. Комитет буквально заваливался массой маловажных дел, порожденных изъятиями из законов по частным случаям. Это вело к снижению его эффективности в высшем управлении, к падению авторитета в глазах членов. Заседания зачастую носили формальный характер, и министры избегали присутствовать на них, посылая своих товарищей. Так, военный министр Д. А. Милютин признавался в своем дневнике, что редко бывает в комитете, «в котором заседать — значит терять время»⁴⁵. Часто могло случаться так, что один министр не возражал другому только для того, чтобы тот, в свою очередь, не возражал

⁴² Анализ состава Комитета министров по образовательному, имущественному, вероисповедному и возрастному признакам дан в кн.: *Зайончковский П. А.* Правительственный аппарат самодержавной России. С. 135–136, 202; *Оржиховский И. В.* Из истории внутренней политики самодержавия... С. 32–33. В конце XIX в. посчитали, что комитет слишком многочисленен и тогда же были предприняты безуспешные попытки сократить его состав. — *Дневник государственного секретаря А. А. Половцова.* Т. I. М., 1966. С. 290–291.

⁴³ См. напр.: *Милютин Д. А.* Дневник. М., 1950. Т. 1. С. 106.

⁴⁴ *Коркунов Н. М.* Комитет министров как орган надзора за земскими учреждениями // *Юридическая летопись.* 1890. № 12. С. 454.

⁴⁵ *Милютин Д. А.* Дневник. Т. 3. С. 185, 193.

ему, и это превращало учреждение в «комитет взаимного одолжения»⁴⁶. Еще Н. М. Карамзин указывал на эту житейскую мудрость в поведении министров «Каждый из них, имея нужду в сговорчивости товарищей для своих собственных выгод, сам делается сговорчив»⁴⁷. Министр народного просвещения А. В. Головнин также считал, что члены Комитета министров, «весьма занятые делами каждый своего ведомства, не имеют времени для занятий еще делами друг друга, выносимыми в комитет. Притом они связаны между собой разными отношениями и постоянно находятся в необходимости уступать один другому, делать компромиссы. Поэтому нельзя ожидать подробного основательного рассмотрения дел, поступающих в комитет, и для достижения этого полезно бы назначать членами лиц свободных, не из числа министров. Таковым был покойный государственный секретарь Бутков»⁴⁸. Действительно, большое количество дел, поступавших в комитет, требовало напряженной работы и нередко вызывало длительные дискуссии участников его заседаний. Об этом свидетельствуют журналы Комитета министров, а в еще большей степени источники личного происхождения. Тот же Д. А. Милютин не раз записывал в дневнике о «продолжительных и горячих прениях» в комитете⁴⁹.

Н. М. Коркунов обратил внимание на отрицательные последствия отсутствия при комитете специальных секций, отделений и комиссий, в которых до внесения в комитет обсуждались бы представления министров и куда могли дополнительно приглашаться компетентные в рассматриваемом деле специалисты. В случае разногласий дела из таких советов переносились бы уже подготовлен-

⁴⁶ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. 1. СПб., 1910. С. 177.

⁴⁷ Карамзин Н. М. Записка о древней и новой России. М., 2002. С. 404.

⁴⁸ Головнин А. В. Записки для немногих. СПб., 2004. С. 506.

⁴⁹ Милютин Д. А. Дневник. Т. 1. С. 105–106, 135, 185, 196, 197–198; Т. 2. С. 18, 21 и др.

ными в Комитет министров⁵⁰. Предложение Коркунова создать Совет по земским делам стало предметом специального заседания Петербургского юридического общества⁵¹. В самом комитете предложение Н. М. Коркунова привлекло внимание управляющего делами Комитета министров Э. Ю. Нольде только в 1905 г. В личном фонде последнего сохранилась записка, в которой, опираясь на мысль Коркунова, намечалось создать при комитете межведомственную секцию или комиссию, в которой под председательством управляющего делами должны были заседать товарищи министров⁵². Но подобного учреждения при комитете так и не было создано вплоть до его упразднения. Вместе с тем в комитете существовала практика передачи наиболее запутанных дел, вызвавших при обсуждении серьезные разногласия, в особые комиссии или совещания под председательством одного из членов, для подробного выяснения всех обстоятельств дела и примирения сторон⁵³. Однако определенные преимущества имел тот министр, который инициировал создание таких межведомственных комиссий и сосредоточил подготовительную работу в своем министерстве.

Чтобы провести решение через комитет, министры нередко пользовались тем, что его члены приезжали на за-

⁵⁰ *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. С. 253–254. Такого рода секциями можно было бы считать Совет по железнодорожным делам при Министерстве путей сообщения (создан в 1885 г.) и Совет по тарифным делам при Министерстве финансов (создан в 1889 г.), состоявшие из представителей заинтересованных ведомств. Коркунов также предлагал создать при Министерстве внутренних дел Совет по земским делам, в качестве специальной секции Комитета министров, что и было отчасти осуществлено при В. К. Плеве. — *Коркунов Н. М.* Комитет министров как орган надзора за земскими учреждениями С. 450.

⁵¹ Обсуждение статьи Н. М. Коркунова «Комитет министров как орган надзора за земскими учреждениями» // Юридическая летопись. 1891. № 1. С. 58–66.

⁵² РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 37. Л. 245–246. Подобная практика успешно применялась в Комитете Сибирской железной дороги. — См. главу 3.

⁵³ См. напр.: Дневник П. А. Валугева... Т. 2. С. 310. Запись 15 мая 1874 г.

седания нерегулярно. Это давало возможность избежать нежелательной критики внесенного в комитет проекта. Заседания комитета проходили круглый год, в летние месяцы многие члены комитета были в отпусках, а заменявшие отсутствовавших министров их товарищи, конечно, не имели должного авторитета и не всегда решались вступать в открытую полемику. Особенно это касалось председателей департаментов Государственного совета, которых заменить в комитете было некому. «Страшное время — лето для управления Россией!» — восклицал М. А. Корф⁵⁴. Такое положение существовало до 1887 г., пока председатель Комитета министров Н. Х. Бунге не добился отмены заседаний в июле и августе с условием собираться в эти месяцы лишь в экстренных случаях⁵⁵.

Бывали случаи, когда часть членов обсуждала дело частным образом перед внесением в комитет или после его заседания. А. В. Головнин, покинув Министерство народного просвещения, сожалел, что напрасно не обсуждал свои предложения прежде официальных заседаний, стараясь объяснить дело некоторым членам «наедине в частной беседе и тем склонить их на свою сторону»⁵⁶. На практику предварительных совещаний части министров указывал в феврале 1905 г. и К. П. Победоносцев⁵⁷. Но такого рода совещания не стали правилом и созывались в исключительных случаях, «когда между министрами существовали личные, близкие отношения, которые и использовались главным образом для того, чтобы провести ведомственную точку зрения или одолеть несговорчивого министра, возражавшего против той или иной меры»⁵⁸.

Нередко по какому-либо важному вопросу назначалось особое совещание, куда приглашались не все министры, а

⁵⁴ Корф М. А. Дневник. Год 1843-й. М., 2004. С. 243.

⁵⁵ РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5296. Л. 36; Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 4.

⁵⁶ Головнин А. В. Указ. соч. С. 321.

⁵⁷ Письмо К. П. Победоносцева Э. Ю. Нольде. 15 февр. 1905 г. // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 2919. С. 2.

⁵⁸ Коковцев В. Н. Из моего прошлого. Т. 1. Париж. 1933. С. 49.

только имевшие непосредственное отношение к порученному делу, или специально назначенные сановники. Так было в 1884 г., когда по инициативе М. Н. Островского из министров (МВД, МНП, МПС, Военного и Морского министерств) и обер-прокурора Св. Синода, в ведении которых имелись высшие учебные заведения, было образовано особое совещание о привлечении к отбыванию воинской повинности студентов, участвовавших в беспорядках. Военный министр Д. А. Милютин и управляющий Морским министерством И. А. Шестаков решительно высказались против такой меры наказания, и тогда Александр III поручил обсудить дело уже в Комитете министров. Кроме постоянных членов на заседание были специально приглашены великие князья Владимир Александрович, Алексей Александрович и Николай Николаевич. Заседание было объявлено секретным, членам канцелярии было запрещено на нем присутствовать, а журнал составлял сам управляющий делами⁵⁹.

Члены комитета влияли не только на внесение дел или на ход их обсуждения, но могли оказывать воздействие и на решение императора. В этом случае играли существенную роль родственные связи, придворные влияния, за которыми зачастую стояли материальные интересы. Особенно ярко это проявилось при рассмотрении в комитете дел, связанных с акционерным учредительством и железнодорожными концессиями⁶⁰. «Это были в большинстве очень крупные вопросы, — вспоминал Н. Н. Покровский, — связанные с многомиллионными интересами: о выкупе железнодорожных предприятий в казну, о разрешении новых железнодорожных обществ и т. д. Они сосредотачивали на себе и значительное общественное внимание»⁶¹. Именно эти дела, при рассмотрении которых сталкивалось столько интересов, пробуждали в целом спокойную и даже сонную атмосферу комитетских

⁵⁹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 22–23.

⁶⁰ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России. С. 184.

⁶¹ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 199.

заседаний. Прения бывали столь бурными, что однажды в порыве полемики с министром финансов Рейтерном министр путей сообщения гр. Бобринский разорвал на кусочки свои аксельбанты⁶². Бывали и небескорыстные протекции. Как отмечали современники, наиболее активно боролись со злоупотреблениями при раздаче концессий, председатель Департамента государственной экономики Государственного совета К. В. Чевкин, министр финансов М. Х. Рейтерн и министр путей сообщения П. П. Мельников. М. Х. Рейтерн в строжайшем секрете разработал правила выдачи концессий с торгов в запечатанных конвертах, предъявляемых Комитету министров (правила 18 октября 1868 г.). А. Н. Куломзин вспоминал, какое «ошеломляющее впечатление» это произвело на членов комитета, когда М. Х. Рейтерн объявил о том, что они уже утверждены царем⁶³.

Впрочем, и эти правила не остановили коррупцию. А. Н. Куломзин описывает ситуацию с выдачей в 1870 г. концессии на Смоленско-Брестскую дорогу. Когда в Комитете министров было решено предоставить ее обществу Московско-Смоленской железной дороги, его глава банкир А. М. Варшавский получил от председателя комитета кн. П. П. Гагарина, которому ничто человеческое не было чуждо⁶⁴, записку «Надеюсь, что Вы нами довольны». А. М. Варшавский попросил П. П. Гагарина ускорить составление комитетского журнала. Несмотря на то что председатель очень старался, как назло, управляющий делами Ф. П. Корнилов куда-то отлучился, а чины канцелярии специально не спешили, надеясь преподать урок концессионерам. Журнал был подготовлен в обычный недельный срок, подписан министрами и подан на утверждение императору. При этом близкое к царю лицо (имя его А. Н. Куломзин не назвал⁶⁵) поспе-

⁶² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 55.

⁶³ Там же. Л. 26.

⁶⁴ У князя был услужливый секретарь Перозио, через которого, видимо, и находили пути к председателю комитета.

⁶⁵ Судя по всему, это мог быть министр императорского двора гр. А. В. Адлерберг.

шило сообщить об этом Варшавскому, уверяя, что дело сделано, а император, безусловно, утвердит единогласное решение комитета⁶⁶.

Интересная характеристика фактического влияния отдельных членов комитета в 1880-е гг. имеется в дневнике управляющего Морским министерством И. А. Шестакова: «Комитет in corpore, бом-брам канцелярия: взаимные уступки, спихивание дел в Государственный совет из лени или боязни ответственности, даже коллективной. У умного и строго говорящего <...> Сольского первая идея № какой-нибудь предшествовавшей бумаги, иногда в словах его есть суть, но больше теория. Островский — сердитый чиновник, мечтающий, что от него только свет и пристойности, а кругом тьма и бурлачество. Гр. Толстой — ему хоть трава не расти, за исключением гонения на прессу. Диктатор по тону только, но легко сдается. Победоносцев — красновсхлипывающая кликуша. Бунге — честный, с лучшими намерениями, но по уступчивости способный сделать недолжное⁶⁷. Подлипало Старицкий. Посьет, не умеющий употреблять на пользу дела познаний, честности и усердия, qu'il ne sait pas fair valoir. Рейтерн опытен. En conciliant, il avance et fait accepter ses idees. Военный министр никогда не бывает и заменяет себя логиком Обручевым»⁶⁸. По словам министра иностранных дел Н. К. Гирса, иногда министры демонстрировали свою неподготовленность к обсуждению вопросов, а заседание

⁶⁶ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 34. Жалобы на такие махинации в Комитете министров были частыми, что было связано не только с концессиями, но и государственными ссудами на строительство железных дорог.

⁶⁷ С. Ю. Витте говорил с явным раздражением: «Куломзин, который оседлал Бунге; это — тупой чиновник, с которым дело вести будет невозможно». — Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1934. Т. 6 (67). С. 183. Запись 27 дек. 1894 г.

⁶⁸ Дневник И. А. Шестакова // РГА ВМФ. Ф. 26. Д. 3. Л. 46. Запись от 29 июня 1883 г. Перевод с фр.: «Которые он не умеет заставить ценить»; «Примирая, он идет вперед и заставляет принимать свои идеи».

комитета носило «характер двора короля Пето»⁶⁹. Будущий министр иностранных дел В. Н. Ламздорф отметил в дневнике: «В газетах я нахожу недурное описание заседания Комитета министров с указанием, как размещались за столом заседания его члены. Надо сказать, что этот ареопаг в настоящее время далеко не аристократичен. Только граф Воронцов и граф Протасов-Бахметьев принадлежат к хорошим семьям, а уважаемый Николай Карлович Гирс — к хорошему обществу. Кроме армянина Делянова и румына (или неизвестной национальности) Абазы, все остальные министры в полной мере плебеи. Если бы эти лица отличались, по крайней мере, талантами или какими-нибудь выдающимися заслугами! Но по признанию всех, кто их знает, лишь один Вышнеградский обладает способностями, только Чихачев — честностью и серьезностью, а мой дорогой министр — и тем и другим, т. е., иначе говоря, является настоящим государственным деятелем. Все остальные — простые посредственности и в той или иной степени интриганы, корыстолюбивые и вредные»⁷⁰.

С. Ю. Витте, бывший с 1892 г. членом, а с 1903 по 1906 г. председателем комитета, считал, что в нем «играли роль обыкновенно два–три лица, которые в данное время пользовались особым благоволением его величества, а все остальные к ним прислушивались»⁷¹. В числе таких лиц он, наделив каждого довольно емкими характеристиками, называл Д. А. Толстого, К. П. Победоносцева⁷², П. С. Ван-

⁶⁹ Ламздорф В. Н. Дневник 1891–1892. Минск, 2003. С. 248. Запись 4 дек. 1891 г. Королем Пето именовался в Средние века предводитель, которого выбирали себе нищие. Иносказательно «двор короля Пето» — место, где царит беспорядок и неразбериха.

⁷⁰ Там же. С. 357. Запись 7 марта 1892 г.

⁷¹ Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Т. 2 (Рукописные заметки). СПб., 2003. С. 6–7.

⁷² «Победоносцев — выдающегося образования и культуры человек, безусловно, честный в своих помышлениях и личных амбициях, большого государственного ума, но ума нигилистического, по природе отрицатель, критик, враг созидательного полета; на практике поклонник полицейских воздействий, так как другого рода воздействия требовали

новского⁷³, В. К. Плеве⁷⁴, А. А. Абазу⁷⁵, И. Н. Дурново⁷⁶. Да и сам Витте оказывал значительное влияние на выработку тех или иных решений. С присущей ему резкостью в оценках, генерал А. А. Киреев оставил в своих дневниковых записях 1895–1898 гг. характеристики поведения в Комитете министра финансов Витте, где он, по словам министра императорского двора В. Б. Фредерикса, «держит себя совершенным нахалом», что он единственный сильный министр и активно вмешивается в дела других министров, а те не очень-то решаются на него нападать⁷⁷. Хорошо знавший Витте врач царской семьи Н. А. Вельяминов вспоминал, что Сергей Юльевич «был свежий чиновник, не привыкший к мертвящему бюрократизму... он брал “быка за рога”, не любил “миндальничать”, стремился быстро достичь намеченной цели, не заботясь о формах и бюрократических традициях; он рубил топором без пощады, а у нас к этому высшее чиновничество было на привычно — эти приемы “дельца” раздражали чиновников, сердили, озлобляли и даже оскорбляли их»⁷⁸. Оратор Витте был своеобразный: «Он говорил всегда очень страстно и увлекательно, но по форме, далеко не изящно...

преобразований, а он их понимал умом, но боялся по чувству критики и отрицания...». — Там же. С. 6–7.

⁷³ «Военный министр, а потом министр народного просвещения, недурной человек, с военным характером, малообразованный, не без здравого смысла, с упрямым характером». — Там же. С. 7.

⁷⁴ «Очень умный агент тайной полиции, но дурной юрист-оппортунист, поверхностно образованный, хитрый и бойкий карьерист-чиновник, вообще весьма не глупый, но безо всякого государственного инстинкта...». — Там же. С. 6.

⁷⁵ «Это человек с громадным здравым смыслом, большой игрок, весьма ленивый, кончил курс в университете, но затем мало учившийся. Мастер в большом свете. Благодаря природному уму и петербургскому чиновничьему укладу, связям, играл большую роль в Государственном совете и в Комитете министров». — Там же. С. 7.

⁷⁶ С. Ю. Витте вспоминал, что И. Н. Дурново — «очень недалекий человек, но житейски умный и хитрый». — Там же. С. 6.

⁷⁷ Дневник А. А. Киреева // ОР РГБ. Ф. 126. Д. 12. Л. 22, 176, 193 и др.

⁷⁸ Вельяминов Н. А. Встречи и знакомства // РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 3. Л. 10–11.

Речи его всегда обращали на себя внимание и приковывали, несмотря на то что в последние годы он выступал слишком много и слишком часто, все в надежде опять быть призванным к делу; тут нередко стремился он встать на точку зрения людей, далеких от него по своим убеждениям, стремился быть услышанным и наверху». Однако если дело его увлекало и имело широкое значение, то он оживлялся, ухватывал суть с полуслова и давал мысли докладчика широкое развитие, «рисую целые перспективы будущих мероприятий и поручая выполнять целые программы работ»⁷⁹.

Важное значение при обсуждении дел в комитете имел председатель, стоявший, по выражению А. А. Половцова, «во главе чиновного сословия»⁸⁰, хотя его положение в комитете зависело во многом не столько от формального статуса, сколько от доверия императора. В отличие от министров, председатель комитета не имел законодательной инициативы и еженедельных регулярных докладов у царя.

Первым председателем Комитета министров в 1812 г. был назначен гр. (с 1814 г. — кн.) Н. И. Салтыков, а до этого нередко председательствовал сам император. Это позволяло оперативно решать дела. В случае отсутствия императора председательское место занимали члены по старшинству по четыре заседания каждый⁸¹. Эта практика сохранилась и в последующие годы. До 1865 г. пост председателя комитета соединялся с председательствованием в Государственном совете. Однако в пореформенный период назначение пред-

⁷⁹ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 196–197.

⁸⁰ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. II. С. 62.

⁸¹ Представляется ошибочным мнение Н. П. Ерошкина (Большая советская энциклопедия. 3-е изд., Т. 12. С. 513), что первым председателем был назначен вице-канцлер Н. П. Румянцев. Действительно, 31 мая 1810 г. Александр I приказал Румянцеву председательствовать в комитете, но только в тех случаях, когда туда будут приглашаться председатели департаментов Государственного совета. — Журналы Комитета министров за царствование Александра I. СПб., 1891. Т. 2. С. 57. Судя по архивным материалам, председательствовали по старому порядку, а присутствие председателей департаментов в эти годы было редким.

седателем комитета в подавляющем большинстве случаев вряд ли можно рассматривать как продвижение в карьере, хотя формально этот пост оставался одним из почетнейших. Его все чаще занимали бывшие министры внутренних дел (П. А. Валуев и И. Н. Дурново) и финансов (М. Х. Рейтерн, Н. Х. Бунге, С. Ю. Витте), пытавшиеся и в комитете продолжать свою политическую линию.

С 1 января 1865 г. главой Государственного совета был назначен вел. кн. Константин Николаевич, а пост председателя Комитета министров сохранил за собой кн. П. П. Гагарин⁸². По словам А. В. Головнина, такая комбинация явно не устраивала Гагарина: «...Ему было особенно неприятно, что при увольнении и назначении министров государь не советуется с ним, хотя он председательствовал в Комитете министров. Это председательствование не давало ему большого влияния на дела, так как в Комитет министров вносились дела большею частью неважные, а другие решались у государя в особых заседаниях из разных лиц»⁸³. Председатель Комитета министров попытался сохранить за собой хотя бы звание вице-председателя Государственного совета, однако натолкнулся на решительное противодействие великого князя, оппонентом которого Гагарин был еще со времен подготовки крестьянской реформы. Слухи, циркулировавшие в высших петербургских сферах о том, что вел. кн. Константин Николаевич намерен добиваться и поста председателя Комитета министров, не подтвердились, да, видимо, это уже не входило в планы Александра II, придерживавшегося тактики создания противовесов в отношениях со своими ближайшими сотрудниками. Разделение председательствования в этих двух высших государственных учреждениях только усилило конкуренцию

⁸² Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 158–159, 176–177. А. Э. Гетманский утверждает, что еще в 1861 г. на разделе председательствования в Комитете министров и Государственном совете настаивал министр внутренних дел П. А. Валуев. — *Гетманский А. Э. Петр Александрович Валуев // Вопросы истории. 2002. № 6. С. 69.*

⁸³ Головнин А. В. Указ. соч. С. 440.

между ними. Между тем «константиновцы» продолжали питать надежды, что включение царского брата в круг высшей бюрократической элиты будет иметь особое значение, так как он «почти единственный человек, достаточно независимый для того, чтобы говорить Государю правду»⁸⁴. Однако заняв в ноябре 1866 г. пост председателя Верховного уголовного суда по делу Д. В. Каракозова, П. П. Гагарин укрепил свои позиции на вершине власти, что многими уже воспринималось как начало заката могущества вел. кн. Константина Николаевича.

Закон не предоставлял председателю особых преимуществ перед прочими членами, его функции сводились главным образом к тому, чтобы «сохранять надлежащий порядок и единство» в ходе заседания. Председатель Комитета министров, пояснял в своих воспоминаниях чиновник Государственной канцелярии В. Б. Лопухин, «не премьер, ибо объединенного кабинета в ту пору не существовало, а председатель образованного из министров законосовещательного органа, сосуществовавшего с Государственным советом для рассмотрения простейших, наиболее срочных, так называемых текущих законодательных дел»⁸⁵. Председательствующие главным образом видели своей основной задачей сглаживать разногласия, приводить к единогласному решению, дабы не ставить императора в затруднение при принятии решения. «Для этого, разумеется, — вспоминал Д. А. Милютин, — необходимы были взаимные уступки, компромиссы, умолчания»⁸⁶. С. Ю. Витте так охарактеризовал свою роль: «Будучи председателем Комитета министров, я, подобно некоторым моим предшественникам, употреблял все меры, чтобы уклоняться по возможности от рогатых дел, которые обыкновенно сплавляли в комитет, дабы не участвовать в *одиозных* решениях, и потому стремился передавать их по назначению в Государственный совет

⁸⁴ Киреев А. А. Дневник // ОР РГБ. Ф. 126. Д. 2. Л. 108.

⁸⁵ Лопухин В. Б. Люди и политика // Вопросы истории. 1966. № 9. С. 122.

⁸⁶ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. С. 367.

или предоставлять министрам испрашивать утверждений всеподданнейшими докладами. Вообще председатель Комитета министров имел очень редкие доклады у государя, все доклады посылались управляющим делами комитета, я же, как находившийся в то время в некоторого рода опале, совсем его величества не видал»⁸⁷. Вместе с тем А. Н. Куломзин припоминал: «В памяти моей не изгладились и другие случаи, когда по поручению комитета председатель немедленно же испрашивал личную аудиенцию у его величества для получения монарших указаний без какого-либо журнала. В царствование же императора Александра II было установлено, что председатель комитета мог являться к его величеству во всякое время без испрашивания аудиенции; мне помнятся случаи, когда председатели прямо из заседания комитета отправлялись к его величеству»⁸⁸. Так кн. П. П. Гагарин, хотя и не пользовался особой благосклонностью Александра II, мог при необходимости лично побеспокоить монарха. «...Это делалось весьма просто, — вспоминал А. Н. Куломзин, — он надевал Андреевскую ленту под жилет при вицмундире, и всегда был принят Государем».

Существовало негласное правило назначать на должность председателя комитета одного из старейших сановников, дабы доставить ему значительное содержание и почетное положение⁸⁹. Общей была и практика, что председатель оставался на своем посту до смерти или до полной потери физической и умственной способности. Возраст сменявших друг друга председателей в 50–70-х гг. XIX в. нарастал, что явно не могло быть свидетельством ни их работоспособности, ни эффективности самого Комитета министров. А. И. Чернышев (1786–1857) назначен был председательствовать в ноябре 1848 г. в возрас-

⁸⁷ Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Т. 2 (Рукописные заметки). С. 7.

⁸⁸ Ганелин Р. III. Указ. соч. С. 106. Письмо А. Н. Куломзина — Э. Ю. Нольде. 11 марта 1905 г. // РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 1. Л. 145.

⁸⁹ Хотя П. А. Валуев отмечал в дневнике: «Председательство теперь не синекура». — Валуев П. А. Указ. соч. С. 57.

те 58 лет, а оставил занимаемые государственные посты 5 апреля 1856 г., когда ему было уже 66 лет, и через год (8 июня 1857 г.) скончался. Еще в 1851 г. с ним случился удар, и М. А. Корф записал в дневнике: «Князь Чернышев и на ногах, и в Совете, и в комитете, и в министерстве, и в свете, и там будто бы действующий, здесь будто бы действующий лицом, а в существе — ходячий полумертвец. Кто-то очень забавно о нем сказал: "Посмотрите, точно живой!.."»⁹⁰. Чуть позднее уже Д. А. Оболенский отметил в своем дневнике: «Чернышев наконец подал, говорят, в отставку, вероятно, по приглашению, ибо добровольно эти господа не отказываются от мест, хотя уже и сидеть не могут. На место Чернышева назначают графа Орлова, от этого, вероятно, ход дела не изменится, разве он решится окружить себя другими деятелями, не похожими на Буткова и компанию»⁹¹. Сменивший его ровесник гр. А. Ф. Орлов (1786–1861) председательствовал до начала 1861 г., когда ему исполнилось 74 года, и через четыре месяца (9 мая 1861 г.) умер. Замечалось еще в 1859–1860 гг., что Орлов дряхлеет, теряет память, а в сентябре 1860 г. вел. кн. Константин Николаевич писал, что состояние того «ужасно жалкое»⁹². «На место едва живого князя Орлова, говорили, назначат едва движущегося графа Блудова», — записал в дневнике Д. А. Оболенский⁹³. Гр. Д. Н. Блудов (1785–1864) получил назначение в возрасте 75 лет, управлял комитетом всего четыре года, из которых почти 11 месяцев (в 1862 и 1863 гг.) находился в отпуске для лечения, а 9 февраля 1864 г., все еще занимая председательские посты, скончался. Сменивший его кн. П. П. Гагарин (1789–1872) уже к моменту своего

⁹⁰ Дневник М. А. Корфа Ч. XIV. Л. 96. Запись 29 нояб. 1851 г.

⁹¹ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. СПб., 2005. С. 122. Запись 20 марта 1855 г.

⁹² 1857–1861. Переписка Императора Александра II с Великим Князем Константином Николаевичем. Дневник Великого Князя Константина Николаевича. М., 1994. С. 270. Запись 29 сент. 1860 г.

⁹³ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 184. Запись 7 янв. 1861 г.

назначения 24 февраля 1864 г. имел не менее солидный возраст, однако продержался на председательском посту около 8 лет и умер 21 февраля 1872 г. в возрасте немногим более 83 лет⁹⁴. О подобной практике еще до своего назначения на пост председателя Государственного совета и Комитета министров сам кн. П. П. Гагарин писал: «Пост председателя — человек достигает его разбитым годами и часто ослабленный долгим домогательством милости. Милость двора нужна на этом посту, без нее нельзя принести много пользы, но когда потратил всю свою жизнь на стремление к ней, имеешь ли достаточно весу, уважения и энергии, которых требует этот пост?»⁹⁵ Показательно, что шеф жандармов гр. П. А. Шувалов, не без основания считавшимся лидером в правительстве в это время, не стал претендовать на пост председателя Комитета министров. Не были заметны и попытки других влиятельных министров занять вакантный высший государственный пост империи. Не проявлял интереса к нему и председатель Государственного совета вел. кн. Константин Николаевич, который мог бы добиваться возврата к старой практике совмещения председательствования в этих двух высших учреждениях. Напротив, в качестве кандидата рассма-

⁹⁴ А. В. Головнин вспоминал, что 80-летний кн. П. П. Гагарин сохранил «удивительные физические силы, свежесть головы, память, способность заниматься делами и необыкновенную страстность». — *Головнин А. В. Указ. соч.* С. 400.

⁹⁵ Дневник кн. Павла Петровича Гагарина. 1853–1856 гг. // РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 2. Д. 10. Л. 36–37. Запись 20 апр. 1853 г. По поводу А. И. Чернышева он заметил в дневнике, что Николай I держит того во главе Государственного совета и Комитета министров, «которыми он не в состоянии руководить. Хорошая черта в Государе — это уважение к почтенному прошлому, но следует ли доводить его до вреда, могущего произойти от невозможного управления делами». — Там же. Л. 212. Запись 28 окт. 1854 г. «Непригодность кн. Ч[ернышева] как председателя факт такой очевидный, что было бы излишне возвращаться к этому, но его физическая немощь растет с ужасающей быстротой. Двух придворных лакеев оказалось недостаточно, чтобы поддержать его со стула и в течение нескольких мгновений мне казалось, что, несмотря на их усилия, он упадет на пол, так что, стоя позади, я скорее пододвинул стул, чтобы предупредить скандал». — Там же. Запись 31 марта 1855 г.

тривался престарелый и почти слепой бывший министр юстиции гр. В. Н. Панин, но предпочтение отдали другому не менее пожилому отставному сановнику — бывшему петербургскому генерал-губернатору гр. П. Н. Игнатьеву (1797–1879), которому к тому времени было уже 74 года, но он сумел продержаться на своем посту до самой смерти 20 декабря 1879 г., когда ему уже исполнилось 82 года. Примечательно и другое: ни П. П. Гагарин⁹⁶, ни П. Н. Игнатьев⁹⁷ не имели министерского опыта и были скорее выдвиженцами из дворцового окружения императора, нежели выходцами из среды активной администрации.

Ситуация несколько изменилась с назначением 25 декабря 1879 г. опытного в министерских делах П. А. Валугева (1815–1890)⁹⁸, которому к тому времени хотя и было 64 года, но он еще был полон жизненных сил. С П. А. Валугева установилась традиция назначать председателем уходящего в отставку министра. Но когда его нужно было уволить, ему припомнили старые прегрешения со скандальной раздачей башкирских земель в бытность его министром государственных имуществ в 1872–1879 гг. и в начале октября 1881 г. намекнули, что «государь сильно

⁹⁶ Кн. П. П. Гагарин в 1862 г. был назначен на должность председателя Департамента законов Государственного совета и как таковой получил право заседать в высших комитетах, в том числе и Комитете министров. В связи с частыми болезнями гр. Д. Н. Блудова именно ему поручалось председательствование в них. В 1864 и 1867 гг. на П. П. Гагарина возлагалась секретная миссия председательствования в Особой комиссии для управления страной во время отсутствия Александра II в столице. В 1866 г. он возглавил Верховный уголовный суд по делу об обнаруженных в разных местах империи преступных замыслах против верховной власти и установленного законом образа правления.

⁹⁷ П. Н. Игнатьев к моменту своего назначения был только членом Государственного совета, в 1864 г. он возглавил Комиссию по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых, во второй половине 1860-х гг. неоднократно привлекался к рассмотрению министерских отчетов.

⁹⁸ П. А. Валугев не только занимал в 1861–1868 гг. пост министра внутренних дел, а в 1872–1879 гг. — министра государственных имуществ, но и возглавлял в 1861 г. канцелярию Комитета министров. П. А. Валугев также совмещал некоторое время председательствование в Комитете министров с такой же должностью в Кавказском комитете.

предубежден» против него и что «просьба об увольнении не без нетерпения ожидалась»⁹⁹. Прощение П. А. Валуева пришлось как нельзя кстати, так как уже подыскивали почетное место для министра финансов М. Х. Рейтерна (1820–1890). 10 апреля 1881 г. П. А. Валуев уступил председательство шестидесятилетнему М. Х. Рейтерну.

Иногда назначением на пост председателя комитета пользовались с целью отправить в почетную отставку неугодного министра. Хотя Н. Х. Бунге был назначен в 1887 г. председателем по рекомендации престарелого М. Х. Рейтерна¹⁰⁰, этим лишь вуалировалось влияние М. Н. Каткова, настаивавшего на его удалении с поста министра финансов¹⁰¹. В высших кругах назначение Н. Х. Бунге было встречено неоднозначно. В. Н. Ламздорф записал в этой связи в дневнике: «Человек, семь лет назад бывший только профессором, достигает высшей должности в империи, поскольку очень дурно управлял финансами. Но государь благоволит к Бунге, потому что тот дает уроки наследнику, и считая необходимым удалить его во имя удовлетворения Катковых-Победоносцевых, он желает, с другой стороны, дать ему повышение»¹⁰². Узнав о предполагаемом назначении Н. Х. Бунге на пост председателя Комитета министров, потрясенный и раздраженный этим известием М. Н. Катков поспешил написать К. П. Победоносцеву: «До меня дошел ошеломляющий слух из источника, заслуживающего дове-

⁹⁹ Зельдич Ю. В. Указ. соч. С. 466.

¹⁰⁰ Показательно, что, покидая пост председателя Комитета министров, М. Х. Рейтерн в прощальной речи говорил в основном о своей деятельности в качестве министра финансов. — Ламздорф В. Н. Дневник. 1886–1890. Минск, 2003. С. 32. Запись 30 дек. 1886 г. Александр III писал по этому поводу К. П. Победоносцеву 25 декабря 1886 г.: «Очень сожалею, что он уходит, но ничего не мог сделать и уговорить его остаться. Болезненное его положение действительно ухудшилось, и он, видимо, тяготится им и желает на покой». — К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. М., 2003 С. 112.

¹⁰¹ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 474–475. См. также: Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России... С. 89–90; Шепелев Л. Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Л., 1981. С. 149–150.

¹⁰² Ламздорф В. Н. Дневник. 1886–1890. С. 31. Запись 29 дек. 1886 г.

рия, что председателем Комитета министров назначается Бунге. Событие это произведет одуряющее впечатление на весь крещеный мир. Неспособный министр, причинивший столько вреда стране, не просто удаляется или хотя бы с заурядным почетом, но возводится на высоту, далее которой идти некуда»¹⁰³. Напротив, либеральный «Вестник Европы», оценивая деятельность Бунге в качестве председателя комитета, отмечал: «Перестав с 1887 г. играть активную роль в государственном управлении, он немного с тех пор мог сделать, но сравнительно многое мог предупредить, сдержать, смягчить, и этому призванию он был верен до конца жизни»¹⁰⁴. Осведомленный в государственных делах публицист К. А. Скальковский считал, что Н. Х. Бунге играл особо важную роль при рассмотрении в Комитете министров финансовых и железнодорожных дел¹⁰⁵.

Заступивший на председательский пост после смерти Н. Х. Бунге в 1895 г. И. Н. Дурново сам добивался назначения, используя придворные связи. По свидетельству осведомленных современников, он использовал даже подлог, уверив вдовствующую императрицу Марию Федоровну, что это место ему было обещано покойным Александром III¹⁰⁶. С присущей ему резкостью в оценках А. А. Половцов так характеризовал И. Н. Дурново: «Высшее по иерархии место председателя Комитета министров занимает Иван Николаевич Дурново, прозванный Иваном Великим как по величине роста, так и потому, что ко всеобщему удивлению призван на великую должность, а также и потому, что в голове у него пусто, как в колокольне»¹⁰⁷.

¹⁰³ Письмо М. Н. Каткова К. П. Победоносцеву. 2 ноября 1886 // К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. С. 170.

¹⁰⁴ Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1896. № 1. С. 375.

¹⁰⁵ Скальковский К. А. Наши государственные и общественные деятели. СПб., 1891. С. 585–586.

¹⁰⁶ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 195. Л. 108. См. также: Лопухин Б. В. Люди и политика // Вопросы истории. 1966. № 9. С. 122.

¹⁰⁷ Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 50. 1898 г. Л. 49. О назначении И. Н. Дурново А. А. Киреев также записал в дневнике: «Снова толки о том, что дурак Дурново уходит и становится на место Бунге? Это очень хорошо для М-ва внутр. дел, но очень неудобно

Не менее резко отзывался о И. Н. Дурново и В. Н. Ламздорф: «Г-н Дурново (“телячья голова”) становится председателем комитета министров»¹⁰⁸. Примечательно, что на этот пост в 1895 г. прочили и К. П. Победоносцева, но тот отказался¹⁰⁹. В 1903 г., когда вновь встал вопрос о председателе комитета, К. П. Победоносцев объяснил А. А. Кирееву, что он не намерен оставлять Синод ради Комитета министров: «Там я буду нулем, а на моем месте я все-таки могу кое-какую пользу принести... Ведь теперь никакого значения комитет министров не имеет, теперь все делается на личном докладе, никакие порядки не соблюдаются»¹¹⁰. При И. Н. Дурново комитет «сошел почти на нет»¹¹¹, а в последние годы жизни председатель появлялся в Мариинском дворце только в дни заседаний комитета¹¹².

Еще более показательным в этом отношении стало удаление с поста министра финансов С. Ю. Витте и его назначение в 1903 г. председателем Комитета министров. Товарищ министра финансов кн. А. Д. Оболенский писал московскому предводителю дворянства кн. П. Н. Трубецкому: «Случилось вполне неожиданно для всех и для С. Ю. тоже. Событие, конечно, громадное, подготовившееся уже давно, но проявившееся внезапно. Пилюлю подзолотили, как могли, не менее того, Сергея Юльевича — прогнали! Сам суди, насколько это своевременно, насколько выгод-

для Комит[ета] м-ров, так как известно, что Дурново нечист на руку, а на этом месте есть дела соблазнительные». — Дневник А. А. Киреева. Д. 12. Л. 26.

¹⁰⁸ Ламздорф В. Н. Дневник. 1894–1896. М., 1991. С. 278. Прозвище Телячья голова дал ему поэт-сатирик В. П. Мятлев в стихотворении, посвященном знаменитой речи «о бессмысленных мечтаниях», произнесенной Николаем II в начале его царствования 17 января 1895 г. — Там же. С. 148.

¹⁰⁹ Дневник А. А. Киреева. Д. 12. Л. 21.

¹¹⁰ Там же. Д. 13. Л. 282. В беседе с А. А. Половцовым К. П. Победоносцев называл и другую причину отказа, а именно, желание сохранить «роскошную, занимаемую им квартиру». — Дневник А. А. Половцова за 1900-е гг. // Красный архив. 1923. № 3. С. 170.

¹¹¹ Тхоржевский И. И. Последний Петербург. Воспоминания камергера. СПб., 1999. С. 46.

¹¹² Там же. С. 27–28, 46.

но таких людей, как он, обрекать на бездеятельность»¹¹³. Ходили слухи, что под Витте подкапывались некоторые министры, вел. кн. Александр Михайлович, им был недоволен сам Николай II. Поддерживали его только императрица Мария Федоровна и наследник вел. кн. Михаил Александрович, которому Витте когда-то читал лекции по экономике. Кн. Г. Д. Шервашидзе, гофмейстер при вдовствующей императрице, уверял, что вопрос об отставке С. Ю. Витте был решен уже 1 января 1903 г., но тогда удар сумела отвести Мария Федоровна¹¹⁴. Однако, как выразился А. Н. Куропаткин, под С. Ю. Витте были подведены три мины: «1) вел. кн. Александра Михайловича¹¹⁵ на почве, что Витте забрал себе слишком много власти, что он развил у себя ряд министерств, что он обезличивает не только другие министерства, но и само самодержавие. <...>; 2) вторую мину вел Безобразов. Он обвинял Витте в ошибочности нашей политики на Дальнем Востоке. Указывал, что в дружной работе на Дальнем Востоке министров ин. дел, финансов и военного — Витте главный, что если его убрать — соглашение перестанет существовать; 3) третью мину вел В. К. Плеве с некоторыми министрами (разумел Муравьева и, вероятно, Победоносцева). Вел наиболее опасную мину. Указывая государю, что Витте красный, что все недовольные элементы в своей противоправительственной работе находят поддержку и опору в Витте: финляндцы, армяне, учащаяся молодежь, евреи. Что деятельность его вредна. Если бы мины подводились по одной, то успеха не имели бы, но подведенные

¹¹³ Обзор выписок из перлюстрированных писем разных лиц за 1903 г. // РГИА. Ф. 1093. Оп. 1. Д. 382. Л. 5. С. Е. Крыжановский по поводу отставки Витте с поста министра финансов писал, что это произошло благодаря проискам В. К. Плеве и А. М. Безобразова, и Витте ушел «оплеванный и обезображенный». — *Крыжановский С. Е.* В. К. Плеве // *Новый журнал*. Н. У., 1975. Кн. 118. С. 137.

¹¹⁴ Дневник А. Н. Куропаткина // *Красный архив*. Т. 2. 1922. С. 59–60. Запись 19 авг. 1903 г.

¹¹⁵ Вел. кн. Александр Михайлович в 1902–1905 гг. возглавлял Главное управление торгового мореплавания и портов, созданию которого активно противился С. Ю. Витте.

одновременно, произвели взрыв. Государь хотел прежде отправить в Данию государыню, а уже после уволить Витте. Отсрочка отъезда привела к необходимости сделать этот шаг при государыне»¹¹⁶.

Судя по всему, С. Ю. Витте не знал о готовящейся отставке. С. И. Тимашев передает в своих мемуарных записках подробности последнего доклада Витте царю в качестве министра финансов. «После доклада, когда Витте собирался уже уходить, ему было сказано, что неоднократные его ходатайства об увольнении от должности министра финансов не могли до сих пор быть уважены за невозможностью дать ему подобающее назначение. Теперь эта возможность представилась ввиду освобождения поста председателя Комитета министров и таким образом желание его может быть удовлетворено»¹¹⁷. С. И. Тимашев пишет также, что это назначение в обществе было воспринято как падение С. Ю. Витте. Когда Николай II предложил Витте пост председателя Комитета министров, тот «сделал очень кислую физиономию» и попытался даже отказаться. На что Николай II с деланным удивлением заявил: «Подумайте, я вам предлагаю второе место в империи. Первое — это председатель Государственного совета, а второе — председатель Комитета министров»¹¹⁸. Сам же С. Ю. Витте впоследствии писал, что пост этот был «совершенно бездейственным». «Тогда объединенного правительства (кабинета министров) не было. Комитет представлял [собой] высшее административное учреждение, которое весьма мало служило к объединению правительства; в него вносилась масса административного хлама — все, что не было более или менее

¹¹⁶ Дневник А. Н. Куропаткина. С. 60. Запись 19 авг. 1903 г.

¹¹⁷ Автобиографические записки С. И. Тимашева (1903–1906 гг.) // С. И. Тимашев: жизнь и деятельность. Избранные сочинения. Тюмень, 2006. С. 190.

¹¹⁸ *Витте С. Ю.* Воспоминания. Т. 2. М., 1960. С. 224. Витте даже заявил, что, будучи министром финансов, он получал большое жалование, а занимать должность председателя комитета у него нет состояния. Николай II поспешил заявить, что это решаемый вопрос. — *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 211. Л. 144–145.

точно определено законами, а также важные законодательные акты, которые рисковали встретить систематическое и упорное сопротивление со стороны Государственного совета. Таким образом, через Комитет министров прошли почти все временные законы, ограничивающие права евреев, поляков, армян, иностранцев; различные полицейские меры обо всех возможных охранах; всякие опеки различным лицам, протектируемым свыше, коль скоро давались льготы вне закона и т. п.»¹¹⁹.

Для Витте должность председателя Комитета министров «была скучна и малоинтересна», «негде было развернуться» и «применить творческие силы». Не случайно после убийства 15 июля 1904 г. В. К. Плеве террористами Витте, судя по всему, вознамерился занять пост министра внутренних дел, чтобы вернуться к активной политической роли¹²⁰. Хорошо осведомленный в закулисных политических делах журналист И. И. Колышко в этой связи напоминал Витте: «Убили Плеве. Я никогда не видел Вас счастливее. Торжество так и лучилось из Вас. Вы решили сами стать министром внутренних дел. Вы метались от Мещерского к Сольскому, от Шервашидзе к Оболенскому, подстегивая всех работать на Вас»¹²¹.

Начало председательствования С. Ю. Витте ничем особым не ознаменовалось, и А. Н. Куропаткин записал в дневнике: «Сегодня первый раз председательствовал в Комитете министров С. Ю. Витте. Все прошло, как будто никаких перемен не было»¹²². И. И. Тхоржевский, хорошо знавший работу Комитета министров изнутри, вспоминал по этому поводу: «Витте упрятан за либерализм в предсе-

¹¹⁹ Из архива С. Ю. Витте. Т. 2. (Рукописные заметки). С. 6.

¹²⁰ Незадолго до своей гибели В. К. Плеве опасался интриги против него со стороны С. Ю. Витте, подозревал того в желании самому занять пост главы МВД. — *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* Сергей Юльевич Витте... С. 136. См. также: *Витте С. Ю.* Указ. соч. Т. 2. С. 220–221.

¹²¹ *Баян [Колышко И. И.]* Ложь Витте. «Ящик Пандоры». Берлин, б. г. С. 17. См. также: *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* Сергей Юльевич Витте... С. 137.

¹²² Дневник А. Н. Куропаткина // Красный архив. 1922. Т. 2. С. 77. Запись 14 окт. 1903 г.

датели Комитета министров: посажен на питание “вермишелью”». Однако в самом Комитете министров назначение Витте восприняли с оптимизмом. Хотя политически для Витте это было опалой, для Комитета министров настали лучшие дни. «Но при Витте все завертелось иначе. Комитет ожил, — вспоминал И. И. Тхоржевский. — Множество дел, и крупных и мелких, стали в него поступать, и все эти дела оказывались при Витте спешными»¹²³. «С этим назначением вся жизнь комитета и его канцелярии резко изменилась. Изменилась и обстановка моей службы. Текущие мелочи управления — то, что в Думе потом получило название “вермишели”, — Витте не интересовали. Зато по любому поводу возникали при нем крупные политические вопросы, и он любил при предварительных докладах канцелярии сам возбуждать такие вопросы и узнавать по ним мнения своих сотрудников. В заседаниях он не раз перебивал других министров, когда они высказывали трафаретные правые мысли, и замечал: “Такие речи, Ваше превосходительство, хорошо произносить в Петербурге и во дворцах, а в России они встречают совершенно другой отклик”»¹²⁴.

Впрочем, и в общественных кругах, далеких от государственных сфер, хорошо понимали истинное значение Витте как председателя комитета. Так, А. П. Чехов в письме к В. И. Немировичу-Данченко достаточно точно разъяснил действительное положение вещей: «Председатель Комитета министров — это больше почетная должность, которую занимают обыкновенно министры, уже закончившие свою карьеру (Бунге, Дурново). О диктаторстве, про которое ты пишешь, мне кажется, не может быть и речи»¹²⁵. В Петербурге иронизировали, что «Витте упал кверху»¹²⁶. Истинное значение назначения Витте председателем комитета, к примеру, французскому читателю пришлось специально

¹²³ Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 27–28, 46, 181.

¹²⁴ Там же. С. 62.

¹²⁵ Письмо А. П. Чехова В. И. Немировичу-Данченко. 22 авг. 1903 г. // Чехов А. П. Полн. собр. соч. и писем. Письма. Т. II. М., 1982. С. 243.

¹²⁶ Ананьич Б. В., Ганелин Р. III. Сергей Юльевич Витте... С. 132.

разъяснять, указывая, что речь идет не о Совете, а всего лишь о Комитете министров¹²⁷.

Канцелярия Комитета министров и «искусство редактирования»

Важное значение в работе высших государственных учреждений империи приобретают в XIX столетии канцелярии и их сотрудники. Возраставшая бюрократизация управления, централизация власти, запутанность законодательного механизма, сложная организация принятия управленческих решений порождали особые приемы внутриправительственной борьбы, стереотипы бюрократического поведения, усиление канцелярского влияния. Как справедливо отметил Л. Е. Шепелев, делопроизводство являлось не только техническим элементом, но и действенным средством управленческого процесса¹²⁸. Это была своего рода латентная «власть канцеляристов», определяемая не столько законом или иными нормативными документами, сколько бюрократической практикой¹²⁹. Интеракции в связке «начальник — подчиненный» были более сложными, чтобы их можно было описать только в категориях поручения — исполнения. Это не только опасение подставить своего патрона, но и стремление поправить его действия, улучшить решения и направить их в «правильное» русло¹³⁰.

Роль канцелярии и чиновников среднего звена при частой сменяемости министров, невысокой профессиональ-

¹²⁷ Письмо Жюля Легра А. Н. Куломзину. 1 сент. 1903 г. // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 366. Л. 12–13.

¹²⁸ Шепелев Л. Е. Некоторые проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX — начала XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XVI. Л., 1984. С. 25.

¹²⁹ Мустонен П. Указ. соч. С. 164–165.

¹³⁰ Подробнее см.: Ремнёв А. В. Российское делопроизводство: от «науки фифиологии» к «искусству редактирования» (бюрократическое зазеркалье XIX столетия) // Документ в контексте истории. Омск, 2009. С. 17–28.

ной подготовленности последних и перегруженности «административной вермишелью» в реальности оказывалась гораздо выше того официального положения, которое канцелярии отводили. Реформы потребовали от петербургских канцелярий не только напряженной работы, но и изменения ее по существу, когда составление документов требовало уже не одного «искусства редактирования», но и глубокого знания предмета. В канцелярской среде должны были появиться новые люди, умеющие не только «ловко» писать, но и способные вложить в проекты аргументы, обеспечивающие их убедительность и даже научную обоснованность. Ценилась уже не одна исполнительность, а понимание общей цели. Высоко ставя роль канцелярии в подготовке к решению дел, М. А. Корф не случайно в качестве главных достоинств, которые ценили российские монархи, упомянул не только добросовестность и умение редактировать, но и способность добиться, чтобы в изложении разногласий членов высших учреждений не были заметны пристрастия редакторов. «...Это и большое мастерство, большая победа над самим собою, потому что, — как особо отмечал Николай I, — и не имеющему голоса нельзя же не иметь своего убеждения». Такое, пусть и скрытое, беспристрастие канцелярии ценилось монархами, позволяя им думать, что они остаются свободными «от влияния сильнейшего или слабейшего изложения мнения той или другой стороны»¹³¹.

Основная тяжесть по подготовке дел к слушанию и выработке предварительных решений возлагалась на комитетскую канцелярию, что придавало ей особое значение. Административная реальность свидетельствует о том, что канцелярские служащие являлись не только простыми исполнителями воли начальства. Они могли судить об эффективности данных им указаний и почти всегда обладали возможностью ускорить или затормозить решение вопроса. Иногда им принадлежала инициатива в возбуждении того или иного дела, они могли оказывать серьезное влияние на позиции своего начальства. О гипертрофированной

¹³¹ Корф М. А. Записки. М., 2003. С. 221–222.

роли канцелярии как об общем правиле писал в 1868 г. министр внутренних дел П. А. Валуев: «Старание опутывать членов коллегий редакционными оборотами журналов, говорить в журнале о том, о чем в заседании не упоминалось, умалчивать о том, о чем было говорено, искажать смысл представленных соображений и выводить заключения, никем из членов коллегии не выведенных, — все это давно вошло не только в обычай, но и в систему наших высших канцелярий...»¹³²

Канцелярия Комитета министров создавалась постепенно, по мере того, как комитет получал практическое и юридическое оформление. В первые годы комитетские журналы составляли товарищи министров, а с 1808 г. для этого был назначен П. С. Молчанов. Канцелярия была создана только в 1812 г., но штата установлено не было, а для делопроизводства употреблялись чиновники, состоявшие при П. С. Молчанове¹³³. В декабре 1815 г. управляющим делами был назначен В. Р. Марченко, при этом был определен штат канцелярии из 23 человек¹³⁴. Одновременно В. Р. Марченко состоял в СЕИВК, и поэтому канцелярия комитета «почти слилась с собственной его величества»¹³⁵. Лишь с назначением 26 августа 1818 г. управляющим И. П. Колосова можно говорить о формировании самостоятельной канцелярии комитета. С 1815 по 1825 г. канцелярия действовала под надзором А. А. Аракчеева и только по указу 20 декабря 1825 г. была подчинена исключительно управляющему делами¹³⁶.

По штату 1826 г. в комитетской канцелярии было уже 28 чиновников¹³⁷. В дальнейшем (в 1831, 1838, 1869, 1893

¹³² Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 336.

¹³³ Сведения о Комитете министров с начала учреждения по настоящее время (Составлено Ф. Ф. Гежелинским в 1826 г.) // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4-а. Л. 124.

¹³⁴ Там же. Л. 125.

¹³⁵ Строев В. Н. Столетие собственной е. и. в. канцелярии. СПб., 1912. С. 12.

¹³⁶ Сведения о Комитете министров... Л. 126.

¹³⁷ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 490. Л. 14.

и 1897 гг.) штат подвергался изменениям. По «Учреждению» Комитета министров 1892 г. канцелярия состояла из управляющего, его помощника, четырех отделений, общей экспедиции и архива. Увеличение штата вызывалось ростом количества дел, их усложнением, что обостряло потребность повышения эффективности в деятельности комитета. После издания штата 1869 г. в Комитет министров были переданы: в 1874 г. — дела Комитета железных дорог, в 1882 г. — дела Комитета по делам Царства Польского и Кавказского комитета, в 1883 г. — дела о назначении усиленных пенсий по всем ведомствам, в 1891 г. на комитетскую канцелярию было возложено делопроизводство по Соединенному присутствию Департамента государственной экономии Государственного совета и Комитета министров, а также делопроизводство по Комитету Сибирской железной дороги. Кроме того, комитетской канцелярии часто поручали оформление разного рода бумаг особых совещаний и комиссий. В ней готовились многие царские манифесты.

Обработка возросшего количества министерских представлений достигалась более гибким распределением их между отделениями, увеличением числа причисленных сверх штата чиновников¹³⁸. По инициативе А. Н. Куломзина в 1893 и 1897 гг. штат канцелярии был расширен до 50 человек¹³⁹, но и в 1901 г. ее состав, по сравнению с Государственной канцелярией, работавшей по соседству в том же Мариинском дворце, казался малочисленной, но сплоченной корпорацией. «Состав служащих, — каким его нашел И. И. Тхоржевский в то время, — очень замкнутый, пополнялся людьми, не нуждавшимися ни в жалованье, ни в быстрой карьере. Приманки там были другие: 1) сравнительно легко было получить придворное звание

¹³⁸ Схожая практика существовала и в Государственном совете, где глава его канцелярии государственный секретарь сам распределял дела по департаментам, устанавливая особые правила. — Записки сенатора М. П. Веселовского // ОР РНБ. Ф. F-IV. № 861. Л. 648–649.

¹³⁹ По проекту нового штата канцелярии Комитета министров // РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5040. Л. 44; Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1897. № 999.

и 2) так как все министры, проводившие свои дела через канцелярию, быстро становились знакомыми, то через несколько лет иным из канцелярии удавалось попадать в то или другое министерство уже на видное положение... В петербургском обществе нас, чинов канцелярии комитета, звали полушутя “штатскими гусарами”. А в былые времена, как мне сказывал старший помощник Куломзина, сенатор Брянчанинов, никто даже не отваживался приходить на службу в Мариинский дворец пешком или приезжать туда на извозчике. Полагалось держать собственных лошадей. Это только теперь пошли нищие...»¹⁴⁰

Это была, по словам Н. Н. Покровского, «своего рода гвардия гражданского ведомства». Из канцелярии Комитета министров действительно вышло несколько известных государственных и общественных деятелей: министр финансов Ф. П. Брок, министр внутренних дел П. А. Валуев, министр финансов И. П. Шипов, министр иностранных дел Н. Н. Покровский, несколько членов Государственного совета, депутат Государственной думы Н. Д. Крупенский, профессор правоведения К. Д. Кавелин и другие. М. А. Корф, который был «вечным кандидатом» на министерский пост, чуть было не получил равную министру должность в проектируемом в 1859 г. Главном управлении по делам книгопечатания, а после заведования II Отделением СЕИВК в 1864 г. назначен председателем Департамента законов Государственного совета¹⁴¹. Управляющий делами Комитета министров А. Н. Куломзин закончил свою карьеру на посту председателя Государственного совета (1915–1916 гг.).

Рождалась новая бюрократическая реальность, в которой латентная «власть канцеляристов», письменная культура канцелярского документа и новый бюрократический стиль были главными составляющими. Забота о языке

¹⁴⁰ Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 32.

¹⁴¹ Впрочем, тот же М. А. Корф негодовал в 1850 г. по поводу назначения В. Я. Ханыкова членом Государственного совета: «Небывалый пример — прямо из управляющих делами Комитета министров садиться на советские кресла». — Дневник М. А. Корфа Ч. XIII. Л. 4. Запись 5 янв. 1850 г.

правительственного документа становилась важной государственной задачей, направленной на его грамматическо-стилистическую и риторическую нормализацию, создание системы правил построения текста и документооборота¹⁴². Канцелярский документ оказался открыт новым литературным и лингвистическим веяниям, а среди реформаторов языка официальных текстов фигурировали не только М. М. Сперанский, но Н. М. Карамзин и А. С. Шишков, предлагавшие разные стратегии обращения со словом. Именно М. М. Сперанскому удалось обеспечить внедрение нового литературного языка в делопроизводство, а созданные им делопроизводственные тексты стали своего рода каноном бюрократической словесности. Руководя делопроизводством Комитета министров, а затем и Государственного совета, вспоминал Я. К. Грот, М. А. Корф сумел окружить канцелярское дело «каким-то особенным блеском... Порядок делопроизводства был доведен до совершенства. Дела решались безостановочно; во всех канцелярских отправлениях господствовала величайшая точность; переписка бумаг отличалась щегольским изяществом»¹⁴³.

Модернизация делопроизводственного документа была не только следствием изменений в русском литературном языке, но и частью государственного стремления повысить эффективность управления. Это достигалось путем выразительности и краткости изложения, стандартизацией форм и речевых оборотов, точным применением терминов, апелляцией не столько к указаниям начальника и даже повелениям монарха, сколько к законодательным нормам. Расширялась практика использования правовой лексики, которая активно внедрялась в делопроизводственный обиход благодаря усиливающемуся влиянию профессиональных юристов, пришедших в канцелярии из высших учебных заведений. «Потребности модернизации делопро-

¹⁴² Романенко А. П. Проблемы нормализации русского канцелярского стиля первой половины XIX в.: Дис. ... канд. филол. наук. М., 1981. С. 77.

¹⁴³ Грот Я. К. Воспоминания о графе М. А. Корфе // Русская старина. 1876. № 2. С. 423.

изводства, — отмечает Л. Е. Шепелев, — послужили стимулом к изменению “приказного стиля”, или “официального слога”, то есть общепринятого условного канцелярского языка. Язык этот страдал многими недостатками, из которых пространность (многословие) и неточность (витиеватость) были главными»¹⁴⁴. Публицистичность стиля, пришедшая из журналистики, оказала заметное воздействие на язык официальных документов, а аналитические справки и теоретические обоснования придавали им черты научных трактатов. Министерства обзавелись своими экспертными советниками, активно привлекая ученых к обоснованию и выработке правительственных решений. Ученость становилось атрибутом самих служащих столичных канцелярий высших учреждений, а редактирование было возведено на степень искусства.

Государственные учреждения представляли среду коммуникаций, где помимо юридически закрепленных норм и статусов существовала масса практических приемов принятия даже самых важных политических решений. «Бюрократическая реальность, — как ее описывает Г. А. Орлова, — может быть определена как мир административного опыта, структурированного посредством письма»¹⁴⁵. Но при этом канцелярская среда оставалась местом тайным, закрытым от общественного взгляда, где устойчиво сохранялись традиционные черты патримониального общества с его клиентализмом, перекрывающим официальные нормы и институты¹⁴⁶. Это было особое социокультурное пространство, в котором действовали письменные технологии власти, а процедуры и стадии прохождения документов в процессе их подготовки являлись структурным каркасом бюрократической повседневности, сближавшей ее с мануфактурным производством, обезличивавшим и превращавшим их изготовителей в своего рода винтики государственного меха-

¹⁴⁴ Шепелев Л. Е. Чиновный мир России... С. 54.

¹⁴⁵ Орлова Г. А. Бюрократическая реальность // Общественные науки и современность. 1999. № 6. С. 96.

¹⁴⁶ Шаттенберг С. Культура коррупции, или К истории российских чиновников // Неприкосновенный запас. 2005. № 4 (42).

низма. Примечательно, что в середине XIX в. сами современники признавали сходство бюрократической администрации с машиной¹⁴⁷. Действия канцелярских служителей были стандартизированы и сведены к разделенным по времени операциям письмоводства, чтения, собирания справок, согласований и доклада. Изготовление документа закрепляло в канцелярском пространстве устойчивые социальные роли: те, кто писал, те, кто переписывал, и те, кто подписывал бумаги. Формально закрепленное авторство за тем, кто подписал документ, скрывало сложный процесс выработки и оформления документа и его невидимых акторов, которые могли влиять не только на его форму, но и на содержание. Между тем, несмотря на многочисленность нормативных актов, организующих пространство канцелярского действия, оставалась важная сфера, где чиновники руководствовались неписаными традициями, определявшими ускользавшую от закона условность и конвенциональность моделей их поведения. Внутри бюрократического мира делопроизводственный текст становился своего рода маркером профессионализма канцелярских служащих, поэтому эстетические и содержательные качества подаваемого «по начальству» документа приобретали столь важное значение. Чиновник мог надеяться, что его канцелярское творчество будет оценено, а сам он будет замечен и отмечен.

Новая канцелярская эстетика и смысловая нагруженность делопроизводственных текстов не могли не изменить оценочную шкалу способностей канцелярского служащего, породить новый делопроизводственный канон. Современный исследователь российской канцелярии XIX в. Г. А. Орлова пишет даже о своеобразной «поэтике бюрократической ментальности»¹⁴⁸. «Начальство требовало, чтобы изложение было литературно выложено, выглажено, чтобы от него не пахло прежним канцелярским пошибом, причем на выточенность изложения обращалось иногда

¹⁴⁷ Ржевский В. К. Взгляд на теорию бюрократической администрации // Русский вестник. 1860. Т. 29. Кн. 2. С. 803.

¹⁴⁸ Орлова Г. А. Российская бюрократическая ментальность (1801–1917 гг.): Дис. ... канд. психол. наук. Ростов н/Д, 1999. С. 75.

больше внимания, чем на сущность дела»¹⁴⁹. «Решение в известном смысле, — вспоминал М. П. Веселовский заседания Государственного совета, — постановлялось в самом заседании, но оно редко формулировалось вполне точно, а большею частью выражалось в общих, довольно неопределенных словах. Иногда докладчик, смущенный такою неопределенностью, испрашивал у председателя более ясных, подробных указаний, но получал обыкновенно такой ответ: "Уж это вы как знаете. Придумайте такую редакцию, которая бы вполне выразила нашу мысль"»¹⁵⁰. Таким образом, редакция обычно понималась как нечто формальное, техническое, но нередко считалось, что она может творить чудеса.

Д. А. Милютин среди мастеров бюрократической стилистики середины XIX в. называл Д. Н. Блудова и М. А. Корфа, которые сделали свою карьеру во многом благодаря своим канцелярским способностям. Особенно преуспел в этом, по мнению Д. А. Милютина, П. А. Валуев, превосходно умевший «отделываться округленными фразами, с риторическими украшениями, сглаживать всякие шероховатости, разводить все бесцветной водой и приводить самые важные вопросы к нулю, подобно алгебраическим формулам. Эта именно способность, развитая в тогдашних государственных дельцах, вследствие долговременной привычки угождать, сглаживать, и вела к тому, что в самых важных обстоятельствах не умели принять мер действительных, а ограничивались привычными канцелярскими фразами»¹⁵¹. Когда только что поступившему в канцелярию выпускнику юридического факультета Петербургского университета И. И. Тхоржевскому поручили написать журнал, то его начальство, удовлетворившись дебютом молодого сотрудника, все же было удивлено, что тот умеет писать¹⁵². В условиях ведомственной разобщенности

¹⁴⁹ Веселовский К. Воспоминания // Русская старина. 1903. № 10. С. 31.

¹⁵⁰ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 657–658.

¹⁵¹ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. С. 367.

¹⁵² Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 30.

существовала неудержимая потребность возражать, не останавливаясь перед мелочами, что рассматривалось чуть ли не как особая доблесть. Неприличным считалось также писать краткие отзывы на какой-либо проект, даже если с ним соглашались. «Такова была бюрократическая школа, которую мы проходили, — вспоминал министр торговли и промышленности С. И. Тимашев, переходя на широкие обобщения. — Нас учили, что выуживание хотя бы мелочных дефектов в чужой работе есть доказательство добросовестного и внимательного отношения к делу; и по этим качествам нас оценивали, что для многих было достаточным стимулом к охоте за чужими промахами или даже простыми недомолвками»¹⁵³. Вследствие этого рассмотрение дела затягивалось, множилась переписка, создавались согласительные межведомственные комиссии. Все это порождало большое количество бумаг, требовавших документального оформления, подписи начальства и даже фиксации в законодательных актах.

В дореформенный период начальники отделений канцелярии, как правило, были из выслужившихся писарей, и «горе было тому интеллигенту, который заберется в их среду»¹⁵⁴. Однако уже Ф. П. Корнилов, возглавлявший комитетскую канцелярию в 1861–1875 гг., стал приглашать на канцелярские должности лиц с высшим образованием. При нем же установилась практика регулярных совещаний управляющего делами, его помощника и начальников отделений, на которых и обсуждались комитетские дела и проекты журналов. И постепенно в канцеляриях оказались не только сухие и бездушные письмоводители, но и люди, получившие высшее образование, склонные к научным занятиям, не чуждые литературных исканий и увлечений. Канцелярский секретарь — «любитель муз», поэт или писатель — хотя и был в середине XIX в. явлением неожиданным, но уже не уникальным. Особенно

¹⁵³ Автобиографические записки С. И. Тимашева (1903–1906 гг.) // С. И. Тимашев: жизнь и деятельность. Избр. соч. Тюмень, 2006. С. 244.

¹⁵⁴ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 7.

это было присуще высшим петербургским учреждениям, в канцеляриях которых находили пристанище и начинали делать карьеру выпускники лицеев и университетов. Еще одним важным достоинством новых канцелярских деятелей было не только отличное владение пером, но и умение находить компромиссы, редакционным способом примиряя противные стороны в высших государственных учреждениях. Канцеляристы были незаменимы не только в техническом изготовлении проектов, но и в процессе доведения их до нужной кондиции. Демонстрируемая ими беспристрастность и бюрократический профессионализм становились залогом успешности служебной карьеры. Они становились членами разного рода комиссий и комитетов, влияли на ход их деятельности, контролируя процесс делопроизводства. Однако канцелярским деятелям хотелось большего, их уже не устраивала роль «смышленного уборщика чужих мыслей»¹⁵⁵.

С конца XIX в. в канцелярскую среду высших учреждений стали активно вливаться (ранее это было все-таки редкостью) выпускники университетов. Приоритет принадлежал Государственной канцелярии, где уже появилось немало людей «нового типа», «прошедших высшую научную школу и приобретших в ней кроме знаний привычку быстро и объективно разбираться в сложных вопросах. Служилый Петербург, как бы предчувствуя предстоящую ему преобразовательную работу, уже запасался людьми: стягивал к себе, обирая профессуру, свежие умственные силы»¹⁵⁶. «Фаворитизма, продвижения по протекции, по крайней мере, на ответственные должности, — вспоминал В. И. Гурко, — не было, да оно и было невозможно: работа канцелярии требовала значительного умственного развития, большого навыка и немалого труда. Если дни у работающих чинов канцелярии могли быть более или менее свободными, то зато вечера и даже ночи сплошь проводили

¹⁵⁵ Цит. по: Долгих Е. В. К проблеме менталитета российской административной элиты первой половины XIX века: М. А. Корф, Д. Н. Блюдов. М., 2006. С. 153.

¹⁵⁶ Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 32.

они за письменным, правда, собственным, столом»¹⁵⁷. Выпускники высших учебных заведений, особенно юристы, как это отмечает Р. Уортман, стремились привнести в государственные учреждения «ценности науки»¹⁵⁸. Это способствовало интеллектуализации бюрократии, формированию нового служебного этоса, веры в прогресс и законность, которая становилась ключевым словом¹⁵⁹. Чиновник-профессионал становился все более заметным явлением в государственном аппарате, и даже появилось понятие «служилая интеллигенция» — как часть образованного слоя населения¹⁶⁰. Профессиональная принадлежность формировала специфические кодексы поведения, особый дух корпоративности. Однако приходилось мириться и с наличием чиновников без высшего образования из-за необходимости иметь каллиграфов для переписки журналов¹⁶¹. Прослуживший более шести лет (с 1893 по 1899 г.) в комитетской канцелярии будущий министр иностранных дел Н. Н. Покровский также отметил, что среди ее сотрудников были «люди белой и черной кости». К первым относились начальники отделений, их помощники и так называемые причисленные, вторыми были те, на ком лежала основная письменная работа. Они-то и были своего рода рабочими лошадками, переписывавшими от руки бесконечные комитетские бумаги. «Нередко это были целые тома, — вспоминал Н. Н. Покровский, — переписывавшиеся несколькими лицами, притом так, что почерк везде был почти одинаковый. Эти писцы выбирались особо из имевших так называемый царский почерк»¹⁶². Конеч-

¹⁵⁷ Гурко В. И. Указ. соч. С. 111–112.

¹⁵⁸ Уортман Р. Властители и судьи: развитие правового сознания в императорской России. М., 2004. С. 391.

¹⁵⁹ Бюрократия и великие реформы в России (1860–70-е гг.). Современная англо-американская историография. М., 1996. С. 9.

¹⁶⁰ Дубенцов Б. Б., Куликов С. В. Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй половине XIX — начале XX в. (Итоги и перспективы изучения) // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX в. СПб., 1999. С. 72.

¹⁶¹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 203. Л. 95.

¹⁶² Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 181.

но, с введением печатания журналов их значение упало, хотя осталась обязанность переписки всеподданнейших докладов и некоторых особо секретных журналов. Потолок их карьеры ограничивался должностью экспедитора, на котором лежала ответственность за порядок делопроизводства во всей канцелярии. Но именно эти люди, хотя и с низким образовательным цензом, были хранителями традиций канцелярии. Поэтому они позволяли себе вести себя некоторым образом независимо даже от начальников отделений. Ведь именно от их исполнительности и аккуратности во многом зависело служебное благополучие последних.

Среди чиновников «белой кости», напротив, большинство получило образование в лицеях, Училище правоведения, университетах. Уровень образованности стал играть все бóльшую роль, что демонстрирует появление ученых комитетов почти во всех министерствах¹⁶³. Это вело к усилению влияния так называемых экспертов. Именно через молодых выпускников университетов, институтов, юридических училищ в имперскую систему власти внедряются профессиональные юридические и экономические знания. Канцелярия Комитета министров давала, как говорил бар. Э. Ю. Нольде, уникальную возможность изучить русское государственное право в «живом действии, в самом процессе его образования»¹⁶⁴. Хотя А. Н. Куломзин при поступлении И. И. Тхоржевского на службу поучал, что формальная юриспруденция не так важна, куда полезнее заниматься историей экономического развития России¹⁶⁵.

В конце XIX в. тон в комитетской канцелярии все еще задавала сплоченная группа выпускников Александровского лицея. Однако их постепенно начинали теснить выпускники юридических факультетов университетов. Как заметил И. И. Тхоржевский: «Эта школьная бли-

¹⁶³ Миронос А. А. Ученые комитеты и советы министров и ведомств в XIX веке: задачи, структура, эволюция. Н. Новгород, 2000.

¹⁶⁴ Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 24.

¹⁶⁵ Там же. С. 29.

зость далеко перевешивала прежнее закулисное влияние знатных “тетушек”; она отступала только перед началом личной годности к службе, полезности оказываемых данным чиновником деловых услуг»¹⁶⁶. Все это позволяло создать особый корпоративный дух среди служащих канцелярии, о чем с большой теплотой вспоминали все, служившие в ней. «Канцелярия комитета всегда была малочисленной, а подлинное ее рабочее ядро было еще теснее, так как и там большинство чиновников только числилось, а дела поручались только немногим испытанным работникам, от кого не ждали, не боялись недосмотров и промахов, так как все прошедшее через комитет немедленно публиковалось и всякие поправки вдогонку становились невозможными или, во всяком случае, были скандальными»¹⁶⁷. Канцелярские чиновники начинали сознавать всю важность своей работы, поднимая ее до статуса государственного дела.

Комитетская канцелярия, которую в 1883–1902 гг. возглавлял А. Н. Куломзин, именно ему во многом была обязана прекрасным подбором сотрудников. Новые тенденции в канцелярской жизни проявлялись в том, что А. Н. Куломзин смотрел на чиновников канцелярии не просто как на подчиненных, обязанных исполнительностью и чинопочитанием, но и как на своих сотрудников. Не случайно с большой любовью он упоминает о многих из них в своих воспоминаниях. В их же глазах он представал не только как требовательный начальник, но и как старший товарищ, наставник.

Да и сам А. Н. Куломзин, несомненно, принадлежал к этой новой генерации чиновников пореформенного времени¹⁶⁸. Получив образование на юридическом факуль-

¹⁶⁶ Там же. С. 33.

¹⁶⁷ Там же. С. 46–47.

¹⁶⁸ Подробнее о нем см.: Ремнёв А. В. Тайные пружины царских канцелярий, или История жизни одного российского бюрократа (А. Н. Куломзин) // Выдающиеся государственные деятели России XVIII–XX вв. Омск, 1996. С. 101–133; он же. Анатолий Николаевич Куломзин // Вопросы истории. 2009. № 8. С. 26–45.

тете Московского университета и поучившись некоторое время в Европе, он начал свою карьеру в Государственной канцелярии, кузнице тогдашних бюрократических кадров столицы, под руководством известного канцелярского «дельца» В. П. Буткова, был «жаден к работе» и, что считалось особенно важным, «писал очень бойко и хорошо, докладывал ловко»¹⁶⁹. Не чужд он был и научных занятий, что начинало высоко цениться в петербургских канцеляриях. А. Н. Куломзин перешел на пост главы канцелярии Комитета министров в 1883 г. с должности товарища министра государственных имуществ¹⁷⁰ и при этом был пожалован в статс-секретари¹⁷¹. «...Место управляющего делами, — оценивал он свое назначение, — представлялось мне положением хотя и с более ограниченным кругом деятельности, но несравненно более прочным, самостоятельным. Таковым оказалось на деле»¹⁷². В 1891 г. А. Н. Куломзину пришлось еще раз задуматься о своем положении в качестве управляющего делами. На этот раз появился слух о его возможном назначении членом Государственного совета, что и произошло уже в 1902 г. «Поступать в Государственный совет, так сказать, фуксом»¹⁷³, по департаменту, дела коего мне не интересны (планировалось назначить его в Департамент гражданских и духовных дел. — А. Р.), у меня не было никакой охоты, тем более что даже для управляющего делами Комитета министров, не говоря о министрах, повышение в Государственный совет составляет всегда пе-

¹⁶⁹ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 642.

¹⁷⁰ До этого, в 1868–1880 гг., А. Н. Куломзин был начальником отделения канцелярии Комитета министров, а в 1879 г. даже заменял управляющего делами в связи с его поездкой за границу.

¹⁷¹ Должность статс-секретаря российским законодательством была определена неясно, но в любом случае кроме почета она означала особое доверие со стороны императора и давалась лишь высшим чинам. — Государственность России. Словарь-справочник. Кн. 5. Ч. 2 (М–Я). М., 2005. С. 353.

¹⁷² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 189. Л. 150.

¹⁷³ Термин из бильярдной игры — случайно забитый шар.

реход, как выражался покойный [В. Г.] Трирогов¹⁷⁴, “из кабинета в спальню”»¹⁷⁵.

В официальной справке о положении управляющего делами, составленной в 1908 г., указывалось, что, хотя он и не входил в состав членов комитета, эта должность «имела все признаки начальника отдельного ведомства. Управляющий делами был вполне самостоятелен и не подчинялся председателю Комитета министров»¹⁷⁶. Это выражалось в том, что именно он, а не председатель, представлял журналы Комитета на утверждение императора, получал их обратно и объявлял царские резолюции. Управляющий делами также подписывал ежегодный отчет о деятельности Комитета министра, а председатель только посылал (или представлял) его императору. Эта практика не могла не раздражать председателей, которые сами хотели ставить под отчетом свою подпись¹⁷⁷. Таким образом, именно в лице главы канцелярии соединялась «власть секретаря и докладчика». К нему стекалась необходимая информация, которой он мог осознанно манипулировать, когда готовил проекты резолюций (в том числе и царских) и формулировал решения Комитета министров. Так, еще М. А. Корф признавался, что, будучи государственным секретарем, «беспрестанно без всякого зазрения совести и страха» пересочинял проекты указов и положений, вносимых министрами в Государственный совет, пользуясь тем, что министры могли не помнить всех тонкостей документа¹⁷⁸.

¹⁷⁴ *Трирогов В. Г.* (1834–1891) — чиновник МВД и видный специалист по крестьянскому хозяйству.

¹⁷⁵ *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 199. Л. 48. А. А. Половцов считал, что Куломзин метил в государственные секретари и поэтому даже отказывался от членства в Государственном совете, что ему предлагал еще в 1890 г. Н. Х. Бунге. — *Дневник государственного секретаря А. А. Половцова*. Т. II. С. 335. Запись 26 дек. 1890 г. См.: Там же. С. 75. Запись 21 янв. 1888 г.

¹⁷⁶ Справка о положении управляющего делами Комитета министров // РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 29. Л. 174.

¹⁷⁷ *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 192. Л. 6.

¹⁷⁸ *Корф М. А.* Дневник. С. 149.

А. Н. Куломзин так описывал то место, которое занимал управляющий делами в структуре Комитета министров: «Особенность этой должности заключалась в том, что управляющий назначался именным указом, причем ему предоставлено было право письменного всеподданнейшего доклада, выражавшегося в том, что не председатель, а управляющий посылал журналы заседания комитета государю, от него получал их обратно и объявлял министрам высочайшее повеление, по журналу состоявшееся. Вместе с тем он же отвечал за точность изложения сущности каждого дела. Таким образом, председатель не мог приказать управляющему не помещать какого-либо выраженного в заседании мнения или изменить его суть. Члены это знали, и этим обстоятельством обуславливалось их доверие управляющему делами, кроме, конечно, и личных его качеств. Только при этом условии мог и государь быть уверенным, что в самом заседании дается возможность членам свободно высказываться. Иначе председатель, особенно если он пользовался большим доверием государя, или мог зажимать членам рот, или мог распорядиться не давать места тому или другому мнению в журнале, и тогда до государя это мнение могло дойти только в виде протеста, что всегда неудобно и не всякий на это решится»¹⁷⁹.

В «Учреждении» Комитета министров не было прописано, кто представляет кандидатуру на должность управляющего делами. Н. Х. Бунге говорил в шутку, «что новый управляющий, как Лоэнгрин, прибывает с небес на лебеде»¹⁸⁰. Председатели, естественно, выражали недовольство таким положением вещей. И. Н. Дурново заявлял, «что он не потерпит такое приниженное положение председателя, что не он посылает журнал государю, не он из первых рук узнает о его воле, и не он объявляет повеления...»¹⁸¹. Он даже

¹⁷⁹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 8.

¹⁸⁰ Там же.

¹⁸¹ Там же. Л. 9. И. Н. Дурново откровенно пытался выжить А. Н. Куломзина, и это ему удалось в юбилейный для Комитета министров 1902 г., когда Куломзин был назначен членом Государственного совета. — Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 190.

заявил, что намеревается изменить это положение при составлении нового «Учреждения» Комитета министров на новое столетие. Куломзина это, видимо, не на шутку встревожило, он поспешил предупредить Николая II, и тот согласился с управляющим, заявив, что такое изменение будет «в ущерб мне»¹⁸². Впрочем, по замечанию самого же А. Н. Куломзина, И. Н. Дурново «скоро оказался довольно покладистым председателем, занимался лишь нанесением мелочных уколов моему самолюбию, но далее этого не шло»¹⁸³.

Фактическая бесконтрольность действий управляющего комитетской канцелярии предоставляла немало возможностей не только для влияния на ход дел, но и для злоупотреблений. Так, в 1831 г. управляющий делами комитета Ф. Ф. Гежелинский был обвинен в том, что он по нескольку раз докладывал дела в комитете, пользуясь тем, что министры нерегулярно посещали заседания, задерживал представления в канцелярии, подчищал царские резолюции¹⁸⁴. Злоупотребления Ф. Ф. Гежелинского послужили поводом к упорядочению деятельности канцелярии, но решительных преград повторению их в будущем поставлено не было. Выдающуюся роль в организации делопроизводства Комитета министров сыграл М. А. Корф, который управлял канцелярией в 1831–1834 гг.¹⁸⁵ Упоминая о своих заслугах, М. А. Корф, в частности, писал, что именно он «извлек» канцелярию Комитета министров и Государственного совета «из той моральной грязи, в которой обе валялись при прежних начальниках, и возвел ту и другую на невиданную у нас степень честности, правдивости и порядка»¹⁸⁶. Но и он лишь уповал на то, что «никогда не повторится нового Гежелинского». Власть управ-

¹⁸² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 9–10.

¹⁸³ РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 199. Л. 59.

¹⁸⁴ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 2. Ч. 1. С. 33. Суд над Ф. Ф. Гежелинским // Русская старина. 1898. № 4; Корф М. А. Записки. С. 10–28. См. также: Шепелев Л. Е. Чинный мир России... С. 65–67.

¹⁸⁵ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. С. 34, 36.

¹⁸⁶ Цит. по: Долгих Е. В. Указ. соч. С. 151.

ляющего делами, даже определенная законодательно, по мнению Корфа, была чрезвычайно велика: «1) управляющий делами есть начальник и хозяин канцелярии. Председатель по закону (подчеркнуто в тексте. — А. Р.) не имеет над нею никакого начальства, а члены устранены даже и от косвенного на нее влияния; 2) все дела вносятся в комитет через его посредство. Засим предоставляется ему возвращать министрам их представления, если он признает их не подлежащими рассмотрению комитета; 3) он подносит журналы комитета государю, что прежде делалось лично, теперь же совершается при докладных записках; 4) он соединяет в своем лице всю исполнительную власть по делам комитета, и ни одна бумага не выходит иначе как за его подписью»¹⁸⁷.

Управляющие делами на всем протяжении существования комитета ревниво охраняли свои прерогативы. И даже в 1905 г. при обсуждении реформы Совета министров А. Н. Куломзин продолжал отстаивать независимость канцелярии от председателя. Управляющему делами, по его мнению, должно принадлежать нераздельное право подготовки дел к докладу, собирание справок, наблюдение за составлением журналов и их исполнением. Вмешательство в эти дела председателя комитета, полагал А. Н. Куломзин, не соответствовало бы его назначению. Независимость управляющего делами от председателя обеспечивала большее доверие к нему со стороны членов комитета, так как он не был прямо связан с какой-либо ведомственной отраслью управления.

Естественно, для председателя было важно иметь в лице управляющего своего союзника. Управляющий делами мог оказывать председателю помощь в подготовке к предстоящим в комитете прениям. Накануне заседания председатель знакомился с докладами, подготовленными канцелярией, где специально для него подчеркивались существенные места, или в отдельной записке излага-

¹⁸⁷ Записка М. А. Корфа о Комитете министров в 1831–1834 гг. // Советские архивы. 1976. № 5. С. 62.

лась суть вопроса¹⁸⁸. «Всякий, кому известны пружины нашего бюрократического строя, — вспоминал А. Н. Куломзин, — знает, что обязанности управляющего делами каждой коллегии заключались в том, чтобы, сообразив обстоятельства каждого предстоящего к обсуждению дела и обняв всю совокупность содержащихся в деле вопросов, доложить председателю выдающиеся, подлежащие обсуждению кардинальные пункты, предугадать, по возможности, могущие встретиться возражения и указать наиболее правильные решения, к которым может прийти совещание»¹⁸⁹. Гр. П. Н. Игнатьеву, который возглавлял комитет в 1872–1879 гг., подавалась, например, краткая записка с канцелярскими замечаниями. Это иногда, по свидетельству А. Н. Куломзина, ставило председателя в смешное положение: «Граф Павел Николаевич Игнатьев, назначенный в председатели уже в преклонном возрасте, заставлял докладчика читать эти замечания, что вызывало иногда со стороны членов язвительные вопросы: “Чье это замечание?” — председатель отвечал, что это его замечание, а управляющий делами Каханов на ухо объяснял тому или другому члену <...> значение доложенных возражений, и надлежащий вопрос этим путем был разъясняем»¹⁹⁰. Конечно, при таком председателе нельзя было рассчитывать на какое-либо заключение, заседания нередко заканчивались без определенного решения, и канцелярии приходилось это делать самой, основываясь на собственном анализе проходивших прений. П. А. Валуев такие записки отменил, так как считал ниже своего достоинства интересоваться прохождением через комитет частных дел. М. Х. Рейтерн видел задачу председателя в том, чтобы направлять дела в нужное русло. По мнению его биографов, на этом посту проявились лучшие качества Рейтерна, и он был «идеальным председателем, что не мешало ему вести собственную линию и подчинять других собственному

¹⁸⁸ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 199. Л. 59–60.

¹⁸⁹ Там же. Д. 186. Л. 8.

¹⁹⁰ Там же. Д. 188. Л. 2–3, 64.

влиянию и авторитету»¹⁹¹. А. Н. Куломзин восторгался обаянием, недюжинным красноречием М. Х. Рейтерна, быстротой восприятия возражений оппонентов, его репликам в спорах и беспощадной логикой, с которой он разбивал все доводы своих противников¹⁹². В 1895 г. товарищ министра государственных имуществ А. А. Нарышкин сетовал на несовершенство делопроизводства Государственного совета и Комитета министров, где канцелярия слишком полновластна, а председатель только и заботится, как бы не было разногласий¹⁹³. Очевидно, это было общим правилом, хотя и негласным, в практике работы высших государственных учреждений.

Гораздо сложнее складывались взаимоотношения А. Н. Куломзина с И. Н. Дурново из-за противоречий по многим вопросам. А. Н. Куломзин отметил в мемуарах: «Должность управляющего делами Комитета министров сделалась при нем несравненно труднее, чем при его предшественниках. Как Рейтерн, так и Бунге внимательно вникали в редакцию журналов комитета, делали свои изменения и вообще защищали редакцию в случае возражения членов. И. Н. Дурново редко делал замечания, но зато управляющий делами никогда не мог рассчитывать на председателя, в особенности когда замечание делал сильный министр»¹⁹⁴. Свою роль он видел лишь в том, чтобы величественно возглавлять министерский синклит и «громко провозглашать на заседаниях составленные канцеляриею справки»¹⁹⁵. По-

¹⁹¹ Куломзин А. Н., Рейтерн-Нолькен В. Г. М. Х. Рейтерн. Биографический очерк. СПб., 1910. С. 56–67.

¹⁹² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 193. Л. 7.

¹⁹³ Дневник А. А. Киреева. Д. 12. Л. 19. Министр внутренних дел П. А. Валуев, хорошо знавший канцелярские порядки высших государственных учреждений, сам несколько месяцев в 1861 г. исполнявший обязанности управляющего Комитета министров, передавал распространенное мнение: «Члены Государственного совета ничто, председатель — кое-что, государственный секретарь — все». — Дневник П. А. Валуева. Т. 1. С. 356–357.

¹⁹⁴ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 3.

¹⁹⁵ В комитетской канцелярии к И. Н. Дурново отнеслись, мягко говоря, скептически, несмотря на его старания завоевать уважение ее чи-

сле доклада канцелярии, вспоминал А. Н. Куломзин, оставалось сомнение, что председатель усвоил себе суть дела, поэтому приходилось подчеркивать в министерском представлении те места, на которые И. Н. Дурново должен был обратить особое внимание, а на полях ему предлагались специальные разъяснения и комментарии. Таким образом, А. Н. Куломзину все же удавалось влиять как на позицию самого И. Н. Дурново, так и провоцировать оппозицию председателю со стороны членов комитета¹⁹⁶.

Управляющий делами не принимал участия в прениях, но всегда мог найти возможность повлиять на ход обсуждения в Комитете. Имелся целый ряд практических приемов, установившихся еще в первой половине XIX в. и продолжавших существовать вплоть до упразднения комитета, которые делали, по выражению М. А. Корфа, власть управляющих почти беспредельной: «Назначение дел к слушанию в той или иной очереди, доклад их при таких-то или других членах, в том или ином порядке, предварение министров, образ изложения или словесного объяснения дел, наведение или пропуск справок из прежних производств, большие или меньшие убеждения при докладе, направление самих суждений вставочными обстоятельствами или указаниями на такие подробности, которые недоступны членам, изложение журнальных статей и самих резолюций более или менее сильно, в том или ином духе — все это вместе со множеством мелких сокровенных пружин в руках управляющего и притом почти безотчетно...»¹⁹⁷

Управляющий делами М. С. Каханов, который имел, по словам А. А. Половцова, привычку вести в Комитете министров дела так, чтобы никто не обиделся, будучи приятен всякому властью имущему¹⁹⁸, систематически предпринимал следующее: «Избирал кого-либо из более

новников, и, как вспоминал Н. Н. Покровский, на него смотрели с нескрываемой антипатией — «слишком велика была разница» его с Бунге. — Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 189.

¹⁹⁶ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 199. Л. 59–61.

¹⁹⁷ Записка М. А. Корфа о Комитете министров... С. 62.

¹⁹⁸ Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 15. Л. 201.

умных членов, обыкновенно А. А. Абазу, и ему во время заседания нашептывал аргументы в пользу правильного решения или же изредка, под видом справки, докладывал в комитет обстоятельства, долженствовавшие привести к их решению»¹⁹⁹. Управляющий делами, с ведома или без ведома председателя, мог посылать одного из начальников отделения канцелярии к тому из членов, от которого можно было ожидать поддержки.

Примеры такого воздействия на решение дел в Комитете можно отыскать в воспоминаниях А. Н. Куломзина. «Поэтому теперь приобретал особенное значение введенный мною порядок, — вспоминал он, — согласно которому к делам, имеющим принципиальное значение, прилагалась печатная из законов справка. В нее помещались подходящий, не приведенный в представлении министра закон или ранее бывшие по подобному делу суждения комитета и Государственного совета. Тот или другой член комитета поднимал вопрос, на который указывала справка, прения таким образом завязывались. Когда этого требовали обстоятельства, я посылал надлежащего начальника отделения на дом к тому из членов комитета, от которого можно было ожидать поддержки выработанному мнению для ближайшего доклада тонкостей дела»²⁰⁰. Таковые из членов комитета всегда находились, часто это был, по свидетельству того же А. Н. Куломзина, главноуправляющий кодификационным отделом Государственного совета, а затем председатель Департамента законов Э. В. Фриш — «всегдашний упорный, ничем не стеснявшийся защитник законности»²⁰¹. При рассмотрении комитетом в 1870-х гг. железнодорожных уставов А. Н. Куломзин вошел в соглашение с председателем Департамента государственной экономии Государственного совета К. В. Чевкиным, которому доставлялись канцелярские замечания, а он, в свою очередь, должен был озвучивать их в комитете. «В этих делах Чевкин был неоценим, — вспоминал А. Н. Куломзин, — он с адским тер-

¹⁹⁹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 65.

²⁰⁰ РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 199. Л. 60–61.

²⁰¹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 3.

пением отстаивал каждое выражение, каждое слово и уступал только в крайности»²⁰². Недаром П. А. Валуев говорил о К. В. Чевкине, что «это воплощенная задвижка»²⁰³. Известно также, что и в Государственном совете, возглавив Департамент государственной экономии, К. В. Чевкин, сам в прошлом глава ведомства путей сообщения, избегал приглашать на обсуждение министров, а их отзывы иронично именовал «литературой». В Государственном совете, полагал он, «министры обыкновенно поддерживали своего собрата, из принципа и в надежде при случае воспользоваться и для себя подобною же поддержкою»²⁰⁴. А. Н. Куломзин также предварительно докладывал дела и некоторым другим членам (М. Н. Островскому и К. П. Победоносцеву)²⁰⁵.

Иногда затянувшиеся прения приводили к тому, что члены комитета, утомленные длительным заседанием, соглашались на компромисс и предоставляли канцелярии право составить такое заключение, которое в конечном счете ничего бы не решало²⁰⁶. Военный министр Д. А. Милютин, описывая в дневнике прения по вопросу о порядке заготовления провианта, отмечал, что из-за позднего времени «решено было составить журнал в смысле большинства, к которому я охотно присоединился, с тем, однако же, что сам председатель (П. Н. Игнатьев. — А. Р.) и Грейг предоставили себе, смотря по тому, как будет редактировано мнение большинства, согласиться с ним или высказать в журнале свои отдельные мнения»²⁰⁷. Вопрос о том, как будут изложены в журнале мнения сторон, имел принципиальное значение.

Управляющий всегда мог задержать дело, сославшись на то, что оно требует дополнительных справок и разъяс-

²⁰² Там же. Д. 192. Л. 22. См. также: *Шепелев Л. Е.* Акционерные компании в России. С. 109–110.

²⁰³ Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 287.

²⁰⁴ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 653–654.

²⁰⁵ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 287.

²⁰⁶ *Милютин Д. А.* Дневник. Т. 2. С. 27. См. также: Записка М. А. Корфа о Комитете министров... С. 61.

²⁰⁷ *Милютин Д. А.* Дневник. Т. 1. С. 19.

нений министров. Э. В. Фриш заметил по этому поводу: «Вот внесет какой-нибудь министр в комитет ребенка для крещения; казалось бы, ребенок чистенький, гладенький, аккуратный, розовый — все, кажется, благополучно — остается только дать ему наименование и выпустить на свет Божий, как вдруг рассылается небольшая справочка, иногда короче утиного носа. Оказывается, не только ребенок вовсе нечистенький и неаккуратный, а он оказывается или совсем уродом, или крестить его нельзя и жизне-способности в нем нет, или же это давно рожденный и уже успевший быть похороненным трупиком, и в том и другом случае надо его возвратить обратно туда, откуда он принесен, и все это ясно как Божий день, и министр не находит возражений и не решается защищать свое творение»²⁰⁸. Существовала масса предлогов, по которым дело могло быть отложено, чаще всего ссылались на неполноту подготовленных бумаг, отсутствие каких-либо нужных сведений, заключения важного лица, экспертной оценки специалиста или вообще требовалось подождать приезда в Петербург осведомленного о положении дела на месте губернатора или генерал-губернатора. Пока суть да дело, или министр, внесший проект, сменится, или статистические сведения устареют, или вообще выяснится, что этот вопрос и решать-то не надо было в связи с изменившимися обстоятельствами. Как вспоминал чиновник Государственной канцелярии М. П. Веселовский: «Новое лицо представит соображения, идущие вразрез с мнением его предшественника. Является новый взгляд на дело, вызывающий обсуждение его с иной точки зрения. Проект препровождается к новому министру, который его искалечит до неузнаваемости или просто похоронит»²⁰⁹.

Важную роль играл управляющий и при рассмотрении в комитете губернаторских отчетов. Отчеты подавались через I Отделение СЕИВК, царь рассматривал их, делал пометы (иногда была просто отчеркнута та или иная фраза

²⁰⁸ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 195. Л. 87.

²⁰⁹ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 504.

или стояла на полях «парафа») и налагал резолюции. После чего они направлялись в комитет. В комитете докладывались царские пометы, составлялся краткий журнал о рассмотрении отчета, а извлечения из него направлялись в соответствующие ведомства и губернаторам²¹⁰. Если в отчете император только отчеркивал то или иное место, об этом сообщалось соответствующему губернатору лишь для сведения, как об обратившем монаршее внимание. Комитет обязан был следить за своевременностью поступлений объяснений министров или губернаторов по поводу царских замечаний. Если ответы задерживались, то об этом докладывали царю, что становилось причиной довольно резких резолюций.

Такое положение могло существенно меняться на практике. Отступления от законодательного порядка в свое время удивили государственного секретаря Е. А. Перетца: «Оказывается, что и управляющий делами Комитета министров представляет государю интимные работы. Все губернаторские отчеты отсылаются к нему для предварительного прочтения, причем он обязан отмечать те места, которые заслуживают внимания»²¹¹. В мемуарах Куломзина имеется интересное свидетельство о порядке рассмотрения губернаторских отчетов в комитете: «Представления местных властей мало получают хода и на них не обращается внимание. В этом отношении весьма важную <...> роль должны бы играть всеподданнейшие отчеты губернаторов. Между тем эти отчеты проходят совершенно бесследно, их никто не читает. Для государя отмечает статс-секретарь Корнилов более интересные места, затем отчеты поступают в Комитет министров, где эти места считаются обратившими на себя внимание государя и докладываются комитету; но это делается рутинным способом в начале заседания, как водевиль, например, в театре дают для съезда; никто решительно этого не слушает, а если кто слушает, то для

²¹⁰ Дятлова Н. П. Отчеты губернаторов как исторический источник // Проблемы архивоведения и источниковедения. Л., 1964. С. 235.

²¹¹ Дневник Е. А. Перетца, государственного секретаря (1880–1883). М.; Л., 1927. С. 107.

того, чтобы пропустить мимо ушей»²¹². По порядку, заведенному уже А. Н. Куломзиным, ежегодно по годовой серии отчетов управляющий делами составлял обзор резолюций царя и объяснений министров по ним. Царские резолюции делили на две основные группы: высочайшие вопросы и высочайшие повеления и отметки. Какого-либо юридического обоснования эта практика не имела, но она установилась уже с 1861 г.²¹³ Обзору предпосылалось введение, в котором управляющий анализировал положение в губерниях и предлагал меры к разрешению проблем²¹⁴. Начиная с отчетов 1883 г., Куломзин помещал в обзорах краткие сведения «по некоторым выдающимся явлениям народной жизни». По наиболее важным вопросам прилагались иногда весьма обширные доклады. Кроме того, управляющий делами следил за своевременным поступлением объяснений по царским резолюциям²¹⁵. В некрологе А. Н. Куломзина бывший член Государственного совета от Таврического земства С. С. Крым особо отмечал, что, будучи долгое время управляющим делами Комитета министров, именно Куломзин докладывал императору всеподданнейшие отчеты губернаторов, «ввиду чего все начинания местных учреждений, в особенности в области народного образования, прошли через его руки. Все высочайшие отметки по народному образованию были изданы Куломзиным в хронологическом порядке в особой брошюре, а какую службу сослужила эта книжечка в борьбе земства с обскурантизмом губернских помпадуров, знает хорошо всякий местный общественный деятель»²¹⁶.

²¹² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 13. См. также: Шепелев Л. Е. Некоторые проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX — начала XX в. С. 43.

²¹³ Минаков А. С. Всеподданнейшие отчеты губернаторов как источник по изучению взаимоотношений центральной и местной власти России второй половины XIX — начала XX века // Отечественная история. 2005. № 3. С. 172.

²¹⁴ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 199. Л. 51–52.

²¹⁵ Там же. Д. 188. Л. 7–8.

²¹⁶ Крым С. С. А. Н. Куломзин (некролог) // Руль. Берлин, 1923. 3 окт.

Рассмотренные законодательно определенные пределы власти управляющих делами, а также практические приемы их влияния на деятельность комитета позволяют согласиться с той оценкой, которую дал себе А. Н. Куломзин, прослуживший в канцелярии этого учреждения более тридцати лет: «Как управляющий делами Комитета министров я был нужен министрам; опасаясь со стороны лица, занимающего это место, в своей сфере, несомненно, влиятельного, каких-либо подвохов и неприятностей, министры редко решались интриговать против управляющего; еще труднее было спихнуть его, если он не желает уходить. Председатель может это сделать, но также и потерпеть неудачу»²¹⁷.

Комитетская канцелярия представляла собой сложный механизм с большим количеством операций над документами²¹⁸. В Зимнем дворце, где комитет размещался до 1880-х гг., было тесно, поэтому чиновники предпочитали работать большей частью дома, а в канцелярии «происходили лишь объяснения и давалась работам окончательная форма»²¹⁹. С переездом в более просторные помещения Мариинского дворца ситуация, очевидно, принципиально не изменилась, и домашние занятия чиновников оставались распространенной практикой канцелярской жизни.

Основные принципы работы канцелярии и требования к документации содержались в «Учреждении» комитета. Согласно ему, министерские представления должны были содержать краткое изложение обстоятельств дела, необходимые справки из законов, соображения самого министра и его заключение. Если дело затрагивало интересы нескольких ведомств, то министр обязан был получить их отзывы.

²¹⁷ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 213. Л. 63.

²¹⁸ К середине XIX в. насчитывалось 54 делопроизводственные операции при рассмотрении дела в Губернском правлении, 34 — в департаменте министерства, 36 — в Комитете министров. — Руководство к изучению форм и порядка делопроизводства. СПб., 1848. См. также: Митяев К. Г. История и организация делопроизводства в СССР. М., 1959. С. 74.

²¹⁹ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 646.

В тех случаях, когда по вносимому вопросу предполагался указ, министр должен был представить его проект. По поступлении представлений в комитет управляющий делами распределял их по отделениям канцелярии. На помощнике управляющего лежала ответственность за аккуратное ведение дел в канцелярии, за соответствие Капитулу орде- нов по наградам подаваемых к подписи императору указов, сверка черновых журналов с чистовым вариантом. На нем фактически, как вспоминал А. Н. Куломзин, лежали забо- ты по непосредственной организации работы канцелярии. Кроме того, наряду с управляющим помощник обязан был читать дела по всем отделениям канцелярии и участвовать в предварительном совещании старших чинов канцелярии перед докладом дел председателю. Обычно помощники на- значались из наиболее опытных начальников отделений и заменяли управляющего в случае его отсутствия.

Для подготовки наиболее важных или спешных дел при-влекались силы сразу нескольких отделений. С 1892 г. на первое отделение канцелярии было возложено делопроиз- водство по Комитету Сибирской железной дороги. Во вто- ром отделении была сосредоточена подготовительная работа по утверждению и изменению уставов акционер- ных обществ, об участии иностранных капиталов. В тре- тьем — концессионные дела, а также вообще касающиеся казенных имуществ (леса, нефть горные дела и т. д.). В чет- вертом — преимущественно политические и администра- тивные дела, выходящие за пределы власти отдельного министра. Здесь же готовились документы по введению положения об усиленной и чрезвычайной охране, а так- же военного положения. Сюда же были отнесены мелкие вопросы, связанные с майоратами, опеками, усиленными пенсиями и пособиями, изъятием из обращения «вредных книг», рассмотрение высочайших резолюций на разного рода отчетах и т. д.²²⁰

При подготовке дел в отделениях собирались необхо- димые справки из законов и дополнительные сведения. Куломзиным был заведен порядок, при котором до засе-

²²⁰ Менделеев П. П. Указ. соч. Л. 6–7.

дания все дела в печатных экземплярах были заранее рассылаемы членам комитета. Чиновники канцелярии были составителями «тех многочисленных, нередко научных записок, которые, под скромным названием справок, по принятому мною порядку, — вспоминал он, — подготовлялось направление того или другого предположения»²²¹. Иногда эти справки достигали размера целых томов, которые могли издаваться в виде книг для служебного пользования. Порой возникали и экстраординарные поручения в виде того, о котором вспоминал Н. Н. Покровский. А. Н. Куломзин поручил ему подготовить на английском языке книгу *Statesman's Handbook for Russia*, которую управляющий делами задумал поднести молодой императрице Александре Федоровне. Работа потребовала двухлетнего труда, в ее редактировании помимо А. Н. Куломзина оказались задействованы Н. Х. Бунге и К. П. Победоносцев. Огромная подготовительная работа была возложена на канцелярию в связи с подготовкой издания трудов по истории Комитета министров, посвященных его столетнему юбилею.

По мере готовности начальники отделений докладывали дела в комитете. В особо важных случаях докладывал управляющий канцелярией. Так как обсуждаемые дела были заранее известны членам комитета, начальник отделения зачитывал только их заголовки. Если возражений не следовало, то соглашались с проектом решения министра, внесшего данное дело. Если же возникали прения, то начальник отделения записывал их и по ходу обсуждения давал необходимые пояснения. При обсуждении некоторых дел особой важности канцелярские чиновники могли удаляться с заседания, а журнал составлял сам управляющий делами. По окончании заседания начальники отделений готовили статьи журнала, которые просматривал управляющий и его помощник. Особыми директивами по составлению журналов чиновники стеснены не были и руковод-

²²¹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 9. Как свидетельствует опыт Государственной канцелярии, справки составлялись при помощи ножниц и клея: на лист бумаги наклеивали статьи, вырезанные из Свода законов или Собрания узаконений. — Гурко В. И. Указ. соч. С. 111.

ствовались лишь общими принципами. Видимо, редкими были и указания управляющего о том, как писать журналы. Журналы и мемории²²², а также значительный комплекс подготовительных к ним документов должны были дать краткое представление о сути вопроса, его предыстории, юридической обоснованности, сравнительный анализ европейского и российского права, мотивировки заинтересованных ведомств и прочее.

Журналы комитета составлялись в двух формах: особые и общие. Как правило, в журналах сообщалось о присутствующих и отсутствующих (и по какой причине) членах комитета. Изложение министерского представления излагалось в левой части листа, а справа записывались суждения комитета. В конце помещалось заключение комитета, в случае разногласий — мнение большинства и меньшинства (с указанием фамилий), а также особые мнения. Отступление от формуляра чаще всего допускалось для особых журналов. К журналам следовали обширные приложения, в которых содержались все подготовительные документы. Зачастую именно они представляют наибольший интерес для историков. Канцелярия имела свой архив, в котором была предусмотрена эффективная система поиска документов не только по номеру и дате журнала («опись»), но также по ежегодному предметному указателю («алфавиту»).

В 1831 г. было определено, что особые журналы составляются: 1) по делам обширным, для которых назначаются отдельные заседания; 2) по важным делам, которые тре-

²²² Мемория представляла собой краткое изложение обсуждения, проходившего в Государственном совете или Комитете министров, представляемое на утверждение императора. В начальный период деятельности Комитета министров существовала практика представления государю подробных и кратких меморий, составленных из журналов, а особые журналы подавались в оригинале с приложением кратких выписок. — «Всякий министр привозил дела с собою». Записка Ф. Ф. Гежельинского о деятельности Комитета министров. 1826 г. // Исторический архив. 2002. № 3. С. 189–190. Практика подач императору кратких меморий вместо журналов сохранилась в делопроизводстве Государственного совета.

буют подробного изложения; 3) по делам, разрешение по которым необходимо испросить немедленно; 4) по представлениям о награждении чиновников. Кроме перечисленных случаев особые журналы раз в месяц составлялись: а) по представлениям о назначении пенсий и единовременных пособий; б) по делам о раскольниках. Эти правила действовали почти без изменений и все последующие годы. Таким образом, особые журналы составлялись по наиболее важным и срочным делам или по тем, которые, вследствие их обширности, обсуждались на нескольких заседаниях. Кроме того, в особые журналы вносились мало-важные дела, однородные по своему характеру, которые представлялись не отдельными записками, а ежемесячными ведомостями. Особые журналы могли составляться и в тех случаях, когда хотели придать делу дополнительную секретность. «В принципе, особые журналы должны были быть сравнительно редким исключением. Но А. Н. Куломзин, — пояснил Н. Н. Покровский, — любил обращать всякое мало-мальски сложное дело в особый журнал»²²³. Иногда сведения, изложенные в особых журналах, публиковались в прессе, как это было при обсуждении в комитете мер по исполнению указа 12 декабря 1904 г.

Вообще же вся деятельность Комитета министров была покрыта тайной для общественных сфер. Бюрократия ревностно следила за соблюдением режима секретности в деятельности высших государственных учреждений²²⁴. А. Н. Куломзин вспоминал, что переписка начальников отделений канцелярии находилась под особым надзором политической полиции²²⁵. Так, при рассмотрении в Комитете министров мер против «беспорядков в высших учебных заведениях» в 1884 г. был подготовлен проект резолюции с грифом «совершенно секретно». Резолюция ввиду ее боль-

²²³ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 183.

²²⁴ Так, председатель Государственного совета и Комитета министров кн. П. П. Гагарин недоумевал, как можно писать в официальной прессе о законопроектах, находящихся еще в процессе обсуждения. — Чернуха В. Г. Правительственная политика в отношении печати. С. 91.

²²⁵ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 10.

шого объема была напечатана в ограниченном количестве экземпляров, и корректуру держали не в типографии, как обычно, а в самой канцелярии Комитета министров²²⁶.

Однако утечка информации все же случалась. Так, в 1860 г. журнал Комитета министров был опубликован в приложении к «Колоколу» газете «Под суд»²²⁷. В комитете было организовано специальное расследование, которое установило, что копия журнала была изготовлена чиновником канцелярии А. И. Станкевичем, но каким образом она попала за границу, так и осталось неизвестно²²⁸. За начальниками отделений канцелярии Комитета министров был установлен негласный надзор политической полиции, которая имела право следить за их личной перепиской²²⁹. Между тем информация, сообщаемая в 1871 г. «Московскими ведомостями» о комитетских делах, отличалась большой точностью и подробностью, свидетельствовавшей, «что редакция, может быть, пользуется документами комитета, а именно, еженедельными печатаемыми реестрами о назначенных к слушанию делах»²³⁰. В 1879 г. сведения о заседаниях комитета появились в газете «Голос», и по этому поводу управляющий делами М. С. Каханов, защищая, очевидно, своих чиновников, утверждал, что «секрет перестает быть секретом только после отправки бумаг членам комитета»²³¹. П. А. Валуев

²²⁶ Письмо А. Н. Куломзина К. П. Победоносцеву. 11 февр. 1884 г. // Победоносцев К. П. Тайный правитель России. К. П. Победоносцев и его корреспонденты. М., 2001. С. 158.

²²⁷ Под суд. 15 сент. 1860 г. № 9 // Колокол. М., 1964. Вып. X. С. 79–86.

²²⁸ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2846. Л. 424–425; Д. 2939. Л. 37–39; ОР РНБ. Ф. 379. Д. 819. Л. 3, 5; *Середонин С. М.* Указ. соч. Т. 3. Ч. 1. С. 109–112; Ф. П. Корнилов — П. А. Шувалову, март 1871 г. // ОР РНБ. Ф. 379. Д. 289. Л. 1–3.

²²⁹ *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 192. Л. 10.

²³⁰ Письмо М. С. Каханова П. А. Валуеву. 13 марта 1880 г. // РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 551. Л. 3-а, 7–8.

²³¹ *Валуев П. А.* Указ. соч. С. 79. Двумя годами спустя К. П. Победоносцев в передаче информации обвинял чиновников Государственной канцелярии, однако Е. А. Перетц решительно отвел все эти обвинения

подозревал в разглашении суждений Комитета министров Государственный контроль, но дело было прекращено за недостатком улик²³². Н. Н. Покровский сообщил также об инциденте с пропажей одного экземпляра секретного отчета варшавского генерал-губернатора кн. А. К. Имеретинского, который затем был переведен на польский язык и опубликован в Лондоне. Но и в этом случае управляющий делами А. Н. Куломзин встал на защиту своих сотрудников, а все подозрения обратил на самих членов Комитета министров. Впрочем, министр внутренних дел И. Л. Горемыкин отнесся к этому с философской рассудительностью, заявив, что раз документ напечатан, то секрета уже нет, и можно всегда ожидать его появления в печати²³³. Существовало даже подозрение, что сами министры не строго хранят государственную тайну, вольно или невольно способствуя утечке информации. Поэтому нередко предпочитали собирать узкий круг приближенных и особо доверенных людей, а не всех министров. А. А. Половцов описывает случай, когда государь собрал у себя совещание и взял с участников слово не передавать кому-либо того, что будет сказано. При этом Александр II добавил, что при его отце, «покуда собирался Совет министров, невозможно было сохранить никакой тайны, и только с того времени, когда стали собирать лишь несколько лиц специально избранных, сделалось возможным сохранять тайну»²³⁴.

Общие журналы составлялись по рядовым делам. В декабре 1895 г. в целях достижения «большого упрощения

и заявил, что этим грешат сами члены Государственного совета (не исключая министров). — Дневник Е. А. Перетца... С. 115.

²³² РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5667. Л. 10.

²³³ Несмотря на предпринятые меры по усилению секретности, история повторилась со следующим отчетом варшавского генерал-губернатора. На этот раз злоумышленник был найден — им оказался чиновник для письма в комитетской канцелярии. Выяснилось, что помимо отчетов он за небольшое вознаграждение сообщал об «интересных» делах, связанных с акционерными уставами. — Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 207–208.

²³⁴ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 315. Запись 19 апр. 1885 г.

формы и наглядности журналов» была изменена структура общих журналов, в них стали помещать дела «в возможно сокращенном и сжатом изложении»²³⁵. Такая мера представляла собой один из способов улучшения делопроизводства и усиления эффективности работы канцелярии, что было необходимо при сохранявшейся практике активного вмешательства государства в различные сферы социально-экономической и политической жизни страны. Также имелось в виду избавить царя от чтения многочисленных дел, «особой важности не имеющих».

Как в особых, так и в общих журналах ход обсуждения излагался кратко и обобщенно. Суждения членов комитета подвергались редактированию и обычно сводились канцелярией к двум: большинства и меньшинства. Куломзин считал, что излагать подробно прения нет необходимости, чтобы «не поставить государя в затруднительное положение разбирать резкие препирательства», и всячески препятствовал членам, когда они требовали «воспроизведения своих слов в журнале»²³⁶. Подобная практика, существовавшая и в других высших учреждениях, видимо, была вызвана нежеланием русских царей обременять себя колебанием между многочисленными точками зрения. М. П. Веселовский вспоминал о порядках, которых старались придерживаться в Государственном совете: «Разногласия старались всячески избегать. Журнал с разногласием, внесенный в Общее собрание, возбуждал бóльшую часть и там разномыслие, и, таким образом, в подобном случае приходилось представлять на разрешение государя различные мнения по законодательному вопросу, иногда весьма сложному. При этом верховной власти предстоял затруднительный выбор между мнениями, из коих каждое имело за себя более или менее веские доводы, и само собою разумеется, что приносимому при таких условиях окончательному законодательному утверждению был присущ элемент случайности. Кроме того, вообще проект закона, вырабатываемый под влиянием разных мнений, не мог от-

²³⁵ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 9.

²³⁶ Там же. Л. 47.

личаться такою цельностью и строгостью, как работа, производимая при полном единомыслии»²³⁷. Столкнувшись с разногласиями, император мог продолжить обсуждение, передав дело в особое совещание из специально приглашенных членов. Нередки были случаи, что сам монарх принимал участие в таких заседаниях. Вместе с тем отсутствие обсуждения также было нежелательным. Иначе император мог заподозрить своих министров или членов Государственного совета в формальном отношении к делу. М. А. Корф заметил, как радовался гр. А. Ф. Орлов прениям в Государственном совете даже по мелочам, что создавало впечатление серьезных рассуждений. Если бы Совет принял какое-то важное дело безмолвно, то император, по его словам, мог бы подумать: «Que le Conseil le bonde»²³⁸. Не возражать было нельзя, это было требованием хорошего тона в бюрократических кругах, хотя, по свидетельству Н. Х. Бунге, возражения не всегда носили характер широкого государственного взгляда²³⁹.

При всей схожести делопроизводства Комитета министров и Государственного совета существовали и отличия, которые не могли ускользнуть от внимательного наблюдателя. Так, перейдя из канцелярии Комитета министров в Государственную канцелярию, Н. Н. Покровский имел возможность сравнить журналы этих двух высших государственных учреждений. «Самые журналы Департаментов Государственного совета носили существенно иной характер, что в Комитете министров. Там рассматривались дела высшего управления, и журналы не являлись в большинстве случаев источником толкования законов и, редко получая распространение, имели, если можно так выразиться, характер драматический: речь каждого говорившего по мало-мальски серьезному делу приводилась от его лица. К этому побуждало и то обстоятельство, что журналы комитета поступали непосредственно к государю и каждому

²³⁷ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 657.

²³⁸ «Что Совет — пустое место» (фр.). — Корф М. А. Дневник. С. 225.

²³⁹ Шепелев Л. Е. Чиновный мир России... С. 53.

говорившему было желательно обратить на свою речь высочайшее внимание»²⁴⁰.

По общему правилу, принятому также и в Комитете министров, мнение, которое разделял председатель (большинства или меньшинства — безразлично), помещалось всегда на втором месте, начинаясь сакраментальной фразой: «А председатель и согласные с ним столько-то особ полагали». Побудительная к тому причина заключалась, надо полагать, в том, что последнее прочитанное мнение производит наибольшее впечатление. «Первая часть журнала, — вспоминал Покровский, — где помещалось краткое изложение министерского представления, называлась почему-то колбасой: ее писали даже заранее более молодые члены канцелярии. Затем шли общие суждения и, наконец, замечания по отдельным статьям законопроекта; в конце журнала было заключение, т. е. переделанный департаментом законопроект. Так как дела Государственного совета были часто очень сложные, то никаких сроков для составления журналов, как это было в Комитете министров, не назначалось вовсе. Крупные журналы, иногда в 200 и более печатных страниц *in folio* писались и отделялись месяцами. Но в общем с мелкими законопроектами работы было так много, что ощущалась такая же страда, как в комитете»²⁴¹.

Составление журналов было возведено в ранг особого бюрократического искусства, требовавшего от канцелярских чиновников хорошего знания дела. Журналы составлялись на основе черновых протокольных записей, которые вели в ходе заседания начальники отделений канцелярии. Покровский отмечал, что первоначальная редакция журнала и все замечания к нему министров составляли тот главный материал, на основе которого и изготавливался чистовой вариант²⁴². Принципы, которыми руководствовались чиновники канцелярии, до некоторой

²⁴⁰ Покровский Н. Н. Воспоминания о Государственном совете и его канцелярии в начале 1900-х гг. // РГАЛИ. Ф. 120. Оп. Д. 38. Л. 1.

²⁴¹ Там же. Л. 1.

²⁴² Падение царского режима. Т. 5. М.; Л., 1926. С. 345.

степени проясняются высказыванием А. Н. Куломзина: «Ничего не было труднее искусства писать разногласия. Нужно, чтобы лица, принадлежащие к одному мнению, исходили во взглядах своих на дело совершенно с других точек зрения, чем их оппоненты; не должно быть повторов, не должно быть опровержений одних другими»²⁴³. Об этом же свидетельствуют и его сотрудники. «Это было поистине мученье: журналы комитета — это были не протоколы, от нас требовалось творчество — надо было в уста каждого говорившего ввести не только то, что он говорил, но и то, что он мог сказать, и притом в наиболее изящной форме. А так как разные министры говорили вещи, нередко совершенно противоположные, то писавшим журналы приходилось проникаться в одинаковой степени самыми различными точками зрения на один и тот же предмет. Легко понять, насколько трудна была эта задача. Это было своего рода умственное деторождение и высшая школа софистического искусства, в котором доходили до своего рода спорта»²⁴⁴.

Подтверждение этому можно найти и в воспоминаниях другого комитетского чиновника, П. П. Менделеева: «Писать следовало сжато и коротко, так как журналы шли на прочтение и утверждение государя. А как известно, краткое изложение куда труднее пространного. Если по делу произошло разногласие, каждое мнение должно быть по возможности с одинаковою убедительностью обосновано. Мало того, требовалось, чтобы по длине изложения они друг от друга не отличались. На самом деле далеко не всегда воспроизводилось именно то, что говорилось членами комитета на заседании. Очень часто начальник отделения вынужден был замалчивать сказанное и вставлять в уста выступавших то, что следовало бы им сказать в пользу поддерживаемого им взгляда. Чем удачнее была такая импровизация, тем более министры были нам благодарны»²⁴⁵.

²⁴³ Письмо А. Н. Куломзина Э. Ю. Нольде. 11 марта 1905 г. // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 2919. С. 7.

²⁴⁴ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 183.

²⁴⁵ Менделеев П. П. Указ. соч. Л. 9.

Бывали случаи, когда канцелярские чиновники подносили на подпись членам комитета журналы с чистыми листами, заявляя, что того требует спешность²⁴⁶. Однажды главноуправляющий II Отделением СЕИВК кн. С. Н. Урусов, увидев чистые листы, поданные ему для подписи, удивленно спросил: «А это что такое?» На что канцелярский чиновник, не смутившись, ответил, что иначе журнал не будет подготовлен к сроку его отправки императору. Гарантией добросовестности служила порядочность управляющего делами. Тогда С. Н. Урусов решил любопытствовать, а случались ли оплошности? Чиновник припомнил, что в царствование Николая Павловича управляющий делами Ф. Ф. Гежелинский был «отдан под красную шапку», что означало разжалование в солдаты. С. Н. Урусов подписал, прибавив при этом: «За правду страдаю не я»²⁴⁷. Управляющий Морским министерством И. А. Шестаков жаловался, что его «намеренно стирают в журналах комитета»²⁴⁸. Иногда по заседаниям Комитета министров вообще не составлялось журнала или запрещалось фиксировать мнение того или иного его члена²⁴⁹. А. Н. Куломзин приводит в воспоминаниях следующий анекдотический факт, который, впрочем, имел место и составлял одну из маленьких тайн имперских канцелярий. Однажды один из членов Государственного совета обратился к государственному секретарю Н. И. Бахтину²⁵⁰ с претензией, что в журнале его мнение выражено не совсем точно. На что Н. И. Бахтин, не смущаясь, ответил: «Должность государственного секретаря, Ваше превосходительство, весьма трудная, вот видите, нужно, чтобы

²⁴⁶ Резолюции по важным делам в проектах рассылалась членам Комитета на дом. — *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 193. Л. 40.

²⁴⁷ Там же.

²⁴⁸ Дневник И. А. Шестакова. Д. 13. Л. 4.

²⁴⁹ Но управляющие делами для себя фиксировали, что говорили члены комитета. Следы таких описаний заседаний можно найти или в личных архивах, или в источниках личного происхождения (воспоминаниях, дневниках и письмах).

²⁵⁰ Н. И. Бахтин возглавлял канцелярию Комитета министров в 1834–1843 гг.

было изложено в журнале все, что было говорено, и чтобы это было умно»²⁵¹.

Управляющий делами имел в этом отношении почти бесконтрольное поле деятельности, озабоченный только тем, чтобы члены не заметили в журнале подвоха. Члены комитета могли вносить в журнал свои особые мнения, но решались они на это сравнительно редко. А. Н. Куломзин описал подобный случай, когда в комитете по поводу устава одной акционерной компании, в составе которой оказалось пять чиновников Министерства финансов, возникли разногласия, и председатель П. П. Гагарин потребовал не утверждать эту компанию. Однако большинство членов комитета не согласилось с председателем, и он остался в одиночестве. По этому поводу А. Н. Куломзин вынужден был констатировать, что в комитете «рука руку моет». Тогда решили бороться канцелярскими средствами. А. Н. Куломзин, которому пришлось записывать оба мнения, постарался в журнале позицию П. П. Гагарина по возможности усилить, но Александр II все равно согласился с большинством²⁵².

Вероятно, существовала и негласная практика включения в журнал дел, вовсе не рассмотренных на заседаниях комитета. А. Н. Куломзин вспоминает такой случай, когда в комитет в 1899 г. поступил устав старообрядческого общества. Председатель комитета И. Н. Дурново «из вражды» к внесшему устав министру внутренних дел И. Л. Горемыкину потребовал от канцелярии внести устав в текущий журнал без предъявления комитету. Однако помощник управляющего делами А. П. Брянчанинов, замещавший в это время А. Н. Куломзина, решительно воспротивился, чем вызвал недовольство председателя, но дело было все-таки представлено членам комитета²⁵³.

«Учреждение» Комитета определяло срок составления журнала в одну неделю и не позднее 10 дней. Обычным был порядок, когда управляющему делами доклады делались

²⁵¹ РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 192. Л. 5–6.

²⁵² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 24.

²⁵³ Там же. Д. 203. Л. 95.

по четвергам, а председателю Комитета министров — по пятницам. Резолюции доставлялись управляющему делами в среду утром, а в тот же день к вечеру — председателю. В четверг они посылались министрам, а в субботу утром журнал заседания был уже на столе у государя²⁵⁴. Особые журналы по срочным делам представлялись к подписанию членами комитета немедленно по мере их составления. Н. Н. Покровский по этому поводу свидетельствовал: «По правилам, общий журнал должен был представляться государю до следующего заседания комитета, т. е. в шестидневный срок, а особые журналы могли быть представляемы когда угодно, по мере их изготовления. Но А. Н. Куломзин подвел и особые журналы под правило общих»²⁵⁵. Начальники отделений обязаны были представлять ему уже чистовой вариант журнала не позднее вечера четверга, т. е. на третий день после заседания во вторник. Иногда особые журналы были большого размера и занимали 20–30 листов большого формата, поэтому работа комитетских канцеляристов стала весьма напряженной, приходилось заниматься редактированием и переписыванием журналов по ночам. Ночью в четверг, после просмотра управляющим, журнал отсылался в Государственную типографию, и наутро уже была готова корректура. После этого чиновники канцелярии еще раз проверяли журнал, а затем докладывали его управляющему делами и председателю комитета. Н. Н. Покровский вспоминал, что Н. Х. Бунге внимательно вычитывал корректуру и делал много исправлений, преемник же его И. Н. Дурново ограничивался лишь мелкими поправками. Окончательный вариант журнала рассылался для просмотра членам комитета, и если у них возникали замечания, то управляющему делами или начальнику отделения приходилось вступать в личные объяснения. И только после этого печатался окончательный вариант журнала, готовый для представления членам комитета и затем императору²⁵⁶.

²⁵⁴ Письмо П. П. Менделеева в Русский зарубежный исторический архив. 23 окт. 1934 г. // ГА РФ. 5971. Оп. 1. Д. 109. Л. 46.

²⁵⁵ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 183.

²⁵⁶ Там же.

Представляемые к подписи журналы зачитывались в комитете одним из начальников отделений или управляющим делами, обычно перед началом нового заседания. Журналы подписывались только теми членами, которые присутствовали при обсуждении внесенных в них дел. Канцелярии приходилось менять проект резолюции, когда кто-нибудь из членов комитета угрожал отказом подписать журнал. Так, по одному делу, в котором вел. кн. Константин Николаевич был особенно заинтересован и не смог получить поддержки большинства, он обвинил управляющего делами А. П. Суковкина в том, что тот составил «дурной» журнал и потребовал его переделать²⁵⁷. В 1865 г. министр народного просвещения А. В. Головнин не согласился с изложением проекта резолюции по делу об освобождении «Московских ведомостей» от общей цензуры. А. В. Головнин выступал против «пышных выражений на счет заслуг» издателей газеты М. Н. Каткова и К. П. Леонтьева и предложил заменить эти выражения более умеренными, угрожая отказом подписать резолюцию и коснуться «той стороны деятельности упомянутых редакторов, которая вредна государству и отечеству»²⁵⁸. При чтении проекта резолюции Д. А. Милютин и А. А. Зеленой защищали канцелярскую редакцию, и дело закончилось, «как обыкновенно, обоюдными уступками»²⁵⁹. В окончательном варианте говорилось о благонамеренности и заслугах «Московских ведомостей» в «значительном ослаблении влияний заграничной и тайной противоправительственной литературы». Комитет решил и впредь облегчать применение цензурных правил к «Московским ведомостям».

Журналы представлялись царю на утверждение управляющим делами без громоздких приложений, исключе-

²⁵⁷ 1857–1861. Переписка Императора Александра II с Великим Князем Константином Николаевичем. Дневник Великого Князя Константина Николаевича. С. 242, 244. Записи 19 апр. и 2 мая и 1860 г.

²⁵⁸ Письмо А. В. Головнина Ф. П. Корнилову. 18 янв. 1865 г. // РГИА. Ф. 851. Оп. 1. Д. 11. Л. 117.

²⁵⁹ Особый журнал Комитета министров. 12 и 19 янв. 1865 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3139. Л. 259–260.

нием могли быть только те бумаги, которые признавалось необходимым предъявить для сведения. Управляющий вместе с журналами подавал сопроводительную записку, где делал краткие замечания по журналам, мог давать и устные разъяснения императору при докладе. В бюрократической среде возможность иметь личный доклад у императора считалась за «счастье, которое составляет конечную цель всей нашей службы»²⁶⁰.

Если в начале царствования Александр II готов был безропотно читать объемистые журналы Комитета министров, то со временем, чтобы не утомлять его, Куломзин стал требовать от своей канцелярии более краткого изложения²⁶¹. Как заметили современники уже в 1895 г., в отличие от Александра III, который нередко оставлял доклады у себя для прочтения, Николай II предпочитал решать все во время самого доклада²⁶². Очевидно, утверждение журналов и докладов зависело от личных качеств монархов, их управленческого опыта. Делопроизводственная практика подстраивалась в данном случае под пристрастия высшего начальства. Решения оформлялись в виде высочайше утвержденных положений Комитета министров, часть из которых публиковалась и вносилась в Полное собрание законов Российской империи. Кроме того, заинтересованным ведомствам, генерал-губернаторам и губернаторам направлялись для руководства выписки из журналов комитета. Если требовалось от ведомств и местных властей получить ответ, какое принято решение, то это дело канцелярия комитета держала на контроле.

Сложный механизм делопроизводства затруднял прохождение дел через комитет, создавал возможность канцелярии влиять на существо самих дел, хотя такое участие иногда могло оказывать объективно благоприятное воздействие на решение вопроса. Подобная практика вмешатель-

²⁶⁰ Корф М. А. Дневник. С. 62.

²⁶¹ Шилов Д. Н. Феномен всеподданнейшего доклада в политической жизни Российской империи (XIX — начало XX в.) // Клио. 2000. № 2. С. 63. Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 183–184.

²⁶² Дневник А. А. Киреева. Д. 12. Л. 3. Запись 3 мая 1895 г.

ства канцелярий в решение дел была широко распространена в царской России и принадлежала не только Комитету министров.

Компетенция Комитета министров

Компетенция Комитета министров в основных направлениях была определена его «Учреждением» 20 марта 1812 г. Главным образом в комитете должны были обсуждаться вопросы, связанные с внутренним управлением империи, однако вне его ведения оказалась внешняя политика, направляемая лично монархом через Министерство иностранных дел, и военное управление, сосредоточенное в Военном и Морском министерствах. Если же военная и внешнеполитическая сферы требовали каких-либо коллегиальных решений, то для этих целей существовали Военный совет и Адмиралтейств-совет или созывались особые межведомственные совещания, имевшие, как правило, секретный характер.

Формально комитету принадлежало два рода дел: текущие дела по всем отраслям министерского управления и «в особенности присвоенные» ему законом²⁶³. Из числа текущих дел в комитет вносились: во-первых, те дела, которые требовали соображения различных ведомств или в исполнении которых министр встретил сомнение; во-вторых, дела, «разрешение коих превышает пределы власти, вверенной в особенности каждому министру, и требующие высочайшего разрешения». Последний пункт чаще всего содержал изъятия из законов по частным случаям (право диспенсации²⁶⁴) и давал комитету право вторгаться в сферу законодательства. В самом «Учреждении» конкретные

²⁶³ Учреждение Комитета министров // Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. 1. Ч. 1. Ст. 11. Изд. 1892 г. Т. 1. Ч. 1. Ст. 23.

²⁶⁴ Это чаще всего касалось утверждения уставов акционерных компаний, разрешений выпуска акций на предъявителя или устаревших пенсионных правил, которые не пересматривались с 1852 г. Диспенсации давались не в законодательном порядке, а по представлениям Комитета министров или отдельных глав ведомств. — *Лазаревский Н. И.* Русское государственное право. СПб., 1913. С. 338.

виды таких дел указаны не были, но в 1905 г., когда уже был поставлен вопрос о дальнейшем существовании комитета, составили перечень дел, вносившихся по этому пункту. Все дела были сведены в 9 разделов и касались, в основном управления промышленностью, финансами, бытом сельского населения, земством и т.п.²⁶⁵ Перечень был составлен на основе обобщения опыта предшествующей деятельности комитета и не представлял собой исчерпывающего списка. Так как определение текущих дел в «Учреждении» давалось в самом общем виде, то наряду с действительно важными делами имелась возможность внесения в комитет, по выражению С. Ю. Витте, «массы административного хлама»²⁶⁶.

Таким образом, компетенция Комитета министров складывалась на протяжении всей его истории в значительной мере стихийно. Поэтому круг дел, входящих в комитет, может быть подвергнут систематизации с большим трудом. Внесение того или иного вопроса в комитет создавало прецедент, что фиксировалось в «Учреждении», увеличивая тем самым список дел «в особенности присвоенных» комитету. Список этот в «Учреждении» всегда был далеко неполным и часто изменялся в сторону возрастания. Министры фактически превратили комитет в «такое присутственное место, которое бы представляло бы Государю коллективные доклады по таким делам, где каждый отдельный министр не желал брать ответственность всецело на себя одного»²⁶⁷. Уже в силу этого круг дел, обсуждавшихся в комитете, был и обширным, и многообразным, соединяя дела крупные и совершенно мелкие. Если в 1857 г. насчитывалось всего 8 категорий дел, то по «Учреждению» 1892 г. их число выросло до 20²⁶⁸, а к 1905 г., согласно справке канцелярии Комитета мини-

²⁶⁵ Ведомость делам, вносимым в Комитет министров на основании п. 3, ст. 24 // РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 37. Л. 243–244.

²⁶⁶ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 259.

²⁶⁷ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 198.

²⁶⁸ Учреждение Комитета министров // Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. I Ч. 1. Ст. 14. Изд. 1892 г. Т. I. Ч. 1. Ст. 26.

стров, их было уже 28²⁶⁹. Можно перечислить несколько групп важнейших из них: 1) дела, связанные с вопросом безопасности и государственного спокойствия; 2) дела по устройству путей сообщения; 3) дела об учреждении акционерных компаний; 4) дела по охране православия; 5) назначение пенсий и пособий; 6) дела об увольнении из русского подданства; 7) дела по надзору за органами самоуправления, отклонения земских ходатайств, отмене постановлений земских собраний; 8) дела об аренде казенных земель; 9) рассмотрение ежегодных губернаторских отчетов и отчетов Государственного контроля²⁷⁰. Кроме того, существовала значительная часть дел, подлежащих обязательному внесению в комитет, но не указанных в его «Учреждении».

«Неопределенность законодательной директивы и произвол в ее применении, — отмечал историк государственного права Б. Э. Нольде, — отражалась на содержании увеличившегося таким путем списка этих “в особенности присвоенных” дел: при фиксировании их — обычаем или законом, безразлично — не существовало никакого определенного плана, никаких сколько-нибудь постоянных и точных критериев»²⁷¹. В целом же, как вспоминал И. И. Тхоржевский, определенной компетенции у комитета не было, «так как все министры сохраняли отдельный доклад у государя и вносили на разрешение комитета только то, что сами захотели»²⁷². Круг вопросов, подведомственных комитету, определялся чисто внешними мотивами, главным образом степенью власти, необходимой для решения.

Во второй половине XIX в. в среднем в комитет поступало 1000–1200 дел в год, треть из которых составляли пред-

²⁶⁹ Комитет министров и Совет министров. Историческая справка // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 2919. С. 23. Согласно другому документу 1905 г. таких категорий насчитывалась уже 31. — Перечень дел, подлежащих по закону внесению в Комитет министров, но не указанных в учреждении комитета // РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 37. Л. 241.

²⁷⁰ См. приложение 1.

²⁷¹ Нольде Б. Э. Указ. соч. С. 110.

²⁷² Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 46.

ставления министров внутренних дел и финансов. Наиболее важными к концу XIX в. считались дела железнодорожные (рассматриваемые Комитетом министров совместно с Департаментом государственной экономии Государственного совета). Следует заметить, что в Государственном совете не были довольны такой комбинацией и настаивали на том, чтобы железнодорожные дела, напротив, рассматривались в Департаменте государственной экономии с приглашением туда заинтересованных министров²⁷³. Именно через совместное присутствие Комитета министров и Департамента государственной экономии министр финансов С. Ю. Витте провел ряд важных дел по выкупу в казну крупных железных дорог.

Другой значительной категорией были дела об учреждении акционерных компаний. Если поначалу компаний было немного, то впоследствии их число стало нарастать как снежный ком²⁷⁴. Но даже в 1880-е гг. акционерные уставы были все еще редкостью, их было чуть больше десятка в год. «Так как в законе не было нормального устава, то он, естественно, был выработан практикою: уставы различались, в сущности, только первыми статьями, где излагалась цель компании — дальше шло трафаретное повторение одинаковых для всех обществ постановлений. На канцелярии лежала обязанность, — описывал комитетскую процедуру Н. Н. Покровский, — считывать эти уставы, т.е. сверять их текст с ранее утвержденными и, в случае отклонения, докладывать об этом комитету»²⁷⁵. Однако к рубежу XIX–XX в. уставов акционерных компаний рассматривалось уже более десятка в одно заседание. «В последние годы моей службы, — вспоминал Н. Н. Покровский, — следовательно, через 5–6 лет, в год проходило свыше 400 уставов»²⁷⁶. Особенно много затруднений было с разрешениями акций на предъявителя в исключи-

²⁷³ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. II. С. 394. Запись 2 дек. 1891 г.

²⁷⁴ См. подробнее: *Шепелев Л. Е.* Акционерные компании в России.

²⁷⁵ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 199.

²⁷⁶ Там же. С. 193.

тельных случаях, так как российское законодательство предусматривало только именные акции²⁷⁷. Исключение вскоре стало правилом, которое нуждалось лишь в санкции Комитета министров. «Жизнь, однако, шла своим чередом, — свидетельствовал тот же Н. Н. Покровский, — вскоре исключение сделалось общим правилом, а общее правило — исключением»²⁷⁸. Еще более сложным было дело с ограничениями для акций, связанных с землевладением, где существовали прямо противоположные подходы у Министерства финансов и МВД. Кроме того, существовали немногочисленные, но политически значимые вопросы, связанные с ограничениями земельных прав евреев и иностранцев²⁷⁹. Механизм прохождения таких дел в комитете был следующим: «Наше законодательство содержало в себе, как известно, множество ограничений в отношении производства промыслов и владения недвижимыми имуществами для евреев и иностранцев. Эти ограничения могли быть обойдены путем учреждения акционерного общества, особенно с акциями на предъявителя...»²⁸⁰ В конечном счете нашли обходной маневр, хотя и плохо согласующийся с законами логики, — из уставов стали исключать право евреев и иностранцев владеть или арендовать недвижимость в западных губерниях (а именно о них прежде всего шла речь) и заменять ограничениями состава администрации компании только «русскими подданными христианских исповеданий». В Туркестане или на казачьих землях такие компании военное ведомство не признавало, а в остальных местностях эта практика имела широкое применение. «Допускались и разные комбинации: напр[имер], те общества, которые желали иметь какого-либо еврея в правле-

²⁷⁷ См.: Свод законов. Изд. 1887 г. Т. X. Ч. 1. Ст. 2160.

²⁷⁸ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 200.

²⁷⁹ Такие дела обычно вызывали повышенный интерес со стороны желающих получить концессию. Так, государственный контролер Т. И. Филиппов рассказывал шефу жандармов П. А. Шувалову о просьбе вел. кн. Николая Николаевича: «На днях, любезнейший, будет слушаться в Комитете министров дело о концессии на железную дорогу, нельзя ли направить его так, чтобы концессия досталась такому-то».

²⁸⁰ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 199.

нии, лишались права приобретать и арендовать земли вне городов или получали это право только в ограниченном размере; другие, в состав администрации которых входили иностранные подданные, лишались владения землями в западной приграничной полосе и т. п.»²⁸¹. Затем пошли дальше и стали ограничивать участие евреев в правлениях компаний, чтобы они там не имели большинства, сохраняя запрет только на должности директоров-распорядителей и управляющих, заведующих недвижимыми имуществами. «Все эти изменения в уставах, — подчеркивал Н. Н. Покровский, — были произведены очень постепенно, путем практики: никакого законодательного акта издано по этому поводу не было. Министерство финансов мало-помалу вносило в уставы одно исключение за другим, и, если какое-либо изъятие однажды прошло через комитет, оно уже являлось прецедентом для последующих»²⁸². Решения Комитета министров по частным случаям, таким образом, позволяли, не меняя общего законодательства, вносить изменения в качестве исключения, которые скоро становились правилом. Утвержденный на самом высоком уровне, скажем, устав отдельной акционерной компании, по сути, носил характер сепаратного закона²⁸³. При этом канцелярия комитета должна была найти определенный баланс интересов между существующим законодательством, административной практикой и социально-экономической целесообразностью. Когда в министерских представлениях содержались противоречия закону и канцелярия могла бы затормозить дело (особенно часто это случалось именно в делах об акционерных компаниях), приходилось лишь особо указывать на такие изъятия из закона, при этом опасаясь, как бы канцелярских чиновников «не обвинили в умышленных послаблениях и даже не заподозрили во мздоимстве»²⁸⁴. Но борьба за законность какого-либо параграфа устава, грозившая обвинениями в недобросовест-

²⁸¹ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 203.

²⁸² Там же.

²⁸³ Там же. С. 202–203.

²⁸⁴ Там же. С. 203.

ности, вспоминал Покровский, настолько надоела, что он рискнул запросить у Куломзина определенных указаний, «чего держаться в вопросах о национальных и иных ограничениях». Была по этому поводу подготовлена огромная справка, но переменить ситуацию так и не удалось²⁸⁵.

С. Ю. Витте в 1901 г. добился обсуждения в Комитете министров отчетов министерств о заграничных заказах. При этом он декларировал, что далек от мысли вмешиваться в компетенцию других ведомств и преследует лишь цель «расширения русского производства за счет иностранной промышленности»²⁸⁶. В действительности Комитет министров стал инструментом влияния Министерства финансов, позволявшим ему в этой важной сфере сдерживать интересы других ведомств.

Обширную область ведения Комитета министров составляли дела о назначении усиленных пенсий и пособий, возникавшие по причине явно устаревшего пенсионного законодательства²⁸⁷. Пенсия вплоть до конца XIX в. продолжала рассматриваться как вид награды за беспорочную службу, хотя пенсионные оклады оставались низкими. Помимо обычных пенсионных правил существовала широкая практика выдачи пенсий и пособий по высочайшим повелениям. По данным В. Е. Зубова, в 1853 г. количество пенсионеров, получавших такие повышенные пенсии, составляло небольшую цифру (155 человек), но тенденция демонстрировала увеличение этой группы²⁸⁸. Поток прошений на имя императора постоянно возрастал, что подвигло министра финансов Н. Х. Бунге добиться запрещения подобной практики и постараться выработать точные правила для особых пенсий. В 1883 г. были

²⁸⁵ Там же. С. 205.

²⁸⁶ Гиндин И. Ф. Государство и экономика в годы управления С. Ю. Витте // Вопросы истории. 2007. № 9. С. 69.

²⁸⁷ О пенсионном обеспечении чиновников и попытках разработать единое законодательство в этой области см.: Зубов В. Е. Реформа гражданской службы в России (конец XIX — начало XX века). Новосибирск, 2005. С. 243–293.

²⁸⁸ Там же. С. 261–262.

приняты правила о порядке получения так называемых усиленных пенсий. Однако эти правила даже не были опубликованы. Служивший в 1896–1903 гг. в Министерстве юстиции И. В. Гессен вспоминал, что при пробелах в пенсионном законодательстве и низких окладах чиновников существовала практика бюрократического усмотрения, при которой заинтересованный министр по согласованию с Министерством финансов вносил в Комитет министров представление о назначении усиленных пенсий в виде исключения²⁸⁹. Пенсионные дела существенно загромождали делопроизводство комитета. В своих представлениях министры не придерживались какой-либо системы и, конечно, были рады способствовать своим чиновникам. Бунге добился того, чтобы пенсионные дела вносились не отдельными представлениями, а ведомостями раз в месяц, также было определено, что усиленные пенсии не должны превышать более чем на 1/2 обычного оклада для прослуживших 25 лет и 2/3 оклада — для прослуживших 35 и более лет²⁹⁰. Впрочем, это не избавило комитет от массы пенсионных прошений, но позволило хотя бы упорядочить процесс.

При этом комитет стремился стоять на страже установленных законом пенсий, хотя и делал это с незначительным успехом. Помимо Комитета министров существовал еще один канал получения повышенной пенсии или пособия — Канцелярия прошений, на высочайшее имя приносимых. Министр народного просвещения гр. И. И. Толстой, вспоминая о порядке рассмотрения в комитете пенсионных дел уже в конце 1905 — начале 1906 г., отмечал: «Рассмотрение таких дел сводилось обыкновенно к спору министра того ведомства, для служащего (или семьи его) которого испрашивалась усиленная пенсия, с министром финансов и государственным контролером...» Значение этих споров Толстой видел в том, что пенсионные правила в России

²⁸⁹ Гессен И. В. В двух веках // Архив русской революции. Берлин, 1937. Т. 22. С. 131.

²⁹⁰ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 5.

«несовершенны и построены на самых нелепых и несправедливых началах»²⁹¹.

Другими многочисленными делами, также имевшими особый интерес для министров, были награды. Но комитету отводилась роль представления к наградам только низших степеней, тогда как о высших наградах министры обращались непосредственно к императору. В конце царствования Александра III эти дела перешли в ведение СЕИВК и особой коллегии о наградах²⁹². Причиной такой перемены стало то, что императора уверили в склонности министров «взаимно угождать друг друга»²⁹³. В. Н. Ламздорф по этому поводу отмечал, что император, очевидно перегруженный представлениями о наградах, приказал представлять к монаршей подписи только награждения высшими орденами империи²⁹⁴.

Особое место в деятельности комитета занимали дела о старообрядцах и сектантах. Это было связано прежде всего с тем, что положение этой категории населения в империи регулировалось чрезвычайным законодательством. После 1882 г. дела о старообрядцах и сектантах «почти исчезают» из ведения Комитета министров²⁹⁵, став предметом разбирательства МВД и Синода. Однако отсутствие общего законодательства и удовлетворительной классификации сект в России давало широкий простор для принятия сепаратных мер через Комитет министров. Так, чтобы обойти Государственный совет, в 1894 г. Комитетом министров воспользовался министр внутренних дел И. Н. Дурново в вопросе о штунде, объявив ее «особо вредной» сектой. Положение Комитета министров 1894 г. о штунде стало основанием для репрессивных мер против ее приверженцев, хотя этому в отдельных случаях пытался противодейство-

²⁹¹ Мемуары графа И. И. Толстого. М., 2002. С. 248.

²⁹² С образованием 27 февраля 1897 г. Комитета для рассмотрения представлений к высочайшим наградам эта категория дел окончательно вышла из ведения Комитета министров.

²⁹³ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 5–6.

²⁹⁴ Ламздорф В. Н. Дневник 1891–1892. С. 357. Запись 7 марта 1891 г.

²⁹⁵ Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. С. 453.

вать Сенат²⁹⁶. Рубежом деятельности Комитета министров в вопросах веротерпимости и регулирования деятельности старообрядческих общин и религиозных сект стал указ 12 декабря 1904 г. и меры, предложенные Комитетом по его реализации. Это означало крах курса К. П. Победоносцева и стоявших за его спиной церковных иерархов, что понял уже и Николай II, заявив по секрету кн. П. Д. Святополк-Мирскому, «что он ждет смерти Победоносцева, чтобы решить вопрос о раскольниках»²⁹⁷.

В 1873 г. Комитет министров рассматривал заключения «Валуевской» комиссии о сельском хозяйстве²⁹⁸. Лейт-мотивом заявлений П. А. Валуева было то, что решить аграрный вопрос Министерство государственных имуществ без содействия других ведомств будет не в состоянии, и призвал своих коллег объединить усилия на этом направлении. Было решено уделять деятельности «Валуевской» комиссии о состоянии сельского хозяйства особое время на нескольких заседаниях Комитета министров. «По каждому из прочитанных Валуевым 70 или 80 пунктов завязывается более или менее продолжительная беседа, попросту говоря — переливание из пустого в порожнее. Канцелярия комитета умудрилась однако же составить из этой болтовни журнал в палец толщиной, заключающий в себе разные неоспоримые истины...»²⁹⁹ «Но тут-то выразилась немота существующего строя, — подытожил А. Н. Куломзин, — заключающаяся в постоянном междуведомственном антагонизме, коренным образом мешавшем всякому движению вперед, если только не было на это ясно выраженной и настойчиво проведенной воли монарха»³⁰⁰. Как это часто случалось, все свелось к указаниям дополнительно изучить

²⁹⁶ Алексеева С. И. Указ. соч. С. 188.

²⁹⁷ Дневник кн. Е. А. Святополк-Мирской за 1904–1905 гг. // Исторические записки. М., 1965. Т. 77. С. 241. Запись 17 авг. 1904 г.

²⁹⁸ О комиссии см.: Чернуха В. Г. Крестьянский вопрос в государственной политике России. С. 153–164.

²⁹⁹ Дневник Д. А. Милютина. Т. 1. М., 1947. С. 140. Запись 19 февр. 1874 г.

³⁰⁰ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 46.

поднятые комиссией вопросы в заинтересованных ведомствах, что на канцелярском жаргоне означало «распихать по ящикам»³⁰¹.

Через Комитет министров проходили губернаторские, генерал-губернаторские и некоторые министерские отчеты. Впрочем, как заметил Н. Н. Покровский, в губернаторских отчетах вряд ли можно было отыскать что-то выдающееся. Некоторый аналитический интерес могли представлять отчеты вновь назначенных начальников губерний, надеявшихся таким образом привлечь к себе внимание петербургских властей и прежде всего государя. Однако губернаторы, умудренные опытом, знали, что таким путем вряд ли можно чего-либо добиться, лишь вызвать недовольство министра, которому приходится отвечать на царские резолюции. «Познав тщету отчетов, — оценивал ситуацию Покровский, — многие губернаторы по возможности сохраняли их изложение, а некоторые доходили до того, что ежегодно писали слово в слово одно и то же, изменяя только цифры и даты. Другие, стеснявшиеся доходить до такой простоты, обыкновенно раньше, чем представлять отчет, при своих посещениях Петербурга выясняли здесь в министерствах виды высшего правительства и вопросы, которые желательно для него поднять в отчете, и тогда уже об этом писали»³⁰². Между тем губернаторские отчеты оставались важнейшим каналом официальной информации с мест, и, со слов того же А. Н. Куломзина, «несмотря на приниженность губернаторов, привыкших осматриваться на все стороны, прежде чем поместить в свой годовой отчет какое-либо суждение по вопросам внутренней политики»³⁰³, при умелой интерпретации и подаче информации они могли стать весомым аргументом при определении политического курса.

Схожая судьба была и у отчетов Государственного контроля, которые вносились в Комитет министров с царски-

³⁰¹ Там же. Л. 47.

³⁰² Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 206.

³⁰³ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 196. Л. 3.

ми резолюциями и отметками. Ответов на высочайшие замечания и отметки из ведомств и от губернаторов приходилось ждать долго, и чаще всего они ограничивались лишь формальными объяснениями, а ведомости, составляемые комитетской канцелярией, «о неисполненных Высочайших повелениях похожи были на неотвязчивых мух, нередко больно кусающихся, когда на ведомости оказывалось резкое напоминание самого государя»³⁰⁴. Впрочем, Александр III, видимо, понимал низкую эффективность таких замечаний, налагал резолюций немного, а вот Николай II в этой части был щедрее, и в первые годы правления более внимательно относился к губернаторским отчетам, по крайней мере старался их читать.

Нередко в этой связи в комитете случались ожесточенные дебаты между государственным контролером и обвиненным в финансовых непорядках министром³⁰⁵. Дело, как правило, не предавалось огласке, исключением стала лишь отставка министра путей сообщения А. К. Кривошеина, уличенного в денежных махинациях. К расследованию этого дела был причастен Комитет министров, где рассматривался по этому случаю отчет государственного контролера, который был подкреплён данными, предоставленными министром юстиции Н. В. Муравьевым. Особую роль при этом сыграл Н. Х. Бунге, который как председатель Комитета министров и был избран третейским судьей в этом щекотливом деле. «Был вызван в Царское Село Бунге, в качестве председателя Комитета министров долженствовавший сообщить о рассматривавшемся там отчете государственного контролера. Результатом общего всех сих лиц обсуждения было поручение от государя Бунге приказать Ренненкампу (управляющему е. и. в. канцелярией) объявить Кривошеину, чтобы он подал в отставку, что и было исполнено»³⁰⁶. Дело министра пу-

³⁰⁴ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 209.

³⁰⁵ См. напр.: Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. М., 2005. С. 356.

³⁰⁶ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1934. Т. 6 (67). С. 182, 184. Записи 15 и 27 дек. 1894 г.

тей сообщения К. Н. Посьета, обвиненного в халатности, повлекшей крушение царского поезда, рассматривалось особой комиссией «без огласки», а министра лишь отправили в отставку, хотя и было проведено формальное расследование.

Бóльшее значение имели генерал-губернаторские отчеты, которые, однако, представлялись нерегулярно. Будучи более независимыми от министерств, генерал-губернаторы могли придать своим всеподданнейшим отчетам политический характер. В Комитете министров такие отчеты вызвали большой интерес, особенно когда на заседании присутствовал тот или иной генерал-губернатор.

Положения Комитета министров подлежали утверждению императора, однако с начала его деятельности формируется практика принятия решения собственной властью комитета. Еще в начале XIX в. на время отсутствия царя в столице комитет получил фактически регентские полномочия и исполнял дела «именем его императорского величества»³⁰⁷. В 1838 г. в связи с отъездом Николая I из Петербурга Комитет министров также получил чрезвычайные права, а председатель комитета гр. И. В. Васильчиков решил этим воспользоваться, чтобы закрепить, как ему казалось, полезный опыт проведения комитетом своих положений собственной властью и расширить их перечень³⁰⁸. «Учреждение» 1857 г. предоставляло такие полномочия комитету в делах о назначении пенсий и пособий, принятых единогласно, за исключением случаев, когда предусматривалось изъятие из общих правил или дополнение к ним (ст. 48). Таким же путем могли решаться единогласные постановления по делам о раскольниках и соvrащенных из православия³⁰⁹.

³⁰⁷ Библиотека РГИА. Официальный фонд. Комитет министров и Совет министров. Историческая справка. Б. м. Б. г. С. 16.

³⁰⁸ РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. 1865 г. Д. 73-б. Л. 21. См. также: О предоставлении Комитету министров власти разрешать некоторые дела без испрошения высочайшего утверждения // РГИА Ф. 1263. Оп. 1. Д. 2055. Л. 1-22.

³⁰⁹ ПСЗ-II. Т. XIII. № 11390.

Правило о собственной власти комитета было внесено в «Учреждение» в 1886 г. (ст. 60), когда было упомянуто о таких делах без их перечисления. В сносках к статье приводились ссылки по большей части на неопубликованные «высочайшие повеления». Н. М. Коркунов относил к ним: 1) применение правил, изданных для одного случая, к подобным же обстоятельствам; 2) разрешение православным церквям приобретать недвижимость; 3) рассрочка разных ссуд, выданных по случаю бедствия, и ряд других незначительных административных вопросов³¹⁰. Наиболее важными из дел, предоставленных собственной власти комитета, было право отклонять земские ходатайства (с 7 июля 1867 г.) и предварительное задержание и запрещение выпуска книг (с 7 июня 1872 г.)³¹¹. Впрочем, для цензурного ведомства такое правило стало надежным прикрытием, так как, по признанию некоторых членов комитета, многие книги не заслуживали такой кары³¹². Рассматривался вопрос о передаче этой категории дел в исключительное ведение МВД, но Александр II настоял на участии Комитета министров. Однако императорское мнение не было вполне ясным и породило некоторую растерянность в рядах министров. Так как обратиться за более точным высочайшим указанием считалось некорректным (к тому же в это время Александр II отсутствовал в Петербурге), то вел. кн. Константин Николаевич вынужден был собрать министров,

³¹⁰ Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 248–249.

³¹¹ С 1872 по 1904 г. было запрещено 99 книг. Подсчитано по кн.: Добровольский Л. М. Запрещенная книга в России. 1825–1904 гг. М., 1962. В это число не вошли книги, запрещенные Комитетом министров как «противные нравственности и благопристойности». См. также: Лемке М. К. Сожженные и сваренные книги // Книга и революция. 1920. № 5; 1921 № 7; Оржиховский И. В. Администрация и печать между двумя революционными ситуациями. (1866–1878 гг.). Горький, 1973. С. 72–75, 90–91. Так, П. А. Валуев, вопреки установленному порядку, без предупреждения и не через Сенат, а с одобрения Александра II через Комитет министров запретил издание журналов «Современник» и «Русское слово», а также газету «Москвич». — Головин А. В. Указ. соч. С. 443.

³¹² Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 312. Запись 14 ноября 1872 г.

«чтобы условиться в одинаковом понимании воли государя по этому вопросу». Великий князь доказывал, что государю было угодно, чтобы дела об уничтожении «вредных книг» рассматривались в комитете по существу, тогда как гр. П. А. Шувалов, инициировавший этот вопрос, настаивал на том, что Александр II соглашался с тем, чтобы о таких книгах лишь доводилось до сведения Комитета³¹³. После дополнительного обсуждения (уже в Департаменте законов Государственного совета с участием министров) было постановлено оставить окончательное решение по вопросу о запрете книг собственной власти Комитета министров по единогласному мнению его членов.

Наиболее важные реформы 1860–1870-х гг. прошли мимо Комитета министров (судебная, земская, городская, военная), хотя в его ведение попало рассмотрение земских ходатайств³¹⁴. В правящих кругах сложилось устойчивое мнение, что Сенат благоволит земствам, что вызывало раздражение у губернаторов и МВД³¹⁵. «Положение о земских учреждениях» 1890 г. установило новые правила надзора за земскими учреждениями. Теперь Комитет министров рассматривал представления министра внутренних дел об отмене или изменении постановлений губернских земских собраний. Дела об отказах министерств в земских ходатайствах уже решались в комитете собственной его властью, без доклада императору, и представляли, по замечанию, несомненно, импониовавшего земскому делу А. Н. Куломзина, «в высокой степени ненавистную для всех нас часть нашего делопроизводства». Не случайно комитетская канцелярия пыталась парировать министерские доводы, подговаривая председателей департаментов Государственного совета оппонировать им. Министра убеждали взять дело обратно или хотя бы редакционно смягчить формулировку отказа, придать ему временный характер или указать, что ходатайство земства нуждается в более подробном обо-

³¹³ Там же. С. 385. Запись 4 янв. 1876 г.

³¹⁴ *Карышев Н. А.* Земские ходатайства. М., 1900.

³¹⁵ Земский феномен: политологический подход. Саппоро, 2001. С. 75.

сновании и обсуждении³¹⁶. Товарищ министра внутренних дел при гр. М. Т. Лорис-Меликове М. С. Каханов в 1880 г. все же насчитал таких отказов более 500 и их изложение составило целый том³¹⁷. Оказались в конце XIX в. в ведении комитета и некоторые вопросы городского хозяйства, в частности отмена постановлений городских дум.

Разумеется, многочисленные текущие дела перегружали комитет и не добавляли ему авторитета в глазах государственных деятелей, заинтересованных в существовании правительственного органа, который мог бы сосредоточиться на решении действительно важных политических вопросов. Причиной перегруженности комитета маловажными делами была излишняя централизация власти, один из основных недугов самодержавной системы правления. Однако главный способ избавиться от этой перегруженности уже традиционно пытались найти в пересмотре перечня дел, порученных комитету, сокращении переписки и расширении права принимать решения собственной властью.

В 1851 г., когда был создан особый комитет для сокращения делопроизводства, М. А. Корф воспринял это как важное событие, связанное с уменьшением числа чиновников. Но без изменения самого механизма деятельности бюрократических учреждений эта задача вряд ли могла дать необходимый эффект, «ибо как же уменьшить число чиновников, когда за огромною перепискою, частью совершенно бесплодною и пустою, число занятий их ежедневно увеличивается!»³¹⁸. В 1861 г. министр внутренних дел П. А. Валуев в связи с определением порядка движения дел в Совете министров предложил пересмотреть и правила функционирования комитета. Выработка конкретных мер по сокращению переписки и уменьшению числа дел возлагалась на комитетскую канцелярию. В основание деятельности канцелярии были положены принципы, по которым и во все последующие годы шло сокращение круга дел, подведомственных комитету. Во-первых, предполагалось

³¹⁶ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 61.

³¹⁷ Там же.

³¹⁸ Дневник М. А. Корфа. Ч. XIV Л. 41. Запись 8 апр. 1851 г.

уменьшить число дел, представляемых на утверждение царя, за счет маловажных; во-вторых, расширить власть министров и главноуправляющих; в-третьих, сократить внесение в комитет дел, не требующих подробного обсуждения; в-четвертых, упростить формы министерских представлений³¹⁹. Канцелярия подготовила проект, которым предусматривалось изменить порядок обсуждения 36 видов дел. Существенно расширялись права министров в решении многочисленных дел о назначении пенсий и пособий чиновникам. Предполагалось значительно увеличить право комитета решать дела «именем его величества», без представления царю. Таких видов дел в канцелярском проекте насчитывалось 14³²⁰.

Однако канцелярия действовала неспешно, и только в апреле 1865 г. проект был разослан ведомствам для получения отзывов. Основные возражения вызвало предоставление комитету права решать дела именем царя. Комитетскую канцелярию в этом вопросе поддержали военный министр Д. А. Милютин и министр внутренних дел П. А. Валуев. Последний, однако, предлагал уточнить, «что только единогласные решения по этим делам не вносятся на высочайшее усмотрение»³²¹. Но у большинства министров сама постановка вопроса, затрагивавшего верховную власть, вызвала критику. Управляющий Морским министерством Н. К. Краббе заметил, «что едва ли возможно, и с духом наших основных законов согласованно, даровать какому-либо коллегиальному учреждению положительным законом, в виде постоянной власти право решать дела именем государя императора, объявляя свои собственные постановления, как бы исшедшими от высочайшей воли его императорского величества»³²². Но, сознавая необходимость освободить царя от рассмотрения маловажных дел, Н. К. Краббе не мог полностью отвергнуть предложения комитетской канцелярии. По его мнению, положение о

³¹⁹ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. 1865 г. Д. 73-б. Л. 1.

³²⁰ Там же. Д. 3208. Л. 244–253.

³²¹ Там же. Ф. 1261. Оп. 2. 1865 г. Д. 73-б. Л. 28.

³²² Там же. Л. 25.

том, что никакое заключение комитета не должно быть исполняемо до тех пор, пока оно не утверждено царем, устарело. Причиной тому — изменение круга ведомства Комитета министров. Если при его создании и вводилось такое правило, то оно объяснялось тем, что в «комитет должны были поступать дела особенной важности в общем государственном управлении». В дальнейшем же в комитет стали вноситься дела, «которые не имеют таковой важности, но которые, принадлежа к разряду дел текущих, могут быть, без всякого неудобства, предоставлены окончательному обсуждению и решению комитета собственной властью»³²³. Таким образом, Н. К. Краббе еще смелее, чем авторы проекта, высказывался за расширение собственной власти комитета. Сходного мнения придерживались управляющий Министерством государственных имуществ Н. А. Гернгрос и министр императорского двора гр. В. Ф. Адлерберг. Противоположную позицию по отношению к предполагаемому расширению власти комитета занял министр юстиции Д. Н. Замятин. Его оппозиция объяснялась тем, что он сам в это время пытался провести проект реформы административных департаментов Сената³²⁴. Министр юстиции был обеспокоен тем, что сенатские дела, поступавшие на утверждение царя через комитет, с введением проектируемого положения, будут решаться в самом комитете. Это было бы, по его мнению, «равносильно прямому подчинению Правительствующего сената Комитету министров»³²⁵. Замятин предложил отменить вообще представление таких дел в комитет, предоставив окончательное их решение самим министрам или же Сенату. Для этого, настаивал он, нужно лишь точнее разделить дела между комитетом и Сенатом.

Частные замечания были сделаны и по конкретным видам дел, вследствие чего их общее число сократилось с 36 до 22. Из проекта исключалось право комитета решать дела от имени царя, но при этом за ним было оставлено

³²³ РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. 1865 г. Д. 73-б. Л. 25.

³²⁴ Подробнее см. главу 2.

³²⁵ РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. 1865 г. Д. 73-б. Л. 31.

право решать некоторые из них собственной властью. В процессе обсуждения проект был существенно изменен и свелся к самым незначительным облегчениям в делопроизводстве. Предложения комитетской канцелярии были рассмотрены членами комитета 22, 31 марта и 5 апреля, а 15 апреля 1866 г. получили одобрение Александра II³²⁶.

В 1896 г. в комитете приступили к очередному пересмотру дел, внесенных за предшествующие 3–4 года с целью выделения таких, которые могли бы быть переданы на решение самих министров³²⁷. В частности, к ним были отнесены, за некоторым изъятием, дела об утверждении уставов благотворительных обществ, ссудных и вспомогательных касс и т. п., составленных по примеру уже существующих, если при этом не испрашиваются особые льготы. Облегчено было рассмотрение дел, связанных и с акционерным учредительством³²⁸. Через шесть лет, в 1902 г., из компетенции комитета были исключены несколько незначительных видов дел, связанных с устройством быта сельского населения, с утверждением за золотопромышленниками приисков, подлежащих зачислению в казну вследствие формальных отступлений при заявках от Горного устава³²⁹. На следующий год, воспользовавшись указаниями манифеста 26 февраля 1903 г. об упрощении государственного делопроизводства, комитет поспешил избавиться от рассмотрения еще ряда дел³³⁰. В 1904 г. такие сокращения были продолжены. Но такого рода изъятия из компетенции комитета были незначительны и мало улучшали общую картину его чрезмерной загруженности маловажными делами. Меры, принятые в 1896 и 1902–1904 гг., не смогли снизить общего количества дел, поступавших в комитет. В среднем ежегодно

³²⁶ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3207. Л. 183.

³²⁷ Там же. Оп. 2. Д. 5259. Л. 15.

³²⁸ Там же. Д. 5258. Л. 101.

³²⁹ Там же. Д. 5667. Л. 234–235. См. также: Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 5. С. 4.

³³⁰ Отчет по Комитету министров за 1903 г. Б. м., б. г. Л. 23.

в 1895–1904 гг. в комитете их рассматривалось от 1000 до 1460. Наибольшее количество составляли дела о назначении пенсий и пособий (22,5 %) и о промышленных компаниях (22,3 %). Рекордным оказался 1899 г., когда в комитете получили разрешение 1462 дела. После 1899 г. количество дел, рассмотренных комитетом, несколько снизилось в связи с приостановкой развития акционерного дела, что объяснялось «стесненным положением мирового денежного рынка»³³¹.

Большинство дел, прошедших через Комитет министров, рассматривалось формально, отклонения министерских представлений были крайне редки. Для подавляющей массы дел процедура проведения представлений через комитет с последующим утверждением царем сводилась к простой регистрации. Выход из подобной ситуации был только в деконцентрации власти, и комитет предпринимал робкие шаги по сужению своей непомерно разросшейся компетенции.

Проблема децентрализации власти была тесно связана с установлением ответственности министров. И нежелание министров брать на себя личную ответственность, укрываясь за коллективными решениями и царскими резолюциями, по словам Н. Н. Покровского, фактически и сформировало реальную компетенцию Комитета министров. «Естественно, — заключал он, — что эта компетенция, по самому существу своему, не могла не быть чрезвычайно разнообразной: сюда стали поступать, как справедливо указывал уже граф М. М. Сперанский, и крупные, и совершенно мелкие дела»³³². Министр отвечал только перед монархом, и освобождение его от обязанности по всякому поводу сообщать дела на утверждение царя при отсутствии «объединенного правительства», народного представительства и свободы прессы, по сути, устранило бы всякий над ним контроль. Децентрализация в условиях неограниченной монархии означала бы на деле установление еще большего произвола министров.

³³¹ Отчет по Комитету министров за 1900 г. Б. м., б. г.

³³² Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 198.

Текущими административными делами и сепаратным законодательствованием значение Комитета министров, разумеется, не исчерпывалось. В пореформенные годы он сохранял ведущее положение среди других высших государственных учреждений. Росту его значения также способствовало упразднение в 1860–1880-х гг. ряда высших территориально-отраслевых комитетов, значительную часть компетенции которых Комитет министров унаследовал³³³. Особенно заметным стало усиление роли комитета в карательной политике властей с момента поворота царизма в сторону реакции после каракозовского выстрела 4 апреля 1866 г.³³⁴ Его роль в политической жизни пореформенного периода возросла главным образом в связи с попытками выработать меры по борьбе с революционным движением. В 1866 г. положением комитета был усилен надзор за студентами. Именно в Комитете министров был поставлен вопрос о расширении полномочий губернаторов и уездных исправников, а в начале июня 1868 г. министр внутренних дел П. А. Валуев при поддержке шефа жандармов гр. П. А. Шувалова и министра государственных имуществ А. А. Зеленого выступили с проектом расширения губернаторской власти, который рассматривался сначала в особой комиссии под председательством кн. П. П. Гагарина³³⁵. Из-за критики намерений усилить местную административную власть за счет судебной и расширить права губернаторов в вопросах, связанных с управлением экономикой, высказанной министром юстиции Д. Н. Замятниным и министром финансов М. Х. Рейтерном, дело перенесли в Комитет министров³³⁶. После ожесточенных споров губернаторам было предоставлено право надзора за всеми

³³³ См. главу 3.

³³⁴ Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. С. 14–27.

³³⁵ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. С. 130.

³³⁶ Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. С. 320. Примечательно, что имевшиеся при этом разногласия среди членов комитета не были зафиксированы в журнале.

административными учреждениями в губернии и должностными лицами гражданского ведомства. Кроме того, губернатор получил чрезвычайные полномочия закрывать собрания, клубы и другие учреждения, если он признает их деятельность противоречащей государственному порядку и угрожающей безопасности страны³³⁷. По результатам обсуждения был издан закон, который официально предоставлял право губернаторам более решительно вмешиваться в сферу других ведомств, не исключая суда и прокуратуры³³⁸. «В сущности, не последовало никакого изменения в ходе губернской администрации, — подвел итог Д. А. Милютин, — кроме разве только того, что некоторые из губернаторов сочли себя вправе самодурствовать еще более прежнего»³³⁹.

Министр внутренних дел А. Е. Тимашев в 1870 г. внес в Комитет министров (а не в Государственный совет, как это следовало бы сделать по закону) новый проект административной реформы, предусматривавший очередное расширение полномочий губернаторов³⁴⁰. Предлагалось предоставить губернаторам право пересматривать решения всех губернских учреждений, за исключением судебных и контрольных, заменить губернские правления советами при губернаторах, усилить полицию. Проект был поддержан набиравшим политический вес шефом жандармов П. А. Шуваловым. Однако министры, очевидно, опасаясь монополизации всего местного управления в руках МВД, воспротивились этому предложению. «Теперешний министр внутренних дел Тимашев, — констатировал кн. А. Д. Оболенский, — до того уже плох, что крайняя его неспособность становится уже поразительна. Едва ли

³³⁷ Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. С. 321.

³³⁸ ПСЗ-II. №43501. Согласно правилам об усиленной охране 1881 г., также изданных через Комитет министров, прокуроры были поставлены в зависимость от губернаторов.

³³⁹ Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. С. 321.

³⁴⁰ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 2. С. 84–85; Оржиховский И. В. Из истории внутренней политики самодержавия... С. 69–70.

он может долго удержаться на своем месте³⁴¹. Почти все его представления в Государственный совет и Комитет министров не только отвергаются, но даже подвергаются всеобщему осмеянию. Товарищи его еще неспособнее и плоше его. Недавно Тимашев представил государю на утверждение проект оснований административно-полицейской реформы и просил государя утвердить эти основания, но государь приказал внести их в Комитет министров, и теперь проект этот разослан министрам для представления их соображений. Это такое безобразие, что трудно поверить»³⁴². «После продолжительных и горячих прений, — вспоминал уже Д. А. Милютин, — Комитет министров учтивым образом отклонил представление министра внутренних дел, признав нужным предварительно пересмотреть коренным образом весь II том Свода законов, для чего образовать при Министерстве внутренних дел новую комиссию из представителей всех ведомств. Такое постановление комитета было утверждено государем 16 апреля, и, таким образом, затея шуваловская отложена в долгий ящик»³⁴³.

Именно в Комитете министров в июне–июле 1879 г. под председательством П. А. Валуева рассматривался журнал Особого совещания, намечавший программу борьбы «с социально-революционной партией». В этом же году комитет поручил министру народного просвещения Д. А. Толстому разработать меры по укреплению дисциплины в университетах. Вместе с тем Комитет министров попытался, хотя и без большого успеха, ввести в русло закона деятельность временных генерал-губернаторов и поставить под контроль издаваемые ими обязательные постановления³⁴⁴. Через комитет прошло известное Временное положение об усиленной и чрезвычайной охране 14 августа 1881 г., ко-

³⁴¹ Впрочем, прогноз не оправдался, и А. Е. Тимашев продержался на министерском посту до 1878 г.

³⁴² Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 214–215. Запись 9 февр. 1870 г.

³⁴³ Милютин Д. А. Воспоминания. 1868–1873. М., 2006. С. 253.

³⁴⁴ Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 114–116.

дифицировавшее предыдущие разновременно изданные законодательные меры комитета³⁴⁵. Если в 1881 г. под гнетом этого Положения находились 27 358 846 человек, живущих на территории в 479 148 квадратных верст, то в 1903 г. уже было соответственно 30 755 011 на 832 321. В 1882 г. в комитете рассматривались меры по усилению полицейского надзора, «временные правила» о печати, о запрете евреям в черте оседлости селиться вне городов и местечек, временные правила о евреях и т.п. В Комитет министров были переданы материалы Особого совещания о мерах, направленных против студенческих беспорядков в 1882 г., которые рассматривались на секретном заседании 7 февраля 1884 г.; в 1885 г. комитет постановил ввести в прибалтийских губерниях делопроизводство на русском языке; в 1887 г. последовал запрет иностранцам приобретать земельную собственность и недвижимость в 11 западных и 10 польских губерниях; в 1891 г. лицам польского происхождения было запрещено пожизненное владение землей в 9 западных губерниях. В 1884 г. в комитете обсуждался вопрос о запрете совмещать государственную службу с участием в торговых, промышленных и кредитных обществах. Принял Комитет министров участие и в разработке законодательных мер по переселенческому движению³⁴⁶. Но все эти меры, несмотря на их важность, носили разрозненный характер и не были приведены в систему. Только в конце своего существования Комитет министров принял на себя задачу общегосударственного значения по разработке программы реформ, возведенных указом 12 декабря 1904 г. Но начавшаяся революция требовала уже не только новых решений, но и более эффективного правительственного механизма.

³⁴⁵ Гессен В. М. Исключительное положение. СПб., 1908. С. 160–161. См. также: Дейли Д. Положение об охране 14 августа 1881 года и репрессивная политика императорской России // Клио. 1999. № 1.

³⁴⁶ Обзорение наиболее важных политических мер 1880–1890-х гг., реализованных через Комитет министров, см.: Управленческая элита Российской империи. С. 597–601.

Глава II

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ И СЕНАТ

Комитет министров и Государственный совет в законодательном механизме самодержавия

Со времени известного «Наказа» Екатерины II и до последних лет существования царизма идея законности в управлении была предметом пристального внимания как правительственных кругов, так и общественности. Идея «истинной монархии», действующей на основании незыблемых основных законов, правовое оформление самой самодержавной власти неизбежно входили в противоречие с традицией примата сильной администрации, способной оперативно бороться как с внешними, так и внутренними угрозами. Сохранявшаяся в монархической идеологии традиционная апелляция к сакральности верховной власти и военно-мобилизационный характер российского государства оставались основным препятствием развития права, а незыблемость самодержавия подавалась как главный гарант поддержания стабильности. Вместе с тем все попытки кодификации российского законодательства неизменно наталкивались на неопределенность в процессе законотворчества, остававшимся безнадежно устаревшим. Российские монархи готовы были править при помощи законов, но не на основании их. Это обусловило прагматичное отношение к закону и пренебрежение к суду на всех уровнях имперской администрации. Само же право выглядело в условиях самодержавия некоей «культурной фикцией», «идеологической функцией» (по определению В. М. Живова¹), призванной придать монарху удобный и достойный имидж². Попытки улучшить деятельность государственного аппарата в области законотворчества зачастую обле-

¹ Живов В. М. История русского права как лингвосемиотическая проблема // Живов В. М. Разыскания в области истории и предистории русской культуры. М., 2002. С. 256–270.

² Уортман Р. Указ. соч. С. 24.

кались в форму буржуазной теории «разделения властей». На практике же эта теория сводилась царскими сановниками к простому упорядочиванию взаимоотношений между высшими государственными учреждениями. «У самодержавия существовало разделение правительственных функций, но не было классического разделения властей»³. А так как глава государства мог издавать «повеления, необходимые для исполнения законов», то юристы должны были признать полномочия императора издавать «регулятивы юридического характера, по обязательности своей одинаковые законам»⁴. В середине XIX в. под имперскую административную практику попытались подвести теоретическую основу, утверждая, что общее законодательство, в отличие от частных законодательных актов, является менее гибким и даже не совсем соответствует самодержавному принципу правления⁵.

Вопрос о взаимоотношениях Комитета министров и Государственного совета (до 1810 г. — Непременного совета⁶) возник изначально, как только оба эти учреждения были созданы. Разделение их полномочий имело не только функциональное значение, но затрагивало более важный вопрос о принципах законодательства при самодержавном режиме власти. Уже М. М. Сперанский специально подчеркивал важность четкого разделения закона и административного постановления. «Если понятие закона распространить на все постановления без изъятия, тогда все сделается предметом законодательного сословия, дела придут в совершенное смешение и единство исполнения исчезнет. Если, напротив, понятие закона так стеснить, чтобы оно относилось только к одним самым общим по-

³ Тарановский Т. К. Особенности российской самодержавной монархии в XIX столетии // Российская монархия: вопросы истории и теории. Воронеж, 1998. С. 166.

⁴ Шаланд Л. А. Русское государственное право. Юрьев, 1908. С. 83.

⁵ Шепелев Л. Е. Чиновный мир России... С. 44.

⁶ О Непременном совете как предшественнике Государственного совета см.: Писарькова Л. Ф. Непременный или Государственный совет в России был в 1801–1809 гг.? (К вопросу об уточнении терминологии) // Отечественная история. 2008. № 5.

ложениям, тогда власть исполнительная не будет иметь своих пределов и под видом исполнения самый закон разорится. Нужно найти во всем истинную середину, определить характер, коим закон отличается от мер исполнения и разных учреждений»⁷. Не случайно М. М. Сперанский, считавший, что Комитет министров вторгается в компетенцию Сената и Государственного совета, предлагал в 1811 г. его упразднить.

В 1806 г. министр внутренних дел гр. В. П. Кочубей в качестве первостепенной задачи организации управления называл более четкое определение отношений министерств к Сенату, Комитету министров и Государственному совету, «дабы три сии установления действовали в разных формах, но на одном и том же плане, и чтоб поступление дел в сии места было не произвольное, но основанное на существовании их»⁸. В 1810–1811 гг. Александр I посещал только что созданный Государственный совет, но вскоре охладел к его заседаниям, предпочитая решать дела в указном порядке с отдельными министрами или даже другими приближенными. «Тем самым, — заключает Р. Уортман, — он увековечивал преобладание исполнительной власти и личного начала в системе управления»⁹. Однако это нарушало еще и функциональную систему высшего управления. В 1815 г. председатель Комитета министров гр. Н. И. Салтыков писал Александру I, что министры иногда впадают в затруднение, куда входить с представлением и где испрашивать на оное разрешение: «В Сенате ли, в Комитете ли министров или в Государственном совете»¹⁰. Тесное переплетение задач, решаемых комитетом и Государственным советом, проявилось уже в том, что в 1812 г. для них был

⁷ Цит. по: Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 362.

⁸ Всеподданнейшая записка министра внутренних дел гр. В. П. Кочубея от 28 марта 1806 г. о министерском управлении и местных учреждениях // Министерская система в Российской империи. С. 23.

⁹ Уортман Р. Указ. соч. С. 97.

¹⁰ Сборник исторических материалов, извлеченных из архива СЕИВК. Вып. 7. СПб., 1895. С. 218. См. также: Архив исторических и практических сведений, относящихся до России. Кн. III. СПб., 1859. С. 55.

назначен общий председатель, и это положение сохранялось более полувека (до 1865 г.).

Об «истинной монархии», «правовом самодержавии» или «правомерной монархии», отличиях российского самодержавия не только от восточного деспотизма, но и западного абсолютизма, задумывались отечественные юристы, пытавшиеся адаптировать европейские правовые идеи к реалиям российской государственности. Главным образом это отразилось в попытках упорядочить законодательный механизм самодержавия и кодифицировать российское законодательство. Николай I, подчеркивал Р. Уортман, «был исполнен решимости заставить государство работать, усиливая власть, надзор и уважение к закону». Вместе с тем стремясь институционализировать власть, самодержец никогда не отрекался от желания сохранить свое личное влияние. «Эта коренная двойственность подрывала усилия к преобразованию российского государственного строя и ограничивала возможность замены правления людей правлением закона»¹¹. Император, конечно, в любой момент мог аннулировать закон, допустить изъятие из него по частному случаю, издать временные правила, изменить законодательные процедуры, но он уже не мог не считаться с необходимостью публичного законодательствования. Так, в 1843 г. он поручил главе собственной канцелярии А. С. Танееву циркулярно напомнить министрам, чтобы все законодательные предложения были подносимы императору «непременно и не иначе» как через Государственный совет. Однако М. А. Корф, хорошо знавший, как на практике действует законодательный механизм самодержавия, иронично по этому поводу заметил: «...Подтверждение, которое будет верно строго наблюдаемо к исполнению — две недели!»¹² Бывали случаи, когда уже фактически решенное императором дело вносилось в Государственный совет, как выражался сам Николай I, «для проформы»¹³.

¹¹ Уортман Р. Указ. соч. С. 64, 105.

¹² Корф М. А. Дневник. С. 144.

¹³ Там же. С. 161.

Само понятие закона в неограниченной монархии фактически означало выражение монаршей воли, не допускавшей участия в законодательном процессе общественных сил, не исключая и дворянства. Вместе с тем бюрократизация государственного управления, его рационализация, реформирование суда порождали неизбежные противоречия, выдвигали на повестку дня главный вопрос: о совместимости самодержавия и принципа законности¹⁴.

Хотя в самом Своде законов имелось указание на необходимость прохождения всех законопроектов через Государственный совет (ст. 47 «Основных законов»), правило это, как признавали сами российские законодатели, никогда полностью не было исполнено¹⁵. «Таким образом, — заключал осведомленный в тонкостях функционирования законодательного механизма М. П. Веселовский, — кроме Государственного совета у нас законодательствуют: Комитет министров, Совет министров, Военный и Адмиралтейств Советы, Финансовый комитет и министры и главноуправляющие, каждый по своей части, путем ли единоличных всеподданнейших докладов, или посредством особых совещаний, или комиссий. Притом из ведения Государственного совета изъяты именно дела наиболее живого интереса и оставлено ему то, что менее интересуется министров, как бы по пословице: “На тебе, Боже, что мне негоже!”»¹⁶. В Государственный совет почти не поступали дела об акционерных компаниях и железнодорожном строительстве, а также военные вопросы, сосредоточенные в руках военного министра. Значение Государственного совета могло бы поднять данное ему право законодательной инициативы (фактически оно находилось в руках министров), а также возможность делать министрам запросы («интерпелляции»). Однако это, как понимал Веселовский, «было бы равносильно некоторому ограничению самодержавия и не

¹⁴ Подробнее см.: Ремнёв А. В. Проблема «указа и закона» в пореформенной России // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XVIII. Л., 1987. С. 175–189.

¹⁵ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 162. Л. 39.

¹⁶ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 722–723.

согласовалось бы с ответственностью министров пред лицом монарха»¹⁷.

В «Учреждении министерств» (изд. 1857 года) в ст. 209 специально указывалось: «Где законы и учреждения недостаточны или когда, по силе сих законов и учреждений, предмет требует Высочайшего разрешения, там дела представляются на Высочайшее усмотрение чрез Комитет министров»¹⁸. Исключения (ставшие правилом), дававшие комитету право вторгаться в законодательство, сводились к четырем случаям: во-первых, когда издание закона было спешным; во-вторых, когда закон имел временный характер; в-третьих, законы издавались через комитет в вакантное для Государственного совета время и, в-четвертых, через комитет проводили законы политического характера¹⁹. Совершенно очевидно, что под эти исключения можно было подвести любой закон — все зависело от конкретного соотношения сил среди сановной бюрократии.

В теоретическом взгляде на Комитет министров как на более «тесное собрание Государственного совета, в котором министры как ближайшие советники короны обсуждали бы <...> все дела, не требующие по особой важности своей полного собрания совета»,²⁰ можно видеть некоторое подтверждение сложившейся нераздельности административного управления и законодательства. «В царствование Александра II Комитет министров, — признавал управляющий его делами А. Н. Куломзин, — часто брал на себя, во исполнение Высочайших повелений, разрешение разнообразных дел, носивших законодательный характер. Поводом к подобным вторжениям комитета в законодательную область большею частью служила медленность в рассмотрении дел, несомненно, составлявшая коренной недостаток делопроизводства Государственного совета, на которую постоянно жаловались министры»²¹. Вместе с тем

¹⁷ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 724.

¹⁸ См. также: ПСЗ-I. № 24686, ст. 232–233.

¹⁹ Гессен В. М. Русское государственное право. СПб., 1909. С. 16.

²⁰ Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 102.

²¹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 1.

Куломзин, понимавший юридическую ненормальность такого положения, стремился ограничить стремление министров проводить через комитет частные или временные постановления и тем самым «косвенно вторгаться в сферу законодательную»²². В этом деле он мог найти союзников в среде самого комитета в лице председателей департаментов Государственного совета, главноуправляющего II Отделением СЕИВК (впоследствии замененного главноуправляющим кодификационным отделом Государственного совета), государственного контролера и вошедшего позднее в число членов комитета с правом голоса государственного секретаря.

Казалось бы, положение Государственного совета могло возрасти с назначением с 1 января 1865 г. его председателем вел. кн. Константина Николаевича, которому в то время Александр II особенно доверял. Для самого же великого князя это было не просто возвратом в большую политику после неудач наместничества в Варшаве, но и шанс заняться активной реформаторской деятельностью, задействовав в ней Государственный совет. Кроме того, он добился высочайшего повеления, «чтобы впредь министры не смели входить к государю с особыми докладами по тем делам, которые уже внесены в Г[осударственный] с[овет] или по сущности своей подлежат внесению в оный»²³. Несомненно, престиж Государственного совета и его председателя возрос, но до установления четкого законодательного механизма в империи было еще далеко. «Государь, — вспоминал И. А. Шестаков, — при постоянном желании, чтобы все вопросы в Совете решались согласно его взгляду, хочет, чтоб соблюдался внешний вид независимости мнений членов Совета»²⁴. Казалось бы, что наступило временное политическое затишье, приведшее к более спокойной работе Комитета министров и Государственного совета. Но и в этих условиях вел. кн. Константин Николаевич продолжал обо-

²² Там же. Л. 2.

²³ Цит. по: Воронин В. Е. Указ. соч. С. 327, 348.

²⁴ Шестаков И. А. Воспоминания // ОР РНБ. Ф. 856. № 6. С. 707, 709–710.

стренно реагировать на случаи покушения на законосовещательные prerogatives Государственного совета, особенно со стороны Комитета министров. Объясняя свое обостренное отношение к случаям, когда Комитет министров «перехватывал» законосовещательные права Государственного совета, великий князь, не скрывая эмоций, писал уже в 1882 г.: «И обыкновенно проводятся таким манером законы положительно дурные, злые, ретроградные, о которых господа министры чувствуют, что они в Совете провалятся и не пройдут. Тогда они проводят эти законы через Комитет министров, где сидит своя братия, не протестующая против того, дабы в свою очередь воспользоваться тем же правом. Это вещь положительно противузаконная, но если кто-либо напомнит об этом противузаконии, то ему тотчас зажимают рот тем, что на это испрошено высочайшее соизволение!!! То есть министр, чтобы оградиться против обвинения в беззаконии, ограждает себя именем государя!»²⁵

Комитет министров продолжал успешно конкурировать с Государственным советом. Конечно, у министров сохранялась возможность законодательствовать по прямому соглашению с императором в обход государственных учреждений, но это уже воспринималось как экстремальное действие. И в такой ситуации Комитет министров явно был для министров предпочтительнее. «Не говоря уже о случаях (вероятно, редких) объявления мнимых высочайших повелений, им гораздо легче идти таким путем, чем чрез Государственный совет или Комитет министров, проводить дела, лично их интересующие. Затем, из двух названных учреждений министры предпочитают иметь дело с Комитетом министров. Государственный совет, при многочисленном составе членов, не принадлежащих к администрации, обнаруживает в своих суждениях некоторую долю (правда, малую) независимости; Комитет же министров представляет для каждого министра среду лиц, связанных как бы круговою порукою за взаимные друг для друга уступки. Оттого чрез Комитет министров направляются дела не только административного свойства, но отчасти и законодательные

²⁵ Цит. по: Воронин В. Е. Указ. соч. С. 166–167.

(опять иногда при условии — придавать известному закону характер временного мероприятия)»²⁶. Наряду с сепаратными актами и дополнениями к действующим законам через комитет прошли наиболее важные политические меры карательного характера, имевшие, несомненно, значение законов. Это усилило роль Комитета министров, в который предпочитали вносить «важные законодательные акты, которые рисковали встретить систематическое и упорное сопротивление со стороны Государственного совета»²⁷.

В конце 50-х гг. XIX в. при проведении крупных государственных преобразований стали ясно проявляться недостатки механизма законодательства. Из правительственных сфер и различных слоев общества раздавались критические замечания в адрес Свода законов, требовавшие очистить его от «административной шелухи». Мелочная регламентация всех сторон государственной жизни в Своде была результатом чрезмерной регламентации управления страной. В правительственных кругах вопрос о недостатках существовавшего законодательства был поднят в Совете министров в 1858 г. Выяснение причин, приведших к смешению законов и административной регламентации в Своде законов, было поручено II Отделению СЕИВК. Но только через четыре года его главноуправляющий М. А. Корф представил на рассмотрение царя записку, содержащую изложение причин подобного положения. Основную причину гигантского объема Свода и «микроскопической регламентации» М. А. Корф усматривал в отсутствии единого законодательного пути и четкого разделения в теории и практике закона и административного распоряжения²⁸. Еще в 1840-е гг. он с разочарованием замечал: «Наши Своды, к сожалению, даже в самый день их издания всегда более история, нежели статистика законодательства». «Даже просвещенный ум, — говорил он о запутанности российского законодательства, — знакомый

²⁶ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 543.

²⁷ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 259.

²⁸ Майков П. М. Второе отделение собственной е. и. в. канцелярии. СПб., 1906. С. 257.

с наукою правоведения, не успевает понять и обнять все эти непрерывные колебания законодательства... беспре-
станные эти продолжения и пр. лишают законы, и без того
шаткие, последней опоры»²⁹.

Наличие широкой возможности обходить Государ-
ственный совет, по мнению М. А. Корфа, открывало не-
обыкновенную легкость «возбуждать изменения и отме-
ну самых важных законоположений, или испрашивать
новые такие же, вследствие первого встречного недоуме-
ния или трудности, или просто по частным видам свое-
го ведомства»³⁰. С другой стороны, местные власти были
скованы в своих действиях, так как всяческая случай-
ность была облечена в форму закона. Мельчайшие вопро-
сы, которые могли бы быть разрешены в губерниях или
министерствах, должны были подниматься до верховной
власти. Наряду с этой мелочной регламентацией, отмечал
тот же М. А. Корф, «царствует на местах всеобщее, вся-
кому известное и безответственное неисполнение, может
быть, половины того, что содержится в Своде»³¹.

Для искоренения этих недостатков М. А. Корф полагал
необходимым вернуть Государственному совету то значе-
ние, которое должно ему принадлежать. Законом впредь
предлагалось считать только те акты, которые «будут
утверждены государем императором по предварительном
рассмотрении <...> в Государственном совете»³². Но за ца-
рем при этом сохранялось бы право издавать законы, не
обращаясь к мнению Государственного совета, при усло-
вии, что они будут изложены в манифесте или указе, за
его собственноручной подписью и с приложением большой
государственной печати³³. Наблюдение за законодатель-
ным порядком поручалось Сенату и отчасти самим мини-
страм. Таким образом, на действия императора налагались

²⁹ Цит. по: Ружицкая И. В. «Просвещенная бюрократия» (1800–
1860-е гг.). М., 2009. С. 122, 277.

³⁰ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 162. Л. 39.

³¹ Там же. Л. 40.

³² Там же. Л. 51.

³³ Там же.

ограничения если не юридического, то по крайней мере формально-институционального характера.

Ограниченность предложений Корфа состояла еще и в том, что они распространялись лишь на вновь издаваемые законы, оставляя сам Свод нетронутым. Это было попыткой подправить старую систему законодательства, не меняя ее основ. М. А. Корф, призывая к исполнению «точного смысла» «Основных законов», не отважился поставить преграды министерской практике игнорирования Государственного совета. Свои надежды он совершенно безосновательно возлагал на «сознательное» отношение министров к законодательству. Контролирующая роль Сената в записке Корфа также не получила какого-либо усиления. В плане практических рекомендаций он предлагал подготовить «во многих частях лишь примерное» руководство для составления и внесения на утверждение проектов законов. Признавалось необходимым придать этому руководству гласность, чтобы такие положения «усвоились общественным мнением и, получив чрез него дальнейшую выработку и правильность, развили у нас постепенно более очищенные понятия о законе»³⁴. Основной упор делался М. А. Корфом не на перестройку существующей системы законодательства, а на воспитание у администрации и общества правового сознания и уважения к закону.

24 мая 1862 г. записка М. А. Корфа рассматривалась в Совете министров, но Александр II счел необходимым продолжить ее обсуждение, передав записку для дополнительного заключения министрам, государственному секретарю и управляющему делами Комитета министров³⁵. Под давлением военного министра Д. А. Милютина II Отделение вынуждено было приступить к выяснению принципиальной возможности пересмотра свода законов. Однако вывод был сделан отрицательный. «Подобный труд, — по мнению II Отделения, — был бы труд тех мифологических сизифов,

³⁴ Там же. Л. 57.

³⁵ РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. 1862 г. Д. 95-6. Л. 83.

которые катали камни на гору, но никогда не могли достигнуть ее вершины»³⁶.

Не дало положительного результата в поисках демаркационной линии между законом и административным постановлением изучение трудов теоретиков государственного права, а также действовавшего западноевропейского законодательства. При изучении иностранных сборников законов, как бы в утешение, обратило на себя внимание значительное развитие административной регламентации в ущерб закону³⁷. Такого рода запутанность в буржуазном законодательстве была следствием произошедших изменений в соотношении законодательной и административной властей. Вместе с тем в анонимном отзыве на записку М. А. Корфа само учение о «разделении властей» было подвергнуто критике с ультрамонархических позиций. Самым опасным автор отзыва признавал то, что в результате последовательного развития этой теории монарх был бы вовсе исключен из законодательства. «Государь, таким образом, — подчеркивалось в отзыве, — на место верховного правителя становится простым исполнителем, или, точнее, орудием закона»³⁸. В силу своих исторических традиций Россия нуждается в своем, русском праве, где «царская воля есть закон». «Для большей правильности действий верховная власть создает определенные органы; посредством этих органов она осуществляет свою волю, хотя и может осуществлять ее всяким другим образом, потому что всегда и всецело сохраняет всю полноту своих прав»³⁹. Поэтому, подчеркивалось в записке, власть законодательная и исполнительная соединяется в руках самодержца, а разделительная черта между ними в каждом отдельном случае зависит от личного усмотрения императора.

В начале 1864 г. М. А. Корф был назначен председателем Департамента законов Государственного совета.

³⁶ РГИА. Ф. 1250. Оп. 2. Д. 58. Л. 66–67.

³⁷ Там же. Л. 70.

³⁸ Несколько замечаний об отделении законов от постановлений административных // РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. 1862. Д. 95-в. Л. 249–250.

³⁹ Там же. Л. 268.

Он попытался оставить во главе II Отделения свою креатуру — Д. М. Сольского и тем самым соединить в своих руках руководство этими двумя ведомствами, но потерпел неудачу: на пост главноуправляющего II Отделением был назначен бывший министр юстиции В. Н. Панин⁴⁰. М. А. Корф с явным разочарованием записал в дневнике: «Сольский “оттерт”», а во главе «Второго Отделения поставлен человек, с которым мы никогда не гармонировали в направлениях и который точно два года тому назад потерял место министра юстиции именно вследствие своей непопулярности»⁴¹. П. А. Валуев также отметил: «Теперь Сольский останется как бы в воздухе и все установленные бар. Корфом во II отделении порядки будут опрокинуты гр. Паниным»⁴².

В. Н. Панин действительно отменил введенный Корфом порядок присылки на предварительное заключение во II Отделение законопроектов, вносимых в Государственный совет. Эта мера хотя и замедляла ход законодательных работ, создавала препятствия излишней регламентации в законе и позволяла сохранить соответствие вновь принимаемых актов уже существовавшим. Что же касается предложений по проекту об отделении законов от административных постановлений, то их Панин внес в Государственный совет 17 июня 1865 г., присоединив к ним свод замечаний министров. О последнем, впрочем, говорилось, что «отзывы сии не представляют вполне удовлетворительных указаний к разрешению общего основного вопроса — ясного и положительного отделения законов от административных распоряжений»⁴³. Новые предложения II Отделения были рассмотрены в соединенных департа-

⁴⁰ Хотя назначение с поста министра юстиции главноуправляющим II Отделением могло восприниматься как повышение, позволявшее уже не только следить за законностью, но и «творить» законы. К тому же служба в императорской канцелярии, казалось, делала сановника ближе к особе монарха и могла возвышать его в глазах аристократического общества. — *Ружицкая И. В.* Указ. соч. С. 138.

⁴¹ Дневник М. А. Корфа. Ч. XIV. Л. 118.

⁴² Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 273. Запись 28 февр. 1864 г.

⁴³ РГИА. Ф. 1149. Оп. 6. Д. 63. Л. 5–6.

ментах Государственного совета и утверждены Александром II 23 ноября 1865 г.

Более семи лет на II Отделении лежала задача по выработке теоретических и практических оснований отделения законов от административных распоряжений, но она оказалась фактически неразрешимой в условиях самодержавной России. «В пореформенную эпоху, — подвел Р. Уортман итог своим исследованиям изменений в российской государственности, пытавшейся модернизироваться за счет внедрения новых правовых норм и усиления роли юстиции, — Свод законов стремительно устаревал и утрачивал удобоприменимость, но правительство, как и раньше, занималось кодификацией бессистемно, словно от него требовалось разгадать скучную шараду»⁴⁴. Отделавшись декларативным заявлением о необходимости твердого соблюдения установленного законодательного порядка, II Отделение не затронуло самих «Основных законов».

Какого-либо практического решения можно было бы ожидать от составления плана работ по отделению законов от административных постановлений, возложенного на II Отделение. Но там не спешили и только в апреле 1867 г. предприняли первые шаги, вновь вступив в переписку с ведомствами. С назначением главноуправляющим II Отделением кн. С. Н. Урусова деятельность по этому вопросу вообще была прекращена. С. Н. Урусову удалось убедить Александра II в невозможности решить этот вопрос из-за отсутствия точных указаний в теории права и законодательстве европейских государств. Разделение же закона и административного постановления в России, по его убеждению, могло быть достигнуто лишь практическим путем, и «при этом главное будет зависеть от юридического такта лиц, которым будут поручены самые работы по отделению законов от постановлений»⁴⁵. К тому же, заметил С. Н. Урусов, мысли, выраженные М. А. Корфом, уже принесли «значительную долю практической пользы»⁴⁶.

⁴⁴ Уортман Р. Указ. соч. С. 481.

⁴⁵ РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. 1862 г. Д. 95-в. Л. 223.

⁴⁶ Там же. Л. 212–213.

Но вряд ли такого рода «успехи» были истинной причиной прекращения рассмотрения столь запущенного вопроса. Автор исторического очерка о II Отделении СЕИВК П. М. Майков довольно точно охарактеризовал причину, побудившую С. Н. Урусова прекратить эти работы. «По-видимому, кн. Урусов утаил, — писал П. М. Майков, — истинную причину невозможности для него исполнить возложенное на него поручение. Не надо быть кн. Урусовым, чтобы усмотреть, что разграничения на самом деле закона от административных постановлений невозможно без изменения редакции многих статей “Основных законов” ...»⁴⁷

Казалось бы, члены Государственного совета могли стать своего рода противовесом монополии министров в императорском окружении. На такую роль Совета указывали прежде всего те, кто был связан с Государственным советом или Сенатом. Об этом неоднократно писал государственный секретарь А. А. Половцов: «Чей же голос раздается около государя? Исключительно министерский; а между тем весьма понятно, что государю хочется слышать иное, проверить, что жужжат министры в постоянных концертах самовосхваления. Он и обращается к втирающимся к нему ничтожествам, думая услышать независимый голос»⁴⁸. Позднее он с подобным предостережением обратился к только что вступившему на престол Николаю II: «...До назначения моего гос. секретарем я имел весьма нелестное понятие о Госуд. совете. Думал, что там сидят бесполезно несколько отживших чиновников, но, прослужив десять лет гос. секретарем, я убедился в том, какую пользу приносит это учреждение, сдерживая фантазирование министров,

⁴⁷ Майков П. М. Указ. соч. С. 522–523.

⁴⁸ Дневник А. А. Половцова за 1900-е гг. // Красный архив. 1923. № 3. С. 100. Запись 22 июля 1901 г. Обеспокоенный тем, что император слышит о Государственном совете по преимуществу от министров, А. А. Половцов по своей инициативе представлял Александру III краткие справки, которые тот держал от них в секрете. Как долго такая практика действовала, сказать трудно, но она еще раз демонстрирует потребность монарха иметь альтернативные источники информации. — Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. II. С. 37. Запись 14 марта 1887 г.

процеживая их представления и доводя до Вас лишь то, что может принести пользу»⁴⁹. Государственный совет, казалось, мог бы оказать императору существенную помощь, предоставив независимое от министров мнение. Тем более что министры оставались, указывал уже М. П. Веселовский, служивший некоторое время в Государственной канцелярии, по сути дела, безответственными, так как их отчеты, рассматриваемые особыми комиссиями при Государственном совете, никакой роли не играют. «Таким образом, — заключал он, — верховная власть как бы добровольно лишает себя средства смотреть на дело иначе как с точки зрения того или иного министра, что, конечно, усиливает министерский авторитет и умалывает значение существующих у нас коллегиальных учреждений». К тому же многие представления министров в Государственный совет оказывались предрешенными императором, «так что Совету приходится как бы только регистрировать данный закон, изменяя, может быть, лишь подробности внесенного проекта»⁵⁰.

Были предприняты попытки решить эту проблему и в теории русского государственного права. Профессор А. Д. Градовский причину недостатков русского законодательства видел в желании сделать из администрации только исполнительницу законов, определив каждый ее шаг. «Граница между законом и административным распоряжением может быть проведена только в каждом данном случае, применительно к каждому отдельному законоположению», — считал он⁵¹. Граница эта должна быть под постоянным надзором Сената, которому необходимо вернуть былое значение. В сентябре 1880 г., при обсуждении в прессе значения отдельных высших государственных учреждений, А. Д. Градовский подчеркнул низкую эффективность Государственного совета: «Если есть в настоящее

⁴⁹ Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 50. Л. 25. Запись 13 февр. 1898 г.

⁵⁰ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 724.

⁵¹ Градовский А. Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву. С. 24.

время учреждение, которое необходимо оживить и поднять именно в настоящее время, то это тот же Государственный совет»⁵². Несколькими днями раньше Градовский охарактеризовал Комитет министров как «учреждение, дающее министрам возможность проводить важные положения, имеющие силу закона, мимо Государственного совета»⁵³. Он видел в комитете лишь помеху в установлении единого законодательного пути и предлагал даже упразднить это учреждение. Очевидно, статьи А. Д. Градовского не могли появиться в прессе без санкции всесильного тогда министра внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова, которому в то время была необходима общественная поддержка готовившихся реформ⁵⁴.

В государственных сферах работа по отделению законов от административных постановлений возобновилась в связи с преобразованием в январе 1882 г. II Отделения СЕИВК в Кодификационный отдел при Государственном совете. 15 февраля 1885 г. главноуправляющий Кодификационным отделом Э. В. Фриш представил в Государственный совет записку «О плане трудов Кодификационного отдела по разработке Свода законов». Формальным признаком закона, с точки зрения Э. В. Фриша, должно являться

⁵² Голос. 1880. 16 сентября.

⁵³ Там же. 1880. 4 сентября. За эту статью издатель «Голоса» А. А. Краевский получил выговор. — *Валуев П. А.* Указ. соч. С. 116.

⁵⁴ *Итенберг Б. С., Твардовская В. А.* Граф М. Т. Лорис-Меликов и его современники. М., 2004. С. 176–177. В. П. Мещерский называл «Голос» «органом графа Лорис-Меликова». — *Драган С. Н.* Либералы и М. Т. Лорис-Меликов после 1 марта 1881 г. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 2002. № 3. С. 92–96. С «Голосом» уже традиционно связывали либеральное направление в правительстве, а в сентябре 1880 г. на его страницах появилась серия статей А. Д. Градовского, обосновывавшего необходимость преобразования высших органов управления. — *Луночкин А. В.* «Русский “Таймс”» // Петербург газетный. 1711–1917. Тюмень, 2009. С. 77. Не случайно А. Д. Градовский указывал тогда же на сходство Комитета министров с III Отделением СЕИВК (которое было ликвидировано при М. Т. Лорис-Меликове) как учреждения, которое давало возможность «обходить другие учреждения или обходиться без них». — *Градовский А. Д.* Собр. соч. Т. 8. СПб., 1907. С. 520.

«подписание имени государя императора». Этим закон отличался от других повелений царя в порядке верховного управления, сделанных в устной форме. К числу таких повелений Фриш относил и решения царя по делам, рассмотренным в Совете и Комитете министров. Но если в эти учреждения будет внесено по повелению царя дело законодательного свойства, то положения по нему «обращаются к исполнению не иначе как в форме именного указа»⁵⁵. В рассуждениях Э. В. Фриша обязательность прохождения законопроекта через Государственный совет исчезала, что, несомненно, было шагом назад по сравнению с предложениями М. А. Корфа. Установление для закона единой формы — «подписной высочайший указ» — в значительной степени облегчало задачу кодификации, но не давало ответа по существу. Предложения Э. В. Фриша после рассмотрения в Департаменте законов Государственного совета были утверждены Александром III 5 ноября 1885 г., юридически закрепив внесение в Свод законов заведомо административных распоряжений⁵⁶. Это решение явно не способствовало восстановлению роли Государственного совета, значение которого в царствование Александра III существенно снизилось за счет расширения законодательных функций Комитета министров.

В 1880–1890-е гг. ни усилия государственных деятелей, ни поиски теоретиков государственного права не смогли предложить положительного решения проблемы отделения законов от административных постановлений, и она оставалась одной из самых спорных в теории русского государственного права. Эта проблема привлекла к себе внимание почти всех крупных юристов того времени. Н. М. Коркунов в своей наделавшей много шума диссертации «Указ и закон»⁵⁷ вновь вернулся к мысли об обяза-

⁵⁵ РГИА. Ф. 1149. Оп. 10. Д. 42. Л. 12.

⁵⁶ Кочаков Б. М. Русский законодательный документ XIX–XX в. С. 324.

⁵⁷ Оппонировавший ему на защите диссертации профессор В. И. Сергеевич заявил, что «он прочел работу Коркунова и не мог найти ни одного возражения, прочел во второй раз, и им овладели некоторые сомнения,

тельном прохождении закона через Государственный совет⁵⁸. Теоретик государственного права Н. И. Палиенко, наоборот, причину юридической путаницы видел в недостаточном разграничении компетенции высших органов власти⁵⁹. И здесь возникал замкнутый круг: формально-юридическое различие указа и закона затруднено, так как недостаточно точно разграничены компетенции высших государственных учреждений, а последнее нельзя сделать из-за отсутствия на то указаний в теории русского государственного права.

Важным в разработке правовых основ законодательного механизма была общая постановка вопроса о принципиальной возможности разделения законодательной и административной власти при неограниченной монархии. Мнения разошлись, хотя значительная часть юристов пришла к выводу о невозможности принципиального решения проблемы в данных политических условиях. М. А. Дьяконов в рецензии на книгу Н. М. Коркунова «Указ и закон» отметил, что разграничение возможно лишь «под условием издания законов не иначе как с согласия народного представительства»⁶⁰. А влиятельный в придворных кругах редактор «Гражданина» кн. В. П. Мещерский уже с позиций защиты самодержавия доказывал несовместимость понятий «законность» и «самодержавие», а в действиях юристов видел попытку внести смуту в русскую умственную жизнь и посягнуть на прерогативы царя⁶¹.

Законодательная деятельность Комитета министров заключалась прежде всего в издании временных зако-

прочел в третий раз и только тогда понял, что Коркунов совершенно не прав...» — *Романов В. Ф.* Старорежимный чиновник (из личных воспоминаний от школы до эмиграции. 1874–1920 гг.) // ГА РФ. Ф. Р-5881. Оп. 2. Д. 598. Л. 87.

⁵⁸ *Коркунов Н. М.* Указ и закон. СПб., 1894. С. 327.

⁵⁹ *Палиенко Н. И.* Закон и административное распоряжение. Киев, 1898. С. 14.

⁶⁰ *Дьяконов М. А.* Новая политическая доктрина // Журнал Министерства народного просвещения. 1894. № 9. С. 200.

⁶¹ *Правилова Е. А.* Указ. соч. С. 137.

нов⁶² или законов по частным случаям, когда для решения отдельных вопросов не существовало общего закона. Значительную часть законодательной продукции комитета составляли сепаратные положения об учреждении акционерных обществ, изменении их уставов, увеличении и уменьшении капиталов, установление сроков для сбора основного капитала общества, железнодорожное законодательство, различные меры, связанные с изменением территориально-административного деления, с местным управлением и т. п. Так как каждый устав акционерной компании, получал отдельное высочайшее утверждение, то он фактически имел характер сепаратного закона. В создании же общего закона об уставах акционерных обществ не были заинтересованы ни законодатель, ни предприниматели, надеявшиеся обойти юридические нормы за счет привилегий, получаемых через комитет. «Но для лиц, которые, как мы, — вспоминал чиновник комитетской канцелярии Н. Н. Покровский, — были приставлены к наблюдению за согласием уставов с законами или, по крайней мере, практикой комитета, положение создавалось очень трудное, тем более что было ясно, что и оставляемые в уставах ограничения, за которые мы были вынуждены ратовать с усердием, достойным лучшей участи, были, в сущности, безрезультатны»⁶³. Это касалось в том числе ограничения предпринимательских прав евреев и иностранцев, которые могли легко их обходить, назначая в правления акционерных обществ подставных лиц.

Значительную трудность представило разграничение между комитетом и Государственным советом железнодорожных дел. Если через Комитет министров решались дела о направлении дорог, то в Государственном совете рассма-

⁶² Так, к примеру, когда в 1868 г. через Государственный совет не удалось провести закон об управлении степными областями, проект был передан в Комитет министров с поручением последнему ввести закон как временный на два года. Реально же он просуществовал до начала 1890-х гг. — *Нарбаев Н. Б.* Государственный совет России и Казахстан. М., 1993. С. 65.

⁶³ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 204.

тривались вопросы, связанные с выкупом дорог, выдачей денежных пособий частным обществам и т. п. Так как эти дела часто пересекались (нередко параллельно рассматривались как в комитете, так и в Государственном совете), была введена процедура совместных заседаний Комитета министров и Департамента государственной экономии Государственного совета. Руководил такими заседаниями, как правило, председатель Комитета министров⁶⁴. С упразднением в 1883 г. железнодорожного фонда, из которого финансировалось строительство железных дорог, председатель Департамента государственной экономии гр. Э. Т. Баранов, в недавнем прошлом председатель Особой комиссии для исследования железнодорожного дела в России, предложил целиком сосредоточить железнодорожные вопросы в Государственном совете. Э. Т. Баранов считал включение их в компетенцию Комитета министров незаконным⁶⁵. Он отрицал преимущества комитета в скорости решения дел по сравнению с Государственным советом, выдвигая в свою очередь необходимость обсуждения в законодательном порядке проектов уставов железнодорожных обществ как проектов «специальных законов». Председатель Департамента государственной экономии, впрочем, первоначально был готов оставить за комитетом решение вопросов, связанных с определением направлений железнодорожных линий и установлением постепенности их сооружения, так как они требуют особой тайны⁶⁶. Но впоследствии он отказался и от этого.

А. Н. Куломзин представил обширную справку, смысл которой сводился к тому, что именно Комитету министров исторически принадлежало в России приоритетное право определять железнодорожную политику⁶⁷. Против пред-

⁶⁴ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 188. Л. 17.

⁶⁵ РГИА. Ф. 268. Оп. 1. Д. 1615. Л. 75.

⁶⁶ Записка Э. Т. Баранова «О порядке рассмотрения дел по железнодорожному хозяйству» // РГИА. Ф. 268. Оп. 1. Д. 1615. Л. 77.

⁶⁷ Справка о порядке рассмотрения железнодорожных дел в бывших особых комитетах и Комитете министров // РГИА. 268. Оп. 1. Д. 1615. Л. 3–14.

ложения Э. Т. Баранова выступил также министр путей сообщения К. Н. Посьет, отвергнув саму постановку вопроса о незаконности присвоения комитетом по царскому повелению права решать все железнодорожные дела. В Своде законов находилось немало статей, основанных на таких повелениях, не прошедших через Государственный совет, касавшихся преимущественно предметов ведомства различных учреждений. Если принять точку зрения Э. Т. Баранова, что такие статьи законов необязательны, заявлял министр путей сообщения, «то это произвело бы неизбежное расстройство во многих учреждениях»⁶⁸. К. Н. Посьет упирал на то, что «настоящая организация Государственного совета, — при массе подлежащих его рассмотрению сложных вопросов и сравнительно медленном порядке производства дел, при положительных вакациях <...> наконец, при поглощающем многие месяцы зимнего времени рассмотрении смет всех ведомств, — вовсе не соответствует требованиям, в кои должно быть поставлено рассмотрение железнодорожных дел»⁶⁹. Он также отрицал за уставами железнодорожных обществ законодательный характер, так как они не имеют общего характера, «а потому, касаясь разрешения вопросов частных, входят в круг деятельности Комитета министров». В компетенцию комитета должны быть включены и все договоры, заключаемые казной с частными лицами вне общих указанных в законах условий. К. Н. Посьет также в качестве аргумента в свою пользу указывал и на длительную традицию решения Комитетом железнодорожных дел. Впрочем, министр путей сообщения готов был довольствоваться тем, чтобы возникший вопрос отложили до того времени, когда будут приняты общие железнодорожные правила.

Компромиссное решение запутанного вопроса предложил председатель Комитета министров М. Х. Рейтерн. Он разграничил сферы деятельности двух учреждений следующим образом: за комитетом оставалось обсужде-

⁶⁸ Записка министра путей сообщения по вопросу о порядке рассмотрения железнодорожных дел // РГИА. Ф. 268. Оп. 1. Д. 1615. Л. 86.

⁶⁹ Там же. Л. 87.

ние дел, связанных с направлением дорог, с разрешением строительства новых линий, с определением способов их сооружения, а финансовые меры и проекты уставов железнодорожных обществ передавались в Департамент государственной экономии. В комитете предлагалось решать вопросы, связанные с уже эксплуатируемыми дорогами, о слиянии железнодорожных обществ, о выкупе правительством частных дорог, об усилении провозоспособности существующих линий⁷⁰.

Предложения по распределению железнодорожных дел рассматривались в Комитете министров 22 и 29 ноября и 13 декабря 1883 г. Но достигнуть согласия вновь не удалось, К. Н. Посьет остался в меньшинстве, и к нему присоединился только управляющий Морским министерством И. А. Шестаков. Впрочем, комитет отказался признать, что между ним и Государственным советом существует неясность в компетенции, подтвердив, «что постоянное привлечение Комитета министров к участию в разрешении железнодорожных дел <...> было результатом общего направления деятельности правительства в области железнодорожного хозяйства»⁷¹. Остальные члены, включая Э. Т. Баранова, «в видах единомыслия», согласились с предложением М. Х. Рейтерна сохранить порядок рассмотрения дел в Комитете, передав в Государственный совет лишь обсуждение вопросов, связанных с расходом сумм из государственного казначейства. В случае сомнения комитет собственной властью должен был решать вопрос о подведомственности дела в каждом отдельном случае⁷².

Но такой порядок рассмотрения железнодорожных дел на практике оказался малоэффективным, так как из комитета в Государственный совет они вносились уже предрешенными, получив царскую резолюцию. Новый председатель Комитета министров Н. Х. Бунге в соавторстве с А. А. Абазой, занявшим пост председателя Департамента государственной экономии в 1884 г., после смерти Э. Т. Ба-

⁷⁰ Там же. Л. 79.

⁷¹ Там же. Л. 89.

⁷² Там же. Л. 92–93, 96.

ранова, представили в ноябре 1891 г. записку о создании Соединенного присутствия Комитета министров и Департамента государственной экономии для рассмотрения железнодорожных дел. Председательствовать, предлагали они первоначально, будет один из глав соединяемых учреждений по старшинству, но этому воспротивился председатель Государственного совета вел. кн. Михаил Николаевич, которому было неудобно заседать под руководством своего подчиненного, председателя департамента⁷³. Вел. кн. Михаил Николаевич и государственный секретарь А. А. Половцов пробовали было снова доказать, что лучше сосредоточить все железнодорожные дела в Департаменте государственной экономии с приглашением заинтересованных министров, но и они были вынуждены уступить. А. А. Половцов посчитал более целесообразным согласиться с «комбинацией» Н. Х. Бунге и А. А. Абазы, не желая ссориться со своими политическими союзниками из-за такого вопроса⁷⁴. Ревниво наблюдавший, как министры узурпируют законосовещательные функции Государственного совета, А. А. Половцов не без раздражения писал о комитете в своем дневнике: «Это не что иное, как присутственное место, ведущее, за редкими исключениями, довольно пустые дела в ущерб серьезной части занятий обязанных присутствовать здесь министров. Отсутствие правильного многостороннего обсуждения — вот что составляет отличительную черту нынешних государственных дел...»⁷⁵

По совместному докладу председателей Комитет министров и Государственного совета было решено рассматривать в соединенном присутствии под руководством председателя Комитета министров железнодорожные дела, связанные с правительственной гарантией, субсидией или иными затратами из казенных средств. Остальные желез-

⁷³ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. II. С. 392–393.

⁷⁴ Там же. С. 394, 397–398.

⁷⁵ Цит. по: *Тян В. В.* Политический реванш верхов в пореформенной России (монархический радикализм во внутренней политике 80–90-х гг. XIX века). М., 2004. С. 72–73.

нодорожные вопросы по-прежнему подлежали обсуждению Комитета министров. Но и в соединенном присутствии министры сохранили ведущее положение, тем более что делопроизводство осталось в комитетской канцелярии⁷⁶.

Нередко министры пользовались тем, что возникший вопрос оказывался связан с законом, ранее получившим утверждение через комитет. В таком случае в действие вступало правило, что дополнение или изменение закона должно быть произведено в этом же учреждении. Так, в 1883 г. министр земледелия и государственных имуществ М. Н. Островский решил распространить действие указа 14 марта 1887 г. о правах иностранцев на владение недвижимым имуществом в Западном крае на Царство Польское, согласовав его с положением 1870 г. о разведке и отводе там земли для добычи минеральных ископаемых. Ввиду того что последнее положение было установлено Комитетом по делам Царства Польского, а первое было внесено в Комитет министров по царскому повелению, М. Н. Островский настаивал на рассмотрении своего представления в Комитете министров. Но в комитете он натолкнулся на противодействие ряда членов, которые признали необходимым передать это дело в Государственный совет. Решающим аргументом против явилось то, что указ 14 марта 1887 г. имел временный характер, поэтому и все другие правила, развивающие его, должны обсуждаться в Комитете министров. Этот аргумент поддержал Александр III, к которому Н. Х. Бунге обратился за разъяснением⁷⁷.

В своем политическом завещании председатель Комитета министров Н. Х. Бунге отмечал неудовлетворительный состав Государственного совета, в котором нет «достаточного числа лиц, знакомых с общими государственными вопросами и имеющих местные сведения». По его словам, из 72 членов Совета, как правило, 10 человек находятся в отпусках, еще 10 — по преклонному возрасту не посещают заседания, 19 — принадлежат к числу министров. Таким образом, для работы в департаментах остается всего по

⁷⁶ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4878-б. Л. 33.

⁷⁷ Там же. Л. 86.

пять членов на каждый, да и те «не все обладают необходимыми физическими силами». Таким образом, в Государственном совете не было достаточного числа компетентных членов, способных квалифицированно вести законодательную работу. Поэтому, полагал Н. Х. Бунге, введение в состав Совета хотя бы одного или двух членов из дворян, имеющих опыт работы в земстве, было бы полезно. Кроме того, казалось необходимым расширить практику приглашения в Совет экспертов, обладающих специальными познаниями по рассматриваемым законопроектам. Сложным и длительным по времени представлялся ему и сам порядок прохождения законопроектов, когда выступившее с законодательной инициативой министерство обязано было отправить проект в заинтересованные ведомства, чтобы получить их мнения, согласовать и обобщить их и только после этого вносить в Государственный совет. Кроме того, государственный секретарь от имени Государственного совета также мог послать проект на заключение в министерства или поручить Государственной канцелярии собрать дополнительные сведения. «Эти мытарства, — свидетельствовал Н. Х. Бунге, — длятся иногда целые годы»⁷⁸.

«Громоздкий процесс приятия законов, — отметил А. Рибер, — давал возможность предпринимать тактические маневры, с тем чтобы отложить обсуждение или “размыть” положение законопроектов. Политическая оппозиция внутри министерств, все еще удерживавшая позиции второго эшелона, фракционная борьба в Совете министров, Государственном совете — все это были методы противодействия не только реформам, но и контрреформам»⁷⁹. Необходимо было упростить законодательную процедуру, сделать обсуждение законопроектов гласным, хотя бы непосредственно самом Государственном совете, или прибегнуть к предварительному их рассмотрению в Комитете министров или Совете министров перед внесением в Государственный совет. Это позволило бы преодолеть на предварительной стадии министерские разногласия и не выно-

⁷⁸ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге. С. 78–79.

⁷⁹ Рибер А. Указ. соч. С. 67.

сить их на обсуждение Государственного совета. Конечно, те предложения, которые были изложены Н. Х. Бунге в его записке, повысили бы эффективность законодательной деятельности, включили министров в процесс обсуждения законопроектов на ранней стадии, но дебаты в Государственном совете в таком случае превратились бы в простую формальность, так как пришлось бы иметь дело уже не только с консолидированным заключением министров, но и с предварительным согласием на их действия со стороны самого монарха.

Государственный совет не удовлетворял министров не только своей кажущейся многочисленностью и малокомпетентным составом членов, но и медленностью работы. Известный публицист К. А. Скальковский видел в этом основную причину того, что Комитет министров успешно конкурирует с ним. «Если брать голые цифры в отчетах Государственного совета, — писал он, — то, конечно, окажется, что как будто большая часть внесенных за год проектов рассматривается, но если проверить по тем же отчетам качество и значение рассматриваемых законов, то выйдет, что большею частью рассматриваемые дела текущие или безотлагательные финансовые, большие же законодательные работы ждут очереди. Да и в текущем законодательстве, если бы Комитет министров не был бы у нас настолько же законодательным, насколько и высшим административным учреждением, законодательная машина шла бы еще медленнее»⁸⁰. Кроме законодательных дел Государственный совет был чрезвычайно перегружен представлениями по административным и судебным вопросам⁸¹. Отсутствие законодательной инициативы у Государственного совета также снижало его значение.

Но, оценивая в целом отрицательно деловые потенции Государственного совета, следует заметить, что многочислен-

⁸⁰ Скальковский К. А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. Т. 1. СПб., 1891. С. 8.

⁸¹ См. также: Кочаков Б. М. Государственный совет и его архивные материалы.

ные и нередко «рамолизованные» члены этого учреждения мало влияли на его функционирование. Они в подавляющем большинстве были членами общего собрания Государственного совета и зачастую годами отсутствовали в нем, либо только присоединялись к мнению кого-нибудь из более влиятельных членов. Основной деятельной структурной единицей Государственного совета оставался департамент, где сосредотачивались немногочисленные активные силы Совета.

При многообразии законодательных путей министр мог выбрать для себя самый удобный, быстро достигающий цели без риска для законопроекта быть проваленным при обсуждении. Удобнее всего это достигалось всеподданнейшим докладом, но нередко предпочитали проводить законопроект через министерскую коллегию — Комитет министров. Министр внутренних дел гр. Н. П. Игнатьев в беседе с государственным секретарем Е. А. Перетцем откровенно объяснил свое нежелание вносить представления в Государственный совет, когда тот поставил ему в упрек редкое посещение Совета: «Не ездил и не буду ездить <...> скажу вам более — я не буду даже вносить представления в Государственный совет, а буду вносить в Комитет министров. Вы скажете, это незаконно... Может быть. А все-таки в случае надобности можно прибегнуть к комитету, испрашивая утверждения временных только правил...»⁸² Угроза Н. П. Игнатьева не была пустой, несмотря на противодействие ряда членов комитета, он провел таким образом через него временные правила о евреях от 3 мая 1882 г.⁸³

Формально Государственный совет мог рассматривать отчеты министров, для чего из его членов император еже-

⁸² Дневник Е. А. Перетца... С. 121–122. Схожего мнения придерживался в начале XX в. и К. П. Победоносцев, заявляя, что лучше бы Государственный совет совсем закрыть: «Я давно туда не езжу, а посылаю Саблера». — Дневник Алексея Сергеевича Суворина. London; М., 1999. С. 434. Запись 5 февр. 1902 г.

⁸³ Дневник Е. А. Перетца... С. 130–133. См. также: *Зайончковский П. А. Кризис самодержавия...* С. 413–418.

годно назначал особые комиссии. Но по признанию некоторых лиц, входивших в состав таких комиссий, они не имели особого значения. Даже в случае критики, на которую решались далеко не все члены Государственного совета, так как это могло выглядеть не только как нападки на министра — лица, имеющего особенное доверие монарха, но и таким образом как косвенно направленная против царской особы. Так, отчет министра государственных имуществ М. Н. Муравьева 14 декабря 1861 г. рассматривался в Совете министров и встретил прохладное отношение Александра II, а вел. кн. Константин Николаевич, который недолюбливал М. Н. Муравьева, был убежден, «что все это пух и ложь»⁸⁴. Государственный секретарь В. П. Бутков, как отметил П. А. Валуев, «не без свойственного ему нахальства тотчас заявил желание завладеть бумагой, ясно обнаруживая намерение впоследствии проверить ее содержание»⁸⁵. Насколько формальным была эта деятельность, может свидетельствовать также случай с отчетом министра народного просвещения гр. Д. А. Толстого в 1874 г. Когда член комиссии кн. Д. А. Оболенский сделал замечание, министр, не смутившись, заявил, что не очень помнит это место в своем отчете, и выразил готовность исключить его из текста. Когда Д. А. Оболенский удивился тому, что отчет поступил в Государственный совет от императора, Д. А. Толстой с видимым цинизмом пояснил, что «государь этого отчета еще не читал и что он будет напечатан только в извлечении»⁸⁶. В следующем году ситуация повторилась, однако Д. А. Оболенский проявил настойчивость и подал «особое мнение», которое было доведено до Александра II. При этом председатель комиссии принц П. Г. Ольденбургский пытался его остановить, призывая не делать «оппозиции» министру, назначенно-

⁸⁴ 1857–1861. Переписка Императора Александра II с Великим Князем Константином Николаевичем. Дневник Великого Князя Константина Николаевича. С. 350. Запись 14 дек. 1861 г.

⁸⁵ Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 133.

⁸⁶ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 362. Запись 20 нояб. 1874 г.

му государем, и «не беспокоить» понапрасну императора. Александр II предпочел свести все к личным неприязненным отношениям Д. А. Толстого и Д. А. Оболенского, поставив последнему в вину то, что полемика между ними приобрела «оборот весьма прискорбный»⁸⁷. При этом было указано: в комитете только ознакомить министров с документами, не допуская какого-либо обсуждения. Примечательно, что председатель комитета Н. П. Игнатьев, как бы в назидание, припомнил один эпизод из своей практики, когда были высказаны замечания по отчету военного министра, за которые члены комиссии получили высочайший выговор. «Нельзя не признать, — осталось заключить Д. А. Оболенскому, — что это весьма странный способ узнавать истины и поощрять правдивость»⁸⁸.

Конечно, для императора мнение его министра было весомее, нежели голоса членов Государственного совета. Бывший министр народного просвещения, а затем член Государственного совета А. В. Головнин вспоминал, что Александр II с нескрываемым раздражением реагировал на возражения членов Государственного совета на представления «его министров», которые чаще всего заранее были им одобрены. Отчасти поэтому председатель стремился «приводить членов к одному мнению, зная, что государь очень не любит разногласий»⁸⁹. На долю членов Государственного совета оставалось только делать «мелочные замечания» или редакционные поправки. Раздражал министров и менторский тон председателя вел. кн. Константина Николаевича, который, по словам П. А. Валуева, в силу своего характера был часто просто «невыносим». В 1870-е гг. прохождение многих законопроектов через Государственный совет уже воспринималось лишь как формальность, что признавал и его председатель вел. кн. Константин Никола-

⁸⁷ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 373. Запись 12 апр. 1875 г.

⁸⁸ Там же. С. 357. Запись 21 апр. 1875 г. Несмотря на явное недовольство Александра II, Д. А. Оболенский хотя и был отстранен от рассмотрения отчета в следующем году, но его мнение все-таки было доведено до министров.

⁸⁹ Головнин А. В. Указ. соч. С. 439.

евич. «Это слово формальность, несколько раз повторенное [великим князем], действительно выражает довольно верно весь характер деятельности высших государственных учреждений. <...> Одним словом, Государственный совет, — заключал Д. А. Оболенский, — как самостоятельное подающее совет учреждение более не существует. Его слабую оппозицию не может выдержать бездарность министров. Во всем полный застой»⁹⁰.

Александр III также отрицательно относился к прениям, которые возникали в Государственном совете гораздо чаще, чем в комитете. Такое отношение к Государственному совету может иметь объяснение в его «либеральном» составе в 1880–1890-е гг., когда в нем сосредоточились деятели предыдущего царствования (А. В. Головнин, А. А. Абаза, Н. И. Стояновский, А. П. Николаи и др.), так что он мог выглядеть гнездом оппозиции консервативному курсу Александра III⁹¹. Авторитету Совета не способствовал и его председатель вел. кн. Михаил Николаевич, явно не справлявшийся со своей ролью, которую считал куда менее важной, чем пост генерал-фельдцейхмейстера, и уклонялся от обсуждения в Совете сложных вопросов (в чем его горько упрекал А. А. Половцов)⁹².

В то же время влиятельный публицист М. Н. Катков, к которому Александр III, несомненно, прислушивался, обрушился с откровенными нападками на членов Государственного совета, деятельность которых напоминала ему «игру в парламент». По его мнению, Государственный совет никакой не законодательный орган, а лишь путь к законодателю — императору⁹³. Редактор «Мо-

⁹⁰ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 468–469. Запись 18 авг. 1879 г.

⁹¹ Мещерский В. П. Мои воспоминания. Ч. 3. СПб., 1912. С. 253–257. См. также: Ярошевская Е. М. Состав Государственного совета в период политической реакции 80–90-х гг. XIX в. // Вестник МГУ. 1982. Сер. 8. История. № 5.

⁹² Никитин С. А. Александр Александрович Половцов // Вопросы истории. 2008. № 7. С. 45–46.

⁹³ Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. М., 1898. С. 238. В апреле Катков полемизирует по это-

сковских ведомостей» провозглашал: «Государь внемлет только мудрости, где находит ее, но в самодержавии и не надобно никакого одобрения для законов, кроме подписи государя»⁹⁴. А Государственный совет, участвуя в законодательной работе, только «портит» ее результаты. Со страниц «Гражданина» кн. В. П. Мещерский, в свою очередь, с осуждением указывал, что Государственный совет является «средоточием либерального направления». Такое парадоксальное явление, что «при Государе и при правительстве консервативных» члены Государственного совета настроены либерально, он объяснял тем, что они были назначены в основном в предшествующее царствование, что на их назначение имели определяющее влияние председатель Совета вел. кн. Константин Николаевич, а также «блестящий временщик и волшебник карьерист» государственный секретарь А. А. Половцов⁹⁵. В ответ Александр III высказывался не менее откровенно: «Ничего не поделаешь, большинство в Государственном совете — либералы»⁹⁶. Критикуя Государственный совет (впрочем, не без основания), В. П. Мещерский открыто заявлял, что многие попали в его состав «за признанием их к известному делу непригодными» — это бывшие министры и генерал-губернаторы, оставшиеся недовольными понижением своего служебного статуса. Либералы и «недовольные» создавали в Государственном совете атмосферу оппозиционности министрам. Редактор «Гражданина» советовал императору проявить монаршую волю, не опасаться обидеть родного дядю-председателя и назначить самостоятельно таких членов (особенно из губернаторов), которые бы стали в высшем законосовещательном учреждении оплотом консервативного политического курса.

му поводу с «Вестником Европы»; 13 июня 1886 г. — полемика между «Новым временем» и «Вестником Европы» по поводу Государственного совета. См. также: Московские ведомости. 1886. 9 февр.

⁹⁴ Цит. по: Твардовская В. А. Идеология пореформенного самодержавия (М. Н. Катков и его издания). М., 1978. С. 228.

⁹⁵ Мещерский В. П. Воспоминания. М., 2001. С. 594.

⁹⁶ Там же. С. 595.

В 1880-е гг. министры в своем большинстве были носителями консервативных тенденций во внутренней политике, что не способствовало их желанию вносить законопроекты в инородную среду Государственного совета. Так, министр внутренних дел Д. А. Толстой не без основания опасался встретить в Государственном совете противодействие своему проекту создания института земских начальников. Это мнение, судя по всему, разделял и Александр III, говоря о противниках Д. А. Толстого «они», он подразумевал бывших союзников М. Т. Лорис-Меликова, некоторые из которых оказались в Государственном совете, а также его членов, вышедших из судебного ведомства⁹⁷. Обер-прокурор Синода К. П. Победоносцев заявлял, что если бы от него зависело, то он бы «сократил до *minimum*'а деятельность Государственного совета: к чему перемены, к чему новые узаконения, когда еще неизвестно, будет ли от них прок»⁹⁸. Известно и другое его резкое высказывание в адрес Государственного совета о том, что его надо «на замок запереть, и ключ бросить в Неву»⁹⁹.

В начале XX в. Государственный совет также продолжали считать более либеральным, нежели Комитет министров. «Как всякое собрание людей, не стоящих непосредственно у власти, лично ею не пользующихся и притом не несущих никакой ответственности за свои решения, имевшие к тому же юридически лишь значение советов, Государственный совет готов был идти на бóльшие уступки общественному мнению, нежели лица, непосредственно правящие»¹⁰⁰. А. А. Половцов в эти же годы писал в своем дневнике: «Господа министры силятся доказать государю, что в них одних для него спасение. Государственный совет, по их заявлению, — сборище ярых либералов, стремящихся парламентскими формами ограничить

⁹⁷ Феоктистов Е. М. За кулисами политики и литературы (1848–1896). М., 1991. С. 265.

⁹⁸ Там же. С. 219.

⁹⁹ Кони А. Ф. Триумвиры // Кони А. Ф. Собр. соч. В 8 т. Т. 2. М., 1966. С. 299.

¹⁰⁰ Гурко В. И. Указ. соч. С. 43.

власть императорскую...» «Все это очень грустно, — добавлял он, — и скажу более: опасно. Недостатки подобного режима чувствовались всеми сколько-нибудь выдающимися монархами, которые и старались помочь злу установлением правильных совещательных учреждений. Петр I учредил Сенат, Екатерина II созвала сначала Комиссию депутатов, а потом Совет, Александр I обратил Совет в Государственный и установил Комитет министров, Александр II основал Совет министров. Все это ныне отодвигается в сторону и во ожидание лучшего заменяется нашептыванием и забеганием»¹⁰¹. Министры признавали, что Государственный совет может сыграть роль тормоза в их начинаниях, особенно, как отметил В. И. Гурко, члены Совета — бывшие министры, ревниво относились к действиям своих преемников. Сказывался и возраст ряда членов Совета, сделавший их более осторожными, порождая стремление к обстоятельности обсуждения, что замедляло прохождение законопроектов¹⁰². Все это не могло не раздражать министров и подталкивать их к действиям в обход Государственного совета.

Впрочем, когда монарх, как могло показаться министрам, узурпировал их право на законодательную инициативу (формально принадлежавшую исключительно императору), это вызывало скрытое недовольство. Так, в 1894 г. по докладу министра императорского двора гр. И. И. Воронцова-Дашкова без всякого обсуждения и совершенно неожиданно для других министров был создан комитет о службе чинов гражданского ведомства¹⁰³. В ве-

¹⁰¹ Дневник А. А. Половцова за 1900-е гг. // Красный архив. 1923. № 3. С. 100. Запись 22 июля 1901 г.

¹⁰² Гурко В. И. Указ. соч. С. 43.

¹⁰³ Решение это, видимо, готовилось давно. В 1892 г. при СЕИВК был образован комитет для рассмотрения представлений к высочайшим наградам, а в мае 1894 г. последовало его преобразование в комитет о службе чинов гражданского ведомства. В царском указе говорилось: «Мы признаем необходимым подчинить непосредственно нашему руководству и наблюдению все дела, касающиеся заведования гражданскими чинами в Империи в полном их составе, сосредоточив делопроизводство по сим в Собственной нашей канцелярии» (ПСЗ-III.

дении этого учреждения оказались вопросы, связанные с чинопроизводством и наградами, чувствительные для каждого ведомства. Гр. В. Н. Ламздорфа возмутило то, каким образом был осуществлен этот «маленький законодательный фортель». «Для чего же тогда, — вопрошал он, — существуют Государственный совет и Комитет министров?» Министры пробовали возражать, а Н. В. Муравьев обратился к Александру III, но тот был непреклонен и повелел подготовить указ к публикации на следующий же день. Возмущенные министры (в их числе и весьма недружные в других ситуациях) И. Н. Дурново, С. Ю. Витте, А. К. Кривошеин и Н. В. Муравьев поговаривали даже об отставке в знак протеста, но «делали это вполголоса, между собой, и не сдвинулись со своих постов, несмотря на ущемление их престижа»¹⁰⁴. В. Н. Ламздорф же считал, что они сами подготовили почву для подобного монаршего решения служебными назначениями, продвижениями в чинах и наградами близких им чиновников.

Председатель Государственного совета, дядя молодого монарха, вел. кн. Михаил Николаевич в 1897 г. уверял своего царственного племянника Николая II, что тот как самодержавный император может подписать какой угодно указ. «Да где же тогда разница между монархическим и деспотическим азиатским правительством, разница, заключающаяся в том, что первое соблюдает, а второе когда угодно нарушает существующие в странах законы! — с возмущением восклицал А. А. Половцов. — Проповедовать такое учение юному Государю, значит, вести его на путь императора Павла»¹⁰⁵. От Николая II ждали перемен, но когда он в 1901 г. появился на юбилее Государственного совета, а через год — Комитета министров, то ни на том, ни на другом, как заметил обескураженный А. А. Половцов, «не

Т. XIV. № 10578). См. также: *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие... С. 110.

¹⁰⁴ *Ламздорф В. Н.* Дневник. 1894–1896. М., 1991. С. 64. Запись 13 мая 1894 г.

¹⁰⁵ Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 49. Л. 27. Запись 6 янв. 1897 г.

открыл рта»¹⁰⁶. Императорский рескрипт Государственному совету в честь его 100-летия уместился на одной странице, из него даже была вычеркнута фраза «с уважением», когда говорилось об отношении императоров к этому высшему учреждению. Торжественное заседание, запечатленное на знаменитой картине И. Е. Репина, было коротким. «Между носителем верховной власти и его советниками, — вспоминал В. И. Гурко, — висела невидимая, но густая завеса». «Вполне благонамеренное собрание лиц, из которых многие, несмотря на их преклонные годы, с чрезвычайной добросовестностью посвящали все свои силы и весь свой разум на служение не только родине, но и престолу, тем не менее состояло под некоторым подозрением»¹⁰⁷. Вскоре по приказанию Николая II Департаменту полиции было даже поручено составить список членов Государственного совета, «делающих оппозицию мероприятиям правительства»¹⁰⁸.

Государственный совет мог выступать своего рода примирительной камерой в случае разногласий между министрами, особенно в бюджетных вопросах. Министерство финансов становилось более уступчивым, если большинство членов Совета поддерживало то или иное ассигнование. В таких случаях, особенно если это касалось дел не столь значительных, старались не выносить решение на высочайший уровень, зная, что император обычно утверждает мнение большинства. При Николае II стало своего рода правилом предварительное одобрение проекта императором до его внесения в Государственный совет¹⁰⁹. Многие члены, особенно из старых, «считали, что проекты не мелкие, а более принципиального характера, в общем их направлении, еще до внесения получили одобрение Верховной власти, а потому Государственному совету принадлежит лишь рассмотрение их частных, а не отклонение в целом; что Совет, будучи совещательным при Монархе учреждением по делам законодательным,

¹⁰⁶ Дневник А. А. Половцова. Д. 848. Л. 1.

¹⁰⁷ Гурко В. И. Указ. соч. С. 109.

¹⁰⁸ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. 3. С. 131.

¹⁰⁹ Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 601. Оп. 1. Д. 875. Л. 37.

должен помогать осуществлению монаршей воли, а не ставить ей препоны»¹¹⁰. Понимали они и бессмысленность оппозиции в том случае, если министр пользуется доверием царя. Более молодые члены Совета вели себя вполне прагматично, стараясь выяснить, а пользуется ли реальной поддержкой в придворных кругах тот или иной министр, а некоторые стремились свалить его и занять освободившееся место. Могли вестись предварительные переговоры с заинтересованными лицами, особенно, когда дело касалось экономических вопросов. Были и такие члены Совета, которые из чувства сопротивления не желали плясать под министерскую дудку. Не случайно министры с неохотой ездили на заседания Государственного совета, предпочитая посылать туда своих товарищей. «Впрочем, — вспоминал В. И. Гурко, — тут играла огромную роль личность того или иного министра, степень его влияния, прочность на занимаемой должности и, увы, тех благ земных, которыми он мог располагать. На практике в этом отношении министры в конце прошлого века, да, вероятно, и ранее делились на две категории: на тех, которые импонировали Совету и относились к нему полупокровительственно, и на тех, которые заискивали перед Советом, ища в нем опоры в своей борьбе с другими ведомствами»¹¹¹.

Падение значения всех высших учреждений к рубежу XIX–XX в. дало С. Ю. Витте основание назвать их «заглохшими высшими государственными установлениями»¹¹². После убийства в 1902 г. министра внутренних дел Д. С. Сипягина С. Ю. Витте попытался убедить Николая II провести реформы: «Правительство сошло с законного пути и подало населению пример беззакония. Всякого рода стеснительные для той или другой части населения мероприятия, кои

¹¹⁰ Покровский Н. Н. Указ. соч. Л. 3–4, 6.

¹¹¹ Гурко В. И. Указ. соч. С. 45.

¹¹² Переписка С. Ю. Витте и А. Н. Куропаткина в 1904–1905 гг. // Красный архив. 1923. Т. 6 (19). С. 72. Впрочем, как писал вхожий к С. Ю. Витте журналист И. И. Колышко: «Витте настроил против себя Государственный совет, нередко посылал вместо себя своего товарища Коковцова. Если и это не удавалось, то заручался повелением государя».

невозможно было провести чрез Госуд. совет, изданы Комитетом министров под видом временных и продолжают действовать иные уже более двадцати лет»¹¹³. Нужно укрепить в стране законность и восстановить значение Сената, а принятые Комитетом министров чрезвычайные меры внести на рассмотрение Государственного совета¹¹⁴. При этом он поспешил уверить царя в своей враждебности парламентаризму и предоставлению политических прав народу.

До 1901 г. продолжало действовать «Учреждение Государственного совета» 1842 г., с небольшими поправками, внесенными в 1892 г. На его устарелость указывалось в юбилейном рескрипте Николая II, там же содержалось указание на необходимость пересмотра «Учреждения», чего добивались и в руководстве Государственного совета. Однако в новое «Учреждение» было внесено всего лишь два параграфа¹¹⁵, напротив, расширившие самостоятельность министров и их право напрямую обращаться к монарху. Хотя планировалось, как записал в дневнике А. А. Киреев со слов А. А. Половцова: «1) дать ему некоторую инициативу в законодательстве и 2) право председателю созывать сведущих людей»¹¹⁶. В связи с обсуждением новой редакции «Учреждения» был поднят вопрос и о предоставлении Государственному совету права законодательной инициативы, но это предложение было провалено¹¹⁷. В исторической справке к изданию нового «Учреждения» в очередной раз подчеркивалось, что «Комитет министров существует по настоящее время, оставаясь не более как средством обходиться без важнейших государственных учреждений — без Государственного совета и без Пр. сената»¹¹⁸.

¹¹³ Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 54. Л. 61. Записи 25 марта, 5 апр. 1902 г.

¹¹⁴ Там же. Л. 68. Запись 18 апр. 1902 г.

¹¹⁵ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. 3. С. 80.

¹¹⁶ Дневник А. А. Киреева. Д. 13. Л. 100. Запись 13 сент. 1900 г.

¹¹⁷ Дневник А. А. Половцова // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 54. Л. 5–6. Записи 22 и 26 февр. 1901 г.

¹¹⁸ [Бильбасов В. А.] Историческая справка // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 29. С. 10.

В конце 1904 г. в прессе все настойчивее стали раздаваться требования улучшить государственное устройство. «Новое время» опубликовало записки кн. А. И. Васильчикова и К. Д. Кавелина, составленные соответственно в царствования Александра II и Александра III. В записках поднимались вопросы упорядочения законодательного механизма, изменения состава Государственного совета, а Комитет министров предлагалось слить с Советом министров и отстранить от законодательства, введя административную власть в «должные пределы»¹¹⁹. На путаницу в теории государственного права, а в связи с ней и в государственном управлении указывал в очередной раз уже в начале 1905 г. министр внутренних дел А. Г. Булыгин¹²⁰. Перед лицом надвигающейся революции царизм попытался избежать введения народного представительства, провозгласив укрепление принципа «охраны законности» и усилив Государственный совет. Если во второй половине XIX в. самодержавие к разрешению этой проблемы толкало несовершенство законодательного механизма, мелочная регламентация действий органов государственного управления, то в условиях революции лозунг законности приобрел еще и демагогический характер, обещания править по закону должны были отвлечь общество от идеи народного представительства.

Указ 12 декабря 1904 г. первым своим пунктом провозгласил неотложным «принять действительные меры к охранению полной силы закона — важнейшей в самодержавном государстве опоры престола». Мысль, выраженная в указе, была предельно ясна: необходимы реформы во имя упрочения самодержавия. Разработка основных мер по намеченным преобразованиям была поручена Комитету министров, что вызвало недовольство влиятельной части политической элиты как справа, так

¹¹⁹ Новое время. 1904. 28 нояб. и 4 дек.; *Кавелин К. Д.* О разграничении законов и постановлений [1861] // ОР РГБ. Ф. 169. Карт. 43. № 1.

¹²⁰ *Кочаков Б. М.* Русский законодательный документ XIX–XX в. С. 324.

и слева. Интимный корреспондент Николая II А. А. Клопов засомневался, что «из этого что-нибудь выйдет», так как никто не верит Комитету министров, «эссенции нашей бюрократии». «В такую серьезную минуту, — писал, он, — я не могу умолчать и о том, что нынешняя коллегия наших министров пользуется большой непопулярностью; ей именно обязана Россия многим нехорошим, например широкому развитию чиновничьего произвола и “усмотрения”; она научила нашу администрацию делать обходы закона, заменяя его разными временными правилами и т. п.»¹²¹. В защиту прав Государственного совета, законосовещательные права которого снова узурпировал Комитет министров, неожиданно выступил К. П. Победоносцев, явно опасаясь усиления влияния С. Ю. Витте¹²². Заграничный орган либералов «Освобождение» также предрекал безрезультатность деятельности комитета, увидев в возложении реформаторской работы на это «сидалище самодержавного бюрократизма» «глумление над русским обществом»¹²³. Вместе с тем близкий в то время к С. Ю. Витте А. Д. Оболенский также не рассчитывал на значительный эффект от предлагаемых мер и даже утверждал, что от виттевского проекта «можно ожидать лишь больших несчастий для государя и России», так как нужны не обещания, а реальные шаги по установлению законности и восстановлению прав Сената¹²⁴.

По первому пункту указа председатель Комитета министров С. Ю. Витте, рвавшийся в премьеры, предложил установить, «чтобы по делам законодательного свойства высочайшие повеления не испрашивались всеподданнейшими докладами министров помимо Государственного совета, а равно, чтобы в Комитет министров не было вно-

¹²¹ Письмо А. А. Клопова Николаю II. 23 декабря 1904 г. // РГИА. Ф. 1099. Оп. 1. Д. 8. Л. 109–109 об.

¹²² Ганелин Р. Ш. Указ. соч. С. 43.

¹²³ Освобождение. 1904. № 62. С. 202.

¹²⁴ Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте... С. 142. Письмо А. Д. Оболенского С. Ю. Витте. Б. д. // РГИА. Ф. 1622. Оп. 1. Д. 454.

симо подобных дел»¹²⁵. Жена министра внутренних дел кн. Е. А. Святополк-Мирская в связи с этим записала в дневнике: «Витте хочет провести мнение, что высочайшее повеление по представлению Комитета министров недействительно, что закон действителен тогда, если он пройдет через Государственный совет. Это прекрасно и совершенно правильно, но с его стороны довольно странно: совещание при Государственном совете из выборных от населения — это несовместимо с самодержавием»¹²⁶.

Впрочем, сам С. Ю. Витте расценивал эти предложения совершенно противоположно: «В этих мерах усматривалось предотвращение возможности того, что можно назвать расхищением самодержавия и законной царской воли чьей-либо другой»¹²⁷. С другой стороны, он «питал надежду, что если указ этот будет скоро приведен в исполнение, то значительно ослабят неудовольствия»¹²⁸. Вместе с тем непоследовательность присутствовала и здесь. Так, в журнале Комитета министров специально подчеркивалось, что очевидное вторжение комитета в законодательный процесс не стеснит деятельности Государственного совета, а послужит лишь объединению действий ведомств¹²⁹.

Порядок исполнения п. 1 указа от 12 декабря обсуждался в Комитете министров на трех заседаниях: 21 и 24 декабря 1904 г. и 4 января 1905 г. Работа была напряженной. Профессор Н. С. Таганцев, принимавший участие в обсуждении как знаток права, отмечал в своих воспоминаниях: «Спешность была такова, что даже Рождественский сочельник был трудовым днем»¹³⁰. Подробности это-

¹²⁵ Вопросы, подлежащие, по мнению председателя Комитета министров, разрешению комитета по пункту 1 именного высочайшего указа 12 декабря 1904 г. // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 71. С. 1; Дневник кн. Е. А. Святополк-Мирской... С. 268. Запись 21 дек. 1904 г.

¹²⁶ Дневник кн. Е. А. Святополк-Мирской... С. 268. Запись 21 дек. 1904 г.

¹²⁷ РГИА. Ф. 1622. Оп. 1. Д. 739. Л. 48.

¹²⁸ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 355.

¹²⁹ Ганелин Р. Ш. Указ. соч. С. 43.

¹³⁰ Таганцев Н. С. Пережитое. Пг., 1919. С. 73.

го обсуждения установить не удалось, так как по всем трем заседаниям был составлен один журнал, но вряд ли можно согласиться с утверждением С. Ю. Витте, что «вопрос этот прошел довольно гладко». Сам он отмечал: «Только из замечаний К. П. Победоносцева я усмотрел его отрицательное отношение к настроению комитета»¹³¹. Обер-прокурора Синода особенно беспокоила опасность ослабления государственной власти, которая в таком случае может быть подвержена критике «со стороны всех и каждого»¹³². Председатель Департамента гражданских и духовных дел Государственного совета Н. Н. Герард вообще предложил, чтобы министры составили перечень временных правил, распоряжений и указов, прошедших мимо Государственного совета, а Комитет министров решил, подлежат ли они отмене или нужно установить срок их временного действия. На это возразил министр финансов В. Н. Коковцов, заявивший, что «закон обратной силы не имеет», и напомнил о денежной реформе, проведенной С. Ю. Витте без Государственного совета¹³³. Государственный секретарь Ю. А. Икскуль фон Гильденбанд предложил исключить из проекта указание на право комитета представлять царю именные указы в исключительных случаях. «Оно может, — считал он, — послужить для министров основанием к испрошению высочайших повелений на внесение тех или других законопроектов на уважение комитета, что не соответствовало бы высочайшему указу 12 декабря...»¹³⁴ Но это замечание даже не нашло отражения в журнале.

Комитет признал особое значение за установлением определенной формы закона, что должно было усилить уважение к закону со стороны населения и придать ему уверенность в том, что издаваемый закон подвергнут всестороннему обсуждению. Впоследствии С. Ю. Витте, оценивая предполагавшиеся преобразования, признавал, что

¹³¹ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 355.

¹³² Переписка С. Ю. Витте с К. П. Победоносцевым // Красный архив. 1928. № 5 (30). С. 108.

¹³³ Ганелин Р. Ш. Указ. соч. С. 58–59.

¹³⁴ РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5707. Л. 166.

«меры по основному вопросу издания законов сведены были комитетом к тому пути, чтобы способы изменения законов отдельными всеподданнейшими докладами министров окончательно были закрыты, а Сенату было предоставлено действительное право приостановки обнародования закона, раз он находит, что этот закон не составляет проявления действительной и непосредственной самодержавной власти»¹³⁵.

Суждения Комитета министров были обнародованы и вызвали резкую критику. В. П. Мецкерский недоумевал: «каким образом какое-либо учреждение или совещание будет заниматься вопросом разработки мероприятий для насаждения и укрепления законности?»¹³⁶ Уважение к закону, по мнению редактора «Гражданина», прививается «духовному организму человека с детства воспитанием», и лишь воспитанием можно достигнуть установления законности в стране. В. П. Мецкерский восставал и против наделения Сената широкими полномочиями по контролю за ходом развития законодательства. Либеральный профессор русского государственного права Н. И. Лазаревский, напротив, приступая к рассуждению о законности, сразу оставлял в стороне «чуждый для нашего правового строя вопрос о формальном признаке закона» и на реальной почве определял закон как любой акт, исходящий от царя, в какую бы форму он ни был облечен. Н. И. Лазаревский поэтому подверг сомнению результативность трудов комитета¹³⁷. Недоверие общественности к правительственным планам усиливалось тем, что предложения, высказанные по поводу указа 12 декабря и, несомненно, имевшие законодательный характер и ставившие своей задачей установление законности, были поручены комитету, органу призванному решать административные вопросы¹³⁸. Комитет в глазах общества был именно тем государственным учреж-

¹³⁵ Там же. Ф. 1622. Оп. 1. Д. 739. Л. 48.

¹³⁶ Гражданин. 1905. 23 янв.

¹³⁷ Лазаревский Н. И. Законность и пределы ее осуществления // Право. 1905. № 2.

¹³⁸ Якушкин В. Е. За последние месяцы // Право. 1905. № 30.

дением, из которого исходили ненавистные репрессивные положения об «усиленной охране». Его деятельность в области законодательства признавалась «анормальной», а «временные правила», в которые обычно облекались законодательные положения комитета, имели, с точки зрения права, «анекдотичное определение»¹³⁹. С. Ю. Витте признавал обоснованным скептицизм общественных кругов в оценке возможности разрешить назревшие проблемы обновления государственного устройства усилиями только бюрократии, олицетворением которой в значительной мере был Комитет министров. Эти сомнения «в некоторой части общества и прессы» он объяснял общим недоверием к правительству, так как «Комитет министров никогда не осуществлял преобразовательной работы», и все мероприятия, намеченные указом шли «вразрез с началами в течение целой четверти века господствовавшими в нашем внутреннем управлении»¹⁴⁰.

После предварительного рассмотрения в комитете вопрос о законности был передан в Государственный совет. Государственный секретарь Ю. А. Икскуль, описав в своей записке все попытки в прошлом провести разграничительную линию между законодательством и административным управлением, оказался вынужденным вновь признать, что решение такой задачи невозможно без изменения некоторых статей «Основных законов». Необходимо было изменить ст. 53, перечисляющую формы законодательных актов, и ст. 55, на основании которой устанавливался порядок издания дополнений и разъяснений законов. Также он предлагал ограничить возможность проведения законов через Комитет министров, изъяв это положение из ст. 174 «Учреждения министерств»¹⁴¹. Распоряжения министров, изданные в чрезвычайных обстоятельствах и имеющие характер закона, предусматривалось им в шестимесячный срок вносить в Государственный совет.

¹³⁹ Устинов В. М. Наш законодательный путь // Право. 1905. № 3.

¹⁴⁰ РГИА. Ф. 1622. Оп. 1. Д. 739. Л. 31.

¹⁴¹ Там же. Ф. 1149. Оп. 13. Д. 50. Л. 21–30.

19 марта 1905 г. предложения государственного секретаря обсуждались в соединенных департаментах Государственного совета, где они получили новый акцент в связи с рескриптом министру внутренних дел А. Г. Булыгину 18 февраля этого же года о привлечении к разработке законодательных мер «достойнейших, доверием народа обремененных, избранных от населения людей». Вследствие этого некоторые члены Государственного совета предложили отложить обсуждение проекта Ю. А. Иксуля до завершения работ по рескрипту А. Г. Булыгина, но это предложение было отвергнуто¹⁴². В журнале соединенных департаментов специально указывалось, что «нет достаточных поводов предполагать, что утверждение упомянутых предначертаний государственного секретаря, направленных к изъяснению и подтверждению истинного разума “Основных законов”, могло быть поставлено в связь с высочайшим рескриптом 18 февраля сего года министру внутренних дел»¹⁴³.

Между тем либеральная общественность тесным образом связывала обещания народного представительства с работами по реформированию законодательного механизма. «Огромное значение народного представительства, — писал в марте 1905 г. В. М. Гессен, — заключается, между прочим, в том, что благодаря ему создается единство законодательного пути, являющееся необходимым условием прочности и незыблемости правопорядка». Недоверие к правительственным обещаниям уже сквозило и здесь. Если министры считали неудобным вносить законопроекты в Государственный совет, то следовало ожидать, что их направление на обсуждение с участием народных представителей окажется для них еще более нежелательным. «И если в настоящее время законы весьма часто издаются в форме положений Комитета министров, то не будут ли они впоследствии еще чаще издаваться в форме именных указов», — обосновывал свои сомнения В. М. Гессен¹⁴⁴.

¹⁴² Там же. Л. 108.

¹⁴³ Там же.

¹⁴⁴ [Гессен] В. М. Единство законодательного пути // На рубеже. СПб., 1906. С. 302, 303.

Вопрос об «указе и законе» был снова поднят в связи с обсуждением проектов о народном представительстве. Стремление уподобить Государственную думу старому законосовещательному Государственному совету вело к сохранению права Комитета министров и других высших комитетов законодательствовать. Мало того, общая неясность в российском законодательстве понятий закона и административного распоряжения, «отсутствие резкого отличия» между ними, как признавалось в булыгинских «Соображениях», приводили к тому, что вопросы, по существу своему требовавшие разрешения в законодательном порядке, решались бы царем по представлениям комитета и Совета министров и даже отдельных министров. Дело заключалось не в юридических дефинициях, признавал А. Г. Булыгин¹⁴⁵, «исчерпывающее разрешение» одного из труднейших вопросов государственного права было «вряд ли даже и возможно потому, что все акты государственной власти при нашем ее строе имеют один и тот же источник и одинаковую в конце концов силу». Впрочем, им допускалось сосредоточение всей законосовещательной деятельности в Думе и Государственном совете. Иначе при сохранении соперничавших с Государственным советом органов министры стали бы обходить Думу, вызывая тем самым недовольство отступлениями от закона¹⁴⁶.

Параллельно с булыгинскими «Соображениями» в Государственном совете вплоть до мая 1905 г. продолжалось обсуждение проекта Ю. А. Икскуля. Черновой вариант журнала соединенных департаментов был разослан членам на дополнительное рассмотрение. Из всех замечаний, которые носили в основном редакционный характер, интерес представляет только помета на полях, сделанная членом Государственного совета гр. А. П. Игнатьевым. Его интересовало, как будет решаться вопрос в случае отказа Сена-

¹⁴⁵ Соображения министра внутренних дел по некоторым вопросам, возникающим при осуществлении высочайших предубаждений, вознесенных в рескрипте 18 февраля 1905 г. // РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38. Л. 210.

¹⁴⁶ Ганелин Р. Ш. Указ. соч. С. 133.

та опубликовать повеление императора. В предоставлении такого права Сенату А. П. Игнатьев усмотрел наступление на прерогативы самой самодержавной власти¹⁴⁷.

После длительной подготовки 23 мая 1905 г. Государственный совет рассмотрел проект Ю. А. Иксуля, а еще через две недели, 6 июня 1905 г., Николай II «соизволил» утвердить мнение Государственного совета. Текст мнения Государственного совета был составлен в самых общих выражениях, и по нему трудно представить, что же нового он вносил в имперское законодательство. Обязательность прохождения законопроектов через Государственный совет прямо не упоминалась и была скрыта в глухих ссылках на законодательный порядок, установленный «Основными законами»¹⁴⁸. Более определенно указывалось на обязанность Сената не разрешать обнародование законодательных постановлений, если порядок их издания не соответствует «Основным законам». Исполнение законов регламентировалось порядком верховного управления, что оставляло для министров и их комитета лазейку для корректировки уже существующих законов. Не ставилось решительных преград и решению законодательных вопросов путем министерских всеподданнейших докладов. Государственный совет оставил за министрами право предоставлять на утверждение царя указы в порядке верховного управления. Это, по сути дела, мало что меняло, утвержденный императором всеподданнейший доклад практически получал силу закона. Существование возможности проводить решения императором единолично, без участия каких-либо совещательных органов, не могло не затруднить законоохранительную деятельность Сената. Профессор Н. И. Лазаревский по поводу этого законодательного акта иронически заметил: «Русская бюрократия, создав такой поразительный по своей вразумительности закон “Об устранении отступлений в порядке издания законов”, тут же немедленно принялась

¹⁴⁷ РГИА. Ф. 1149. Оп. 13. Д. 50. Л. 160. Схожее опасение было тогда же высказано В. П. Мещерским. — Гражданин. 1905. 23 янв.

¹⁴⁸ ПСЗ-III. 6 июня 1905 г.

систематически его нарушать. Все крупнейшие законодательные акты, изданные вслед за этим законом, были изданы в порядке, явно и очевидно не подходящем под этот закон...»¹⁴⁹

Видимо, Николай II продолжал верить в возможность неуклонного исполнения положений закона 6 июня 1905 г. В письме Д. М. Сольскому он писал даже о необходимости внести проект А. Г. Булыгина о Государственной думе на рассмотрение Государственного совета: «Утверждение мною акта такой первостепенной важности помимо высшего законосовещательного учреждения в России представляет большое нарушение мною же недавно обнародованного указа (12 дек.)»¹⁵⁰. Для этого Николай II предлагал отсрочить начало вакаций в Государственном совете, но это предложение так и не было осуществлено¹⁵¹.

Закон 6 июня имел целью ограничить вмешательство Комитета министров в законодательную сферу. С действием этого закона комитет столкнулся при рассмотрении частного дела о сокращении срока вызова на торги аренды казенных нефтеносных земель Апшеронского полуострова, внесенного министром финансов (журнал Комитета министров 18 июля и 9 августа 1905 г.). Примечательно заявление, сделанное комитетом в ответ на попытку ограничить его функции в этой сфере: «Поставляя решительные препятствия к рассмотрению и разрешению в Комитете министров вопросов, сопряженных с изменением и дополнением закона, высочайшее повеление 6 июня сего года не содержит определенных указаний по вопросу о порядке разрешения частных, для отдельных случаев изъятий из

¹⁴⁹ Лазаревский Н. И. Законодательный порядок // Вестник права. 1905. № 7. С. 359.

¹⁵⁰ РГИА. Ф. 694. Оп. 2. Д. 286. Л. 3–3 об.

¹⁵¹ Критики акта 6 августа 1905 г. об образовании Думы надеялись в будущем воспользоваться несоответствием порядка его издания с законом 6 июня, рассматривая положение о Думе всего лишь царским повелением, которое может быть точно так же в любое время отменено. См.: Захаров Н. А. Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912. С. 114.

действующих законов»¹⁵². Этому комитет нашел объяснение в «казуистичности изложения» законов и недостаточной полноте распорядительной власти и признал возможным сохранить за собой рассмотрение и впредь случаев, не подходящих под действие общих законов. Таким образом, комитет успешно преодолел еще одну попытку отстранить его от законодательной деятельности. Сохранение права всеподданнейших докладов и законодательных полномочий Комитета министров сделало закон 6 июня лишь очередным благим пожеланием. Тот же Н. И. Лазаревский констатировал: «Да, дело ясно: бюрократия пренебрегала законом всегда, и никакими словами об “устранении отступлений” ее нельзя было вдруг заставить начать действовать закономерно»¹⁵³.

Цель отделить законодательство от административного управления, которую на протяжении всего XIX столетия ставило правительство, в условиях неограниченной монархии была недостижима. «Попытки провести отличие между законами и распоряжениями, — заметил Р. Уортман, — проваливались одна за другой, так как своим указом император мог наделить любое выбранное им постановление законодательной силой, даже если оно не было обсуждено установленным порядком или противоречило более ранним законам»¹⁵⁴. И какими бы формальными правилами ни пытались воспрепятствовать вмешательству администрации в законодательство, вряд ли это повлекло бы к серьезным последствиям на практике. «И по закону 6 июня, — оценивал В. М. Гессен этот акт в августе 1905 г., — высочайшее повеление в порядке верховного управления ничем материально не отличается от законов»¹⁵⁵. Впрочем, один из самых авторитетных юристов того времени, В. Н. Латкин, и позднее признавал, что

¹⁵² Справка к вопросу о разграничении предметов законодательства и верховного управления. Б. м., б. г. С. 21.

¹⁵³ Лазаревский Н. И. Законодательный порядок. С. 359.

¹⁵⁴ Уортман Р. Указ. соч. С. 64.

¹⁵⁵ Гессен В. М. Государственная дума // На рубеже. СПб., 1906. С. 166.

«практика не делала никакого различия между законом и административным распоряжением, если последнее исходило непосредственно от верховной власти, считая их по силе действия вполне равнозначными»¹⁵⁶. Как авторитетно заметил С. Е. Крыжановский, Совет министров, сменивший Комитет министров, «не есть только власть исполнительная»¹⁵⁷. Чрезмерная законодательная регламентация, возможность легко обходить законы, добиваясь их изменения в частных случаях или временно, были следствием принципиальной неразрешимости этой проблемы при сохранении самодержавного режима власти.

Комитет министров и Правительствующий сенат

Функциональное размежевание между Комитетом министров и Правительствующим сенатом также не было очерчено достаточно ясно. С созданием министерств статус Сената неизбежно должен был понизиться, так как в самодержавной системе отправление правосудия никогда не было делом первостепенной важности¹⁵⁸. Вытеснение старейшего высшего учреждения из верховного управления продолжалось на протяжении всего XIX в.¹⁵⁹ Не случайно в начальный период существования Комитета министров его судьба была поставлена в зависимость от реформы Сената. Вместе с тем и попытки разграничить сферы компетенций Комитета министров и Сената, а также планы их слияния, предпринимавшиеся в первой четверти XIX в., не имели особого успеха. В 1826 г. министр финансов гр. Д. А. Гурьев жаловался, что Государственный совет, Сенат и Комитет министров занимаются одним и тем же кругом дел и выбор инстанции зависит от ближайших обстоятельств¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Латкин В. Н. Указ. соч. С. 6.

¹⁵⁷ Допрос С. Е. Крыжановского // Падение царского режима. Т. 5. С. 434.

¹⁵⁸ Уортман Р. Указ. соч. С. 125.

¹⁵⁹ Нольде А. Э. Правительствующий сенат в XIX в. // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 3.

¹⁶⁰ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 2. Ч. 1. С. 3–5.

Вызывало нарекания также и то, что Комитет министров являлся по многим спорным вопросам и жалобам «в одно и то же время судьей и стороной»¹⁶¹. Взаимоотношения между комитетом и Сенатом устанавливались при посредничестве министра юстиции, роль которого в сенатских делах изначально была высокой. Министр юстиции, совмещавший должность генерал-прокурора, получил в лице обер-прокуроров и обер-секретарей Сената надежных агентов воздействия на сенаторов¹⁶².

Практика рассмотрения в Сенате министерских отчетов, как это задумывалось в начале министерской реформы, продержалась не долго, и уже в 1811 г. формально их рассмотрение отошло в ведение Государственного совета, что и было зафиксировано в Своде законов. Однако это не помешало министрам манкировать своими обязанностями. Не помогла и настойчивость Николая I, который 30 сентября 1826 г. предписал министрам вносить ежегодные отчеты на рассмотрение императора уже через Комитет министров. Формально этот порядок соблюдался, но отчеты военного министра, министров иностранных дел и финансов в части, подлежащей особой тайне, продолжали поступать непосредственно к императору. Александр II в начале своего царствования намеревался привести отчетность министерств в порядок. Примечательно, что из II Отделения СЕИВК, куда он обратился за сведениями о порядке рассмотрения их ежегодных отчетов, вынуждены были ответить, что не имеют «точных сведений о подобном предмете», и предложили искать их не в официальных документах, а восстановить «по преданиям о той эпохе, от людей, видевших близко тогдашний ход дел»¹⁶³.

¹⁶¹ Картина общественного мнения в 1829 г. // «Россия под надзором»: отчеты III отделения. 1827–1869. Сб. документов. М., 2006. С. 55.

¹⁶² См.: Справка о правах и обязанностях министра юстиции (как генерал-прокурора по действующему Учреждению Сената) // Библ. РГИА. Печ. зап. № 71. С. 1–5.

¹⁶³ 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.

Еще в 1809 г. М. М. Сперанский предлагал сосредоточить все высшее управление в Сенате, разделив его на «правительствующий» и «судный». В таком случае «правительствующий Сенат», где бы заседали министры, заменил собою Комитет министров. М. М. Сперанский считал, что будет достаточным реформировать Сенат, а министерство «считать не средним и отдельным установлением, но самым Правительствующим сенатом, коего министры суть члены, а министерства суть составные части»¹⁶⁴. В 1812 г. выбор был сделан не в пользу Сената, а Комитет министров не только сохранил, но и повысил свой статус. В 1813–1816 гг. в правительственных кругах вновь рассматривался проект объединения Комитета министров и Первого департамента Сената¹⁶⁵. Активным сторонником такой меры были на этот раз О. П. Козодавлев и Д. П. Трощинский. Последний так определял распределение задач между этими двумя высшими государственными учреждениями: «Следственно, комитет, с одной стороны, высочайшим именем будет полагать, а с другой, Сенат высочайшим именем будет исполнять, приводя своим указом в движение все департаменты внутреннего управления»¹⁶⁶. В «Комитете 6 декабря 1826 г.» М. М. Сперанский попытался вернуться к своей идее, но опять потерпел неудачу.

Николай I превратил Сенат, по выражению одного из современников, в «чуть-чуть не арестантские роты». «Вообще всех сомнительных людей, не годящихся никуда, сажали в Сенат, не заботясь о том, что этим унижается звание сенатора и что это унижение уничтожает значение учреждения, на которое еще, по преданию, в провинции смотрят с некоторым уважением, но, видимо, эта система пренебрежения к Сенату продолжается и теперь, и она главным образом

¹⁶⁴ Цит. по: Записка министра финансов В. Н. Коковцова... С. 93.

¹⁶⁵ РГИА. Ф. 1409. Оп. 1. Д. 1035. См. также: О состоянии внутренних дел в государстве и средствах к его улучшению // Сборник исторических материалов, извлеченных из архива Собственной е. и. в. канцелярии; Мустонен П. Указ. соч. С. 75–101.

¹⁶⁶ Всеподданнейшая записка министра юстиции Д. П. Трощинского... С. 80–81.

происходит от совершенного непонимания власти Сената. Министр юстиции, который первый должен бы был обратить на это внимание, не осмеливается пикнуть, да и сам он своими распоряжениями действует в том же духе»¹⁶⁷.

В середине XIX в. Сенат вновь попал в поле зрения российских реформаторов. В 1856 г. один из заметных деятелей дворянской оппозиции М. А. Безобразов представил входившему в ближайшее окружение нового монарха Я. И. Ростовцеву секретную записку «О необходимости созыва Общего собрания Сената», в которой предлагал преобразовать Сенат в высший законосовещательный, судебный и контрольный орган империи и, помимо назначаемых сенаторов, ввести в его состав представителей ведомств и выборных советников «из лучших дворян». Империю предполагалось разделить на десять или более округов, от которых должны были делегироваться такие советники. Правом избирать наделялись также «фабриканты и заводчики» и представители семи крупнейших городов. Преобразованный таким образом Сенат должен был сосредоточить в своих руках не только ревизию министерских отчетов, охранение законности, законодательную инициативу, но и разработку будущих реформ¹⁶⁸.

Следы борьбы по поводу реформирования Сената и Комитета министров отразились в законодательстве, породив путаницу в определении полномочий этих двух высших государственных учреждений империи. Подобный параллелизм сохранялся в законодательстве, ставя в затруднение юристов, и во второй половине XIX столетия. Такое правовое «недоразумение» Б. Н. Чичерин смог объяснить только особенностями исторического развития этих учреждений, которые возникали и изменялись «в различное время, по различному плану» частными и несогласованными мерами¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 94. Запись 11 сент. 1855 г.

¹⁶⁸ Христофоров И. А. Указ. соч. С. 39-41. Как утверждает И. А. Христофоров, записка была известна не только Я. И. Ростовцеву, но и ряду других высших государственных деятелей.

¹⁶⁹ Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов. С. 485.

Другой известный российский государствовед, А. Д. Градовский, в 1880 г. на страницах газеты «Голос» определил причины умаления значения Сената следующим образом: «Во-первых, Сенату по его «Учреждению», предоставлены многие права, ныне забытые и перешедшие в руки министров или их комитета. Во-вторых, Первый департамент, как и прежде, находится под опекою генерал-прокурора, т. е. министра юстиции, и обер-прокурора как его органа. В-третьих, центр тяжести сенатского делопроизводства находится не в присутствии <...>, а в канцелярии, действующей по своему порядку. Наконец, Сенат при осуществлении всего “надзора” за администрацией не имеет ни власти, ни способов получить какие бы то ни было данные для суждения о действиях администрации, кроме тех “объяснений”, которые доставляются самою администрацией»¹⁷⁰. Неясность в законодательно очерченной компетенции порождала неразбериху и в функционировании этих высших государственных органов. Естественной была тяга министров к Комитету министров, в министерской среде им было легче решать свои вопросы. Довольно разношерстный по своему составу Сенат мог замедлить прохождение дел или придать нежелательное направление обсуждению внесенных представлений.

Между тем Сенат продолжал формально оставаться высшей административной и судебной инстанцией. Административные дела сосредотачивались в трех его департаментах: Первом, Втором и Герольдии. Межевой департамент являлся одновременно административным и судебным. Сопоставляя статус Сената по редакциям Свода законов 1832, 1842, 1857 и 1892 гг., историки русского государственного права отмечали неуклонную тенденцию к сокращению участия Сената в администрации¹⁷¹. Путаница во взаимоотношениях комитета и Сената была заложена уже в самом Своде законов. Согласно «Учрежде-

¹⁷⁰ Голос. 1880. 9 сент.

¹⁷¹ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. II. Ч. 1. СПб., 1910. С. 141–142.

нию» Сената, он являлся верховным органом, «которому в гражданском порядке суда, управления и исполнения подчинены все вообще места и установления империи, кроме тех, кои особенным законом именно изъяты от сей зависимости»¹⁷². В числе изъятых из подведомственности Сената закон называл: Министерство императорского двора, опекунские советы, императорские воспитательные дома и т.п. Относительно же Комитета министров «Учреждение» Сената не содержало каких-либо разъяснений. Указание на разграничение компетенций можно было найти в «Учреждении» комитета, но и там оно выглядело аморфным¹⁷³. Не многое проясняло и «Учреждение министерств». В значительной части отношения министров с Сенатом прямо совпадали с их отношениями с комитетом. Так, законы предписывали министрам вносить в Сенат следующие дела: «1. Когда в образе исполнения встретится недоумение или затруднение, коего разрешение, не предполагая нового закона или отмены прежнего, зависит не от одного министра, но от общего соображения и содействия других. 2. Когда между разными частями управления, как в министерствах, так и в губернских начальствах, произойдет сомнение о точности принадлежности самого предмета исполнения... 4. Когда мера, приемлемая в одном министерстве, по существу своему зависит от соображения, или требует содействия других, или когда по течению дел в одном министерстве признано будет нужным усилить принятые ими меры содействием других. <...> 7. Когда признано будет нужным собирать общие сведения, коих составление предметы относятся не к одному министерству, но предполагают содействие других. 8. Когда в какой-то части управления правительство должно заключить с частными лицами контракты на знатную сумму, превышающую полномочия, присвоенные уставами, учреждениями и особенно положениями

¹⁷² Учреждение Правительствующего Сената // Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. I. Ч. 1. Ст. 1.

¹⁷³ Учреждение Комитета министров // Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. I. Ч. 1. Ст. 16.

разным местам и лицам»¹⁷⁴. Статья об отношении министров к комитету в этом же «Учреждении» также ничего не разделяла и предлагала обращаться к перечню дел, находящемуся в комитетском «Учреждении»¹⁷⁵.

Выиграв противостояние с Сенатом по влиянию на дела высшего управления, Комитет министров неизбежно «притянул к себе текущие дела администрации и вместе с тем получил чрез это характер обыкновенного присутственного места»¹⁷⁶. «Да и действительно, раз были учреждены министры как органы активного управления и как непосредственные докладчики верховной власти по делам управления, — отмечал профессор Н. М. Коркунов, — невозможно уже было сохранить за Сенатом прежнюю полноту власти. Приходилось ограничить ее деятельность функцией надзора»¹⁷⁷. Но и после реформы 1864 г., когда судебная роль Сената стала доминирующей, оставшиеся у него административные функции не были переданы комитету, что, по заключению Н. М. Коркунова, оставило надежду для административных департаментов Сената «стать со временем настоящим административным судом. Слияние Сената с комитетом, напротив, знаменовало бы собою смешение функций надзора за законностью с функциями активной администрации»¹⁷⁸.

В пореформенные годы Сенат окончательно переходит в области администрации на вторые роли. Его определения представлялись императору для рассмотрения через министра юстиции, Комитет министров и с заключениями последних. Нередко император выражал недовольство тем, что Сенат действует не через комитет. Если министр юстиции, имевший в Сенате особое влияние как генерал-прокурор, не был согласен с сенатским определением, то он

¹⁷⁴ Учреждение министерств // Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. I. Ч. 1. Ст. 211.

¹⁷⁵ Там же. Ст. 212.

¹⁷⁶ Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов. С. 483.

¹⁷⁷ Коркунов Н. М. Русское государственное право. Т. II. СПб., 1909. С. 664.

¹⁷⁸ Там же. С. 669.

вносил его на рассмотрение комитета. В комитете разбирались также дела некоторых сенаторов, действия которых признавались «неблаговидными»¹⁷⁹. Да и само назначение сенаторов часто шло через комитет. В конфликтах генерал-губернаторов и губернаторов с Сенатом или министрами именно Комитет министров назначался высшим арбитром. «Комитет министров, — отмечал С. М. Середонин, — не только представлял иногда государю о необходимости сделать замечания генерал-губернаторам, но даже разбирал донесения сенаторов и других лиц о недостатках и упущениях генерал-губернаторского управления»¹⁸⁰.

Особенно острым оставался вопрос о юридической ответственности губернаторов. Формально высшим органом контроля за соблюдением законности местной администрации являлся Первый департамент Сената, однако и в этом своем предназначении он явно проигрывал II Отделению СЕИВК, где сосредоточилась кодификационная деятельность, а Комитет министров лидировал (несмотря на сепаратизм ведомств) в управлении. Существовал, помимо всего прочего, тайный надзор III Отделения СЕИВК, которому все еще доверяли, хотя он вызывал нарастающее недовольство министров и губернаторов. Сенаторские ревизии, столь частые и грозные в николаевское царствование¹⁸¹, вызывали серьезное противодействие как в центре, так и на местах, подвергались обвинениям в подрыве авторитета государственной власти. Попавшие под подозрение в про-

¹⁷⁹ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 3. СПб., 1911. С. 215.

¹⁸⁰ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 2. Ч. 1. С. 110.

¹⁸¹ См.: Пауна Э. С. Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX — начала XX в.) // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX — начала XX в. Л., 1967. С. 147, 152. См. также: Блинов И. А. Отношение Сената к местным государственным учреждениям в XIX в. СПб., 1911; Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России; Ерошкин Н. П. Местные государственные учреждения дореформенной России (1800–1860 гг.) М., 1985; Морякова О. В. Местное управление в России во второй четверти XIX в. (по материалам сенаторских ревизий) // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. 1994. № 6. С. 28–38.

тивоправных действиях губернаторы могли рассчитывать на покровительство министров, прежде всего министра внутренних дел, с которым у них установилась наиболее тесная связь. Губернаторы получили определенную правовую основу для своего положения «хозяина губернии» в «Наказе губернаторам» 1837 г., что сделало их статус более устойчивым. Все чаще раздавались голоса о необходимости усиления губернаторской власти, что и было сделано после известного покушения Д. Каракозова на Александра II 4 апреля 1866 г.¹⁸²

Несомненно, важное статусное значение имело рассмотрение в Комитете министров представлений Сената о привлечении к ответственности губернаторов¹⁸³. В пореформенные годы Комитет министров рассматривал дела о привлечении к суду за превышение власти саратовского губернатора А. Д. Игнатьева (1861 г.)¹⁸⁴, минского В. Н. То-

¹⁸² См.: *Шумилов М. М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х — начале 80-х гг. XIX в. М., 1991.

¹⁸³ Официальная статистика взысканий, наложенных на губернаторов за 1825–1884 гг. (Справка о взысканиях, налагавшихся на губернаторов по положению Комитета министров, начиная с 1825 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5177-б. Л. 229–237): в 1825–1834 гг. — 45 взысканий,

в 1835–1844 гг. — 94,

в 1845–1854 гг. — 50,

в 1855–1864 гг. — 26,

в 1865–1874 гг. — 17,

в 1875–1884 гг. — 10.

¹⁸⁴ Комитет министров признал действия губернатора неправильными, и А. Д. Игнатьев был отстранен от должности. Однако Александр II 28 мая 1861 г. наложил на это дело резолюцию: «Нахожу заключение комитета неполным и недостаточным и требую, чтобы он высказал свое мнение о неблагоприятных поступках бывшего губ[ернатора] Игнатьева и как следует с ним поступить». Комитет на этот раз решил, что А. Д. Игнатьев должен подлежать более строгой ответственности и дело должно быть предано суду Сената. Выяснилось также, что А. Д. Игнатьев покрывал дела о растлении помещиками малолетних крестьянских девушек. Но Сенат, приняв во внимание 40-летнюю службу А. Д. Игнатьева, признал, что в действиях губернатора не было умысла, освободил его от суда, сделав ему и членам губернского правления выговор. Но Комитет министров вновь признал действия А. Д. Игнатьева противозаконными, и тот был уволен со строгим выговором и без прошения.

карева (1878 г.)¹⁸⁵, елизаветпольского А. Д. Накашидзе (1891 г.)¹⁸⁶, орловского П. В. Неклюдова (1894 г.) и тамбовского бар. В. П. Рокасовского (1896 г.). Во всех указанных случаях удалось не допустить судебного разбирательства, а виновные отделались административными взысканиями¹⁸⁷. Даже когда в 1882 г. по делу уволенного казанского губернатора Н. Я. Скарятиня все же было возбуждено уголовное дело, комитет нашел возможность вмешаться в ход сенатского расследования. Через министра юстиции Д. Н. Набокова из комитета было сообщено в Сенат о том, что «деятельность казанского губернатора вообще представляла много полезных сторон, была энергична и независима, хотя не всегда держалась в рамках закона»¹⁸⁸. Рокасовскому за то, что он «выдрал» купца удалось вообще избежать ответственности ввиду заступничества самого Николая II, хотя в Сенате и комитете предлагали сделать выговор губернатору¹⁸⁹.

При возбуждении дела о превышении власти А. Д. Накашидзе министр юстиции Н. А. Манасеин поставил вопрос об общем порядке предания губернаторов суду. По Судебным уставам 1864 г. преступления губернаторов по службе разбирались Первым департаментом Сената. Дела эти получали окончательное решение в департаменте при условии 1) большинства в $\frac{2}{3}$ голосов сенаторов, 2) согласия заинтересованного министра, 3) согласия министра юстиции.

¹⁸⁵ В. Н. Токарев подвергся разбирательству в Сенате за превышение власти. Несмотря на то что Комитет министров признал его действия незаконными и подрывающими авторитет власти, В. Н. Токарев отделался административным взысканием и был впоследствии назначен членом совета министра внутренних дел.

¹⁸⁶ В случае с А. Д. Накашидзе вновь была принята во внимание его долгая служба, а превышение власти признано обусловленным особым положением края. Поэтому Комитет министров принял решение отменить решение Сената об отстранении от должности и уголовном преследовании губернатора, ограничившись замечанием.

¹⁸⁷ *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие. С. 174–179; *Дневник И. А. Шестакова*. Д. 13. Л. 10–11. Запись 2 февр. 1885 г.

¹⁸⁸ *Исторический обзор деятельности Комитета министров*. Т. 4. С. 73–74.

¹⁸⁹ *Дневник А. А. Киреева*. Д. 12. Л. 59.

Если отсутствовало хотя бы одно условие, дело переносилось в общее собрание Сената, а затем через Государственный совет — на утверждение царя. 19 мая 1881 г. было установлено, что дела решаются в Первом департаменте простым большинством голосов.

Министерство юстиции совместно с Министерством внутренних дел в середине 1890-х гг. разработало новые правила об ответственности губернаторов (не только судебной, но и административной) и внесло их на рассмотрение Государственного совета. Министр юстиции Н. В. Муравьев предлагал определения Сената, начиная с объявления губернаторам замечаний и кончая преданием их суду, приводить в исполнение лишь с разрешения царя, испрашиваемого через Комитет министров. Таким образом, губернаторы фактически изымались из-под надзора Сената и переводились под совершенно иллюзорную юрисдикцию комитета, где, как заметил по этому поводу А. А. Киреев, «рука руку моет»¹⁹⁰. Председатель Комитета министров И. Н. Дурново, еще будучи министром внутренних дел, вообще считал, что сенатский контроль умаляет губернаторскую власть¹⁹¹, поддержал проект и даже намеревался «лезть с этим к государю, уверяя его, что такое ограничение власти “бунтующего” Сената послужит к усилению правительства»¹⁹².

Представление двух министров рассматривалось 8 марта 1897 г. в Соединенном присутствии всех департаментов Государственного совета. Кроме журнала в архивном фонде сохранился и черновой протокол этого заседания, более точно передающий позиции всех участников прений. Члены департаментов единодушно высказались против проектируемой меры, отметив, что она принижает значение Сената. Ссылка Н. В. Муравьева на то, что губернаторы назначаемы царем и должны быть ответственны только перед ним, не получила поддержки. Член Государственного совета Н. С. Абаза заметил, что так как Сенат решил предать суду

¹⁹⁰ Дневник А. А. Киреева. Л. 109.

¹⁹¹ РГИА. Ф. 1149. Т. XII. 1897 г. Д. 36. Л. 7.

¹⁹² Дневник А. А. Киреева. Д. 12. Л. 109.

А. Д. Накашидзе, а комитет ограничился лишь замечанием ему, то до царя сенатское решение не дошло¹⁹³. Министры внутренних дел и юстиции вновь сделали упор на политическом значении власти губернатора, которое должно учитываться при юридическом разбирательстве. Но, несмотря на, казалось бы, такой сильный аргумент, они остались в одиночестве¹⁹⁴. Из-за разногласий дело было перенесено в общее собрание Государственного совета. Осведомленный во внутриправительственных делах А. А. Киреев отметил особую роль в заседании департаментов бывшего министра юстиции гр. К. И. Палена, который действительно выступал трижды. В качестве контраргумента К. И. Пален привел свои личные беседы с Александром II по этому вопросу, когда последний говорил ему о своем нежелании вмешиваться в судопроизводство¹⁹⁵. Но, судя по всему, это не возымело нужного эффекта.

В общем собрании Государственного совета 12 мая 1897 г. министр юстиции Н. В. Муравьев снова заявил, что его проект соответствует тому направлению по усилению губернаторской власти, которое «составляет отличительный признак всех последних мероприятий»¹⁹⁶. И в этот раз он настаивал на установлении не формально-юридического, а общегосударственного мерила, раздвигающего «рамки положительного закона», доступного только царю. Министр юстиции ратовал за закрепление за губернаторами права отступления от законов, которое, с его точки зрения, могло получить правильную оценку только в Комитете министров, принимающем во внимание административно-политические соображения. Но и в общем собрании Государственного совета авторы проекта остались в меньшинстве, хотя к ним присоединились еще 15 членов (против — 39). В своем заключении меньшинство в ультимативной форме высказалось за проект, так как, по их мнению, если сохранится старый порядок рассмотрения

¹⁹³ РГИА. Ф. 1149. XII. 1897 г. Д. 36. Л. 58.

¹⁹⁴ Там же. Л. 56, 59, 60.

¹⁹⁵ Там же. Л. 61.

¹⁹⁶ Там же. Л. 104.

личных губернаторских дел в Сенате, то от него на практике все равно придется отказаться. «Но едва ли правильно и удобно, — считали они, — издавать закон, зная заранее, что ему суждено остаться мертвою буквою»¹⁹⁷. Николай II согласился с мнением меньшинства.

Таким образом, губернаторы оказались изъяты из юрисдикции Сената, что явилось реакционным шагом по отношению к судебной системе, установленной Судебными уставами 1864 г. Однако эта мера вполне укладывалась в рамки программы Н. В. Муравьева по пересмотру некоторых положений судебной реформы¹⁹⁸. Все это свидетельствовало о расширении сферы вмешательства комитета в судебную деятельность. Этим нарушался один из важнейших принципов правового устройства — независимость суда от администрации. В комитет продолжали вноситься судебные дела «по исключительному к нему доверью», когда частные лица ходатайствовали о личном участии самодержца в их деле¹⁹⁹. Отделение суда от администрации, формально закрепленное в законе, в любой момент могло быть царем нарушено, полагал Н. М. Коркунов, чтобы предотвратить вмешательство комитета в судопроизводство, он готов был признать обязательное участие в заседаниях комитета нескольких первоприсутствующих Сената²⁰⁰.

Вторгался комитет и в сферу собственно судебной деятельности Сената по гражданским делам, что не имело прямых указаний в комитетском «Учреждении». Это было преимущественно связано с рассмотрением частных прошений о пересмотре судебных решений. В комитете нередко рассматривались дела, связанные с недоразумениями и спорами по контрактам частных лиц с казной. Так, в 1865 г. комитет рассматривал внесенную по царскому повелению статс-секретарем у принятия прошений кн. С. А. Долгору-

¹⁹⁷ РГИА. Ф. 1149. XII. 1897 г. Д. 36. Л. 143.

¹⁹⁸ См.: Корнева Н. М. Судебные преобразования пореформенной России в советской историографии // Правоведение. 1985. № 4. С. 86–91.

¹⁹⁹ Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. С. 38–39.

²⁰⁰ Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 242.

ковым просьбу Н. А. Новосельского. Н. А. Новосельский имел контракт с казенными учреждениями о добыче соли на Куяльницко-Хаджибейском промысле, по которому ему был снижен акциз на соль. Снижение акциза было предоставлено Н. А. Новосельскому положением Комитета министров в 1858 г., а в 1863 г. был введен единый соляной акциз, по которому эта льгота отменялась. При рассмотрении дела в Комитете министров возникло разногласие среди его членов о правомерности внесения такого дела в комитет. Да и сам Н. А. Новосельский почему-то настаивал на рассмотрении своего дела в Первом департаменте Сената. Первый раз тяжба Н. А. Новосельского рассматривалось в комитете 1 июня 1865 г., где часть членов высказалась за передачу его для судебного разбирательства в Сенат. Основным доводом противников перенесения дела в Сенат стало то, что единый акциз введен через Государственный совет и изменение его решения подорвало бы «значение определений высших государственных учреждений»²⁰¹. Но Александр II подтвердил свою волю рассмотреть дело в комитете. Новое заседание состоялось через неделю. П. А. Валуев отмечал: «Жаркие прения, как всегда бывает по вопросам частным, и разногласия, как бывает почти всегда»²⁰².

В феврале 1866 г. дело всплыло вновь. Н. А. Новосельский в деловых кругах был человеком известным и, кроме того, близким ко двору²⁰³. К соляным промыслам Н. А. Новосельского были причастны некоторые крупные сановники (в их числе заведующий конторой детей Александра II гр. Б. А. Перовский и его родственники)²⁰⁴. Дело опять рассматривалось в комитете, но, как и в 1865 г., было решено перенести представления в Сенат, за что и высказалось большинство. По их мнению, «недоразумения по обязательствам частных лиц с казною составляет предмет судебного рассмотрения», и в комитете частное лицо не имеет полной возможности выяснить свои права, так как в нем «слыш-

²⁰¹ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 65. Л. 18.

²⁰² Дневник П. А. Валуева... Т. 2. С. 49. Запись 8 мая 1865 г.

²⁰³ Плансон А. А. Былое и настоящее. СПб., 1905. С. 203.

²⁰⁴ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 65. Л. 90.

на только одна сторона — представляющего министра»²⁰⁵. В Сенате видели учреждение, в котором частное лицо может найти защиту от произвола администрации, которое не позволяет лишить его «суда и законного способа защиты», о чем писал царю Б. А. Перовский еще за два года до этого²⁰⁶. К тому же, считал он, в Сенате не будут ущемлены и интересы администрации, ведь министры могут присутствовать на его заседаниях.

Против рассмотрения дела в Сенате высказались: председатель Комитета министров кн. П. П. Гагарин, министр финансов М. Х. Рейтерн, министр внутренних дел П. А. Валуев, председатель Департамента государственной экономии Государственного совета К. В. Чевкин, главноуправляющий II Отделением СЕИВК В. Н. Панин и государственный контролер В. А. Татаринов. Необходимо отметить, что именно министр финансов был инициатором введения единого соляного акциза, и он же более всех противился переносу дела в Сенат. М. Х. Рейтерн имел основания опасаться, что в Сенате дело может получить нежелательный для него оборот. Меньшинство вновь упирало на то, что перенесение представления в Сенат означало бы ниспровержение коренных начал государственных учреждений. И если Н. А. Новосельский настаивал на суде, то «суд этот был ему уже дан, но дан в Комитете министров, как это было указано высочайшей волею...»²⁰⁷. Прикрываясь тем, что в деле участвует император, председатель и 5 членов пытались провести свое предложение как общее правило, чтобы и в других подобных случаях вносить дела в комитет. Необходимо было обезопасить Министерство финансов от затруднений, которые будут неизбежно возникать в Сенате. Из этих соображений они изложили царю свои опасения по поводу «бесчисленных затруднений», которые возникнут для финансового ведомства, «когда все лица, пользующиеся высочайше дарованными льготами,

²⁰⁵ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 65. Л. 7.

²⁰⁶ Письмо Б. А. Перовского Александру II. 24 февр. 1864 г. // ОР РНБ. Ф. 379. Д. 215. Л. 2–3.

²⁰⁷ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 65. Л. 20.

руководствуясь примером Новосельского, станут истолковывать их в ущерб казенному интересу и вносить свои претензии на рассмотрение I департамента Пр. сената, не стесняясь высочайшими повелениями»²⁰⁸.

Но и заседание комитета в феврале 1866 г. не положило конец этому запутанному делу. На этот раз оно было передано уже в Совет министров, видимо, благодаря протекции того же Б. А. Перовского²⁰⁹. Принципиально дело Н. А. Новосельского (прежде всего о взаимоотношениях комитета и Сената) в Совете министров было выиграно меньшинством. 4 марта 1866 г. Александр II окончательно отказал в пересмотре дела в Сенате, оставив в силе положение комитета, согласно мнению меньшинства его членов. Но вместе с тем он поручил министру финансов внести в комитет свои предложения о льготах, которые тот признает возможными предоставить, в частности Н. А. Новосельскому²¹⁰.

Казус Н. А. Новосельского попал в неожиданный контекст новых споров о значении Сената. Министром юстиции Д. Н. Замятниным в это время был возбужден общий вопрос о возвращении Сенату утраченной им власти²¹¹. Такое предложение может быть понято как стремление расширить поле действия судебной реформы, которая обострила противостояние суда и администрации на всех уровнях власти. Как полагает Р. Уортман, в новых условиях разыгрывалась драма, сценарий которой был написан еще в начале XIX столетия. Только теперь роль защитника администрации перешла «от флегматичного Кочубея желчному Валуеву, а обходительный Замятнин оказался на месте склочного Державина»²¹². Набиравший политический вес К. П. Победоносцев, действуя еще и как весьма авторитет-

²⁰⁸ Там же. Л. 23.

²⁰⁹ Там же. Л. 89.

²¹⁰ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 65. Л. 99. Такое представление М. Х. Рейтерн внес в Комитет министров 20 мая 1866 г.

²¹¹ Биографические сведения о Д. Н. Замятнине см.: *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX — начало XX в. М., 1996. С. 7–68.

²¹² *Уортман Р.* Указ. соч. С. 456.

ный юрист, между тем доказывал, что суд не в состоянии оценить правильность действий администрации и «усвоить себе тот процесс усмотрения, которым <...> определяется иногда ее деятельность»²¹³. К тому же обер-прокурор Синода усмотрел в проекте Замятина попытку урезать полномочия духовного ведомства и поставить церковное законодательство в зависимость от законоохранительной прерогативы Сената²¹⁴. Между тем при Александре II Комитет министров регулярно рассматривал дела «об отпадении от православия», а с 1880-х гг. фактически выполнял роль высшей судебной инстанции в этих делах, что вполне устраивало Синод, не желавший, видимо, иметь дела с непредсказуемым Сенатом²¹⁵. Очевидно, что Победоносцева беспокоил также общий вопрос о соотношении суда и администрации, и чиновник в нем взял перевес над юристом.

Министр юстиции Д. Н. Замятин 11 марта 1865 г. представил Александру II свои предложения о преобразовании административных департаментов Сената. В качестве причины, вызвавшей необходимость реформирования, указывалось несоответствие их положения с теми изменениями, которые последовали в судебной сфере в результате реформы 1864 г. Император формально согласился на подготовку проекта преобразований, но с осторожностью, пустил проект по «большому кругу», задействовав для его обсуждения другие министерства. И только после получения отзывов проект предполагалось внести в Государственный совет.

История этого проекта связана с попытками реорганизации высшего звена управления империи. Очевидно, Д. Н. Замятин был в курсе предложений, направленных на привлечение общественных представителей к участию в законодательном процессе, на упрочение законности, повышение координации в действиях центральных ведомств, а также установление ответственности администрации, включая министров. В этих условиях, казалось, можно

²¹³ Цит. по: *Правилова Е. А.* Указ. соч. С. 59.

²¹⁴ *Алексеева С. И.* Указ. соч. С. 141.

²¹⁵ Там же. С. 160.

было обратиться к идеям М. М. Сперанского и попытаться вернуть Сенату утраченные позиции. Однако это не был лишь реставрационный проект или простой возврат к идеям начала XIX в. Д. Н. Замятнин готов был идти дальше. В первоначальном проекте Министерства юстиции его составители формулировали задачи создания в России не только института административной юстиции, но и далеко идущие планы пересмотра полномочий Сената и Комитета министров с учетом создания на базе Совета министров правительственного кабинета. Законодательная власть при этом сосредоточилась бы в Государственном совете и Законодательном собрании, состоящем из «представителей государства». Примечательно, что такой проект разрабатывался параллельно предложениям П. А. Валуева и вел. кн. Константина Николаевича, предусматривавших введение представительного начала в законодательный процесс.

Сокращая участие Сената в законодательных и административных делах, предлагалось нацелить его на исполнение судебных и правоохранительных функций. Главным в реформе Сената должно было стать превращение его в верховное «чрезвычайное судилище» «для контроля над действиями министров и для привлечения их к ответственности в случае нарушения ими законов». В Сенате должно было сосредоточиться рассмотрение ежегодных отчетов министров, которые оказались вне официальной ответственности, если не считать неэффективного разбора их отчетов в нерегулярно создаваемых комиссиях Государственного совета. Это могло бы стать альтернативой парламентской ответственности европейских правительств, так как в Сенате действия министров подвергались бы рассмотрению коллегии, состоящей из лиц, назначенных для этого императором, а также видных государственных деятелей и общественных представителей (хотя бы из предводителей дворянства). Кроме того, Первый департамент Сената должен был стать главным органом административной юстиции, куда поступали бы жалобы на действия министров и губернских властей, где чины высшей имперской администрации могли быть подвергнуты суду, а неправильные административные решения отменены.

Впрочем, Д. Н. Замятнин проявил разумную осторожность и сосредоточил главное внимание на задачах устройства административной юстиции, убрав в тень вопросы общего пересмотра системы высшего государственного управления и законодательствования. Жалобы на губернские учреждения теперь предлагалось передавать в министерства, а разбирательство споров между земскими учреждениями и коронными властями оставить за Сенатом. Однако с сохранением в 1864 г. права личного присутствия министров и главноуправляющих в Первом департаменте Сената следовало бы, полагал Д. Н. Замятнин, часть дел изъять из ведения комитета. Таким образом, пересмотр функций Первого департамента Сената давал возможность возвысить «государственное значение сего старейшего из всех существующих учреждений»²¹⁶.

В проекте Д. Н. Замятнина в первую очередь был сделан акцент на законоохранительных функциях Сената, на его праве подвергать ревизии все законодательные акты и министерские циркуляры. При этом неизбежно возрастала роль министра юстиции как генерал-прокурора, получавшего право вносить соответствующие представления Сената о дополнении и изменении законов или составлении новых прямо в Государственный совет. В записке указывалось на совпадение в компетенциях комитета и Сената права рассматривать дела, в разрешении которых министр встретит сомнение, а также вопросов, требовавших общего обсуждения. Кроме того, дела, разрешение которых превышало пределы власти отдельных министров, также могли рассматриваться в Сенате. Д. Н. Замятнин мотивировал сосредоточение этих дел в Сенате необходимостью «соблюдения строгой последовательности в порядке распределения дел управления между высшими государственными установлениями и для устранения неудобства разделения сих дел между административными департаментами Сена-

²¹⁶ Нолькен А. М. Судебная реформа 1864 года и Первый департамент Правительствующего Сената // Журнал Министерства юстиции. 1905. № 2. С. 113–114.

та и Комитета министров...»²¹⁷ Проектировалось передать в Сенат и часть дел, «в особенности присвоенных Комитету министров». Следовало бы, настаивал Д. Н. Замятнин, передать дела, «которые, не требуя совокупного обсуждения всех министров, по свойству своему однородны с теми, кои и ныне отнесены к ведомству Пр. сената как верховного места, которому принадлежит высший надзор в порядке управления, исполнения и попечения о средствах к облегчению народных нужд и к прекращению всяких противозаконных действий во всех подчиненных ему местах». В частности, из ведения комитета предлагалось изъять: 1) рассмотрение представлений о назначении пенсий и единовременных пособий; 2) дела о наложении на губернские начальства выговоров и денежных взысканий; 3) об отпуске из казначейства свыше 15 тыс. руб. в ссуду и безвозвратно в пособие жителям городов и местечек, пострадавших от стихийных бедствий; 4) рассмотрение уставов акционерных компаний»²¹⁸. Министерские циркуляры, направляемые на места, содержащие разъяснение смысла отдельных законов должны были обязательно публиковаться в «Сенатских ведомостях». Циркуляры же, касающиеся императорских повелений и имеющих «общее значение», не могли быть изданы без согласования с Сенатом. Предлагалось также восстановить утраченное Сенатом право налагать взыскания на губернаторов и делать им выговоры²¹⁹. Более того, Д. Н. Замятнин даже намеревался ввести практику предварительное, до их внесения в Государственный совет, обсуждение в Сенате законопроектов по административным преобразованиям.

О намерениях министра юстиции превратить Сенат в высший орган государственного управления свидетель-

²¹⁷ РГИА. Ф. 908. Оп. 1. Д. 245. Л. 18.

²¹⁸ Там же. Л. 19.

²¹⁹ Хотя еще Николай I был категоричен по этому поводу и через Комитет министров 25 декабря 1827 г. было высочайше предписано: «Впредь Сенату никаких выговоров губернаторам не объявлять иначе как представя на мое разрешение». — Порядок выговоров губернаторов. Предложение управляющего министерством юстиции Сенату (10 янв. 1828 г.) // Русская старина. 1903. № 7. С. 50.

ствуется также черновик проекта «Соображения о преобразованиях по I департаменту. Пространная записка». В нем предлагалось распределить дела Комитета министров, Кавказского и Сибирского комитетов между Сенатом и Государственным советом. Показательна и роль, которая отводилась в этой схеме Совету министров, который, «не составляя никакого отдельного учреждения, был бы созываем каждый раз по особым высочайшим повелениям»²²⁰. Как справедливо заметил, хотя и с некоторым преувеличением, Р. Уортман, Д. Н. Замятнин попытался «тихой сапой подчинить министерства власти Сената»²²¹. Очевидно, планы министра юстиции не заходили так далеко, но этим самым, по мнению С. М. Середонина, «едва не был снова поставлен вопрос о существовании самого Комитета министров»²²².

Если бы планы Д. Н. Замятина были осуществлены, в числе постоянных высших учреждений остались бы только Сенат и Государственный совет, в которых бы присутствовали на равных с прочими членами и министры. «Министры, сохраняя <...> право представлять <...> свои предположения и ходатайства <...> вносили бы сии представления к Его Величеству через административный департамент Сената (вместо Комитета министров)»²²³. Однако внедрение такой схемы угрожало не только прерогативам министров, но и отодвигало на задний план создание «объединенного правительства», необходимость которого остро сознавалась. Было ли это компромиссным вариантом, позволявшим повысить ответственность министров перед законом и при этом сохранить верховный контроль над ними императора, или стремлением найти комбинацию, альтернативную министерскому единству, за счет повышения роли Сената, сказать трудно. В любом случае это не только ломало привычную уже схему действий, но и создавало

²²⁰ *Правилова Е. А.* Указ. соч. С. 71.

²²¹ *Уортман Р.* Указ. соч. С. 457.

²²² *Середонин С. М.* Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. С. 32.

²²³ Цит. по: *Правилова Е. А.* Указ. соч. С. 71.

предпосылки для лидирующего положения самого министра юстиции, что не могло не вызывать ревности в министерской среде. Именно на такую угрозу и среагировали министры, не желая замечать правовых новаций проекта.

Рациональность предложений Д. Н. Замятина, справедливо замечает Е. А. Правилова, вызывала большие сомнения²²⁴. Сенат с его старыми коллегиальными принципами принятия решений выглядел архаичной альтернативой более эффективной министерской системе с ее персональной ответственностью (пусть только перед императором). На это указывали и авторитеты в области государственного права: «Административная коллегия годится для совещания, а не для управления, — писал в 1862 г. Б. Н. Чичерин. — Она может контролировать, но она не должна уничтожать свободы и ответственности отдельных лиц, которым вверена правительственная власть. Единство действий сообщается министерству личными совещаниями министров, а не слиянием отдельных отраслей в стоящую над ними коллегия»²²⁵.

10 марта 1865 г. проект реформы Сената был представлен императору. Составление этого проекта по времени совпало с подготовкой комитетской канцелярией предложений об улучшении делопроизводства в Комитете министров и уменьшении числа дел, вносимых на его рассмотрение²²⁶. А так как предложения Д. Н. Замятина предусматривали более точное разграничение функций Сената и комитета, то они не могли не привлечь особого внимания членов комитета именно в этой части. Резонно опасаясь противодействия коллег, Д. Н. Замятин настаивал на внесение своего законопроекта прямо в Государственный совет, так как он шел вразрез готовящимся в Комитете министров мерам по повышению эффективности последнего. Но в апреле того же года председатель комитета кн. П. П. Гагарин поспешил заручиться согласием Александра II на предварительное обсуждение записки министра юстиции именно в

²²⁴ Там же.

²²⁵ Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов. С. 481.

²²⁶ См. главу 1.

Комитете министров, прежде внесения ее в Государственный совет²²⁷.

Практически все министерства высказались против предложений Д. Н. Замятина, подозревая последнего в желании не только восстановить значение Сената, но и придать генерал-прокурору, должность которого совмещал министр юстиции, главенствующую роль не только в судебных делах, но и в контроле над администрацией. Они соглашались лишь с правом Сената осуществлять формальный надзор, не сковывая при этом действий министров, что по сути дела превращало это право в очередную декларацию. Помимо прочего, Д. Н. Замятин высказался и за восстановление дореформенных функций прокуратуры наблюдать за законностью действий администрации. П. А. Валугеву удалось блокировать это начинание, указав на то, что оно приведет к смешению судебной власти с административной, против чего высказывался и сам Д. Н. Замятин, исходя из теории разделения властей²²⁸. Главноуправляющий II Отделением СЕИВК В. Н. Панин, предшественник Д. Н. Замятина на министерском посту, заявил, что реформа Сената должна быть ограничена изменениями судебно-административного делопроизводства, вызванными собственно судебной реформой.

Военный министр Д. А. Милютин, напротив, не без основания увидел в проекте Д. Н. Замятина стремление «подвергнуть преобразованию весь наш государственный строй». Но первым шагом к этому должно было стать «изменение тех отношений, которые ныне существуют между Сенатом и министром юстиции», что означало бы признание за Первым департаментом значения самостоятельного учреждения, независимого от Министерства юстиции²²⁹. В отзыве на записку Д. Н. Замятина государственный контролер В. А. Татаринов указывал также на то, что по-

²²⁷ Нолькен А. М. Судебная реформа 1864 г. и I департамент Пр. Сената // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 71. С. 11; Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. С. 36.

²²⁸ Уортман Р. Указ. соч. С. 458.

²²⁹ Правилова Е. А. Указ. соч. С. 72.

сле такого «разграничения» в ведении комитета останутся лишь «немногосложные дела». Это, по мнению В. А. Татаринова, «не только умалит значение комитета, но неминуемо возбудит вопрос о самой необходимости его существования, тогда как польза обсуждения административных дел, касающихся одновременно нескольких управлений, при содействии высших органов самой администрации, едва ли может подлежать сомнению»²³⁰. Директор Департамента неокладных сборов К. К. Грот, замещавший в то время министра финансов, сопоставляя записку Д. Н. Замятина и предложения об изменении делопроизводства в комитете, увидел недостаток в самой системе их составления и обсуждения, так как они были подготовлены «без предварительного соглашения в существенных их чертах, по различным планам и что предстоящая к разрешению задача рассматривалась с различных точек зрения»²³¹. В записке Д. Н. Замятина К. К. Грот, указав на стремление автора вернуться к неосуществившимся предложениям М. М. Сперанского, также заподозрил попытку переустроить все высшее государственное управление, тогда как канцелярия комитета имела в виду «одно лишь облегчение и упрощение внешнего порядка делопроизводства». К. К. Грот довел предложения министра юстиции до их логического конца и заявил, что преобразование Сената «едва ли может быть совершено с желаемым успехом без одновременного и совокупного пересмотра уставов всех прочих учреждений государственных...». Но тут же заметил, что не находит условий для такого переустройства из-за отсутствия «одного общего руководящего начала», что только может «увеличить замечаемую сложность и запутанность в отправлении дел»²³². А то, что именно к такому единству и вели предложения Д. Н. Замятина, члены комитета либо не хотели замечать, либо именно в этом ощутили особую опасность. Очевидно, их не устраи-

²³⁰ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 3. С. 224.

²³¹ РГИА. Ф. 1261. Оп. 2. Д. 736. Л. 28.

²³² Там же. Л. 29.

вало то, что объединяющим центром Д. Н. Замятнину виделся Сенат. К. К. Грот признавал полезным приступить к «совокупному пересмотру уставов всех высших государственных учреждений», но только при условии, что подобный пересмотр не будет признан преждевременным. Он также подчеркнул, что в таком случае Сенат должен быть поставлен в совершенно независимое положение от министра юстиции. Коллега К. К. Грота по Министерству финансов директор Департамента таможенных сборов кн. Д. А. Оболенский, входивший в то время в окружение вел. кн. Константина Николаевича, также усмотрел в предложениях Д. Н. Замятина далеко идущие планы, которые не могут ограничиться только Сенатом, но должны были повлечь за собой закрепление за Государственным советом права рассмотрения законосовещательных вопросов при участии «элементов представительных от земства»²³³. В конечном счете и в Министерстве финансов все сводили к переменам «по ходу дела, на практике», которыми и призывали пока ограничиться.

Комитет рассматривал проект Д. Н. Замятина совместно с предложениями об изменении в своем делопроизводстве на заседаниях 22 и 31 марта и 5 апреля 1866 г.²³⁴ Члены комитета пришли к выводу, что преобразования судебных департаментов не вызывают необходимости кардинального изменения компетенции административных департаментов. Изменения эти могут быть предприняты лишь в той степени, в какой это определено порядком взаимоотношений со вновь образованными кассационными департаментами внутри самого Сената. В комитете также отрицали существование повода к расширению круга ведения Сената. Намечаемые преобразования сводились, таким образом, к простому изменению порядка делопроизводства.

Атаку против Д. Н. Замятина начал его «злейший враг» министр внутренних дел П. А. Валуев, который был

²³³ *Правилова Е. А.* Указ. соч. С. 73. Важной здесь была не только связь с планами «константиновцев» по введению представительства, но и попытка понять, какая роль будет отведена в такой ситуации Сенату.

²³⁴ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3207–3208.

поддержан почти всеми, несмотря на то что проект и был предварительно одобрен императором. Более того, в действиях П. А. Валуева уже просматривалось стремление не только провалить проект, но и сместить Д. Н. Замятина с министерского поста. В дневнике П. А. Валуева имеется характерная запись, повествующая об этих заседаниях: «Комитет министров. Между прочим, дело о предположениях министра юстиции в отношении к преобразованию I департамента Сената. Не трудно было их опрокинуть. Татаринов мне сказал, *que j'avais été trop dur*»²³⁵. Видимо, аргументация министра внутренних дел действительно была уничтожающей, если о нем так отзывался В. А. Татаринов, который и сам был критично настроен в отношении проекта. Но вряд ли П. А. Валуев был вообще противником преобразований и тех целей, к которым вели предложения Д. Н. Замятина. Несомненно, П. А. Валуева просто не устраивало то, что органом, который должен был бы придать единство действиям администрации, назывался Сенат. Иначе трудно понять его фразу в ответ на упрек Татаринова: «Жаль, если так»²³⁶. Но в противостоянии администрации и суда МВД стойко занимало оборону, усматривая в расширении судебной власти угрозу если не самому самодержавию, то своему ведомству.

Члены комитета обратили внимание Александра II также на необходимость «по возможности сохранять в прежнем виде те учреждения, которые, действуя удовлетворительно, приобрели доверие к ним общества, и только тогда приступать к их изменению, когда опытом будет доказана настоятельная в том необходимость»²³⁷. Таким образом, резолюцией Комитета министров была пресечена и на будущее время попытка к общему преобразованию высшего управления. К тому же комитет ходатайствовал перед царем о том, чтобы и в Государственном совете предложения министра юстиции обсуждались только в рамках измене-

²³⁵ Что я был слишком суров (*фр.*)

²³⁶ Дневник П. А. Валуева... Т. 2. С. 112. Запись 22 марта 1866 г.

²³⁷ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3207. Л. 66–67.

ния делопроизводства, состава канцелярий и порядка сношений с кассационными департаментами Сената²³⁸.

На причины единодушия в сопротивлении предложениям Д. Н. Замятина указывалось уже составителями официальной истории Сената: «Проект Замятина встретил решительные возражения в Комитете министров не потому, чтобы члены комитета не признавали необходимости принять меры к объединению управления и законодательной политики, но потому, что они признавали Сенат неприспособленным к роли законосовещательной и боялись, что в конце концов все дело сведется к преобладанию министра юстиции над всеми остальными министрами, а главным образом потому, что Замятин возбудил вопрос такой общегосударственной важности, который не мог быть решен как бы попутно и касался всех сторон государственной жизни»²³⁹.

Д. Н. Замятин готов был идти на уступки и в записке 19 декабря 1865 г. уже отказался от сосредоточения законодательных дел в Сенате и увеличения роли генерал-прокурора, пытаясь сохранить начала административной юстиции. Но министры, почувствовав свою силу, предпочли покончить с проектом в целом. С начинаниями Д. Н. Замятина была похоронена еще одна попытка реанимации административного значения Сената, которое неизбежно должно было измениться ввиду восторжествовавшего принципа разделения властей, вследствие чего Сенат освобождался от всех функций несудебного характера. Сенат последовательно превращался в орган высшего административного суда, в «хранителя законности», а сохранение управленческих функций, как считалось, только помешало бы этой эволюции²⁴⁰. Д. Н. Замятин 18 апреля 1867 г.

²³⁸ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3207. Л. 66–67, 80.

²³⁹ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. С. 476–477.

²⁴⁰ В 1867 г. Д. Н. Замятин, пойдя на компромисс с В. Н. Паниным, представил в Государственный совет новый проект, куда более скромный по своему замыслу и ограниченный лишь некоторыми преобразованиями Первого департамента Сената. На этот раз все свелось к установлению процессуальных различий при рассмотрении судебно-

был отправлен в отставку, ему инкриминировали помимо желания «возвысить» Сенат и закрыть Комитет министров теперь уже и причастность к судебной реформе, установившей несменяемость судей, что было представлено как посягательство на неограниченность самодержавной власти²⁴¹. Но важно подчеркнуть другое: к удалению Д. Н. Замятина с министерского поста оказались причастны гр. П. А. Шувалов и П. А. Валуев, очевидно, увидевшие в нем опасного соперника своим планам, в том числе и привлечения общественных представителей к работе в Государственном совете. Таким образом, сторонники реформ не только предлагали свои проекты преобразований, искали разные их варианты, но и могли оказаться конкурентами в борьбе за лидирующие позиции в этом процессе. В риторике обоснования реформ удивительным образом (что, судя по всему, мало смущало оппонентов) сочетались европейские правовые идеи с апелляциями к незыблемости самодержавия. Конечно, в проекте Д. Н. Замятина его политические амбиции и стремление занять лидирующие позиции в правительстве не были главными, не был основным даже коренной вопрос о противостоянии суда и администрации — его проект был еще одним прагматичным вариантом реформирования законодательного и административного механизмов империи, попыткой создать институт административной юстиции и поставить министров под легальный контроль закона.

В последующие годы к Сенату продолжали обращаться взоры как государственных, так и общественных деятелей, которые, общаясь, взаимно подогревали друг друга идеями. В конце 60-х — начале 70-х гг. XIX в. государственный секретарь В. П. Бутков, видимо, под воздействием проектов М. М. Сперанского, проектировал преобразовать Сенат и создать под председательством императора по сути два учреждения — Правительствующий и Судебный сена-

административных дел, дел по управлению и законодательным вопросам. Но и этот проект не был принят, а с переменами главных фигурантов в правительстве перешел в разряд государственных «долгостроев».

²⁴¹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 193. Л. 35.

ты²⁴². К. Д. Кавелин предлагал также вернуться к мысли М. М. Сперанского и образовать Законодательный, Судебный и Административный Сенаты²⁴³. Мнение К. Д. Кавелина было весьма авторитетным не только в общественных, но и правительственных кругах (в частности, его точку зрения во многом разделял военный министр Д. А. Милютин). Общим для этих проектов было то, что Комитет министров становился как бы лишним и, приобретая все более негативный имидж, подлежал упразднению. Противостояние Комитета министров и Сената обретало в таком случае важный политический смысл и становилось частью не только общественного, но и юридического дискурса. Не случайно связанный с М. Т. Лорис-Меликовым профессор А. Д. Градовский мечтал вернуть былую мощь петровского Сената, основываясь на его особой популярности в народе. «Не нужно забывать, — писал А. Д. Градовский в “Голосе”, — что в “Учреждении” Сената мы имеем главную в настоящее время точку опоры для развития законности в управлении. Эта точка опоры надежна и потому, что между различными государственными установлениями Сенат есть наиболее, так сказать, популярное, его знает каждый мужик»²⁴⁴. Это утверждение вызвало язвительную насмешку суворинского «Нового времени» над почвенническими увлечениями А. Д. Градовского: «Странная логика. Микола Чудотворец еще более популярен в простом народе, но эта отвлеченная популярность не может быть так же утилизирована, как и предполагаемая популярность Сената»²⁴⁵. Важным условием торжества законности в управлении А. Д. Градовский продолжал считать введение ответственности правительственных органов перед Сенатом²⁴⁶. Как ни парадоксально, но в оценке Сената близок к А. Д. Градовскому оказался К. П. Победоносцев. Бывший профессор, а затем

²⁴² РГИА. Ф. 1250. Оп. 2. Д. 73.

²⁴³ История Сената за двести лет. Т. 4. С. 482–485.

²⁴⁴ Голос. 1880. 9 сент.

²⁴⁵ Новое время. 1880. 11 сент.

²⁴⁶ Градовский А. Д. Первый департамент Правительствующего Сената // Градовский А. Д. Собр. соч. Т. 8.

обер-прокурор Синода и набравший вес консервативный деятель, смешивал идеи в совершенно иной пропорции, заявляя, «что Сенат есть первое государственное учреждение в России, авторитет которого незыблемо стоит в понятиях народа, что Сенат в России — это замена конституции, что одному Сенату все классы народа равно верят, что решениям его одного беспрекословно подчиняются»²⁴⁷. Позднее К. П. Победоносцев открыто заявлял, что такого рода мифическое стремление к возрождению петровского Сената невозможно, оно ведет лишь к всевластию судебных чиновников, «переворачивающих на все лады букву законов, не приведенных ни к какому единству, а двигателем всего — присяжный поверенный»²⁴⁸. В министерских кругах явно доминировали пренебрежительные и даже негативные оценки. «Граф Пален²⁴⁹ наполнил Сенат ослами и либеральными чиновниками», — считали многие²⁵⁰. «Сенат — собрание отживших старцев, помешанных на законности, — фиксировал распространенное представление в правящих кругах А. А. Половцов, — весьма часто непригодной для успешного хода дел в России...»²⁵¹ Поразительно, что в этих оценках сходились лица, явно не совпадавшие в политических воззрениях.

В связи с этим возникал вопрос о том, насколько Сенат соответствует высокой задаче, к которой призывали его сторонники? Все попытки возродить Сенат в прошлом были напрасны, не потому ли, вопрошало «Новое время», «что самое учреждение Сената давно не удовлетворяет ни потребностям усложнившейся жизни большого государства, ни изменившимся отношениям между правительственными-

²⁴⁷ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 4. С. 489.

²⁴⁸ Переписка С. Ю. Витте с К. П. Победоносцевым // Красный архив. 1928. № 5 (30). С. 108.

²⁴⁹ Гр. К. И. Пален — министр юстиции и генерал-прокурор в 1867–1878 гг.

²⁵⁰ Цит. по: *Готье Ю. В.* К. П. Победоносцев и наследник Александр Александрович // Государственная публичная библиотека им. В. И. Ленина. Сб. II. М., 1928. С. 131.

²⁵¹ Дневник А. А. Половцова за 1900-е гг. // Красный архив. 1923. № 3. С. 100. Запись 22 июля 1901 г.

ми органами?»²⁵². Откликнувшись на статью А. Д. Градовского, либеральный «Вестник Европы» также выражал сомнение в способности Сената стать опорой законности и создать гарантии частных и общественных прав от посягательств администрации²⁵³. Популярный публицист, впрочем, весьма осведомленный в идеях, циркулировавших в правящих сферах, К. А. Скальковский доказывал, что ответственность министров должна достигаться другими путями, а правительственное значение Сената не расширяться, а, напротив, сокращаться²⁵⁴. Таким образом, вопрос о месте Сената в системе высших государственных учреждений империи вобрал в себя весь спектр реформаторских планов, включавших укрепление законности в стране, вовлечение общественных представителей в законодательный процесс и организацию «объединенного правительства».

В царствование Александра III сфера административной деятельности Сената еще более сократилась и уже не представляла серьезной конкуренции Комитету министров, все преимущества, как правило, получал последний. За комитетом сохранилось право ежегодно представлять царю списки сенаторов, проекты указов о назначении первоприсутствующих в Сенате. В комитет также поступали некоторые определения Сената, требовавшие высочайшей санкции: о сложении недочетов и недоимок, о возвращении излишне взысканных платежей, о поземельном устройстве крестьян и т. п.²⁵⁵ Вместе с тем негативное отношение к Сенату в среде «активной администрации» нарастает. К. П. Победоносцев и Д. А. Толстой начали настоящую войну против Сената, и в особенности против его Первого департамента²⁵⁶. По мнению К. П. Победоносцева, необходимо было

²⁵² Новое время. 1880. 11 сент.

²⁵³ *Правилова Е. А.* Указ. соч. С. 132. Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1880. № 10. С. 752.

²⁵⁴ *Скальковский К. А.* Современная Россия. СПб., 1890. С. 39.

²⁵⁵ История Правительствующего Сената за двести лет. Т. 3. С. 228–229.

²⁵⁶ *Правилова Е. А.* Указ. соч. С. 120–121.

уволить сенаторов А. А. Сабурова, «подверженного либеральным галлюцинациям», С. А. Мордвинова и Н. С. Абазу, путавшихся «в политических вопросах под либеральным облаком». Разумеется, в планы К. П. Победоносцева и Д. А. Толстого не входило упразднение Сената, но они стремились изменить его политическое лицо за счет перемен в составе сенаторов. Министр юстиции (он же генерал-прокурор Сената) Д. Н. Набоков попытался отразить натиск министров, стремившихся провести в его состав своих людей, он заявил, что в результате «Сенат утратит всякую самостоятельность стоять за закон»²⁵⁷. Однако попытки министров юстиции (Д. Н. Набокова, а затем сменившего его Н. А. Манасеина) противостоят такому давлению остались безуспешными. Особенно тенденциозной была практика пополнять ряды сенаторов за счет отставных губернаторов.

С одной стороны, мнение о «сенаторском либерализме» оставалось устойчивым в консервативной публицистике вплоть до начала XX в. (вписываясь в общий контекст критики судебных реформ), но, с другой стороны, с Сенатом продолжали связывать надежды на установление законности в управлении и внедрение института административной юстиции. Не случайно в проектах политических реформ Земский собор соседствовал с «влиятельным» Сенатом. Наиболее резко требовал возвращения Сенату утраченного влияния за счет Комитета министров бывший обер-прокурор Первого департамента Сената Г. А. Евреинов. В апреле 1881 г. в период общественных ожиданий и активизации либеральных проектов он представил министру юстиции записку, в которой наряду с предложением созвать Земский собор упоминал и о создании единого высшего государственного учреждения, которым должен был бы стать реформированный Сенат, соединивший в себе Государственный совет и Верховный суд. В таком случае Комитет министров опять представлялся учреждением

²⁵⁷ Безобразов В. П. Из дневника сенатора // Былое. 1907. № 9. С. 19–22. Письмо Н. А. Манасеина К. П. Победоносцеву // К. П. Победоносцев и его корреспонденты. С. 842–843.

лишним, «так как большинство перечисленных в законе предметов его ведомства могут быть с пользою для дела отнесены к ведению Пр. сената»²⁵⁸.

Не был лишен либеральных ожиданий и будущий важный чиновник В. И. Ковалевский, которому в 1900 г. удалось через сына знаменитого поэта, председателя комиссии по сооружению памятника Александру II П. В. Жуковского, имевшего доступ к царю, передать ему записку. В ней он не без наивного монархизма писал также о том, что министры скрывают правду от своего монарха. Поэтому он советовал без предварительного обсуждения с министрами издать указ Сената о призыве избранных от народа людей для обсуждения наиболее важных государственных проблем. В противном случае министры не дадут осуществить такой созыв, они боятся, «как бы не проникло луча настоящего света непосредственно к царю». И при этом он добавлял: «Чтобы добиться хотя бы подобия правды, царю приходится, как свидетельствуют исторические факты, использовать соперничество министров между собой»²⁵⁹. Записка эта попала к Николаю II, и он, со слов П. В. Жуковского, якобы одобрил ее и даже дал поручение подготовить указ о созыве представителей земств, больших городов, Академии наук, университетов и биржевых комитетов.

Таким образом, в противовес конституциональным надеждам либерально настроенных реформаторов Сенат оказывался в центре альтернативных идей восстановления «истинного самодержавия», противопоставленного засилию бюрократии, порожденной министерской реформой начала XIX столетия. «Таким образом, все функции правительственной машины, — проектировал известный своими почвенническими воззрениями консервативный деятель и историк М. В. Юзефович, — законодательная, распорядительная, судебная и исполнительная — привелись бы к нерушимому единству под общим контролем Се-

²⁵⁸ Евреинов Г. А. Реформа высших государственных учреждений России и народное представительство. СПб., 1905. С. 6, 25–29.

²⁵⁹ Ковалевский В. И. Воспоминания // Русское прошлое. 1991. № 2. С. 91–92.

ната, в свою очередь стоящего под верховным контролем царя»²⁶⁰. П. Н. Семенов в брошюре «Самодержавие как государственный строй», написанной в ноябре 1904 г., шел еще дальше в своих рекомендациях по борьбе с «расхищением» бюрократией самодержавной власти, предлагая положить твердую грань между законом и повелением, установить контроль Сената над законодательством, ограничить возможности единоличных действий министров. При этом, как в свое время М. М. Сперанский, он предлагал отделить Правительственный сенат от судебного и покончить с практикой совмещения должностей министра юстиции и генерал-прокурора²⁶¹.

Уже в проекте реформ, подготовленных в конце 1904 г. чиновником МВД С. Е. Крыжановским под руководством министра внутренних дел кн. П. Д. Святополк-Мирского, предусматривалось расширение прав Сената, изъятие его из-под контроля министра юстиции. Впрочем, и сам министр юстиции Н. В. Муравьев уже не настаивал на руководстве Сенатом и готов был пойти на разделение полномочий министра и генерал-прокурора²⁶². Вместе с тем оговаривалось и общее ограничение вмешательства министров в организацию деятельности Сената и Государственного совета. В Сенате вместо министра (генерал-прокурора) могла появиться должность председательствующего в Общем собрании Сената, Сенат мог бы сам предлагать императору кандидатуры сенаторов, организовывать сенаторские ревизии, а министры должны были лишиться возможности добиваться изъятий из законов путем всеподданнейших докладов. «Такая только постановка Правительствующего сената, — подчеркивалось в документе, — при соответствующем устройстве в нем административной юстиции, создала бы из этого учреждения орган, действительно ре-

²⁶⁰ Юзефович М. В. Несколько слов об исторической задаче России. Киев, 1895. С. 11.

²⁶¹ Семенов П. Н. Самодержавие как государственный строй. СПб., 1905.

²⁶² Журналы Комитета министров по исполнению Указа 12 декабря 1904 г. СПб., 1905. С. 29.

гулирующий закономерность всех административных и общественных учреждений, от мала до велика, орган, независимый от влияния министров...»²⁶³

Вместе с тем П. Д. Святополк-Мирский искал компромиссный вариант, который бы сохранял самодержавную власть, опираясь на концепцию «законной монархии». Об этом могут свидетельствовать не только его контакты с земцами, но и стремление усвоить некоторые неославянофильские идеи. Не случайно он указал С. Е. Крыжановскому на брошюру известного впоследствии правого политического деятеля (члена Союза Михаила Архангела) С. К. Глинки-Янчевского, который настаивал на независимом положении Сената от министра юстиции и прямом подчинении высшего органа империи царю²⁶⁴. В числе тех, чьи идеи могли также влиять на мировоззрение П. Д. Святополк-Мирского, очевидно, были такие консервативно мыслящие общественные деятели, как С. Ф. Шарапов и К. Ф. Головин. Как отметил Р. Ш. Ганелин, их записки, сохранившиеся в бумагах П. Д. Святополк-Мирского, могли сказаться на тенденции построить предполагаемое реформирование государственного строя на таких основаниях, которые не допускали бы аналогий с западным конституционализмом²⁶⁵.

Пересмотр «Учреждения» Сената, указывалось в программном всеподданнейшем докладе министра внутренних дел 24 ноября 1904 г., «должен быть поставлен во главу угла всех мер к упорядочению внутреннего управления и быть направлен к восстановлению прежнего значения Сената как высшего блюстителя закона», как это и было задумано Петром Великим. Таким образом, реформа должна была выглядеть как реставрация, возвращение к самодержав-

²⁶³ Всеподданнейший доклад министра внутренних дел П. Д. Святополк-Мирского (24 ноября 1904 г.) // Река времен. Кн. V. М., 1996. С. 232.

²⁶⁴ Глинка-Янчевский С. К. Во имя идеи. СПб., 1900; Крыжановский С. Е. Воспоминания. Берлин. Б. г. С. 16; Гурко В. И. Указ. соч. С. 360.

²⁶⁵ Ганелин Р. Ш. Правые о государственных преобразованиях на пороге 1905 года // Власть и общество в России во время русско-японской войны и революции 1905–1907 гг. СПб., 2007. С. 115.

ным устоям и доказательство совместимости законности и неограниченной власти монарха. При этом был затронут и вопрос о Комитете министров. «Учреждение это может быть определено как средство, данное министрам для уклонения от надзора обоих коренных наших государственных установлений — Государственного совета и Правительствующего сената <...> это учреждение является как бы созданным в интересах собственно министров...»²⁶⁶ Впрочем, возглавлявший в эти годы Комитет министров С. Ю. Витте оставался невысокого мнения о потенциале Сената и заявлял, что он, «можно сказать, совсем утратил свою самостоятельность и нравственную справедливость своих суждений»²⁶⁷.

Разработка вопроса о восстановлении законоохранительного значения Сената и более точного определения его места в системе высших государственных учреждений стало важной составной частью программы реформ, провозглашенных указом 12 декабря 1904 г. Для разработки плана преобразования Сената было созвано Особое совещание под председательством А. А. Сабурова. Однако попытки совещания усилить компетенцию Сената ни к чему не привели: его работа стала практически бесполезной в связи с начавшейся вскоре общей перестройкой государственного аппарата. В особенности нереальными оказались предложения о передаче Сенату присвоенных комитету дел, которые, «не требуя совокупного обсуждения всех министров, по свойству своему однородны с теми, кои и ныне отнесены к ведомству Пр. сената <...> как то: дела по представлениям о назначении пенсий и единовременных пособий, об утверждении уставов акционерных компаний и мн. др.»²⁶⁸. Предложения по указу 12 декабря не предусматривали ликвидации возможности комитетского вмешательства в судебные определения Сената. За комитетом сохранялось право посредничества между Сенатом и царем²⁶⁹.

²⁶⁶ Цит. по: Ганелин Р. III. Российское самодержавие в 1905 году... С. 28.

²⁶⁷ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 260, 356.

²⁶⁸ РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5707. Л. 123.

²⁶⁹ Там же. Ф. 1243. Оп. 1. Д. 1. Л. 301.

Да и вряд ли точное соблюдение границ между судом и администрацией было возможно при сохранении неограниченной монархии, когда император в каждом случае мог сам устанавливать, в каком учреждении ему вершить суд, а в каком решать вопросы текущего управления.

По словам профессора Н. С. Таганцева, это была очередная «диалектическая» попытка, на этот раз уже С. Ю. Витте, «сочетать самодержавие с законностью»²⁷⁰. Однако С. Ю. Витте готов был идти дальше, нежели П. Д. Святополк-Мирский, хотя и в его интерпретации это было лишь способом отыскать формальные границы для устойчивого функционирования законодательного механизма²⁷¹. Вместе с тем стремление С. Ю. Витте добиться торжества «законности» как правовой опоры самодержавной власти явно входило в противоречие с либеральными декларациями создания на базе Первого департамента Сената административного суда, призванного бороться с бюрократическим произволом. С реформой Сената оказались связаны и намечаемые меры по пересмотру положения об усиленной и чрезвычайной охране, а также вопросы свободы печати.

Спор между Государственным советом, Сенатом и Комитетом министров, длившийся почти столетие, формально завершился 23 апреля 1906 г., когда Николай II вместе с новыми «Основными законами» Российской империи утвердил указ об упразднении Комитета министров. Показательно, что правительственная реформистская мысль на протяжении всего XIX в. вращалась в кругу почти все тех же идей, которые были высказаны в начале столетия, предлагая лишь их варианты. Однако стремление министров, каждого в отдельности — к обособленности, а всех вместе — к вмешательству в сферу законодательства и судопроизводства сохранилось, что приводило в конечном итоге к непоследовательности в правительственной политике и запутанности в функционировании высших государственных учреждений.

²⁷⁰ Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 73.

²⁷¹ Гурко В. И. Что есть и чего нет в «Воспоминаниях» графа С. Ю. Витте // Русская летопись. Кн. 2. Париж, 1922. С. 107.



Глава III

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ И ВЫСШИЕ КОМИТЕТЫ

Трансформация структуры государственного механизма, появление новых отраслей хозяйства, особенности управления различными регионами потребовали учреждения специальных высших комитетов, которые могли бы решать более оперативно эти задачи. Консервативность прежнего высшего управления, старение его институтов организационно и функционально могли быть преодолены в рамках существующей политической системы двумя путями: либо реформированием старых учреждений изнутри или упразднением и созданием на их месте новых, либо созданием наряду с устаревшими или неспособными адаптироваться учреждениями новых государственных органов, укомплектованных немногочисленным и динамичным персоналом, который будет решать конкретные задачи. Именно по второму пути чаще всего и шел царизм, учреждая целевые высшие комитеты. Однако с их появлением не только надеялись найти оптимальное сочетание территориального и отраслевого принципов управления, но и усматривали определенную опасность. «Благодаря учреждению этих специальных органов совещания, — отмечал в поданной министру внутренних дел в начале 1904 г. записке профессор Э. Н. Берендтс, — были отчасти облегчены работы как Государственного совета, так и отдельных министерств, но, с другой стороны, опять нарушено единство в установлении руководящих начал управления в обширных районах России»¹.

¹ Берендтс Э. Н. О прошлом и настоящем русской администрации. (Записка, составленная в декабре 1903 г.) М., 2002. С. 166–167. Современный историк А. С. Сенин в комментариях к записке Э. Н. Берендтса делит высшие комитеты, действовавшие в первой половине XIX в., на четыре группы: 1) комитеты по разработке мер по укреплению государственного аппарата и сословной организации, 2) комитеты по проведению внутриполитических карательных мероприятий, 3) комитеты по высшему руководству управлением отдельными национальными окраинами. — Там же. С. 260–261.

Используя высшие комитеты, самодержавие стремилось снизить остроту проблемы «объединенного правительства», добиться большей скоординированности в действиях центральных и местных властей. Высшие комитеты могли создаваться как органы долгосрочного государственного планирования (хотя бы в отношении определенного направления или территории), а не только для выработки конкретных мер оперативного управления высшего уровня. В отличие от основных государственных учреждений, состав которых был определен в законе, высшие комитеты открывали возможность для большей вариативности при назначении членов, не ограничиваясь министерским корпусом. По сравнению с особыми совещаниями или межведомственными комиссиями такие комитеты могли действовать более продолжительное время и даже иметь особый статус, закрепленный в законе.

При создании того или иного высшего комитета стремились определить не только круг его полномочий и состав, но и цель и направления деятельности (и даже, правда менее успешно, план работы). Рассмотрение функций высших комитетов позволяет понять причины живучести устаревшей системы государственного управления авторитарного режима, его способность решать различные вопросы, которые возникали в связи с изменением политической и экономической ситуации в стране. Часто такие комитеты являлись своего рода «дочерними» предприятиями Комитета министров или его специализированными филиалами. Они могли быть организационно связаны с комитетом, пересекаться с ним по составу и компетенции, иметь общую канцелярию и председателя. По оценке А. Н. Куломзина, в царствование Александра II с Комитетом министров в деле вторжения в законодательную сферу Государственного совета «конкурировали различные специальные комитеты, состоявшие не из всех, а из некоторых лишь министров; таковы были <...> Западный комитет для политических дел, касавшихся так называемых 9 западных губерний, функции которого были переданы Комитету министров; Комитет Царства Польского... Кавказский, рассматривавший представления наместника кавказского, каковым был тогда вел. кн. Михаил

Николаевич; наконец, Главный комитет по делам освобождения крестьян, разрешавший все принципиальные разногласия по этого рода делам»². Часто заседания таких комитетов происходили сразу же после заседания Комитета министров, в том же помещении, в полном (сокращенном или, напротив, дополненном) составе, что создавало ситуацию «комитет в комитете»³. При этом могли Комитет министров именовать «большим комитетом». Нередко это дополнительно загружало министров, вынужденных значительное время проводить не в своем ведомстве, а на заседаниях многочисленных высших коллегий.

Высшие отраслевые комитеты

Российские монархи во второй половине XIX в. по-прежнему нуждались в оперативных органах, способных действовать в качестве личных агентств императора или дополнительных высших учреждений. Взамен общего государственного реформирования была избрана тактика создания институтов с трудно определяемым правовым статусом. Некоторые высшие комитеты могли восприниматься в качестве особого царского поручения, чуть ли не старым приказом XVII столетия. Показательно в этом отношении создание Цензурного комитета под председательством Д. П. Бутурлина, известного под названием «Комитет 2 апреля 1842 г». (он действовал с 2 апреля 1848 по 5 декабря 1855 г.). Входящий в состав этого секретного комитета М. А. Корф (впоследствии его глава) считал, что это был «род нароста в нашей администрации», призванный осуществлять надзор за печатными изданиями по личному поручению самого монарха. Николай I при назначении М. А. Корфа объяснил ему, что в этом комитете «вы будете — я; т. е. так как самому мне некогда читать все произведения нашей литературы, то вы станете делать это за меня и доносить мне

² Куломзин А. Н. Пережитое // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 188. Л. 1.

³ Лисицына Г. Г. Кавказский комитет — высшее государственное учреждение для управления Кавказом (1845–1882) // Россия и Кавказ — сквозь два столетия. СПб., 2001. С. 161.

о ваших замечаниях, а потом уже мое дело будет расправляться с виноватыми»⁴.

Одним из самых острых политических вопросов считался, несомненно, аграрный. Хорошо известна практика создания в первой половине XIX в. ряда специальных крестьянских комитетов, на которые возлагались задачи подготовки реформ⁵. Как правило, эти комитеты были секретными, а их члены назначались лично императором. Хотя в составе таких комитетов можно видеть многих членов Комитета министров, они действовали скорее как царские порученцы, а не как члены правительства. В начале царствования Александра II пошли опробованным ранее путем и создали в 1857 г. очередной секретный комитет, который был вскоре легализован и получил название Главного комитета по крестьянскому делу (существовал с 3 января 1857 по 1 февраля 1861 г.)⁶. Формально этот комитет возглавлял сам император, а в его отсутствие председательское место занимал кн. А. Ф. Орлов, а затем вел. кн. Константин Николаевич. Александр II объявил, что Главный комитет «обратится в место постоянное и будет заведовать всеми делами сельских обывателей». Кроме того, он заявил, что теперь нет необходимости в сохранении Особого управления государственных имуществ,

⁴ Корф М. А. Записки. С. 430. В приложении к дневнику за 1850 г. М. А. Корф писал: «Как установление неофициальное, известное в существовании своем только министерствам и главным управлениям, комитет не имеет сам по себе никакой власти, и все его заключения вступают в силу лишь чрез Высочайшее их утверждение. <...> Существование комитета как установления безгласного, действующего единственно по Монаршему доверию и именем Императорского Величества, ни в чем не изменяет и не ограничивает существования и действия обыкновенных цензурных властей». — Дневник М. А. Корфа. Ч. XIII. Л. 208.

⁵ Подробнее см.: МIRONENKO С. В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989; он же. Страницы тайной истории самодержавия. Политическая история России первой половины XIX столетия. М., 1990.

⁶ Подробнее см.: ЗАХАРОВА Л. Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856–1861. М., 1984. Главы II и III; ШЕСТОПАНОВ А. П. Лица и дела Секретного комитета по крестьянскому делу. 1857–1858 гг. // Вопросы истории. 2005. № 4. С. 39–40.

уделов, а все дела должны быть сосредоточены в этом комитете, «в котором министры государственных имуществ, уделов и внутренних дел будут членами, и дела будут докладываться ему комитетом. Он предоставляет себе назначить особых членов и председателя»⁷. С началом реализации крестьянской реформы ему на смену пришел Главный комитет об устройстве сельского состояния (19 февраля 1861 г. — 25 мая 1882 г.)⁸. Этот комитет, в отличие от многих других, был менее всего схож по своему составу с Комитетом министров, хотя функционально был связан и с ним, и с Государственным советом. Помимо ряда министров, причастных к крестьянскому делу и являвшихся неперенными членами, в нем заседали лица по специальному монаршему назначению. Управление делами было возложено на чиновника Государственной канцелярии С. М. Жуковского, что указывало на преобладающую связь Главного комитета с Государственным советом. С Комитетом министров его сближало то, что его функции были смешанными, Главный комитет рассматривал как законодательные, так и административные дела. Помимо этого, он занимался рассмотрением земельных споров между помещиками и крестьянами, что означало вторжение в судебную компетенцию Сената.

Возглавил Главный комитет вел. кн. Константин Николаевич, который председательствовал в нем (с перерывом в 1862–1863 гг., когда он был наместником в Варшаве) вплоть до его закрытия. Однако, когда стало ясно, что великий князь вернется в Петербург и снова будет руководить Главным комитетом, его оппоненты повели подрывную работу, направленную на ликвидацию этого учреждения⁹. Если министр внутренних дел П. А. Валуев опасался со стороны Главного комитета конкуренции в крестьянском

⁷ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 185. Запись 28 янв. 1861 г.

⁸ Дружинин Н. М. Главный комитет об устройстве сельского состояния // Исследования по социально-политической истории России. М., 1971. С. 269–288.

⁹ Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 287. Запись 22 июня 1864 г.

деле, то для председателя Комитета министров и Государственного совета кн. П. П. Гагарина вел. кн. Константин Николаевич представлял главную опасность в сохранении лидерства в правящих кругах. В отсутствие великого князя именно П. П. Гагарин председательствовал не только в Комитете министров, но и в Главном комитете. С 1865 г., когда Главный комитет и Государственный совет возглавил вел. кн. Константин Николаевич, связь между этими учреждениями упрочилась. Однако, воспользовавшись отъездом в 1865 г. Александра II из России, противники вел. кн. Константина Николаевича снова предприняли атаку на Главный комитет, понимая, что с его ликвидацией удастся понизить влияние царского брата на столь важную сферу государственного управления. Новую попытку закрыть комитет предпринял в связи с общим поворотом политического курса председатель Комитета министров кн. П. П. Гагарин, который оставался главным оппонентом великого князя в крестьянском вопросе. Введение в состав Главного комитета шефа жандармов гр. П. А. Шувалова усилило позиции консервативной группы среди его членов. Именно П. А. Шувалов выступил с очередной инициативой закрыть Главный комитет, упрекая ряд его членов в пристрастности к крестьянам, и обвиняя комитет в том, что его деятельность нарушает обычный порядок государственного управления¹⁰. Примечательно, что нападки на Главный комитет шли одновременно с закрытием ряда высших территориальных комитетов, за что особенно ратовал П. П. Гагарин. Под флагом защиты узурпированных Главным комитетом прав Государственного совета, Комитета министров и Сената вопрос обсуждался 17 мая 1866 г.¹¹ Известно, что на упразднении Главного комитета настаивали кн. В. А. Долгоруков, гр. М. Н. Му-

¹⁰ Чернуха В. Г. Из истории государственных учреждений. Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XIII. Л., 1982. С. 239–240.

¹¹ Подробнее см.: Оржиховский И. В. Комитет «общественного спасения» 1866 г. // Общественно-политическая мысль и классовая борьба в России в XVIII–XIX в. Горький, 1973. С. 58–68.

равьев, А. А. Зеленой, П. А. Валуев, гр. Д. А. Толстой, гр. П. А. Шувалов, заявлявшие, что это учреждение временное, созданное для руководства и единообразного решения крестьянского вопроса «по новости этого дела», но теперь выполнило свою задачу. Его дела могут в настоящее время беспрепятственно быть вносимы в Государственный совет и Комитет министров. Упомянуто было и о нелестной среди дворян репутации Главного комитета, который «составлен будто бы из людей, враждебных интересам землевладельцев». Поэтому, считали противники дальнейшей деятельности Главного комитета, его упразднение произведет «самое благоприятное впечатление на общественное мнение»¹². Но Александр II, очевидно, настроенный против гагаринской оппозиции своим младшим братом, высказался за дальнейшее существование комитета, хотя бы и временно. Попытку оказать давление на государя предпринял и П. А. Шувалов, но также потерпел неудачу. Сохранение Главного комитета под председательством вел. кн. Константина Николаевича поставило крест на попытках П. А. Шувалова и К° добиться лидерства в правительственной политике¹³. Тогда противники Главного комитета сделали ставку на постепенное сокращение круга его деятельности и усиления в нем числа консервативно настроенных членов¹⁴.

После 1866 г. значение Главного комитета об устройстве сельского состояния снижается, а его деятельность ограничивается рассмотрением частных вопросов, вызванных реализацией крестьянской реформы. «Крестьянский комитет рассматривал частные случаи недоразумений, возникавшие при введении в действие Положения об освобождении крестьян. Эти случаи были неважны и происходили реже и реже», — подвел итог уже в 1868 г. А. В. Головнин¹⁵.

¹² Материалы Особой комиссии, 17 янв. 1866 г. // ОР РНБ. Ф. 379. № 380. Л. 1–2.

¹³ Воронин В. Е. Указ. соч. С. 183.

¹⁴ Чернуха В. Г. Из истории государственных учреждений... С. 243–244.

¹⁵ Головнин А. В. Указ. соч. С. 440.

Хотя другой константиновец, Д. А. Оболенский, в письме к своему патрону 18 декабря 1873 г. продолжал утверждать: «Главный комитет служит в крестьянском деле тем камертоном, под лад которого были настроены все инструменты при исполнении этой великой симфонии»¹⁶. Опыт Крестьянского комитета даже попытались использовать при проведении военной реформы. В 1873 г. рассматривалось предложение о создании Главного комитета по воинской повинности. Это предложение было поддержано, но осуществлено в виде постоянно действующего особого присутствия при Государственном совете под руководством вел. кн. Константина Николаевича¹⁷.

Как очередная интрига против Главного комитета выглядело поручение П. А. Валуге, в обход великого князя, подготовить в МВД материалы об общине для последующего внесения в Совет министров. Вызывающим было также создание в 1872 г. так называемой Валугевской комиссии по сельскому хозяйству, материалы которой оказались не в Главном комитете и даже не в Государственном совете, а в Комитете министров. Однако закрыть Главный комитет удалось только в 1882 г. после смены царствования и ухода из активной политики вел. кн. Константина Николаевича. Оставшиеся в нем дела перешли в Государственный совет и главным образом в Сенат, где был вскоре создан II Департамент, получивший наименование крестьянского.

Особое положение в ряду временных высших комитетов занимал Комитет по делам раскола. В 1853 г. по всеподданнейшему докладу министра внутренних дел был учрежден Особый секретный комитет для пересмотра постановлений о раскольниках, а для производства текущих дел при МВД, под его непосредственным наблюдением и руководством, было образовано Временное управление из чиновников министерства и духовного ведомства¹⁸. В 1855 г. Комитет

¹⁶ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 143.

¹⁷ Там же. С. 342–343.

¹⁸ РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 1170. Л. 36–37. Еще в 1824 г. был учрежден Секретный комитет о раскольниках и отступниках от православия. Предполагалось, что он должен стать высшим органом, координирую-

по делам раскола возглавил митрополит Петербургский, в его состав вошли ряд министров и обер-прокурор Синода, а также вел. кн. Константин Николаевич. Как подчеркивает С. И. Алексеева, деятельность комитета была непосредственно связана с подготовкой крестьянской реформы. Императорским повелением 20 января 1858 г. комитету было предписано ограничиться лишь обсуждением общей системы действий правительства в отношении раскола, не касаясь конкретных действий властей, законодательные дела при этом вносить в Государственный совет, административные — в Комитет министров, а судебные — в общие судебные инстанции¹⁹. Однако существование такого Комитета помимо существенных разногласий среди его членов настоятельно требовало того, что фактически выводило управление раскольниками из подчинения обычных административных и судебных органов, «нарушая общую систему и единство управления»²⁰. Этим существенно сужалась сфера компетенции Синода, членов которого вообще предпочитали не приглашать на заседание Секретного комитета. Петербургский митрополит Григорий попытался отстоять прерогативы Синода в Совете министров, где Александр II пошел на уступки. Было принято решение приостановить работы по кодификации законодательства о расколе. Для определения личных и имущественных прав старообрядцев дополнительно учреждался Особый комитет из министров внутренних дел, юстиции и государственных имуществ. Однако параллельное существование Секретного совещательного и Особого комитетов по делам раскола только запутывало

и направляющим деятельность властей в отношении раскола. В его составе в разные годы под руководством митрополита Новгородского и Санкт-Петербургского действовали министр внутренних дел, шеф жандармов, министр государственных имуществ, главноуправляющие I и II Отделений СЕИВК, обер-прокурор Синода. Вне его компетенции были лишь дела о преступлениях раскольников, которые вносились министром внутренних дел в Комитет министров. — *Ершова О. П.* Старообрядчество и власть. М., 1999. С. 137.

¹⁹ Министерство внутренних дел. Исторический очерк. СПб., 1901. С. 154.

²⁰ Алексеева С. И. Указ. соч. С. 164.

ситуацию и создавало почву для дополнительных ведомственных трений²¹. В ходе внутриправительственных дебатов раздавались голоса (кн. А. М. Горчакова, в частности) сосредоточить, как это и предписано законом, дела о раскольниках в Комитете министров и упразднить Секретный комитет. Но посчитали, что присутствие духовных лиц при обсуждении будет необходимо, а приглашать их на заседания Комитета министров не совсем удобно. Вел. кн. Константин Николаевич в духе времени вообще призывал отказаться от секретного статуса комитета и действовать гласно. В конечном итоге представителям Синода удалось парализовать работу по составлению законодательства о старообрядцах, они опасались, что это приведет к юридическому признанию раскола.

В 1863 г. министр внутренних дел П. А. Валуев, который был особенно активен и в прежнем комитете, вновь инициировал создание Временного комитета по делам раскольников, на этот раз под председательством В. Н. Панина, сменившего М. А. Корфа на посту главноуправляющего II Отделением СЕИВК. В новом комитете заседали обер-прокурор Синода А. П. Ахматов, четыре церковных иерарха, С. Н. Урусов, В. А. Долгоруков, министр юстиции Д. Н. Замятин, П. А. Валуев и чиновник II Отделения Д. М. Сольский. Примечательно, что П. А. Валуев явно стремился отодвинуть Синод от участия в делах раскола, сосредоточив все нити управления раскольниками в МВД, а дела, превышающие его компетенцию, передать в Комитет министров. Свой взгляд на раскол Валуев изложил на заседании Комитета министров 8 октября 1863 г. Новый комитет заседал с 14 марта по 19 мая 1864 г., когда обнаружились серьезные расхождения во взглядах его членов. Однако 12 августа 1864 г. заключение «раскольничьего» комитета было одобрено Советом министров без единого возражения. Впрочем, каких-либо конкретных действий так и не последовало, хотя П. П. Гагарин постарался перенести дело в Государственный совет. Несмотря на стремление ряда министров ограничить полномочия Синода ис-

²¹ Алексеева С. И. Указ. соч. С. 166.

ключительно делами православной церкви, он сохранил реальные возможности вторгаться в компетенцию Комитета и Совета министров, а также отстаивал свою автономию в законодательстве. Несогласованность действий Синода и МВД в отношении старообрядцев была особенно ощутимой. Впоследствии комитетов по делам раскола не создавали, ограничиваясь межведомственными совещаниями и комиссиями под эгидой МВД.

На особом положении в ряду высших комитетов находился Комитет железных дорог (работал с 18 декабря 1858 по 29 января 1874 г.)²², что объясняется спецификой его состава, значительно отличавшегося от состава Комитета министров. Комитет железных дорог был образован 18 декабря 1858 г. по всеподданнейшему докладу главноуправляющего путями сообщения и публичными зданиями К. В. Чевкина для «предварительного обсуждения главных мероположений по частным железным дорогам»²³. По свидетельству современников, К. В. Чевкин, который возглавлял Главное управление путями сообщения и публичными зданиями в 1855–1862 гг., а затем занял пост председателя Департамента экономии Государственного совета (до 1874 г.), вникал во все рассматриваемые в комитете дела и имел большое влияние на ход его работы²⁴. Исследователь железнодорожного хозяйства России А. Фролов считал, что комитет был создан К. В. Чевкиным для борьбы с Главным обществом российских железных дорог²⁵. «Среди

²² Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. Т. 1. СПб., 1998. С. 77–78. В 1842 г. был учрежден Особый комитет для устройства Санкт-Петербург — Московской железной дороги, в 1852 г. Комитет для рассмотрения предположений о сооружении железных дорог, а 20 октября 1855 г. по инициативе гр. П. А. Клейнмихеля был учрежден Комитет «для определения основных начал и условий на сооружение железных дорог частными компаниями».

²³ Письмо К. В. Чевкина гр. К. В. Нессельроде. 18 дек. 1858 г. // РГИА. Ф. 1272. Оп. 1. Д. 9. Л. 1–2.

²⁴ Дельвиц А. И. Мои воспоминания. Т. IV. М., 1913. С. 171–172.

²⁵ О Главном обществе российских железных дорог, учрежденном в 1857 г., см.: Соловьева А. М. Железнодорожный транспорт России во второй половине XIX в. М., 1975. С. 66–71.

акционеров и администраторов этого последнего, — отмечал А. Фролов, — было много высокопоставленных лиц, имевших большое влияние на государственные дела. Так как иные из этих господ нередко свое влияние расточали в своекорыстных целях, то для противовеса им главноуправляющий путями сообщения вынужден был создать более высокое, чем Главное управление путями сообщения, учреждение, под покровительством которого он мог бы отстаивать интересы государственные»²⁶. А. Рибер в своей типологизации политических группировок в период Великих реформ выделяет «инженеров», связанных главным образом с железнодорожным строительством. Поддерживая руководящую роль государства в железнодорожном деле, они также должны были искать свои пути влияния на государственную политику, тогда как существовавшие в правительстве разногласия были очевидным препятствием на пути к этой цели²⁷.

Первым председателем Комитета железных дорог стал гр. К. В. Нессельроде²⁸, а 26 декабря 1863 г. его сменил гр. С. Г. Строганов, который возглавлял комитет до его упразднения в 1874 г. Непременными членами комитета состояли министр финансов и главноуправляющий путями сообщения и публичными зданиями, остальные члены назначались царем особо (в том числе и некоторые министры). Однако на заседания могли приглашаться и другие заинтересованные лица. Делопроизводство по комитету было сосредоточено в Главном управлении путей сообщения и публичных зданий (с 23 июня 1856 г. — МПС), а первым управляющим делами стал будущий министр финансов М. Х. Рейтерн.

Как писал Д. А. Милютин, комитет рассматривал только вопросы о направлении железнодорожных линий и эффективности проектируемых дорог, не входя в рассмот-

²⁶ Фролов А. Об административной организации железнодорожных установлений в России. СПб., 1909. С. 12.

²⁷ Рибер А. Указ. соч. С. 60–61.

²⁸ Примечательно, что 26 декабря 1859 г. К. В. Нессельроде был назначен и председателем Комитета финансов.

рение их финансовой стороны. «Вносимые в комитет министром путей сообщения проекты то одной, то другой линии обсуждались урывками, без общей связи, а потому с каждой новой линией все более выказывался в нашей железнодорожной сети недостаток общего рационального плана»²⁹. Министры путей сообщения и финансов, от которых в основном зависело железнодорожное дело, не стеснялись даже утвержденными императором программами и раздавали концессии по своему усмотрению. Военное министерство раздражало то, что при этом слабо учитывалось военно-стратегическое значение железнодорожных линий, несмотря на то, что в комитете заседали помимо военного министра генерал-адъютанты гр. Ф. Л. Гейден и Э. И. Тотлебен, приглашались и другие представители военного ведомства. Однако, как признавал Д. А. Милютин, доминировали министры путей сообщения и финансов. В конце 1868 г. в комитете рассматривался план новых дорог, и были определены семь приоритетных линий. План этот утвердил Александр II, однако, как свидетельствовал военный министр, «и на этот раз постановление комитета осталось только на бумаге»³⁰.

Дела, рассмотренные в Комитете железных дорог, либо сразу же представлялись на утверждение монарха, либо передавались в Комитет и Совет министров. За все время существования в нем было рассмотрено 57 дел, из которых всего только два перешли в Комитет и Совет министров, а остальные получили решение непосредственно по его собственным журналам, утвержденным Александром II.

Заседания Комитета железных дорог проходили нерегулярно. После того как в начале 1859 г. он собрался два раза, в течение двух с половиной лет не созывался вообще; в 1862 г. имел только одно заседание, а затем снова прекратил свою деятельность на полтора года. Лишь с 1864 г. начинаются более или менее частые заседания комитета³¹. С 23 июня 1865 г., в связи с преобразованием Главного

²⁹ Милютин Д. А. Воспоминания. 1868–1873. С. 166.

³⁰ Там же. С. 167.

³¹ Справка о порядке рассмотрения железнодорожных дел... Л. 5–6.

управления путей сообщения в министерство, Комитет железных дорог формально вошел в его структуру, а положение о нем было внесено в I том Свода законов. В компетенции комитета с этого времени получают преобладающее значение вопросы о направлении проектируемых железнодорожных линий. Круг вопросов, рассматривавшихся в Комитете железных дорог, можно распределить на четыре группы: 1) ходатайства Совета Главного общества российских железных дорог в связи с различным толкованием его устава и оказанием ему льгот; 2) ходатайства о концессиях на постройку новых железных дорог; 3) дела по утверждению железнодорожных сетей или дополнению их новыми дорогами; 4) дела о внесении в сеть отдельных линий, об определении очередности их сооружения и об определении направления³².

Комитет железных дорог, хотя и был, по выражению А. Фролова, учреждением «сверхцентральный», не являлся окончательной инстанцией, с ним продолжал конкурировать Комитет министров, где могли рассматриваться те же вопросы, но, так сказать, в «новом антураже»³³. Так, за время существования Комитета железных дорог в Комитете министров было обсуждено 244 железнодорожных дела, большая часть которых пришлась на последние годы функционирования Комитета железных дорог³⁴. Только в 1870–1873 гг. в Комитете министров было рассмотрено 108 дел, тогда как в Железнодорожный комитет вносилось в это время в среднем всего по 7 представлений за год. Хотя в Комитете министров по преимуществу решались вопросы выдачи концессий, нельзя провести четкого разграничения дел между ним и Комитетом железных дорог. Нередко в Комитете министров, рассматривая способы осуществления той или другой дороги, изменяли избранное

³² Справка о порядке рассмотрения железнодорожных дел... Л. 6.

³³ Фролов А. Указ. соч. С. 13.

³⁴ Перечень железнодорожных дел, производившихся в учрежденном 18 декабря 1858 г. Комитете железных дорог и в Комитете министров, с кратким обзором ежегодной деятельности сего последнего комитета, начиная с 1870 г. // РГИА. Ф. 268. Оп. 1. Д. 1615.

Комитетом железных дорог направление. В свою очередь, Комитет железных дорог обсуждал вопросы о выгодности предполагаемых условий осуществления проектируемых линий, хотя это было также прерогативой Комитета министров. Но уставы железнодорожных компаний, за небольшим исключением, с 1861 г., когда был утвержден новый устав Главного общества российских железных дорог, вносились исключительно в Комитет министров. 18 октября 1868 г. М. Х. Рейтерн установил новый порядок выдачи концессий на строительство и эксплуатацию железных дорог, усиливавший роль Комитета министров и министра финансов в этом деле. Тогда же последовало царское повеление министрам путей сообщения и финансов внести в Комитет железных дорог предложения о важнейших линиях, концессии на которые будут даны с пособием от правительства. При этом было указано, что Комитет железных дорог должен через Комитет министров внести такие предложения на утверждение царя. Хотя железнодорожная сеть в 1868 г. получила утверждение через Комитет министров, в дальнейшем все вопросы о включении в сеть новых дорог, о составлении проектов новых сетей и направлении дорог вносились в Комитет железных дорог. Однако и в этих условиях Комитет министров продолжал усиливать свое влияние на решение железнодорожных дел. В 1873 г. последовало высочайшее повеление о том, чтобы в случае разногласий между министрами путей сообщения и финансов о цене акций железнодорожных обществ и вообще всех финансовых вопросов обращались не в Комитет министров, а в Комитет финансов. Но и в этом случае министру финансов была предоставлена возможность выбора между Комитетом финансов и Комитетом министров³⁵.

Вопрос о дальнейшем существовании Комитета железных дорог был поднят, как это часто случалось в России, в связи с персональными перемещениями в правительственных сферах. Председатель комитета гр. С. Г. Строганов по болезни попросил уволить его от занимаемой должности, что дало повод Александру II поставить вопрос о целесо-

³⁵ Справка о порядке рассмотрения железнодорожных дел... Л. 14.

образности дальнейшего существования специального высшего учреждения по железнодорожным делам. Министр путей сообщения гр. А. П. Бобринский со своей стороны также посчитал, что задачи, стоявшие перед комитетом, выполнены. Во всеподданнейшем докладе 21 января 1874 г. он сообщал: «В настоящее время, когда направление главных линий железных дорог в России окончательно определилось и большая часть сих линий уже построена, не представляется надобности в особом учреждении, как Комитет железных дорог, и все вопросы, подлежащие ведению сего комитета, могут быть без обременения, по незначительному числу, рассматриваемы в Комитете министров...»³⁶ Вместе с тем А. П. Бобринский не мог не признать необходимости участия в заседаниях Комитета министров тех из членов Комитета железных дорог, специальные знания которых были бы весьма полезны. Поэтому он предложил в будущем приглашать их в Комитет министров, когда там будут рассматриваться железнодорожные вопросы³⁷. Председатель Комитета министров П. Н. Игнатьев согласился с таким предложением, что и было подтверждено Александром II 29 января 1874 г. После этого функции Комитета железных дорог перешли Комитету министров.

Цель, поставленная К. В. Чевкиным перед Комитетом железных дорог, — устранить посторонние влияния на выдачу концессий и определение направлений железнодорожных линий, — виделась уже достигнутой. Министру финансов М. Х. Рейтерну в 1868 г. удалось добиться запрета участия в железнодорожных компаниях лицам, имеющим по своему положению влияние на государственное управление. «До 1868 г., — признавал автор официального труда о железнодорожной политике Н. А. Кислинский, — прежняя система продолжала процветать, и нужна была вся твердость и неподатливость Чевкина — а впоследствии его преемника Мельникова и министра финансов Рейтер-

³⁶ Всеподданнейший доклад гр. А. П. Бобринского. 21 янв. 1874 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3705. Л. 128.

³⁷ Журнал Комитета министров. 5 февр. 1874 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3704. Л. 89–90.

на, — чтобы парализовать те нежелательные последствия подобной системы, которые при других условиях не замедлили бы обнаружиться»³⁸. В действительности ни Комитету железных дорог, ни ограничительным мерам, принятым М. Х. Рейтерном, ни противодействие К. В. Чевкина и П. П. Мельникова не смогло устранить закулисные (в том числе и придворные) влияния на столь выгодные в финансовом отношении железнодорожные дела.

В правительственных кругах и во время существования Комитета железных дорог, и в дальнейшем сознавали сложность и специфику железнодорожного строительства и поэтому периодически созывали дополнительно особые комиссии и совещания. К примеру, рассмотрение отчета по ведомству путей сообщения было поручено особой комиссии под председательством К. В. Чевкина, которая по завершении работы в 1865 г. внесла свои материалы в Комитет министров. Деятельность этой комиссии оказала решающее воздействие на правительственную железнодорожную политику, признав приоритет за частным строительством перед казенным. В конце того же 1865 г. П. А. Валуев предложил Александру II рассмотреть вопрос о железных дорогах, как он специально подчеркнул, «в никогда не собирающемся Комитете железных дорог», куда он рекомендовал пригласить не только его членов, но и других экспертов. В их числе П. А. Валуев особенно указывал на А. А. Абазу. В 1866 г. по делу о концессии на Курско-Киевскую железную дорогу была образована особая комиссия из трех членов Комитета железных дорог (С. А. Грейг, Э. И. Тотлебен и А. А. Абаза) под председательством С. Г. Строганова, которая обсудила спорные вопросы, возникшие между заинтересованными ведомствами и передала дело в Комитет министров.

В последующие годы также организовывались особые совещания и комиссии, которые предварительно, до внесения в Комитет или Совет министров, рассматривали дела, по которым возникали разногласия между министрами путей сообщения и финансов. После упразднения Комитета

³⁸ Кислинский Н. А. Наша железнодорожная политика. Т. 1. СПб., 1902. С. 88.

железных дорог «деятельность высших учреждений по железнодорожным делам сосредоточилась преимущественно на изыскании способов для практического осуществления рельсовых путей, — подчеркивалось в официальном издании Комитета министров, — которые уже ранее были признаны настоятельно необходимыми, но задерживались исполнением вследствие возникшего на этой почве разногласия между министрами путей сообщения и финансов». Сложность и новизна проблем железнодорожного строительства неизбежно требовали привлечения для их решения специалистов. Комитет министров не мог квалифицированно и быстро разработать такие вопросы, в его среде было явно недостаточно компетентных членов. Сложная процедура прохождения дел через Комитет и чрезмерная его загруженность, архаичность законодательства тормозили развитие железнодорожных коммуникаций. Развитие наиболее передовой отрасли капиталистического хозяйства России, какой являлся железнодорожный транспорт, настоятельно диктовало поиск новых методов и организационных форм управления. В 1883–1885 гг. вопрос о порядке обсуждения железнодорожных дел вновь оказался в центре внимания. Между тем министр путей сообщения К. Н. Посьет не хотел ничего слышать «об установлении особого железнодорожного совета, в котором другие министерства имели бы влиятельный голос»³⁹. Попытка МПС удержатъ железнодорожное дело в своих руках не нашла понимания в правящих кругах, где считали, что железнодорожное дело есть дело государственное, что высшее его направление, за исключением технической стороны, должно принадлежать не чисто инженерному учреждению, а коллегии, имеющей представителей от ведомств, представляющих интересы торговли, промышленности и сельского хозяйства. Планы МПС А. А. Половцов назвал «галиматъей», построенной «на желании инженеров не выпускать из рук хлебных занятий»⁴⁰.

³⁹ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 311. Запись 13 апр. 1885 г.

⁴⁰ Там же. С. 313. Запись 16 апр. 1885 г.

В 1885 г. в качестве компромиссного варианта для межведомственной координации был учрежден Совет по железнодорожным делам под председательством министра путей сообщения, в его задачу входило обсуждение и установление «мер, относящихся до сооружения, эксплуатации и хозяйства железных дорог»⁴¹. В состав совета помимо чиновников МПС вошли представители следующих министерств: финансов, военного, юстиции, внутренних дел, государственных имуществ, государственного контроля, а также представители от частных железных дорог, торговли и промышленности, земледельческой и горной отраслей. В случаях разногласий дела из этого совета должны были поступать в Комитет министров, который сохранял приоритет в определении железнодорожной политики.

Наибольшую трудность в определении компетенции, состава и места в системе высшего государственного управления представляет Комитет финансов (действовал с 13 октября 1806 по 6 февраля 1917 г.), образованный для обсуждения экстраординарных и особо секретных финансовых операций. Особый характер комитета как совещательного органа, созывавшегося по мере необходимости и секретность дел государственного кредита, объясняют то, что его состав и компетенция законодательно не были официально определены. Хотя комитет и считался «негласным», а состав его не фиксировался в официальных справочных изданиях, некоторые весьма скудные сведения о его деятельности имелись в законах и проникали в общественные сферы.

В официальном издании по истории Министерства финансов появление этого высшего органа объясняется тем, что в Комитете министров, где ранее рассматривались важнейшие финансовые вопросы, имевшие секретный характер, заседали члены, «не имевшие прямого отношения к делам финансовым»⁴². Это обстоятельство, по-видимому, и было решающим при создании Особого комитета по части финансов. В 1859 г. Комитет финансов заседал под пред-

⁴¹ ПСЗ-III. № 3055. 12 июня 1885 г.

⁴² Министерство финансов (1802–1902 гг.). Т. 1. СПб., 1902. С. 39.

седательством канцлера гр. К. В. Нессельроде, а членами его состояли вел. кн. Константин Николаевич, А. С. Меншиков, П. К. Мейендорф, М. Н. Муравьев, К. В. Чевкин, П. Ф. Брок, Н. Н. Анненков, А. М. Княжевич. Управляющим делами 22 января 1860 г. был назначен М. Х Рейтерн⁴³. Членами Комитета финансов могли быть не только высшие чиновники, но и лица, зарекомендовавшие себя в качестве профессионалов в финансовых делах. Так, в 1866 г. членом комитета стал бар. А. Л. Штиглиц, который к тому времени уже несколько лет являлся управляющим Государственным банком⁴⁴. В последующие годы Комитет финансов так и остался с нечетко определенным составом, его членами обычно состояли действующий и бывшие министры финансов, государственный контролер, председатель Департамента государственной экономики, управляющий Государственным банком, а также ряд лиц, назначаемых по повелениям императора. Комитет имел своего особого председателя. Управление делами обычно поручали директору Особенной канцелярии по кредитной части Министерства финансов. Преобладающее влияние на обсуждении дел в комитете имел чаще всего министр финансов.

В пореформенные годы Комитет финансов продолжил свою деятельность, являясь специализированным высшим государственным учреждением в области финансовой и кредитной политики, председательское место в нем занял 16 марта 1862 г. вел. кн. Константин Николаевич, а в его отсутствие руководил заседаниями председатель Департамента экономики К. В. Чевкин. Несмотря на конфиденциальность деятельности Комитета финансов, известны случаи его совместных заседаний с Главным комитетом об устройстве сельского состояния и Департаментом государственной экономики Государственного совета. Так, в 1860 г. на его заседаниях совместно с Департаментом го-

⁴³ РГИА. Ф. 563. Оп. 2. Д. 102. Л. 1, 3.

⁴⁴ О бар. А. Л. Штиглице см.: *Ананьич Б. В.* Банкирские дома в России, 1860–1914 гг. Очерки истории частного предпринимательства. М., 2006. С. 18–24.

сударственной экономии рассматривался проект закона о Государственном банке.

Некоторое изменение в компетенции Комитета финансов последовало в 1862 г., когда было решено опубликовать государственную роспись доходов и расходов на этот год⁴⁵. До этого времени предварительно перед внесением бюджета в общее собрание Государственного совета он рассматривался в Комитете финансов, участие которого мотивировалось соблюдением тайны при изыскании ресурсов для покрытия дефицита. Теперь же было признано неудобным рассматривать бюджет там, где дело фактически предreshалось до внесения его в Государственный совет, а также потому, что в комитете заседали по большей части министры, «которые в деле рассмотрения смет будут представлять судей своих собственных требований». Бюджетные вопросы были поручены Департаменту государственной экономии Государственного совета с правом проведения совместных заседаний с Комитетом финансов в тех случаях, когда сметные дела будут связаны с вопросами государственного кредита. После этого функции Комитета финансов ограничились вопросами денежного обращения и государственного кредита, но его заседания не приобрели постоянного характера, и он так и остался «собранием лиц, призванных монаршим доверием к совместному с министром финансов обсуждению главнейших вопросов финансовой политики»⁴⁶.

Комитет финансов не был чисто законосовещательным органом ни по составу, ни по определенным ему задачам, он, как и Комитет министров, представлял собой полузаконодательное-полуадминистративное учреждение. Однако и это было утверждено царем, именно здесь решались многие дела текущей финансовой политики. Журналы Комитета финансов представлялись на «благовоззрение» императора. В случае необходимости законодательного закрепления его заключения могли вноситься в

⁴⁵ Министерство финансов (1802–1902 гг.). Т. 1. С. 404–405.

⁴⁶ Объяснительная записка к проекту именного Высочайшего указа о Комитете финансов [1906 г.] // РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 49. Л. 5.

Комитет министров или Государственный совет, что, впрочем, оставалось во многом формальностью, так как вопрос был уже предрешен монархом. Оценивая роль председателя Комитета финансов вел. кн. Константина Николаевича, А. В. Головнин писал: «Дела вносились туда (в Комитет финансов. — А. Р.) по выбору министра финансов. Часто только в самый день заседания члены узнавали, какое дело будут слушать, и так как все материалы находились в руках министра финансов, то никто из членов не мог с ним спорить. Государю было как-то спокойно решать дело, рассмотренное целым комитетом, чем дело, которое ему представляло одно лицо министра финансов, но это спокойствие было обманчивым, ибо было основано на мысли о значении комитета, значении, которое в сущности вовсе не существовало»⁴⁷. Управление финансами, несмотря на всю его важность, никогда не было сильной стороной в познаниях российских монархов. Очевидно, они особенно боялись попасть в зависимость от министра финансов. Известен случай, когда в 1866 г. М. Н. Муравьев заявил в Комитете финансов, что он не может рассматривать предложения Министерства финансов, не зная общего финансового состояния России. На что министр финансов М. Х. Рейтерн заявил, что он и не обязан давать комитету отчет о своих планах по улучшению финансового положения в стране. А. В. Головнин, описав этот эпизод, в оправдание поведения министра финансов, к которому испытывал личную симпатию, высказал убежденность, что М. Х. Рейтерн «весьма ясно сознает наше финансовое положение и имеет ясный и глубоко обдуманый план действий, но не считает возможным кому-либо сообщить его»⁴⁸. Обнародование такого плана и одобрение его государем могло вызвать критику не только министра, но и самого монарха, чего, разумеется, верноподданный министр не мог себе позволить. Впрочем, к такой оценке следует относиться осторожно. А. В. Головнин вообще отрицательно отзывался о порядке рассмотрения финансовых вопросов не только в Комитете финансов,

⁴⁷ Головнин А. В. Указ. соч. С. 439–440.

⁴⁸ Там же. С. 391–392.

но и в Государственном совете. Это объяснялось еще и тем, что он не входил в состав финансового комитета, хотя считал, что министру народного просвещения было бы весьма полезно знать состояние финансов государства. В конечном итоге Александр II все же приказал М. Х. Рейтерну подготовить соответствующую записку, и она была представлена осенью того же года Комитету финансов, а затем рассматривалась в Совете министров⁴⁹.

Функционирование Комитета финансов в цепи высших правительственных учреждений можно проиллюстрировать примером рассмотрения дела о продаже Николаевской железной дороги. В первый раз вопрос обсуждался в 1867 г. в особом совещании под председательством наследника престола и в частном собрании у министра финансов. Их целью была выработка предварительного соглашения перед внесением дела в Совет министров. Но это не дало положительного результата, так как в Совете министров возникли разногласия, главным образом между военным ведомством и Министерством путей сообщения, к чему примешивались еще и интересы разных предпринимательских групп. В такой ситуации Александр II оказался совершенно запутан, и тогда М. Х. Рейтерн для обсуждения вопроса «во всей подробности» добился его переноса в Комитет финансов⁵⁰, в котором он имел более надежные позиции. Помимо того, в начале следующего года был образован Особый комитет для продажи Николаевской железной дороги под председательством гр. С. Г. Строганова, состоящий из министров путей сообщения, финансов, юстиции и военного. Комитет должен был подыскать наиболее выгодных

⁴⁹ Подробнее о программе М. Х. Рейтерна см.: *Шепелев Л. Е.* Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. С. 100–108.

⁵⁰ Заседание состоялось 15 апреля 1868 г. и на нем присутствовали: вел. кн. Константин Николаевич (председатель), П. А. Валуев, гр. С. Г. Строганов, Д. А. Милютин, П. Ф. Брок, М. Х. Рейтерн, С. А. Грейг, А. Л. Щиглиц, К. В. Чевкин, П. П. Мельников, А. П. Заблоцкий-Десятовский, А. М. Княжевич, В. А. Татаринов, К. И. Пален. Для объяснений со стороны Главного общества Российских железных дорог были приглашены гр. Г. Строганов и С. В. Кербедз. — *Дневник П. А. Валуева...* Т. 2. С. 264.

покупателей Николаевской железной дороги. Было также создано «соединенное присутствие» из членов Комитета финансов и Особого комитета под общим руководством вел. кн. Константина Николаевича. М. Х. Рейтерн получил не только солидную поддержку со стороны специалистов по железнодорожному делу, но и противодействие ряда московских предпринимателей, действовавших через прессу или личные контакты с представителями высших правительственных кругов⁵¹. Однако и на этот раз не удалось прийти к единому мнению, а дело было перенесено уже в Комитет министров. В последнем также не смогли достичь единства, а окончательное решение состоялось только после очередного обсуждения дела в Совете министров, где 9 июня 1868 г. мнение меньшинства поддержал Александр II⁵². Как можно заметить, в этом деле Комитет финансов выступил в качестве высшего учреждения, в котором рассматривались финансовые подробности вопросов. В случае же разногласий дело поступало в Комитет или Совет министров, игравших роль более высоких инстанций. Хотя это и не было строгим правилом.

Министры финансов часто пользовались в Комитете финансов своим привилегированным положением. К примеру, вопрос о финансовых условиях создания железнодорожных компаний стал причиной разногласий между министром финансов М. Х. Рейтерном и министром путей сообщения А. П. Бобринским. Александр II приказал 13 ноября 1872 г. рассмотреть возникшие разногласия в Комитете министров, но М. Х. Рейтерну удалось добиться переноса дела в Комитет финансов. Такого рода тактический прием фактически предрешил результат событий. Официальный историограф Комитета министров Н. А. Кислинский отмечал: «С этой минуты в исходе спора едва ли можно было сомневаться: в глазах членов Комитета финансов, при непосредственном содействии и одобрении

⁵¹ См. характеристику «группировки экономистов» во главе с М. Х. Рейтерном, данную А. Рибером. — *Рибер А.* Указ. соч. С. 53–59.

⁵² *Кислинский Н. А.* Указ. соч. Т. I. С. 303–321; *Головачев А. М.* История железнодорожного дела в России. СПб., 1881. С. 104–109.

которых Рейтерном был проведен ряд мер, восстановивших наше бюджетное равновесие, авторитет министра финансов стоял настолько высоко, что трудно было ожидать с их стороны каких-либо существенных возражений...»⁵³ Комитет финансов решительно высказался за поручение всех обязанностей по определению финансовых условий образования железнодорожных компаний министру финансов, отметив, что это будет способствовать быстроте и единству в рассмотрении дела, а также сохранению тайны, необходимой в вопросах государственного кредита. 1 февраля 1874 г. Александр II утвердил положение о Комитете финансов, по которому министру финансов предоставлялось право решать указанные дела или путем всеподданнейшего доклада, или вносить в Комитет финансов, а рассмотрение их в Комитете министров предусматривалось в последнюю очередь. Когда 12 февраля 1874 г. в Комитете министров рассматривалось дело об уставе общества для постройки Сызрано-Оренбургской железной дороги и порядке выпуска ее акций, Д. А. Милютин, будучи не согласен с принятым решением, счел неуместным вступать в прения, так как дело уже было предрешено в Комитете финансов. Комитету министров осталось только принять определенную редакцию устава⁵⁴.

Комитет финансов обеспечивал бóльшую секретность в рассмотрении дел, чем Комитет министров, министры финансов просто иногда не доверяли последнему всех обстоятельств дела из-за его многочисленного состава. Так, в 1890 г. в Комитете министров рассматривался вопрос о приобретении казной Либаво-Роменской железной дороги, вызвавший разногласия, но большинство членов присоединилось к мнению министра финансов. После заседания председатель Комитета министров Н. Х. Бунге обратился к царю с докладом, в котором доводил до его сведения, что министр финансов И. А. Вышнеградский в случае, если доводы, приведенные большинством, окажутся недостаточно убедительными, представит Комите-

⁵³ Там же. Т. II. С. 163.

⁵⁴ Дневник Д. А. Милютина. Т. 1. С. 139. Запись 12 февр. 1874 г.

ту финансов, «дополнительные данные, которые он не считал удобным излагать в Комитете министров». Н. Х. Бунге просил в том случае, если Александр III окончательно не решит дело, передать его на рассмотрение Комитета финансов. Александр III согласился с мнением большинства, но с условием, что это не окончательное решение, так как дело должно еще перейти в Государственный совет⁵⁵. Попытка передать дело Комитету финансов не удалась, но она показательна при сопоставлении статусов Комитета министров и Комитета финансов, а также для изучения методов маневрирования Министерства финансов между высшими государственными учреждениями.

В конце XIX — начале XX в. в Комитете финансов обсуждались дела, касающиеся общих направлений финансовой политики, о выпуске и конверсии внешних и внутренних займов, о денежном обращении, об операциях государственных кредитных установлений и т. п. После ухода с поста председателя комитета вел. кн. Константина Николаевича в 1881 г. в нем председательствовал П. А. Валуев, в 1882–1885 гг. — Э. Т. Баранов, в 1885–1890 гг. — М. Х. Рейтерн, в 1890–1892 гг. — А. А. Абаза, а с 1892 г. — Д. М. Сольский. В 1892 г. членом Комитета финансов стал цесаревич Николай Александрович, который до своего назначения даже не знал о его существовании⁵⁶, а в 1901 г. такое же назначение получил ставший наследником престола вел. кн. Михаил Александрович. Из числа великих князей с 1895 г. на его заседаниях присутствовал и Константин Константинович. Очевидно, экономическая составляющая в подготовке будущих царей с течением времени становилась все более важной, о чем свидетельствуют и специальные курсы лекций, которые читались наследникам престола по экономике. Делопроизводство комитета обычно возлагалось на директора

⁵⁵ Резолюция Александра III 11 мая 1890 г. на всеподданнейшем докладе председателя Комитета министров Н. Х. Бунге // РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5177-6. Л. 157.

⁵⁶ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. II. С. 427. Запись 25 февр. 1892 г.

Особенной канцелярии по кредитной части Министерства финансов.

Именно через Комитет финансов была проведена знаменитая денежная реформа 1897 г. Понимая, что она встретит противодействие в Государственном совете, С. Ю. Витте настоял, чтобы обсуждение прошло в Комитете финансов под председательством императора, где и была, как он считал, «в сущности, решена участь финансовой реформы»⁵⁷. Самодержавная власть, и это С. Ю. Витте не скрывал, нужна была в качестве силы, способной преодолеть противодействие реформам, хотя Николай II был мало сведущ в экономике и не имел «ясного понятия, полезна или вредна предполагаемая денежная реформа», а «последнее услышанное им суждение кажется ему правильным»⁵⁸. В своих воспоминаниях С. Ю. Витте так описывал эту ситуацию: «Все вопросы обсуждались в Финансовом комитете, члены которого большей частью шли за мной, что, впрочем, довольно естественно, так как вообще назначение членов в Финансовый комитет, а равно и председателя, в значительной степени зависит от министра финансов. Наконец, обыкновенно членами Финансового комитета назначаются лица, которым финансовые вопросы вообще не вполне чужды»⁵⁹. А. А. Половцов писал, что Д. М. Сольский «боится как огня» С. Ю. Витте и всегда с ним соглашается. Помимо Д. М. Сольского министра финансов в комитете обычно поддерживал государственный контролер Т. И. Филиппов, бывший министр финансов И. А. Вышнеградский («опасающийся лишь раскрытия его мошенничеств преемником») и «два подвластных Витте наемных чиновника, носящие титул его товарищей. Какой это комитет, — восклицал А. А. Половцов, — он не имеет ничего общего с комитетом в первоначальном его устройстве!»⁶⁰. По его словам: «Ко-

⁵⁷ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 96.

⁵⁸ Романов К. К. Дневники. Воспоминания. Стихи. Письма. М., 1998. С. 215.

⁵⁹ Витте С. Ю. Указ. соч. С. 95–96.

⁶⁰ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1934. Т. 6 (67). С. 178. Запись 22 нояб. 1894 г.

митет финансов, представлявший прежде интимное собрание небольшого числа избранных государем лиц, могущих по положению и компетентности своей высказывать ему правду о проектируемых министром финансов мероприятиях, ныне обращается все более и более в многочисленное собрание чиновников, безмолвствующих пред всесильным Витте»⁶¹.

Деятельность Комитета финансов заметно активизировалась в связи с Русско-японской войной и Первой русской революцией. Высочайшим повелением 3 февраля 1904 г. было закреплено, что все предложения о наиболее важных и чрезвычайных финансовых мероприятиях должны поступать к императору после обсуждения в Комитете финансов⁶². Революционные события и вызванная ими перестройка ряда государственных учреждений, создание Государственной думы и Совета министров потребовали пересмотра положения о Комитете финансов в высшем управлении. Преобразования в государственной структуре были несовместимы с дальнейшим «негласным» существованием комитета и его вмешательством в сферу законодательства. Необходимо было четко определить его отношение как к Государственной думе и реформированному Государственному совету, так и ко вновь созданному российскому кабинету министров. Определение законодательного статуса Комитета финансов оказалось тесно связанным с попытками царизма выйти из тяжелого финансового кризиса.

16 февраля 1906 г. во время обсуждения в Царском Селе проекта «Основных законов» С. Ю. Витте поднял вопрос и о Комитете финансов. Примечательна характеристика, которую он предложил на этот раз для Комитета финансов: «В сущности, Финансовый комитет всегда состоял из членов Государственного совета. Это своего рода департамент. Можно было бы сказать, что сохраняется Финансовый ко-

⁶¹ Дневник А. А. Половцова (1902 г.) // ГА РФ. Ф. 583. Оп. 1. Д. 54. Л. 52.

⁶² Объяснительная записка к проекту именного высочайшего указа о Комитете финансов [1905 г.] // РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 49. Л. 8–9.

митет, давши ему название департамента»⁶³. Бывший министр финансов, а теперь глава правительства, которому пришлось приспособливать старый механизм управления и законодательства к новым политическим условиям, явно лукавил. Кому, как не ему, было знать, что Комитет финансов как раз и нужен был в качестве инструмента законодательства помимо Государственного совета, а теперь и помимо Государственной думы.

Министр финансов И. П. Шипов, поддерживая позицию С. Ю. Витте, предложил обнародовать положение о Комитете финансов и определить законодательно его состав, который, впрочем, и впредь всецело должен был зависеть от воли царя. Непременными членами комитета должны были по традиции остаться министр финансов и государственный контролер. Для координации действий Комитета финансов и Совета министров в состав первого должен был войти председатель Совета министров, который, понятно, автоматически становился и главой Финансового комитета. Ведению Комитета финансов подлежали: «а) дела о порядке и условиях совершения государственных займов и б) дела, касающиеся государственного кредита и денежного обращения, поскольку сии дела не отнесены к предмету ведения Государственного совета и Государственной думы». И. П. Шипов воспротивился предоставлению Думе права рассматривать вопросы, связанные с займами «со стороны порядка и условий их совершения». «Сложные соображения о порядке и условиях заключения займов... — отмечалось в записке министра финансов, — требуют участия небольшого круга лиц, вполне осведомленных в вопросах кредитной техники, а также полной гарантии соблюдения необходимой для успеха операции врёменной тайны, едва ли достижимой в учреждении, являющемся частью многолюдного представительного собрания»⁶⁴. Государственной думе предоставлялось лишь право рассмотрения

⁶³ Цит. по: *Смирнова Е. Ю.* Реформа Комитета финансов в 1906 г. С. 491.

⁶⁴ Объяснительная записка к проекту именного высочайшего указа о Комитете финансов [1905 г.]. Л. 9.

росписей доходов и расходов последующих лет, а изыскание способов для покрытия чрезвычайных расходов, «связанных с минувшей войной и внутренним положением страны» по росписям 1905 и 1906 гг., предусматривалось изъять из ее ведения. С. Ю. Витте стремился решить эту проблему до созыва Государственной думы, чтобы не иметь столкновений с «малодисциплинированной и политически невоспитанной толпой».

К решению вопроса о статусе Комитета финансов подталкивала и необходимость заключения нового займа. Международные кредиторы хотели иметь гарантии, что российское правительство действует в данном случае на законном основании, хотя и без особой санкции Государственной думы. Порядок выработки условий займа обсуждался в Комитете финансов 14 марта 1906 г. с участием членов Государственного совета К. И. Палена и И. Я. Голубева⁶⁵. В заседании комитета особо подчеркивалось, что заключение займа на сумму свыше 800 млн руб. представляет значительные затруднения, увеличиваемые «еще тем недоверием к нашему кредиту, которое за последнее время распространяется в заграничных капиталистических кругах ввиду переходного состояния нашей политической жизни». Решено было уполномочить министра финансов на заключение кредитных операций на всю требуемую сумму с тем, чтобы условия договоров прежде представления их царю были обсуждены в Комитете финансов. Предметом этого, а также следующего, 22 марта, заседаний Комитета финансов стал вопрос о круге ведения самого комитета. Комитету было предложено рассмотреть сомнения Николая II, которые вызвал у него проект министра финансов: «1) ввиду столетнего существования Комитета финансов представляется ли действительная необходимость для дальнейшей деятельности сего комитета издать указ об этом учреждении, которое имеет характер совещательный и в такой форме может быть полезным и на будущее время; и 2) необходимо ли вообще определить

⁶⁵ Журнал Комитета финансов, 14 марта 1906 г. // РГИА. Ф. 563. Оп. 2. Д. 475.

в законодательном порядке круг ведения Финансового комитета...»⁶⁶.

Все члены Комитета финансов высказались за сохранение комитета в дальнейшем, разногласия возникли лишь по поводу его компетенции. К. И. Пален высказал мнение, что проект указа о Комитете финансов может дать возможность к его истолкованию «в смысле умаления законодательных полномочий новых представительных учреждений». Поэтому он предлагал издать дополнительные узаконения к «Учреждениям» Государственного совета и Государственной думы, определяющие их прерогативы относительно разрешения новых займов. В этом случае указ о Комитете финансов определил бы только «производное право комитета устанавливать техническую сторону дела, после того как вопросы эти получают принципиальное решение в законодательных учреждениях». Аморфная трактовка круга вопросов, относящихся к ведению Комитета финансов, содержалась и в предложениях А. А. Сабурова. Он высказался против точного определения компетенции комитета, опасаясь, что это стеснит волю монарха. Для избежания всякого рода сомнений А. А. Сабуров предлагал указать в законе на то, что дела, «требующие законодательной санкции, выносятся в Комитет финансов лишь для предварительного обсуждения и затем получают движение в установленном порядке».

Преобладающее значение получила точка зрения С. Ю. Витте, которого поддержало большинство комитета (Д. М. Сольский, В. Н. Коковцов, Ф. Г. Тернер, Д. А. Философов, И. П. Шипов и И. Я. Голубев), отстаивавшие проект Министерства финансов. В. Н. Коковцов категорически воспротивился попытке определить функции комитета в виде дополнительного узаконения к «Учреждениям» Государственного совета и Государственной думы, так как это нарушало бы новый законодательный порядок, дополнив основной закон указом. С. Ю. Витте особо подчеркнул необходимость дальнейшего существования особого высшего

⁶⁶ Журнал Комитета финансов, 14 и 22 марта 1906 г. // Там же. Л. 37.

комитета по финансовым делам еще и в связи с тем, что, кроме министра финансов и государственного контролера, в Совете министров может не оказаться опытных в финансовых вопросах лиц, «а при таких условиях делу государственного кредита угрожал бы серьезный вред»⁶⁷.

Николай II утвердил мнение большинства, в котором компетенция Комитета финансов, по сравнению с проектом Министерства финансов, получила некоторое редакционное изменение. В отличие от проекта, в указе 28 марта 1906 г. о Комитете финансов особо отмечалось, что в комитете рассматриваются время и условия совершения государственных займов только после утверждения их в установленном законом порядке. Появился новый пункт о предварительном (до внесения в представительные учреждения) рассмотрении законодательных вопросов по финансовой части в Комитете финансов, что сближало Комитет с Советом министров, и позволяет говорить о нем как о специальном органе при правительстве⁶⁸.

Высшие территориальные комитеты 1850-х — начала 1880-х гг.

Наличие высших комитетов, выделенных из системы общегосударственных высших учреждений — Государственного совета и Комитета министров, — подчеркивало особый характер управления определенными территориями как на местном, так и на центральном уровне. По мнению Т. Г. Архиповой, такие комитеты играли роль «своеобразных территориальных министерств», будучи при этом законосовещательными инстанциями и органами надзора⁶⁹. Законосовещательные и контрольные функции действительно принадлежали таким комитетам, но

⁶⁷ Журнал Комитета финансов, 14 и 22 марта 1906 г. // РГИА. Ф. 563. Оп. 2. Д. 475. Л. 31.

⁶⁸ ПСЗ-III. № 27632. 28 марта 1906 г.

⁶⁹ Архипова Т. Г. Высшие комитеты России II четверти XIX в. (К истории кризиса феодально-крепостнической государственности): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 1970.

определять их как территориальные министерства, хотя и своеобразные, вряд ли правомерно. Министерства относились к центральным органам управления, им была присвоена распорядительная и исполнительная власть, которой, как правило, были лишены все высшие комитеты. Нельзя приравнивать высшие территориальные комитеты и к учреждениям, имеющим черты, присущие европейским министерствам колоний. Отсутствие в Российской империи министерства колоний было вызвано не только принципиальным нежеланием походить на европейские колониальные империи, но и опасением нарушить баланс ведомственных и территориальных интересов, поддерживаемый императором между министрами и генерал-губернаторами⁷⁰.

В этом отношении более точным является определение, данное дореволюционным историком права Н. М. Коркуновым. Он относил территориальные комитеты к разряду специальных высших совещательных учреждений. Так как они могли заменять не только обычные административные и законосовещательные учреждения (прежде всего Комитет министров и Государственный совет), но и были в своих решениях замкнуты на монаршую волю, он предложил для них особый термин — «верховное областное

⁷⁰ Подробнее о статусе наместника и генерал-губернатора в Российской империи XIX в. см.: *Rhineland A. L. H. Prince Michael Vorontsov. Viceroy to the Tsar. Montreal & Kingston, London, Buffalo: Mc Gill-Queen's Univ. Press, 1990. P. 135–145; Ремнёв А. В. Генерал-губернаторская власть в XIX столетии. К проблеме организации регионального управления Российской империи // Имперский строй России в региональном измерении (XIX — начало XX в.). М., 1997. С. 52–66; Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. СПб., 2001; *LeDonne J. P. Frontier Governors General 1772–1825 // Jahrb cher für Geschichte Osteuropas. 1999. H. 1. S. 56–81; 2000. H. 2. S. 161–183; 2000. H. 3. S. 321–340; idem. Russian Governors General, 1775–1825. Territorial or functional administration? // Cahiers du Monde russe. 2001. V. 42 (1). P. 5–30; idem. Administrative regionalization in the Russian Empire, 1802–1826 // Cahiers du Monde russe. 2002. V. 43 (1). P. 5–34; Мацузато К. Генерал-губернаторства в Российской империи: от этнического к пространственному подходу // Новая имперская история постсоветского пространства. Казань, 2004. С. 427–458.**

управление»⁷¹. Таким образом, юридическая наука ввела их не только в круг высших учреждений, но и в сферу верховного управления империи. Это мог быть специальный административный модуль: император — высший комитет — генерал-губернатор (наместник), который позволял упростить процедуру принятия решений за счет ограничения числа министров, принимающих участие в обсуждении вопроса, и приглашения специалистов или региональных начальников, что было сложнее сделать в Комитете министров. Высшие территориальные комитеты могли иметь собственные канцелярии (или отделения в канцелярии Комитета министров) — важные подготовительные и экспертные инстанции. Их главными задачами провозглашались не только учет специфики управления окраинами, но и проведение мер, направленных на укрепление целостности империи.

Отсутствие правительственного единства в Петербурге транслировалось на региональный уровень, усложняя проблему взаимодействия министерств, действующих по отраслевой вертикали, и генерал-губернаторов, призванных во властной горизонтали объединить местное управление. «Наличие таких комитетов, выделенных из системы общегосударственных высших учреждений — Государственного совета и Комитета министров, — подчеркивало особый характер управления определенными территориями как на местном, так и на центральном уровне»⁷². Если институт генерал-губернаторов мог трактоваться, по выражению М. М. Сперанского, как территориальное министерство, то соответствующий высший комитет оказывался своего рода «особым присутствием» Комитета министров (а в какой-то мере и Государственного совета) по управлению регионом.

Впервые в новых условиях такая модель была апробирована применительно к Сибири⁷³. Сибирский комитет дей-

⁷¹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 281–282.

⁷² Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1. С. 107.

⁷³ Подробнее об организации управления Сибирью в XIX — начале XX в. см.: Ремнёв А. В. Самодержавие и Сибирь. Административная

ствовал с 28 июля 1821 по 9 января 1838 г. и с 17 апреля 1852 по 31 декабря 1864 г. В некоторой степени это может быть представлено как возврат к старой практике Сибирского приказа и контролируемых им воевод. Однако появление министерств создало новую административную ситуацию в империи. Уже в начале XIX в., когда возникли серьезные проблемы в управлении Сибирью, был создан Комитет по делам Сибирского края (1813–1819), который открывал серию подобного рода вспомогательных региональных комитетов при Комитете министров, созданных позднее и для других имперских территорий⁷⁴. Появление среди высших государственных учреждений империи такого временного территориального комитета явилось отражением затяжного управленческого кризиса, в котором Комитет министров оказался не в состоянии разобраться с массой коллизий, порожденных несогласованностью в действиях министерств, сибирских генерал-губернаторов и губернаторов.

Своего рода образцом для многих территориальных комитетов послужил I Сибирский комитет, созданный в 1821 г. по инициативе М. М. Сперанского. После его создания сибирские генерал-губернаторы могли обращаться непосредственно в комитет, но в ходе обычного управления сохранялся общий порядок отношений с министерствами. Комитет осуществлял координационные функции при определении правительственной политики по отношению к Сибири, ускоряя рассмотрение сибирских дел, объединял действия разрозненных ведомств и сибирских генерал-губернаторов. Его положения поступали на утверждение прямо к царю, минуя другие инстанции. I Сибирский комитет действовал до 1838 г. и занимался не только обсуждением реформ и их реализацией, но и многочисленными вопросами текущего управления. В период своего существования он наряду с Азиатским комитетом являлся выс-

политика первой половины XIX в. Омск, 1995; *он же*. Самодержавие и Сибирь. Административная политика второй половины XIX — начала XX в. Омск, 1997.

⁷⁴ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 1. С. 15–17.

шим государственным учреждением для всех зауральских территорий империи.

II Сибирский комитет был образован в 1852 г. «для предварительного рассмотрения всех вообще дел по управлению Сибирью»⁷⁵. Непосредственным поводом для его создания стали результаты ревизии Западной Сибири, проведенной в 1851 г. генерал-адъютантом Н. Н. Анненковым. После рассмотрения отчета Н. Н. Анненкова Николай I поручил Комитету министров разработать предложения «о порядке движения дел сего края на будущее время». Решение усложнившихся задач сибирского управления потребовало принятия мер к объединению усилий всех ведомств, большей скоординированности в действиях центральной и местной администрации, выработки комплексной программы освоения Сибирского региона. В докладе царю 13 апреля 1852 г. председатель Комитета министров А. И. Чернышев поддержал инициативу Н. Н. Анненкова и предложил «не только изменить взгляд на этот край, но и принять меры к прочному слиянию оного с Империею», поручив рассмотрение сибирских вопросов «особому установлению», которое бы имело не только административные, но и законосовещательные функции. Через четыре дня после доклада А. И. Чернышева, 17 апреля 1852 г., был создан II Сибирский комитет, как было указано в законе, «для предварительного рассмотрения всех вообще дел по управлению Сибирью» (ПСЗ-II. № 26178. 17 апр. 1852 г.). Территориально компетенция Сибирского комитета охватывала всю Сибирь до Тихого океана, Русскую Америку и Степной край.

В состав комитета вошли министры императорского двора и уделов, военный, внутренних дел, юстиции, финансов, иностранных дел, главноуправляющие II и III Отделениями СЕИВК и председатель Департамента государственной экономии Государственного совета. На заседаниях комитета присутствовал вел. кн. Константин Николаевич, при-

⁷⁵ См. также: Волчек В. А. Осуществление имперской политики на восточных окраинах России в деятельности Второго Сибирского комитета. Новосибирск, 2006.

дававший сибирским делам исключительную важность⁷⁶. Председателем II Сибирского комитета стал А. И. Чернышев, олицетворяя тем самым личную унию Сибирского комитета с Комитетом министров. 5 апреля 1856 г. его на этом посту сменил гр. А. Ф. Орлов, а после его смерти в 1861 г. обязанности председателя комитета исполнял старший из его членов. В это время военный министр Д. А. Милютин называл неформальным председателем Сибирского комитета вел. кн. Константина Николаевича⁷⁷. Несколько раз на заседаниях комитета присутствовал Александр II. Делопроизводство нового комитета поручалось канцелярии Кавказского комитета, управляющим которой был В. П. Бутков, имевший значительное влияние на «окраинную» политику самодержавия⁷⁸. Сенатор К. Н. Лебедев заметил по поводу объединения в руках В. П. Буткова сибирских и кавказских дел: «Замечателен указ об учреждении Сибирского комитета в том же виде, как и Кавказский. Зачем же уничтожили прежний? Или, наконец, потому, что нашелся человек, заведующий всеми комитетами — Бутков? Быстро идет этот деятельный и даровитый молодой человек; но, исполняя все для князя Воронцова по Кавказу, будет ли он также исполнителем для гг. Гасфорта и Муравьева?»⁷⁹ Особенно возросло влияние В. П. Буткова после смерти в 1861 г. председателя Сибирского комитета А. Ф. Орлова, когда эта должность осталась вакантной.

В качестве аналога для создания Сибирского комитета указывался существовавший в то время Кавказский комитет. Однако А. И. Чернышев подчеркивал одно существенное различие между ними. Если на Кавказе наместник признавался равным по правам с министрами,

⁷⁶ Струве В. Б. Воспоминания о Сибири (1848–1854). СПб., 1889, с. 128.

⁷⁷ Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. С. 31.

⁷⁸ Кузнецов А. С. Второй Сибирский комитет // Политика царизма в Сибири в XIX — начале XX в. Иркутск, 1987. С. 10.

⁷⁹ Из записок сенатора К. Н. Лебедева // Русский архив. 1888. № 4. С. 620. Имеются в виду западносибирский генерал-губернатор Г. Х. Гасфорт и восточносибирский генерал-губернатор Н. Н. Муравьев.

то сибирским генерал-губернаторам в такой власти было отказано. Сибирский комитет, уточнял А. И. Чернышев, должен был лишь «хранить и собирать все сведения о Сибири, вникать в ее нужды, следить за постепенным ее развитием, рассматривать и поверять отчеты Главных управлений и поддерживать все клонящиеся к пользе края предположения местных начальств»⁸⁰. При этом специально подчеркивалось, что ни одна мера по Сибири не может быть проведена помимо министерств, без предварительного с ними согласования. Правда, допускалась при этом одна существенная оговорка: если дело с согласия государя не поступило прямо в комитет. Но и в этом случае комитет должен был извещать заинтересованные ведомства⁸¹. Министерства, в свою очередь, обязывались предоставлять Сибирскому комитету копии царских повелений по сибирским делам. На Сибирский комитет была возложена цензура всех изданий, в которых упоминалась Сибирь. В 1858 г. было постановлено, что дела о расколе в Сибири поступают не в Секретный комитет о раскольниках и отступивших от православия, а в Сибирский комитет⁸². Как и Комитет министров, II Сибирский комитет не получил непосредственной исполнительной власти. За небольшим исключением, все его положения требовали высочайшего утверждения и только после этого вступали в силу.

Вопросы внешней политики на востоке страны были выделены в особое управление. 21 декабря 1848 г. К. В. Нессельроде, сторонник сдержанной политики на Дальнем Востоке, предложил для оперативного рассмотрения такого рода вопросов образовать Амурский комитет, который и был создан 29 января 1849 г.⁸³ В случае с Амурским комитетом было ясно, что ведущую роль в нем

⁸⁰ РГИА. Ф. 1265. Оп. 1. Д. 2. Л. 5.

⁸¹ Там же. Оп. 13. Д. 11. Л. 160.

⁸² Там же. Оп. 7. Д. 125. Л. 1–2.

⁸³ Комитет имел еще одно название — Гиляцкий. — *Беспрозванных Е. Л.* Приамурье в системе русско-китайских отношений. XVII — середина XIX в. Хабаровск, 1986. С. 237.



призвано играть Министерство иностранных дел. Вместе с тем нередко Амурский комитет собирался у императора, что вполне соответствовало практике его личного руководства внешней политикой.

Востоносибирский генерал-губернатор Н. Н. Муравьев (будущий граф Амурский) настоял на том, чтобы ему было разрешено напрямую (минуя министерства) вносить свои представления по дальневосточным делам в Сибирский комитет, исключая Морское министерство, «которое не может не иметь прямого непосредственного влияния на вновь образуемый флот и порты в Восточном океане»⁸⁴. По этому поводу в письме к управляющему делами Сибирского комитета В. П. Буткову (17 декабря 1858 г.) он напоминал: «Вы знаете, многоуважаемый Владимир Петрович, что я при князе Чернышеве и тотчас по учреждении Сибирского комитета находил необходимым, чтобы дела наши представлялись в Сибирский комитет; потребность эта выказывается более и более»⁸⁵. При этом Н. Н. Муравьев сожалел, что Сибирскому комитету не подчинены дела военного ведомства и «что вся Восточная Сибирь не подчиняется прямо Сибирскому комитету». Но Александр II решил ничего не менять, осадив настойчивость Н. Н. Муравьева-Амурского напоминанием: «Все административные дела по Амурскому краю, согласно данному уже мною повелению, должны поступать в Сибирский комитет, политические же вопросы должны быть по-прежнему рассматриваемы в особом Амурском комитете»⁸⁶. Александр II писал в этой связи вел. кн. Константину Николаевичу (16 ноября 1858 г.) о том порядке ведения дальневосточных дел, который был им принят: «Посылаю тебе два письма на твое имя

⁸⁴ Письмо Н. Н. Муравьева вел. кн. Константину Николаевичу. 25 сент. 1858 г. // ГА РФ. Ф. 722. Оп. 1. Д. 431. Л. 59.

⁸⁵ Барсуков И. П. Граф Н. Н. Муравьев-Амурский. Т. II. М., 1891. С. 225.

⁸⁶ Там же. С. 196. На полях докладной записки Н. Н. Муравьева, потребовавшего исключительных прав, появилась резкая и лаконичная помета царя: «Вздор».

Муравьева-Амурского, врученные мне по его приказанию прибывшим сюда г[енерал]-м[айором] Корсаковым. Я их никому не показывал, ибо они бы его окончательно рассорили со всеми министрами, но сообщил выписки тем, до которых упоминаемые в них дела касаются. После того от него получены еще другие бумаги, из которых видно, что ему уже известна сообщенная тобою резолюция моя насчет сосредоточения Амурских административных дел в Сибирском ком[итете]. Все представления его к наградам я сам рассматривал, но должен был многое изменить, ибо они выходили из всякой меры. Жаль, что при всех его достоинствах, которые никто более меня не умеет ценить, он постоянно стремится к достижению такой власти, которая сделала бы его независимым от центральных управлений, чего я никак допустить не могу»⁸⁷.

Но и прямое обращение в высшие учреждения не устраивало полностью Н. Н. Муравьева, ибо в них заседали те же министры. Более привлекательной ему казалась возможность решать дела напрямую с императором или вел. кн. Константином Николаевичем. «Ваше Высочество, изволите знать, — писал он в том же 1858 г., — отношение всех министерств, а в особенности Кабинета⁸⁸ к Амурскому делу, изволите знать, сколько и вообще министерский порядок, и формальности несообразны с делом, выходящим из обыкновенного порядка, а все представления мои к Вашему Высочеству сделаны в таком духе и смысле, что могли бы иметь успех только в комитете под председательством Вашего Высочества или при непосредственном утверждении Государя Императора, всякое же рассматривание этих представлений в другом комитете или Совете, или министерствах и доклад Государю Императору не Вашим Императорским Высочеством неминуе-

⁸⁷ 1857–1861. Переписка Императора Александра II с Великим Князем Константином Николаевичем. Дневник Великого Князя Константина Николаевича. С. 73.

⁸⁸ Имелся в виду Кабинет его императорского величества, являвшийся структурной частью Министерства императорского двора.

мо исказит эти представления и может навсегда изуродовать возвращенные России Амурские ее владения»⁸⁹.

Свою работу Сибирский комитет начал с составления программного документа, который мог бы определить правительственные приоритеты в сибирских делах, найти баланс общегосударственных и собственно сибирских интересов. В этой связи становится понятным столь частое обращение членов комитета к вопросу о месте и роли Сибири в составе Российской империи. Такой подход к региональному управлению отличался существенной новизной. Вместе с тем очевидно, не стоит переоценивать значение этой программы. В словаре В. И. Даля слово «програма» (sic!) трактуется, в частности, как «начертанье», «перечень», «изложение», чему, впрочем, и соответствует название данного документа: «Исчисление работ, предстоящих Сибирскому комитету по устройству Сибири». В журнале Сибирского комитета 22 ноября 1852 г. указывалось, что «представленный комитету проект не есть план преобразования Сибири... но есть одно только исчисление или указание в кратких и общих чертах предположений по разным предметам устройства Сибири, возникших на месте и в министерствах»⁹⁰. Скрамность наименования данного документа могла успокоить министров, которые ревниво относились ко всяким покушениям на их ведомственную самостоятельность, особенно в финансовой части.

Уже на стадии сбора информации Сибирский комитет столкнулся с большими трудностями. Министерства с запозданием представляли сведения, по некоторым направлениям зачастую этих сведений не удалось отыскать вообще, статистические данные разных ведомств нередко противоречили друг другу или были неполными. Сибирский комитет обратил также внимание на разноречивость в отчетности сибирских губернаторов. Министры стремились лишить комитет всякой инициативы и воспрепятство-

⁸⁹ Письмо Н. Н. Муравьева вел. кн. Константину Николаевичу. 1 окт. 1858 г. // ГА РФ. Ф. 722. Оп. 1. Д. 431. Л. 63.

⁹⁰ РГИА. Ф. 1265. Оп. 1. Д. 132. Л. 1–4.

вать прямому обращению в комитет сибирских генерал-губернаторов. Все сибирские проекты, настаивали министры, до внесения в Сибирский комитет обязательно должны пройти через соответствующие министерства. Была поставлена под сомнение и сама необходимость составления подобного плана для Сибирского комитета. Главноуправляющий II Отделением СЕИВК гр. Д. Н. Блудов высказался за ограничение компетенции Сибирского комитета лишь теми вопросами, которые будут возбуждены сибирскими генерал-губернаторами, министрами или самим царем. Против ограничения полномочий министров возражал и вел. кн. Константин Николаевич, являвшийся еще и фактическим главой Морского министерства. Намеченные комитетом мероприятия, как ему казалось, «слишком расширяют круг его деятельности», и комитету, доказывал он, «не предстоит составлять заблаговременно самому какой-либо общий план преобразования Сибири или проект целого ряда законодательных и административных мер, тем паче возбуждать самому вопросы, которые не возникали на самых местах»⁹¹. Все это ему казалось умозрительным, безосновательным, преждевременным, не подкрепленным выяснением действительных возможностей и нужд как правительства, так и самой Сибири. Министры не хотели связывать себя общей программой действий, имеющей обязательный характер. Видимо, их пугало, что единая программа придаст Сибирскому комитету функции какого-то объединяющего центра, вроде «объединенного правительства по сибирским делам», и ограничит их прерогативы.

Параллельно Сибирскому комитету действовал Кавказский комитет (30 августа 1842 — 23 января 1882 г.)⁹². Еще в 1833 г. для разработки реформы управления Закавказским краем был создан особый комитет из министров (военного, финансов, внутренних дел и юстиции), а также

⁹¹ РГА ВМФ. Ф. 224. Оп. 1. Д. 231. Л. 42.

⁹² Первоначально он назывался Комитетом для управления Закавказским краем.

ревизоров края сенаторов гр. П. И. Кутайсова и Е. И. Мечникова⁹³. Председательствовал в нем военный министр А. И. Чернышев. Новый Кавказский комитет был образован в 1842 г. и сосуществовал со специальным кавказским VI Отделением СЕИВК. Эта двойственность была устранена в 1845 г., когда вместе с созданием наместничества все высшее кавказское управление в Петербурге было решено сосредоточить в Кавказском комитете. Председательство в Кавказском комитете сохранил за собой А. И. Чернышев, вскоре возглавивший и Комитет министров.

Кавказский комитет создавался как учреждение постоянное, а главной целью его деятельности провозглашалось установление на Кавказе, особой системы управления, «водворение» «прочного гражданского благоустройства»⁹⁴. Разрозненные районы Закавказья и Кавказа впервые были геополитически очерчены новыми административными границами, создавался единый регион, у которого была не только особая география, но особая траектория постепенного превращения в неотъемлемую часть империи. Наместник получил права, равные министерским, если не превышающие их. Через Кавказский комитет шли основные его предложения о преобразованиях гражданского управления и суда на Кавказе, он мог приостанавливать указания Сената по судебным делам, испрашивать награды для военных и гражданских чиновников. Впрочем, создание наместничества и Кавказского комитета, издание в 1846 г. особых правил⁹⁵, которые были призваны регламентировать отношения наместника с центральными ведомствами, не ликвидировали почву для управленческих коллизий, и Кавказскому комитету нередко приходилось разбираться в них.

⁹³ О деятельности Закавказского комитета в 1833–1835 гг. подробнее см.: Тунян В. Г. Политика самодержавия России в Закавказье XIX — нач. XX в. Ереван, 2006. Ч. 2. С. 118–145.

⁹⁴ Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Т. II. «Учреждение главного управления Закавказского края». Ст. 201–203.

⁹⁵ ПСЗ-II. № 19590. 6 янв. 1846 г. «Высочайше утвержденные правила об отношениях Кавказского наместника».

В таких условиях тандем наместник — управляющий делами Кавказского комитета мог на время сделать управление Кавказом более независимым от центральных ведомств⁹⁶. Поддержка В. П. Буткова во многом гарантировала успешное прохождение представлений наместника в Петербурге через Кавказский комитет. Если для министров заседания в Кавказском комитете были дополнительной нагрузкой к основным занятиям по должности, то для В. П. Буткова занятия кавказскими делами составляли все содержание и смысл его деятельности. Он первым получал запросы наместника, под его руководством канцелярия вела переписку с ним, министрами, с другими ведомствами и чиновниками. Перебравшийся с Кавказа на службу в Петербург Д. А. Милютин сообщал в Тифлис, что В. П. Бутков «по-прежнему предан вполне пользам Кавказского края и работает усердно для успешного хода представлений вашего сиятельства. Если бы наши военные проекты шли чрез Кавказский комитет, то, наверное, все было бы уже решено. <...> Подтверждено настоятельно, чтобы министры не делали никаких распоряжений по делам Кавказским ни от себя, ни чрез Государственный совет, а все вносили в Кавказский комитет»⁹⁷. Первоначально предусматривалось, что в Петербурге наместник будет иметь дело главным образом с председателем Кавказского комитета, но уже с 1848 г. было предписано переписку по делам наместничества производить через управляющего делами комитета, а в обязанности председателя оставлено право представления императору всеподданнейших докладов и журналов комитета, а также объявление комитету монарших повелений⁹⁸. Пик активности Кавказского комитета, отмечает Г. Г. Ли-

⁹⁶ Чернуха В. Г. Поиски равновесия. Россия и Кавказ во второй половине XIX — начале XX в. // Кавказ и Российская империя: проекты, идеи, иллюзии и реальность. Начало XIX — начало XX в. СПб., 2005. С. 241.

⁹⁷ Зиссерман А. Л. Фельдмаршал князь А. И. Барятинский. Приложение: письма Д. А. Милютина к князю А. И. Барятинскому. 5 нояб. 1857 г. // Русский архив. 1889. № 2. С. 311.

⁹⁸ Эсадзе С. Историческая записка об управлении Кавказом. Т. II. Тифлис, 1907. С. 2.

сицына, пришелся на наместничество кн. М. С. Воронцова в 1845–1854 гг., что обеспечивалось поддержкой председателя Кавказского комитета А. И. Чернышева и особым доверием Николая I⁹⁹. В царствование Александра II значение Кавказского комитета постепенно снижается, а в 1862–1865 гг. председательское кресло в нем вообще оставалось вакантным, и его занимали старшие из членов комитета. Обязанность докладчика возлагалась на управляющего делами комитета, он же подавал императору журналы для утверждения. В такой ситуации роль управляющего делами Кавказского комитета В. П. Буткова не могла не возрасти. 1 января 1850 г. А. И. Чернышев добился назначения В. П. Буткова управляющим делами Комитета министров, чтобы и там иметь его «ближайшим сотрудником», так как «давно знал и ценил его редакторские способности»¹⁰⁰. Одновременно В. П. Бутков регулярно информировал М. С. Воронцова, а затем и сменившего его на посту наместника А. И. Барятинского о прохождении кавказских дел в Петербурге, сообщая нередко некоторые сведения «по секрету». При этом он не забывал подчеркнуть, с каким трудом ему удастся проводить кавказские дела и преодолевать противодействие некоторых министров.

Однако Кавказский комитет не стал особым «правительством» для Кавказа. Если о таковом можно говорить, то его следует искать не в Петербурге, а в Тифлисе, где институт наместника имел тенденцию действительно превратиться в региональное правительство, во многом аналогичное петербургскому, но выгодно отличавшееся единством руководства. С назначением наместником в 1856 г. кн. А. И. Барятинского организация наместнического управления в Тифлисе усложнилась. Одновременно министрам и главно-

⁹⁹ Лисицына Г. Г. Указ. соч. С. 157.

¹⁰⁰ Из воспоминаний А. А. Харитонова // Русская старина. 1894. № 4. С. 128. М. А. Корф по поводу назначения В. П. Буткова управляющим делами Комитета министров заметил, что тот «одна из чернышевских креатур, в которой чрезвычайная заносчивость едва ли выкупает соответствующими достоинствами». — Дневник М. А. Корфа. Ч. XIII. Л. 4. Запись 5 янв. 1850 г.

управляющим в Петербурге было указано: «1) чтобы никто в министерстве ни с кем из правительственных мест и лиц наместничества кавказского сношений не имел и не делал распоряжений и 2) чтобы о сношениях своих с наместником доводили до сведения Кавказского комитета, сообщая в канцелярию комитета все циркуляры, какие будут препровождаемы к наместнику». Начальникам кавказских губерний особо предписывалось, чтобы свои всеподданнейшие отчеты они представляли не иначе как через наместника, а тот со своими отметками уже препровождал их к императору¹⁰¹. По мере того как А. И. Барятинский вникал в кавказские дела, а центр тяжести управления смещался из Петербурга в Тифлис, где, по сути дела, копировали центральный аппарат государственного управления, необходимость в посредничестве В. П. Буткова снижалась¹⁰². Самостоятельность кавказского управления, несомненно, усилилась и приобрела в лице наместника особенно символическое звучание с назначением в 1862 г. на этот пост брата императора вел. кн. Михаила Николаевича¹⁰³. Кавказ таким назначением, вспоминал его уроженец С. Ю. Витте, был «польщен»¹⁰⁴.

Западные окраины также требовали к себе особого внимания¹⁰⁵. Комитет западных губерний был восстановлен 20 сентября 1862 г.¹⁰⁶, когда была поставлена задача раз-

¹⁰¹ ПСЗ-II. № 30864. 20 авг. 1856 г.; № 30951. 12 сент. 1856 г.

¹⁰² Лисицына Г. Г. Указ соч. С. 230.

¹⁰³ Примечательно, что чуть раньше наместником в Царство Польское был назначен другой брат императора — вел. кн. Константин Николаевич. В 1870-е гг. ходили слухи о возможном создании наместничества в Сибири и назначении туда вел. кн. Владимира Александровича, который совершил перед этим поездку за Урал.

¹⁰⁴ Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Кн. 1. СПб., 2003. С. 38.

¹⁰⁵ См.: Западные окраины Российской империи. М., 2006.

¹⁰⁶ Первый Комитет западных губерний существовал в 1831–1848 гг. — *Архипова Т. Г.* Комитет западных губерний 1831–1848 гг. (К истории политики царизма в отношении национальных окраин) // Труды Московского государственного историко-архивного института. Т. 28. М., 1970. С. 512–528. В 1841 г. о закрытии Западного комитета ходатайствовал председатель Комитета министров И. В. Васильчи-

работки долгосрочной программы правительственных действий в Западном крае¹⁰⁷. Членами Комитета западных губерний были назначены министры внутренних дел, иностранных дел, военный, юстиции, государственных имуществ, финансов, народного просвещения, главноуправляющий III Отделением СЕИВК и обер-прокурор Синода¹⁰⁸. Обер-прокурор А. П. Ахматов в 1862–1864 гг. был постоянным членом Западного комитета, но сменивший его Д. А. Толстой участвовал в заседаниях комитета только тогда, когда это касалось вероисповедных вопросов¹⁰⁹. Председательство в Западном комитете соединялось с должностью председателя Комитета министров, а делопроизводство было сосредоточено в комитетской канцелярии¹¹⁰. Известны случаи, когда на заседаниях комитета присутствовал Александр II¹¹¹.

Заседания комитета начались 25 сентября 1862 г. и проходили большей частью по вторникам, сразу после заседаний Комитета министров. На них обсуждались «предположения и меры, относящиеся к сближению возвращенных от Польши губерний с остальными частями империи, и к водворению и упрочению в сих губерниях спокойствия, не касаясь тех предметов, которые рассматриваются и разрешаются в общем установленном порядке». Главной задачей комитета стала выработка мер против «уничтожения

ков, но тогда было решено только объединить канцелярии этих двух учреждений. В 1848 г. председатель Комитета министров В. В. Левашов указывал, что при отдельном существовании Западного комитета и Комитета министров единство действий между ними отсутствует, что и стало основанием для их соединения. — Всеподданнейшая докладная справка о Западном комитете [1862 г.] // РГИА. Ф. 1267. Оп. 1. Д. 11. Л. 5.

¹⁰⁷ Комзолова А. А. Западный комитет (1862–1864) и виленский генерал-губернатор М. Н. Муравьев // Россия и реформы. Вып. 5. М., 2002. С. 10.

¹⁰⁸ Письмо кн. П. П. Гагарина П. А. Валуеву. 24 сент. 1862 г. // РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 335. Л. 1.

¹⁰⁹ Алексеева С. И. Указ. соч. С. 205.

¹¹⁰ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. С. 186–187.

¹¹¹ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. С. 407.

влияния поляков-католиков», противодействие польской пропаганде «посредством возвышения в Западном крае значения православной церкви и ее духовенства»¹¹². Кроме того, через комитет должны были проходить предложения главных начальников Западного края, прежде всего касающиеся крестьянского вопроса, который имел не только социальный, но и национальный аспект. В первые два года комитет работал особенно интенсивно, и было проведено 33 заседания. 27 и 31 декабря 1862 г. в нем рассматривалась записка министра внутренних дел П. А. Валуева, в которой предлагались меры, необходимые для сближения западных губерний с Россией. Несмотря на то что записка была одобрена Александром II, она так и не стала официальной программой действий¹¹³. Впрочем, сам П. А. Валуев надеялся, что комитет поможет ему справиться с виленскими генерал-губернаторами, сначала с В. И. Назимовым, а затем и М. Н. Муравьевым. В целом критически оценивая деятельность П. А. Валуева на посту министра внутренних дел, А. В. Головнин с похвалой писал о его противодействии в Западном комитете «жестокому самоуправству» М. Н. Муравьева, которого поддерживали военный министр Д. А. Милютин и министр государственных имуществ, «ограниченный, необразованный и упрямый, бывший флотский капитан Зеленый»¹¹⁴. МВД настаивало на сосредоточении политического руководства в центре, что было формально одобрено императором, который по этому поводу заметил: «Вот почему я и возобновил Западный комитет»¹¹⁵. Однако надежды министра внутренних дел не оправдались, и, по его же словам, комитет стал «новым способом бесплодного умерщвления времени», а инициа-

¹¹² Отчет по Западному комитету за 1863 г. // РГИА. Ф. 1267. Оп. 1. Д. 23. Л. 1.

¹¹³ Комзолова А. А. Политика самодержавия в Северо-Западном крае в эпоху Великих реформ. М., 2005. С. 121–122.

¹¹⁴ Головнин А. В. Указ. соч. С. 445.

¹¹⁵ Комзолова А. А. Западный Комитет (1862–1864) и виленский генерал-губернатор М. Н. Муравьев. С. 15. 1 февраля 1863 г. П. А. Валуев записал в дневнике: «Государь просил меня по делам Западного комитета принять на себя роль Ростовцева в крестьянском деле».

тива осталась в руках генерал-губернатора М. Н. Муравьева¹¹⁶. Так, через Западный комитет М. Н. Муравьеву удалось получить одобрение своей программы, которую он представил в почти ультимативной форме, угрожая, в случае ее отклонения, подать в отставку¹¹⁷. Таким образом, Западный комитет, несмотря на известное несоответствие политических линий, по сути дела, одобрил и программу П. А. Валуева, и программу М. Н. Муравьева, еще раз обозначив противоречия между центральными ведомствами и генерал-губернаторами. При этом, как и большинство генерал-губернаторов, М. Н. Муравьев не переставал жаловаться на противодействие официально-го Петербурга.

Комитет по делам Царства Польского был учрежден 25 февраля 1864 г. по всеподданнейшему докладу министра статс-секретаря Царства Польского В. П. Платонова для подготовки и проведения реформ в Польше¹¹⁸. Возглавлявший в то время Собственную е. и. в. канцелярию по делам Царства Польского Н. А. Милютин, которому фактически принадлежала инициатива создания комитета, в первые годы играл в нем ведущую роль. Он считал, что без такого комитета «петербургская интрига разрушила бы все задуманные реформы»¹¹⁹. Первоначально комитет действовал секретно, но уже в ноябре 1864 г. было реше-

¹¹⁶ «Мне это выгодно, — записал в дневнике П. А. Валуев, — потому что поможет справиться с ген.-губернаторами, в особенности с виленским. — Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 190. Запись 20 сент. 1862 г. Однако назначенный 1 мая 1863 г. виленским генерал-губернатором М. Н. Муравьев расширил сферу своей деятельности, включив в состав генерал-губернаторства помимо Виленской, Гродненской, Ковенской и Минской губерний также Могилевскую и Витебскую.

¹¹⁷ Комзолова А. А. Западный комитет (1862–1864) и виленский генерал-губернатор М. Н. Муравьев С. 22–23.

¹¹⁸ Высочайшее повеление об учреждении Комитета по делам Царства Польского. 25 февр. 1864 г. // РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 1. Л. 2–5; Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. Т. 1. С. 78–79.

¹¹⁹ Цит. по: Костюшко И. И. Крестьянская реформа 1864 г. в Царстве Польском. М., 1962. С. 148.

но дать о нем официальное известие¹²⁰, что и было сделано 1 января 1865 г., но закон о его устройстве был обнародован только 1 декабря 1866 г. (ПСЗ-II. № 43924). Ему предшествовал Комитет по делам Царства Польского, созданный 17 августа 1831 г., после восстания 1830–1831 гг. С отменой в 1832 г. польской Конституционной хартии 1815 г. был создан Департамент дел Царства Польского, имевший особый статус и автономное делопроизводство в Государственном совете. В 1862 г. польским наместником стал вел. кн. Константин Николаевич. Но в марте 1863 г., уже во время нового восстания, его сменил генерал (с 1866 г. — генерал-фельдмаршал) Ф. Ф. Берг, который занимал этот пост до своей смерти в 1874 г. После этого должность наместника была заменена на генерал-губернаторскую. Для координации действий наместника с Петербургом и лично императором наряду с Комитетом по делам Царства Польского была учреждена должность министра статс-секретаря Царства Польского¹²¹ и Собственная е. и. в. канцелярия по делам Царства Польского (1866–1876), через которую дела поступали в комитет.

Формально председателем Комитета по делам Царства Польского являлся сам император (до 1872 г., когда этот пост официально занял вел. кн. Константин Николаевич), а в его отсутствие — председатель Комитета министров¹²². Однако управление делами было сосредоточено не в Комитете министров, а в руках чиновников Государственного совета, где ответственным за польское делопроизводство стал С. М. Жуковский¹²³. Назначение членов комитета не имело жесткой должностной привязки и носило персональный характер. В конце 1864 г. членами комитета состояли:

¹²⁰ Письмо В. П. Платонова кн. П. П. Гагарину. 4 нояб. 1864 г. // РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 1. Л. 32.

¹²¹ Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1. С. 232.

¹²² После смерти П. П. Гагарина в 1872 г. в комитете председательствовал К. В. Чевкин (умер в 1875 г.), а после него — Д. А. Милютин. — РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 1. Л. 71.

¹²³ 25 апреля 1869 г. С. М. Жуковский стал членом Комитета по делам Царства Польского.

председатель Комитета министров кн. П. П. Гагарин, главноуправляющий II Отделением СЕИВК гр. В. Н. Панин, председатель Департамента экономии Государственного совета К. В. Чевкин, министр государственных имуществ А. А. Зеленой, министр внутренних дел П. А. Валуев, статс-секретарь Н. А. Милютин. 28 ноября 1866 г. в состав комитета был включен военный министр Д. А. Милютин. Министр финансов и министр внутренних дел получили право быть постоянными членами только с 1 мая 1872 г.¹²⁴ Впоследствии смена состава комитета фактически перешла на должностной уровень, хотя каждый раз при этом нужно было получать согласие императора.

Известны случаи совместных заседаний комитетов по делам Царства Польского и Западного. Главным вопросом была разработка и реализация в Царстве Польском крестьянской реформы. В других случаях до Комитета по делам Царства Польского, вспоминал Д. А. Милютин, «восходило сравнительно лишь весьма небольшое число спорных и сомнительных случаев»¹²⁵. Наиболее активно комитет действовал в 1864–1868 гг., когда на его рассмотрение поступало от 125 до 186 дел в год¹²⁶. В 1866 г. на трех его заседаниях присутствовал сам император. Но и в период своей активной деятельности Комитет по делам Царства Польского не был единственным органом по выработке польской политики, самостоятельную роль играли наместники и особенно выполнявший особые поручения императора статс-секретарь Н. А. Милютин, который в 1866 г. возглавил созданную тогда же собственную е. и. в. канцелярию по делам Царства Польского¹²⁷. С конца 1860-х гг. значение комитета постепенно снижается. Уже кн. П. П. Гагарин, который председательствовал и в Польском комитете, домогался упразднения Канцелярии

¹²⁴ Всеподданнейший доклад К. В. Чевкина. 30 апр. 1872 г. // РГИА. Ф. 1270. Оп. 1. Д. 1. Л. 78–79.

¹²⁵ Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. С. 200.

¹²⁶ Ведомость о числе дел по Комитету по делам Царства Польского // РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 7. Л. 17.

¹²⁷ Западные окраины Российской империи. М., 2006. С. 189–190.

по делам Царства Польского, которую после Н. А. Милютина возглавил Д. Н. Набоков. «Впрочем, Польский комитет и Набоков, — вспоминал А. В. Головнин, — занимались только исполнением предначертаний разбитого параличом предместника Набокова статс-секретаря Милютина...»¹²⁸ Но уже к 1868 г. польские губернии фактически перешли в подчинение петербургским министерствам, хотя еще сохраняли свои посты и наместник гр. Ф. Ф. Берг (до 1874 г.), и начальник польской канцелярии императора Д. Н. Набоков (до 1871 г.).

Несмотря на негативные оценки, данные современниками деятельности комитетов по делам Западного края и Царства Польского, им удалось консолидировать правительственные усилия по подавлению Польского восстания и ликвидации его последствий, подготовить ряд реформаторских проектов. Однако это не означало полного устранения коренных разногласий во взглядах на правительственный курс в отношении Западного края и Царства Польского. Как только острота проблемы снизилась, в правительственных кругах заговорили об их упразднении.

Еще одним высшим учреждением, компетенция которого охватывала по преимуществу западные регионы империи, был Еврейский комитет (19 декабря 1840 — 9 января 1865 г.)¹²⁹. Он был создан «в видах постепенного соглашения особых ограничительных постановлений о евреях и слиянии сего народа с коренными жителями» Российской империи¹³⁰. Комитет действовал под руководством мини-

¹²⁸ Головнин А. В. Указ. соч. С. 440.

¹²⁹ Он стал пятым комитетом, созданным с начала XIX в. См.: Мундлин А. Б. Правительственные комитеты, комиссии и совещания по еврейскому вопросу в России в XIX — начале XX века // Вопросы истории. 2000. № 8. С. 52.

¹³⁰ Краткая записка об учреждении и переменах в составе Комитета об устройстве евреев // ОР РНБ. Ф. 379. Д. 353. Л. 1. Предыдущие комитеты по делам евреев действовали в 1802–1804, 1806–1807, 1809–1812 и 1823–1825 гг. См. также: Гессен Ю. Еврейские комитеты // Еврейская энциклопедия. Т. 7. Стлб. 441–444; Натанс Б. За чертой. Евреи встречаются с позднимперской Россией. М., 2007. С. 46–54. См. также: Клиер Дж. Россия собирает своих евреев. М.; Иерусалим, 2000.

стра государственных имуществ гр. П. Д. Киселева, в руках которого к тому времени сосредоточилось управление государственными крестьянами, а также инородческим населением. Переломным моментом в деятельности Еврейского комитета стала смерть Николая I и общий поворот в правительственной политике в сторону реформ. Главной задачей Еврейского комитета стала подготовка законодательных мер, касающихся еврейского населения империи и координация деятельности центральных ведомств в еврейском вопросе. 26 марта 1856 г. П. Д. Киселев во всеподданнейшем докладе Александру II поднял вопрос о пересмотре правил о евреях в целях «слияния сего народа с коренными жителями, поколику нравственное состояние евреев может сие дозволить»¹³¹. В этом же году была выработана программа деятельности Еврейского комитета.

В состав Еврейского комитета входили министры внутренних дел, финансов, государственных имуществ, народного просвещения, министр статс-секретарь Царства Польского, главноуправляющие II и III Отделениями СЕИВК. Председателем Комитета с 1840 по 1856 г. был П. Д. Киселев, а с 1856 г. и до своей смерти в 1864 г. — гр. Д. Н. Блудов, затем по несколько месяцев бар. М. А. Корф, гр. В. Н. Панин, кн. В. А. Долгоруков. Делопроизводство по Еврейскому комитету сначала было сосредоточено в V Отделении СЕИВК, а затем перешло во II Отделение СЕИВК, но фактически канцелярия получила самостоятельное значение только тогда, когда ее в 1861 г. возглавил А. К. Гирс¹³².

Для других окраин империи во второй половине XIX в. специальных высших комитетов не создавали, хотя особые органы по их управлению или разработке реформ могли существовать. Так, для разработки реформ в прибалтийских губерниях действовал Остзейский комитет, состоявший почти исключительно из прибалтийских баронов под пред-

¹³¹ Нахманович В. Р. Еврейский вопрос во внутренней политике Александра II // Россия и реформы. 1861–1881. М., 1991. С. 36–38.

¹³² Краткая записка об учреждении и переменах в составе Комитета об устройстве евреев. Л. 9.

седательством генерал-адъютанта Р. И. (Морица) Гринвальда¹³³. Единственным исключением, по словам Д. А. Милютина, в этом комитете был министр государственных имуществ А. А. Зеленой, которого в шутку прозвали «депутатом от России». Еще одной особенностью комитета было присутствие на заседаниях предводителей дворянства прибалтийских губерний¹³⁴. «Председатель вел заседания комитета, так сказать, по барабану и распоряжался как вахмистр в эскадроне. Можно ли было, — вопрошал Д. А. Милютин, — при таком составе комитета ожидать успешных и быстрых реформ, которые требовались вообще по всем частям устройства Прибалтийского края»¹³⁵. Между тем в ряду высших территориальных комитетов, он единственный был автономен по отношению к Комитету министров, функционировал в сепаратном режиме, а проекты его решений нередко утверждались императором без обсуждения в Государственном совете. «Эта, так сказать, кулуарная обособленность ассоциировалась с личной симпатией, — отмечает М. Д. Долбилов, — которую, как считалось, Александр II вслед за отцом питал к остзейской аристократии как верным слугам династии»¹³⁶.

Обособленным от Комитета министров оставалось и управление Финляндией. Для управления Великим княжеством Финляндским в Петербурге существовала должность министра статс-секретаря. Кроме того, манифестом 28 марта 1857 г. Александр II восстановил особое совещательное учреждение по делам Финляндии — Комитет при статс-секретариате Финляндском. Учреждение такого комитета было вызвано необходимостью иметь в Петербурге коллегиальное учреждение, «чтобы разнородные и важ-

¹³³ Об остзейском вопросе см.: *Андреева Н. С.* Прибалтийские немцы и российская правительственная политика в начале XX в. СПб., 2008.

¹³⁴ *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. С. 286.

¹³⁵ *Милютин Д. А.* Воспоминания. 1865–1867. С. 202.

¹³⁶ *Долбилов М. Д.* «...Угадывать волю Вашу»: роль советника в принятии императорских решений в России XIX в. // Петр Андреевич Зайончковский. Сборник статей... С. 427.

ные дела великого княжества могли быть обсуждаемы в подлежащей полноте»¹³⁷. Комитет под председательством министра статс-секретаря составляли еще четверо членов, один из которых был назначаем непосредственно императором, двое — по представлению финляндского генерал-губернатора и один являлся товарищем министра статс-секретаря. Журналы такого комитета докладывались непосредственно императору.

Почти одновременно с назначением 6 декабря 1862 г. наместником на Кавказ вел. кн. Михаила Николаевича был поставлен вопрос об упразднении Кавказского комитета, с тем чтобы соединить его с Комитетом министров. В то же время в правительственных кругах обсуждался вопрос о ликвидации и других территориальных комитетов. Непосредственным поводом обращения к проблеме дальнейшего существования таких комитетов в середине 1860-х гг., видимо, послужили всеподданнейшие докладные записки государственного секретаря В. П. Буткова, который одновременно был управляющим делами Кавказского и Сибирского комитетов, а также ведал делопроизводством ряда высших комитетов и особых совещаний. Еще в 1858 г. он писал: «Комитеты на меня сыплются беспрестанно; трудов и хлопот множество»¹³⁸, но при этом он так и не получил самостоятельного положения, равного министру. В 1845 г. В. П. Бутков был назначен управляющим делами Кавказского комитета, в 1850 г. — управляющим делами Комитета министров с сохранением должности по Кавказскому комитету и управляющим делами секретного комитета о расколе, а в 1852 г. на него было возложено управление делами Сибирского комитета, в 1853 г. он стал еще и государственным секретарем. Накануне и в период подготовки Великих реформ при неготовности многих бывших николаевских сановников к переменам и серьезной законодательной работе такие специалисты оказались востребованы, и

¹³⁷ Цит. по: Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 290.

¹³⁸ Зиссерман А. Л. Фельдмаршал князь А. И. Барятинский. Приложение: письма В. П. Буткова к князю А. И. Барятинскому. 2 апр. 1858 г. // Русский архив. 1889. № 3. С. 482.

В. П. Бутков сделал быструю карьеру. Это был «карьерный бюрократ», обладавший не только усердием и трудолюбием, талантом удачно оформлять чужие мысли на бумаге, но хорошо разбиравшийся в хитросплетениях петербургских ведомств и взаимоотношениях представителей высшей администрации. Его знал и ценил сам император, именно В. П. Бутков секретарствовал в секретных высших комиссиях во время отъездов Александра II из Петербурга.

4 сентября 1862 г. В. П. Бутков обратился к Александру II с запиской, в которой изложил свой взгляд на дальнейшее существование Кавказского и Сибирского комитетов. Признавая необходимость сохранения обособленности управления Кавказом и Сибирью, особенно в период их реформирования, он подчеркивал что, «сосредоточивая в одном высшем государственном учреждении все вообще дела целого края, управление коего по особому его свойству и отдаленности не может быть устроено по одному и тому же положению, как губернии внутренние, этот порядок давал высшему правительству возможность дела каждого края вести к одной и той же цели, в одной и той же системе»¹³⁹. Основной же недостаток деятельности Кавказского и Сибирского комитетов В. П. Бутков усматривал в том, что министры, обязанные в них присутствовать, чрезвычайно заняты, и это не позволяет им уделять должного внимания делам. Личная же причина неудовлетворенности В. П. Буткова создавшимся положением дел была связана с несоответствием его возраста и чина тайного советника тому статусу, который он как управляющий делами имел в комитетах. На случай, если бы Александр II вознамерился подчинить кавказские и сибирские дела общему порядку управления через министерства, В. П. Бутков ставил резонный вопрос о том, «кто именно должен вносить сии дела в высшие государственные учреждения и кто будет там представителем и защитником мнений и представлений главных местных начальников?»¹⁴⁰ В канцелярии Кавказского и Сибирского комитетов сосредото-

¹³⁹ РГИА. Ф. 1250. Оп. 2. Д. 7. Л. 4.

¹⁴⁰ Там же. Л. 6.

чивались наиболее полные и точные сведения о состоянии и управлении Кавказом, Закавказским краем, Сибирью и Киргизской (Казахской) степью. Министерствам предписывалось систематически доставлять такие сведения в комитеты, сюда же должны были поступать копии всеподданнейших отчетов от главных начальников окраин. Для оперативного контроля предписывалось составлять каждую треть года ведомости по сибирским делам, не получившим решения в министерствах, а также копии высочайших повелений. Таким образом, если единство управления и не достигалось, то, по крайней мере, появлялось место, в котором сосредоточивалась максимально полная информация об окраинах. К тому же передача дел в Государственный совет и Комитет министров, предрекал В. П. Бутков, должна была поставить кавказского наместника вел. кн. Михаила Николаевича под контроль министров и, таким образом, превратить его во второстепенное лицо, равное обыкновенному генерал-губернатору.

Выход из такого положения В. П. Бутков видел в передаче дел по высшему управлению Кавказом и Сибирью в I Отделение СЕИВК, главноуправляющим которого, естественно, был бы он сам, что влекло за собой членство в Государственном совете и Комитете министров¹⁴¹. Схожая практика, о которой, разумеется, В. П. Бутков не мог не знать, недолгое время существовала, как уже упоминалось, в VI Отделении СЕИВК, а также в отношении Царства Польского и Финляндии. Александр II согласился с тем, что положение В. П. Буткова действительно «неловкое», и обещал прекратить оное, но не ранее как к новому, 1864 г. Это обещание, однако, осталось невыполненным и к концу этого года. Тогда В. П. Бутков вновь обратился к царю. На этот раз дело удалось сдвинуть с мертвой точки, но в совершенно ином направлении. 23 декабря 1864 г. министр народного просвещения А. В. Головнин в письме

¹⁴¹ Появлялись предложения превратить Сибирский и Кавказский комитеты в соответствующие департаменты Государственного совета, что само по себе уже указывало на большой удельный вес законодательных функций в них.

начальнику Главного управления кавказского наместника бар. А. П. Николаи сообщал о предстоящем упразднении Сибирского комитета «...с тем, чтоб дела шли, как прежде, в Государственный совет и Комитет министров, что гораздо правильнее. Я бы советовал тебе, — писал А. В. Головин, — стараться об упразднении и Кавказского комитета. Видя здесь близко, как дела делаются, я убежден, что через Государственный совет и Комитет министров они пойдут путем более правильным и что всякое уклонение не приносит пользы»¹⁴². А. В. Головин, как и многие министры, отрицательно относился к обособленности кавказского управления и признавался, что они с министром финансов М. Х. Рейтерном «не могли без улыбки» читать письмо А. П. Николаи «в похвалу Кавказскому комитету». А. В. Головин дал уничижительную критику Кавказского комитета: «Что такое этот комитет? Тот же Комитет министров, за исключением нескольких министров, без единого специалиста, с Бутковым вместо Корнилова (управляющий делами Комитета министров. — А. Р.), с канцелярией из лиц, не бывавших на Кавказе. С самого учреждения оно же заседание происходили так, что иногда после Государственного совета или Комитета министров объявлялось заседание Кавказского комитета. Утомленные члены снова усаживались, и Бутков приносил груды накопившихся дел и с величайшим цинизмом и великоловкостью дьячка на почтовых бормотал заглавие дел и проекты резолюций, а иногда прочитывал некоторые представления наместника, причем, к удовольствию членов, перескакивал целые страницы. Затем заседание объявлялось конченным, и канцелярия облакала в форму журнала проекты резолюций, всегда согласных с желанием наместника...»¹⁴³ Впрочем, А. В. Головин не питал особых иллюзий относительно того, что с переносом кавказских дел в Комитет министров положение улучшится. «Специалисты не явятся, — писал

¹⁴² Письмо А. В. Головнина А. П. Николаи. 22 дек. 1864 г. // РГИА. Ф. 851. Оп. 1. Д. 11. Л. 96.

¹⁴³ Письмо А. В. Головнина А. П. Николаи. 21 янв. 1865 г. // Там же. Л. 128.

он, — интерес к вашим делам не возродится, а только вместо быстроглаголящего Буткова бормотать заглавия дел и проекты резолюций <...> будет медленный Корнилов, и получать ответ будете на бланках с подписью “Комитет министров” вместо “Кавказский комитет”»¹⁴⁴. Не одобрял он и идеи назначения особого министра, статс-секретаря для Кавказа. Это, по мнению А. В. Головнина, было бы крайне нежелательно, так как в отличие от Польши и Финляндии, которые признаются «особыми государствами, нераздельно соединенными с империею Российской, Кавказ, Сибирь, Крым, Остзейские губернии и проч. являются составными частями ее»¹⁴⁵.

Александр II все же склонялся к мысли присоединить Сибирский и Кавказский комитеты к Комитету министров. Однако это монаршее решение, как и можно было ожидать, натолкнулось на оппозицию со стороны вел. кн. Михаила Николаевича. Он не мог не сознавать, что существование Кавказского комитета подчеркивало особый статус региона и его руководителя. В ответ на царское указание наместник попросил отложить решение вопроса о судьбе Кавказского комитета до весны 1865 г., когда он приедет в Петербург и сможет лично дать объяснения царю¹⁴⁶. Александр II согласился до этого времени кавказские дела рассматривать прежним порядком.

Вместе с тем В. П. Бутков не оставлял надежд, в случае присоединения Сибирского и Кавказского комитетов к Комитету министров, не только сохранить свою роль в окраинной политике империи, но и укрепить ее. После того как провалилась идея сосредоточить сибирские и кавказские дела в I Отделении СЕИВК, он попытался вытребовать для себя должность министра, статс-секретаря Кавказа. Ему даже удалось склонить на свою сторону

¹⁴⁴ Там же. Л. 128–129.

¹⁴⁵ Письмо А. В. Головнина А. П. Николаи. 1 марта 1865 г. // Там же. Л. 155.

¹⁴⁶ Письмо вел. кн. Михаил Николаевич кн. П. П. Гагарину. 25 янв. 1865 г. // РГИА. Ф. 1268. Оп. 10. 1864 г. Д. 187. Л. 18.

вел. кн. Михаила Николаевича, который, приехав в Петербург, начал проводить эту идею в жизнь и настаивал «не предпринимать вредного для края преобразования». Аргументация Тифлиса сводилась к следующему: «Дела кавказские, распределившись между канцеляриями Государственного совета, Комитета министров и Главного об устройстве сельского состояния комитета, лишились бы единства направления в центре высшей администрации, потеряли бы предания прошедшего, и все делопроизводство 25 лет, сосредоточенное в канцелярии Кавказского комитета, было бы как бы потеряно для будущего. В одном только главном управлении наместника сохранилась бы связь всех кавказских дел; в столице же они были бы раздроблены и рассеяны»¹⁴⁷. Эти доводы и выставила кавказская администрация, воспротивившись планам ликвидации Кавказского комитета. Хотя вел. кн. Михаил Николаевич готов был пойти на компромисс, и если в Комитете министров будет назначен «как для личного доклада государю, так и для защиты представляемых наместником проектов особое лицо с правом голоса, на это лицо возложить все делопроизводство и сношения с министрами по кавказским делам». Только в таком случае, доказывал он, можно будет избежать вредных последствий упразднения Кавказского комитета для управления Кавказом, и даже намекнул на то, что в противном случае его миссия наместника будет невыполнима.

Для предварительного рассмотрения вопроса об упразднении Кавказского комитета 4 июля 1865 г. было созвано особое совещание под председательством вел. кн. Константина Николаевича, в котором приняли участие вел. кн. Михаил Николаевич, кн. П. П. Гагарин, В. П. Бутков и бар. А. П. Николаи. Предложение В. П. Буткова об упразднении Кавказского комитета и установлении должности особого начальника, правда, без названия «министр, статс-секретарь», который бы докладывал царю дела, поступающие от наместника, вносил бы их в высшие учреждения и для этого присутствовал в них

¹⁴⁷ Эсадзе С. Историческая записка об управлении Кавказом. С. 4–5.

с правом голоса, получило поддержку большинства¹⁴⁸. Решительно против выступил только председатель Комитета министров П. П. Гагарин, который настаивал на безусловном присоединении Кавказского комитета к Комитету министров. 13 июля 1865 г. вопрос об упразднении Кавказского комитета рассматривался в Комитете министров также при участии вел. кн. Михаила Николаевича и А. П. Николаи. Министр внутренних дел П. А. Валуйев записал об этом заседании в дневнике: «Ясно было, что надлежало, по крайней мере, отвратить большое зло и для этого остаться при меньшем, т. е. прежнем (потому что надежды на утверждение более правильного предложения кн. Гагарина не было). Так мы и сделали. Комитет кавказский остается до времени, но министра статс-секретаря кавказских дел не будет и единству управления не будет нанесено этой новой язвы»¹⁴⁹.

Кавказский комитет был сохранен, но он продолжал утрачивать одну за другой свои функции, переходившие к Комитету министров или напрямую к министерствам. В записке о деятельности Кавказского комитета указывалось, что после 1865 г. его компетенция значительно сократилась, законодательные дела переданы в Государственный совет, а канцелярия «превратилась по сим делам в инстанцию промежуточную». Начиная с 1860-х гг. министерства неуклонно усиливают ведомственное присутствие в Кавказском крае. Кавказский комитет не смог кардинально изменить сложную бюрократическую процедуру принятия административных и законодательных мер, требовавших содействия министерств и самого монарха. Особенно это касалось столь важного для наместника права самостоятельного распоряжения финансами¹⁵⁰. На административную обособленность окраин стали смотреть с подозрением, если не как на нарушающую целостность империи, то по крайней мере как на неоправданно усложняющую и удо-

¹⁴⁸ РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 1. Л. 9–11.

¹⁴⁹ Дневник П. А. Валуйева... Т. 2. С. 58. Запись 13 июля 1865 г.

¹⁵⁰ *Правилова Е. А.* Финансы империи. Деньги и власть в политике России на национальных окраинах. 1801–1917. М., 2006. С. 115–123.

рожающую управление. Реформаторский курс сопровождался повышением инициативной роли петербургских ведомств, которые видели в сохранении наместнической обособленности Кавказа препятствие в модернизации его управления. Изменение ситуации на самом Кавказе с окончанием военных действий создавало чувство уверенности в его «замирении» и готовности к дальнейшей «административно-правовой русификации», «водворению русской гражданственности» и «обрусению».

Опыт западных окраин также, казалось, демонстрировал насущность перемен в окраинной политике в целом. За поражением Польского восстания 1863 г. последовало укрепление в бюрократических кругах централизаторских и унификаторских настроений. Реформы повлекли за собой рост числа отраслевых органов управления и суда на окраинах, а телеграф и железные дороги несколько снизили остроту территориальной удаленности Кавказа и Сибири. Строительство телеграфных и железнодорожных линий было призвано не только преодолеть коммуникационные разрывы империи, но и привести к тому, что, как утверждал кавказский наместник вел. кн. Михаил Николаевич, «Кавказа не станет, а будет лишь продолжение южной России до азиатской ее границы»¹⁵¹. М. Н. Катков, в свою очередь, провозглашал, что по своей культуре сибирские губернии давно имеют «европейский, а не азиатский характер», особое значение он отводил телеграфу, с появлением которого «аргумент за сохранение в нем (крае. — А. Р.) генерал-губернаторской власти теряет много своей силы», а Сибирская железная дорога, по мнению М. Н. Каткова, окончательно сблизит зауральские территории с Европейской Россией¹⁵².

24 декабря 1864 г. председатель Комитета министров кн. П. П. Гагарин представил царю доклад, в котором

¹⁵¹ Цит. по: *Силаев Н. Ю.* «Кавказа не станет...» (Владикавказская железная дорога: несколько незамеченных сюжетов) // *Кавказский сборник*. Т. 1 (33). М., 2004. С. 112.

¹⁵² *Катков М. Н.* Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1871 год. М., 1897. С. 183–184.

разъяснял, что все члены Сибирского комитета, кроме В. П. Буткова, являются одновременно и членами Комитета министров¹⁵³. Поэтому, считал он, лучше уж назначить В. П. Буткова членом Комитета министров, а Сибирский комитет упразднить. Александра II устроил этот вариант. 31 декабря 1864 г. II Сибирский комитет был закрыт, а В. П. Бутков стал членом Комитета министров, хотя ему удалось оставить за собой завершение работ по определению порядка управления Киргизской степью, по новому административному разделению Сибири и по преобразованию там судебной части. Основная часть сибирских дел должна была теперь поступать через министерства в Комитет министров, а законодательные проекты необходимо было вносить в Государственный совет. П. П. Гагарин предложил было также передать в министерства дела по Приамурскому краю, но Александр II не согласился: «Я полагаю, напротив, на первое время оставить течение дел, как было при Сиб[ирском] ком[итете], т. е. чтобы все сношения делались прямо с управляющим делами Ком[итета] мин[истров]. Он же будет препровождать дела по принадлежности»¹⁵⁴. В Комитет министров, как прежде в Сибирский комитет, должны были поступать от министров сведения о делах, которые решены ими по Сибири, генерал-губернаторы обязаны были продолжать посылать три раза в год сведения о делах, считавшихся неоконченными в министерствах. Делопроизводство по сибирским (преимущественно дальневосточным) делам до 1883 г. в канцелярии Комитета министров сохраняло некоторую обособленность¹⁵⁵.

Одновременно был поставлен вопрос и об изменениях в организации управления западными губерниями и Польшей. П. П. Гагарин настоял на том, чтобы Комитет западных губерний, почти совпадающий по составу с Комитетом

¹⁵³ Всеподданнейший доклад кн. П. П. Гагарина. 24 дек. 1864 г. // РГИА. 1268. Оп. 10. 1864 г. Д. 187. Л. 1–2.

¹⁵⁴ РГИА. Ф. 1263. Оп. 3. Д. 1. Л. 9.

¹⁵⁵ Письмо М. Х. Рейтерна Д. А. Толстому. 21 окт. 1883 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 3. Д. 1. Л. 80–85.

министров, был с ним объединен. Это произошло 31 декабря 1864 г. Ни учреждение, ни закрытие Комитета западных губерний в Полном собрании законов Российской империи зафиксировано не было. По этому случаю П. А. Валуев записал в дневнике: «Наконец он умер комитетской смертью, т. е. закрыт с передачею его дел и компетенций Комитету министров, и после него не осталось ни одного полезного дела»¹⁵⁶. Однако уже в 1871 г. М. Н. Катков сетовал на отсутствие единства действий правительства на западных окраинах империи и заявлял «о необходимости особого центрального органа для успешного разрешения задач, поставленных правительством относительно этой части Империи»¹⁵⁷.

Воспользовавшись отъездом за границу председательствовавшего в Еврейском комитете В. Н. Панина, шеф жандармов В. А. Долгоруков вошел с предложением упразднить и это учреждение, упомянув о его тесной связи с Комитетом западных губерний. В докладной записке царю 9 января 1865 г. он отмечал: «Принимая во внимание: 1. Что Еврейский комитет состоит из членов, которые присутствуют и в Комитете министров, и 2. Что дела Еврейского комитета в более или менее тесной связи с делами Западного комитета... я полагаю, что с возложением дел Западного комитета на Комитет министров было бы весьма полезно передать в сей последний и дела Еврейского комитета»¹⁵⁸. 9 января 1865 г. Александр II согласился на упразднение Еврейского комитета с тем, чтобы его функции были возложены на Комитет министров, который и подготовил основные реформы 1860-х — начала 1880-х гг., связанные с так называемым еврейским вопросом. Часть такого рода дел рассматривалась в Государственном совете. Параллельно с Комитетом министров в 1872–1881 гг. работала межведом-

¹⁵⁶ Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 344.

¹⁵⁷ Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1871 год. М., 1897. С. 507.

¹⁵⁸ Всеподданнейшая записка кн. В. А. Долгорукова. 9 янв. 1865 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3140. Л. 212; ПСЗ-II. №41675-а. 12 янв. 1865 г.

ственная Комиссия по устройству быта евреев, во главе которой стоял товарищ министра внутренних дел. Деятельность комиссии была направлена на снижение социальной и культурной обособленности евреев и распространению между ними светского образования. Однако упразднение Еврейского комитета не способствовало эффективности имперской политики в отношении евреев, которая была осложнена постоянным соперничеством и несогласованностью в действиях Министерства финансов и МВД, а затем проблемами, возникшими с введением всеобщей воинской повинности. 19 октября 1881 г. был созван Комитет о евреях под председательством сенатора Д. В. Готовцева¹⁵⁹, материалы которого стали для Комитета министров основой для «временных правил о евреях» от 3 марта 1882 г.¹⁶⁰ В дальнейшем инициатива в «еврейском вопросе» перешла к МВД, хотя и в это время наиболее важные законодательные акты, касающиеся евреев, проводились не через Государственный совет, а через Комитет министров¹⁶¹. В конечном итоге именно Комитет министров, где сосредоточилась работа по реализации указа 12 декабря, инициировал в начале 1905 г. создание Особого вневедомственного совещания с целью подготовки материалов по пересмотру законодательства о евреях, но оно так и не было создано¹⁶².

Сложнее обстояло дело с Комитетом по делам Царства Польского, так как увеличивать число участвующих в обсуждении польских дел, по мнению П. П. Гагарина, «было бы не совсем удобно»¹⁶³. Видимо, здесь сыграла роль

¹⁵⁹ Комитет Д. В. Готовцева, действовавший в 1881–1882 гг. называют еще шестым Еврейским комитетом, хотя он, как и сменившая его Высшая комиссия для пересмотра действующих о евреях в империи законов (1883–1888г.), не имели такого статуса как предшествовавший им пятый Еврейский комитет.

¹⁶⁰ Подробнее см.: *Миндлин А. Б.* Государственные, политические и общественные деятели Российской империи в судьбах евреев. 1762–1917 годы: справочник персоналий. СПб., 2007. С. 146–152.

¹⁶¹ *Миндлин А. Б.* Правительственные комитеты... С. 55–60.

¹⁶² Комитет министров о еврейском вопросе. СПб., б. г.

¹⁶³ Всеподданнейшая записка председателя Комитета министров кн. П. П. Гагарина. 31 дек. 1864 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3140. Л. 128.

повышенная секретность этого комитета, и его решили сохранить. А П. П. Гагарину удалось стать председателем и в Польском комитете.

Ликвидация ряда высших комитетов в 1864–1865 гг., объединение председательствования в Комитете министров, Комитете по делам Царства Польского и Кавказском комитете в одном лице несколько уменьшили параллелизм в действиях высших государственных учреждений, упростили механизм высшего управления, но не решили проблемы единства правительства по существу. В это же время заговорили об упразднении генерал-губернаторских постов в Оренбурге и Омске, а также приступили к существенным изменениям в управлении казахских степных областей¹⁶⁴. Однако во второй половине 1860-х — 1870-е гг. приоритеты в имперской политике изменились, и правительство вернулось к идее укрепления сильной местной власти, а реформаторский порыв резко снизился. Многие преобразования, касающиеся управления окраинами, перешли в стадию вялотекущего обсуждения в разного рода комиссиях и особых совещаниях, а наместничество продолжало рассматриваться как важный инструмент «обрусения» Кавказа. Чувствительно реагировавший на все изменения в отношении окраин редактор «Московских ведомостей» М. Н. Катков, который набирал в эти годы политический вес, настаивал даже на создании в Петербурге специальных правительственных органов, где велась бы работа для укрепления «единства» России¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Подробнее см.: Ремнёв А. В. Степное генерал-губернаторство в имперской географии власти // Азиатская Россия: люди и структуры империи. Омск, 2005. С. 163–222. Показательно, что с присоединением к империи Туркестанского края и созданием в 1867 г. генерал-губернаторства в Петербурге не был образован какой-либо специальный высший комитет по Туркестанскому краю, и все нити управления оказались сосредоточены в Военном министерстве. Для разработки реформ (которые приняли затяжной характер) в случае с Туркестаном предпочли ограничиться организацией разного рода временных комитетов и особых межведомственных совещаний.

¹⁶⁵ Катков М. Н. Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1866 год. М., 1897. С. 523.

Полемика вокруг упразднения Кавказского комитета и Комитета по делам Царства Польского возобновилась в учрежденной в 1879 г. Особой высшей комиссии для изыскания способов к сокращению расходов. Очевидно, это было связано также с дискуссией об убыточности окраин, неспособных не только приносить доход государству, но и содержать за счет своих средств местное управление¹⁶⁶.

Председатель комиссии А. А. Абаза получил согласие Александра II на обсуждение вопросов о распределении дел Комитета по делам Царства Польского между Государственным советом и Комитетом министров и о передаче в последний дел, оставшихся в Кавказском комитете. Комиссия настаивала на том, чтобы наместник без труда мог вносить дела в высшие государственные учреждения и представлять их императору через министров¹⁶⁷. В ход был пущен не только финансовый, но и политический аргумент: «Обособленность кавказских дел, по убеждению комиссии, оказывает неизбежное влияние и на обособленность всего края, вред коей признан вполне и наместником кавказским». Однако такое существенное ограничение власти наместника не было поддержано председателем Кавказского комитета П. Н. Игнатьевым, и вопрос снова завис.

В записке о деятельности Кавказского комитета указывалось, что после 1865 г. его компетенция значительно сократилась, законодательные дела переданы в Государственный совет, а канцелярия комитета «превратилась по сим делам в инстанцию промежуточную». В 1862 г. в губерниях Закавказья вводились статистические комитеты, подчинявшиеся Министерству внутренних дел; в 1864 г. строительство и эксплуатация железных дорог передавались из Кавказского комитета в Комитет министров; с 1867 г. бюджетные сметы Закавказского края были переданы в Государственный совет; а в 1868 г. Кавказский комитет перестал распоряжаться межеванием в крае. После распространения с 1866 г. на Кавказ судебной реформы кавказский наместник должен был сноситься с кассаци-

¹⁶⁶ *Правилова Е. А.* Финансы империи. С. 263.

¹⁶⁷ *Эсадзе С.* Историческая записка об управлении Кавказом. С. 7.

онными департаментами Сената через министра юстиции. Сметы доходов и расходов по Кавказскому краю с 1867 г. вносились в Государственный совет на общем основании. В 1870 г. рассмотрение представления вел. кн. Михаила Николаевича о поземельном устройстве государственных крестьян, водворенных на частных землях в некоторых губерниях Закавказья, было передано в Главный комитет об устройстве сельского состояния. В том же году было решено рассматривать вопрос о сословно-поземельной реформе в Сухумском отделе в соединенном присутствии Кавказского и Главного комитетов. Железнодорожные дела по Кавказу в основном направлялись в Комитет министров. С введением в 1874 г. городского положения в Закавказском крае было постановлено о случаях, не подлежащих разрешению наместника, вносить представления непосредственно в Сенат¹⁶⁸. В этой связи комиссия находила, «что если вопрос о закрытии Кавказского комитета не вызвал в 1864 г. особых возражений, то тем менее следует ожидать их ныне, за значительным изменением с того времени значения Кавказского комитета и его канцелярии». Аргументом в пользу объединения кавказского управления с общеимперским служила и усовершенствованная система средств коммуникации. Со строительством железных дорог и телеграфных линий, особо подчеркивалось в записке, «Кавказ утратил уже характер удаленной окраины»¹⁶⁹.

Проект комиссии значительно сокращал власть наместника, ставил его в зависимость от министров. Хотя за наместником, в отличие от генерал-губернаторов, сохранили право доклада о своих разногласиях с министрами Комитету министров, это не могло компенсировать утраченной самостоятельности. В комитете, где министры имели преобладающее влияние, наместник имел незначительный шанс выиграть дело. Не случайно вел. кн. Михаил Николаевич в отзыве на проект комиссии и на этот раз высказался против упразднения Кавказского комитета. Как и в 1865 г., он

¹⁶⁸ Предположения о закрытии Кавказского комитета // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 119. С. 3–4.

¹⁶⁹ Там же. С. 5–7.

опасался «рассеяния» кавказских дел по разным ведомствам, что замедлило бы их рассмотрение¹⁷⁰. Но была и другая причина. Как вспоминал управляющий делами Комитета министров А. Н. Куломзин, в Кавказском комитете «за спиной дряхлых председателей» в угоду могущественному наместнику «постоянно делались всевозможные злоупотребления и прикрывался наглый произвол, включительно до взяток...»¹⁷¹.

Только удаление вел. кн. Михаила Николаевича с Кавказа позволило ликвидировать Кавказский комитет¹⁷². Уже 5 апреля 1881 г. наместник сообщил Д. А. Милютину, что Александр III решил удержать его в Петербурге и поручил обсудить вопрос о дальнейшем управлении Кавказом¹⁷³. Через три дня состоялось совещание у вел. кн. Михаила Николаевича, на котором большинство его участников склонилось к упразднению наместничества, однако с представлением главному начальнику края прав бóльших, нежели генерал-губернаторские. Вопрос этот обсуждался весь апрель и начало мая 1881 г. Вновь возникли разногласия, и министр внутренних дел М. Т. Лорис-Меликов даже готов был пойти на компромисс, предложив сохранить существовавшее устройство управления на Кавказе, надеясь, что этот пост займет его единомышленник Д. А. Милютин, когда стало понятно, что тот покинет пост военного министра. Действительно, Александр III предложил в начале мая пост наместника Д. А. Милютину, но тот отказался¹⁷⁴. Только после этого было окончательно решено ликвидировать наместничество.

Считалось, что наместничество выполнило свою главную цель — «военное замирение» Кавказа, а в будущем

¹⁷⁰ Письмо вел. кн. Михаила Николаевича А. А. Абазе. 3 апр. 1880 г. // РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 8. Л. 20.

¹⁷¹ Куломзин А. Н. Указ соч. Д. 186. Л. 5.

¹⁷² Уже в октябре 1880 г. в газетах появились слухи, что предстоит упразднение Кавказского наместничества и назначение вел. кн. Михаила Николаевича главой Государственного совета. — Дневник Е. А. Перетца... С. 7. Запись 15 окт. 1880 г.

¹⁷³ Милютин Д. А. Дневник (1873–1882 гг.). Т. 4. М., 1950. С. 52.

¹⁷⁴ Там же. С. 67–68.

могло только мешать соединению края с остальной империей. «На решение о ликвидации наместничества, — замечает В. Г. Чернуха, — повлияла наметившаяся уже линия политики на уничтожение особых условий существования окраинных территорий. Ликвидация в 1874 г. в связи со смертью Ф. Ф. Берга должности наместника Царства Польского была своеобразным заявлением о намерениях к упразднению наместничества на Кавказе, что было совершенно логичным, тем более что на эту должность не предполагалось кого-либо из членов правящей династии»¹⁷⁵.

Указом от 29 января 1882 г. Кавказский комитет был упразднен, а дела его, в подавляющем большинстве стали поступать в Комитет министров¹⁷⁶. Эта мера рассматривалась в рамках укрепления «русской государственности на окраинах», там где, как казалось, империя уже добилась успехов в этом деле. Целью реформы было объявлено «достижение возможно большего сближения Кавказа с коренным организмом империи» путем установления «непосредственной связи между отдельными отраслями управления Кавказского края и соответствующими министерствами»¹⁷⁷. Уже в январе 1882 г. министры внесли в Комитет министров свои предложения о будущем устройстве управления Кавказом¹⁷⁸. Впрочем, сам проект разрабатывался в Тифлисе. Закон 1883 г. «О преобразовании управления Кавказского и Закавказского края» закреплял новую систему управления регионом, которая была своего рода компромиссом между желанием центральных ведомств усилить свое присутствие в регионе и стремлением местного кавказского начальства сохранить некоторую самостоятельность, обусловленную спецификой края. Однако курс на унификацию и централизацию управления Кавказом становился

¹⁷⁵ Чернуха В. Г. Поиски равновесия... С. 246.

¹⁷⁶ ПСЗ-III. № 637. 29 янв. 1882 г.

¹⁷⁷ Цит. по: Волхонский М. А. Первая русская революция и восстановление наместничества на Кавказе // Кавказский сборник. Т. 3 (35). М., 2006. С. 87.

¹⁷⁸ Институт генерал-губернаторства и наместничества в Российской империи. Т. 1. С. 212.

все более явным. Вместе с тем особое управление на Кавказе сохранялось, а главноначальствующий гражданской частью на Кавказе кн. А. М. Дондуков-Корсаков, официально получивший генерал-губернаторские права¹⁷⁹, попытался обособить рассмотрение кавказских дел в Комитете министров, предлагая направлять их на имя председателя, «чем вполне обеспечивалось бы им правильное и безостановочное движение», но эта попытка оказалась безрезультатной¹⁸⁰. Зависимость главноначальствующего на Кавказе от министерств существенно возросла, а случаи разногласий между ними должны были разбираться Комитетом министров.

Вместе с Кавказским комитетом решился вопрос и с упразднением Комитета по делам Царства Польского. Специальная комиссия, созданная по этому случаю, пришла к заключению, «что главная цель Комитета по делам Царства Польского — наблюдение за введением крестьянской реформы и принятие органических мер по устройству разных отраслей гражданского управления в Царстве — уже достигнута и отдельное существование Комитета не представляется необходимым для тех дел, кои поступают еще в онный»¹⁸¹. Кроме того, проектировалось усилить административное «объединение Привислинских губерний с империею». Председательствовавший в комитете Д. А. Милютин подтвердил, что в комитет поступает не так много дел, а большинство польских вопросов рассматривается в министерствах, Государственном совете и Комитете министров. Он связывал закрытие комитета прежде всего с завершением работ временной комиссии по крестьянским делам в Царстве Польском¹⁸². Окончательно вопрос был решен только на заседании Комитета министров 19 мая

¹⁷⁹ ПСЗ-III. № 1522. 26 апр. 1883 г.

¹⁸⁰ Письмо кн. А. М. Дондукова-Корсакова М. Х. Рейтерну. 8 янв. 1882 г. // РГИА. Ф. 1268. Оп. 25. Д. 293. Л. 58. См. также: Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4228. Л. 380–416.

¹⁸¹ Предположения совещания по сокращению государственных расходов о закрытии Комитета по делам Царства Польского // РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 7. Л. 3.

¹⁸² Письмо Д. А. Милютина М. С. Каханову. 27 июня 1879 г. // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 119. С. 6.

1881 г. Но и там признали необходимым «сохранить и на будущее время те начала единства и последовательности в направлении важнейших законодательных и административных дел по Царству Польскому»¹⁸³. Было признано, что лучше всего это может выполнить Комитет министров, в канцелярию которого следовало передать не только архив, но и чиновников упраздняемого Польского комитета. В предпоследний день мая 1881 г. Александр III упразднил Комитет по делам Царства Польского¹⁸⁴. Решение это было связано как с общим взглядом царя на национальную политику, так, в частности, и с отставкой Д. А. Милютина. Дела, входившие в ведение Комитета по делам Царства Польского, были распределены между Государственным советом, Главным комитетом об устройстве сельского состояния и Комитетом министров¹⁸⁵.

Упразднение территориальных комитетов упорядочило государственное управление, способствовало распространению на окраины общеимперского законодательства, упростило саму систему высших государственных органов. А. Н. Куломзин замечал: «Мне представлялось, что нагромождение особых комитетов и при них особых докладчиков идет вразрез с правильным порядком управления страной»¹⁸⁶. В большинстве случаев комитеты ликвидировались в связи с тем, что стоявшие перед ними задачи казались разрешенными и дальнейшее их существование только усложняло функционирование государственного аппарата. Упразднение территориальных комитетов явля-

¹⁸³ Журнал Комитета министров. 19 мая 1881 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4169. Л. 383.

¹⁸⁴ ПСЗ-III. № 224. 29 мая 1881 г. Должность наместника была заменена должностью варшавского генерал-губернатора еще в 1874 г., в 1876 г. упразднена Собственная е. и. в. канцелярия по делам Царства Польского и в официальный оборот было введено название Привислинский край.

¹⁸⁵ Об установлении порядка в направлении поступающих в Комитет министров дел упраздненного Комитета по делам Царства Польского // РГИА. Ф. 1263. Оп. 4. Д. 21. Л. 13–14; Журнал Комитета министров. 10 ноября 1881 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 4192. Л. 149–157.

¹⁸⁶ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 5.

лось отражением объективного процесса сближения окраин с так называемыми внутренними губерниями, с одной стороны, с другой же, оно было связано с усилением политики русификации. Передача функций комитетов в постоянно действующие высшие учреждения увеличивало значение последних, и это в первую очередь относилось к Комитету министров. Вместе с тем в условиях межведомственной разобщенности министерств и неспособности Комитета министров выполнить объединительную роль упразднение территориальных комитетов уменьшило эффективность действия государственного аппарата по управлению окраинами и понизило степень скоординированности деятельности центральных и местных учреждений. Неоправданными оказались надежды на то, что с исчезновением ряда высших комитетов и формальной передачей законодательных дел в Государственный совет удастся более четко разграничить законодательный процесс и административное управление, укрепить в стране законность. В действительности высшие комитеты в законодательной сфере заменил Комитет министров, в котором с наступлением полосы реакции сосредоточилось в основном законодательство по важнейшим политическим вопросам.

Комитеты Сибирской железной дороги и Дальнего Востока

Грандиозное предприятие, каким стало сооружение Транссибирской железнодорожной магистрали, повлекло за собой создание на высшем уровне специального органа управления — Комитета Сибирской железной дороги (КСЖД). Он был образован 10 декабря 1892 г. по инициативе министра финансов С. Ю. Витте после предварительного обсуждения в особом совещании под председательством Д. М. Сольского¹⁸⁷. С. Ю. Витте в своих мемуарах так опи-

¹⁸⁷ ПСЗ-III. №9140, 9354. Подробнее см.: *Саблер С. В., Сосновский И. В.* Сибирская железная дорога в ее прошлом и настоящем. СПб., 1903. С. 129–132; *Борзунов В. Ф.* Указ. соч. С. 513, 526–527, 533–538. Инициативу создания такого высшего комитета приписывал себе и го-

сывал цель создания КСЖД: «Чтобы двинуть дело (постройки. — А. Р.) Сибирской дороги, когда я сделался министром финансов, я решил, что надо образовать Особый комитет Сибирской железной дороги — комитет, который бы имел значительные полномочия для того, чтобы избегать всяких проволочек по различным сношениям с министрами и затем различных затруднений — как в Комитете министров, так и в Государственном совете, чтобы этот комитет был снабжен не только полномочиями по вопросам, касающимся управления постройкой дороги, но и по решениям, касающимся постройки, законодательного свойства»¹⁸⁸. При этом он вспомнил, как Александр III жаловался ему, что уже 10 лет встречает в этом деле затруднения со стороны членов Государственного совета и Комитета министров. Александр III также настоял на том, чтобы состав нового комитета не был многочисленным. Первоначально в состав КСЖД вошли министры финансов, внутренних дел, путей сообщения и государственный контролер. Позднее, еще до первого заседания, к ним присоединились военный министр и управляющий Морским министерством. Кроме них на заседания часто приглашались министры юстиции, императорского двора, иностранных дел, а также иркутский, приамурский и степной генерал-губернаторы. Впрочем, положение о КСЖД в значительной степени повторяло положение о Комитете министров, а главной его функцией декларировалось «направление и объединение деятельности отдельных ведомств»¹⁸⁹. Главным отличием стало то, что, по инициативе С. Ю. Витте, председателем комитета был назначен наследник престо-

сударственный секретарь А. А. Половцов. В своем дневнике 18 февраля 1892 г. он записал, что говорил вел. кн. Владимиру Александровичу о необходимости учреждения под председательством наследника специального комитета, «который бы занялся сначала изучением вопроса о постройке, а затем и самою постройкою». Владимир Александрович его поддержал, заявив, «что это было бы весьма кстати, потому что цесаревич тяготится бездействием». — Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. II. С. 424.

¹⁸⁸ Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Кн. 1. С. 242.

¹⁸⁹ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 11–12.

ла вел. кн. Николай Александрович. Очевидно, при этом воспользовались имевшим место в истории российского железнодорожного строительства прецедентом, когда Комитет Санкт-Петербургско-Московской железной дороги возглавлял наследник вел. кн. Александр Николаевич (будущий император Александр II)¹⁹⁰. Но были и другие причины. Вопрос о председателе решался более месяца. Выдвижением на этот пост наследника С. Ю. Витте удалось отвести кандидатуру А. А. Абазы, которого усиленно рекомендовал министр внутренних дел И. Н. Дурново. Всех устроила компромиссная комбинация с назначением председателем наследника, а вице-председателем — председателя Комитета министров Н. Х. Бунге, которого И. Н. Дурново рассчитывал использовать в качестве противовеса усиливавшемуся влиянию С. Ю. Витте¹⁹¹. Впрочем, комбинация наследник престола — Н. Х. Бунге во главе КСЖД вполне устраивала и С. Ю. Витте¹⁹², тем более что наследник был увлечен Дальним Востоком, и руководство построением Сибирской железной дороги как бы входило в программу подготовки будущего царствования.

¹⁹⁰ Кислинский Н. А. Указ. соч. С. 23. По аналогии с Николаевской железной дорогой, С. Ю. Витте предлагал назвать Транссибирскую магистраль Александровской, однако это не было принято, хотя символически было закреплено в памятниках Александру III в Петербурге, Москве и Иркутске.

¹⁹¹ РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 186. Л. 4. По свидетельству А. Н. Куломзина, И. Н. Дурново предлагал назначить председателем Н. Х. Бунге, но это не устроило уже Александра III.

¹⁹² Судя по воспоминаниям С. Ю. Витте, в беседе с Александром III он заявил: «Для наследника-цесаревича, — сказал я, — это будет первая начальная школа для ведения государственных дел. Так как, — говорю, — Ваше Величество говорите, что наследник совсем неопытен, то назначьте вице-председателем Сибирского комитета председателя Комитета министров Бунге (который был преподавателем наследника-цесаревича), и так как Бунге был преподавателем наследника-цесаревича, то между ними установились такие отношения, что наследник не будет обижаться, если Бунге будет ранее ему докладывать дела и до известной степени его направлять — как вести дела». — Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Кн. 1. С. 243.

Но назначение наследника на пост председателя КСЖД преследовало не только воспитательные цели. С. Ю. Витте, безусловно, рассчитывал на то, что, связав имя будущего императора со строительством дороги, можно будет успешно его завершить. Он прямо писал в своих мемуарах, что назначение наследника председателем «было гарантией осуществления Великого сибирского пути в сравнительно незначительный срок, ибо наследник-цесаревич, сделавшись в самое непродолжительное время императором, оставил за собою председательствование в Комитете Сибирской дороги, а так как в то время монархия была неограниченная, то само собой разумеется, решения Сибирского комитета имели значение законов, так как — вернее говоря — в тех случаях, когда надо было обращаться в законодательное учреждение, а именно в Государственный совет, вопросы уже заранее были предreshены государем императором»¹⁹³.

Н. Х. Бунге, как председатель Комитета министров, олицетворял личную унию двух высших учреждений, что также соответствовало традиции организации прежних высших комитетов. Кроме того, он получил возможность продолжить обучение своего воспитанника вел. кн. Николая Александровича, перейдя от теории к практике. Особую роль в при этом играли предварявшие заседания доклады управляющего делами КСЖД, которые согласовывались с Н. Х. Бунге и цель которых состояла в «подготовке наиболее соответствующего обстоятельствам дела решения»¹⁹⁴, а в делах комитета наследник разбирался «всегда с посторонней помощью»¹⁹⁵. Вместе с тем он живо интересовался порученным ему делом и в дальнейшем постоянно демонстрировал желание следовать отцовским заветам. Вступив на престол, Николай II сохранил за собой председательствование в КСЖД¹⁹⁶. «На что в обыкновен-

¹⁹³ Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Кн. 1. С. 364.

¹⁹⁴ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 8.

¹⁹⁵ Там же. Д. 196. Л. 3.

¹⁹⁶ Во время визита к вернувшемуся из Крыма императору в ноябре 1894 г. Н. Х. Бунге спросил его о кандидатуре на место председателя

ном течении бюрократического делопроизводства требовались годы, — вспоминал А. Н. Куломзин, — разрешалось в несколько недель»¹⁹⁷. Хотя воцарение Николая II повлекло за собой сокращение числа заседаний комитета (в первые два с половиной года после создания комитета было 19 заседаний, а в последующие 10 лет — всего 23), зато увеличилось количество дел, рассмотренных на одном заседании. Н. Х. Бунге и А. Н. Куломзин стремились к тому, чтобы комитет «не сделался для государя непосильным бременем»¹⁹⁸. Все это повышало роль канцелярии комитета, где готовились материалы для заседаний и проекты резолюций царя.

Ведущую роль в комитете, несомненно, играл министр финансов С. Ю. Витте. Но вряд ли справедливо утверждение В. Ф. Борзунова, что ему удалось подчинить своему влиянию и наследника, и «добродушного старца» Н. Х. Бунге¹⁹⁹. Скорее следует говорить о совпадении воззрений в начальный период деятельности КСЖД взглядов этих крупных государственных деятелей царской России на освоение Сибири. Если роль Н. Х. Бунге в комитете и была менее заметна, чем роль С. Ю. Витте, то это объясняется определенной тактикой поведения первого. Н. Х. Бунге предпочитал действовать не напрямую, а через кого-то, постепенно проводя свои взгляды. Хорошо знавший внутренние пружины деятельности КСЖД А. Н. Куломзин писал по этому поводу: «Объективно вдумываясь в умственный и нравственный облик остальных (помимо С. Ю. Витте. — А. Р.) участников комитета, нельзя не выделить на первый план Николая Христиановича Бунге, участие которого в делах комитета в первые два года его существования имело решительное и самое благотворное влияние на направле-

Комитета Сибирской железной дороги. Но самодержец ответил: «Это дело так меня интересует, что я желаю сам остаться председателем». — Из дневника А. А. Половцова // Красный архив. 1929. Т. 2 (33). С. 174. Запись 13 нояб. 1894 г.

¹⁹⁷ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 202. Л. 121.

¹⁹⁸ Там же. Д. 195. Л. 15.

¹⁹⁹ Борзунов В. Ф. Указ. соч. С. 537.

ние его деятельности — влияние, сохранившееся и после кончины Николая Христиановича»²⁰⁰.

Делопроизводство КСЖД было поручено канцелярии Комитета министров. С. Ю. Витте первоначально попытался учредить особую канцелярию, поставив во главе ее свою креатуру — директора канцелярии министра финансов П. М. Романова, что позволило бы контролировать и направлять подготовительную работу по КСЖД. Но этому воспротивился Н. Х. Бунге, который добился соединения управления делами вновь создаваемого комитета с управлением канцелярией Комитета министров. Решающим доводом, «в глазах экономного Александра III, было утверждение, что такая комбинация потребует значительно меньших затрат»²⁰¹. Это еще раз подчеркивало близость КСЖД по составу и компетенции к Комитету министров, но никак не зависимость его от последнего, и ни вспомогательную роль. А. Н. Куломзин как управляющий общей канцелярией этих двух высших учреждений стремился установить такой порядок, при котором деятельность КСЖД не шла бы «в ущерб» Комитету министров.

А. Н. Куломзин сосредоточил дела Комитета министров в трех отделениях канцелярии, освободив таким образом одно отделение для КСЖД. Возглавлял «сибирское отделение» канцелярии Комитета министров сначала будущий министр финансов И. П. Шипов²⁰², а затем земляк А. Н. Куломзина по Костроме и его любимец Н. Л. Петерсон. По словам А. Н. Куломзина, в этом отделении царила исключительно деловая атмосфера. Журналы КСЖД «резко отличались от обычного петербургского воплощенного писания всякой возвышенной дребедени: ни шоколадного слога Государственного совета, ни низкопробной хлеста-

²⁰⁰ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 3. Н. Х. Бунге скончался 3 июня 1895 г.

²⁰¹ Там же. Л. 4

²⁰² В 1902 г. И. П. Шипов одновременно со службой в канцелярии Комитета министров был назначен управлять делами Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, которое возглавлял С. Ю. Витте.

ковщины последних дней Министерства внутренних дел — все просто, без вычур, объективно и удобопонятно», — вспоминал А. Н. Куломзин²⁰³. Насколько важной представлялась деятельность канцелярии свидетельствует следующий факт. Когда молодой чиновник И. И. Тхоржевский поступал туда на службу, помощник управляющего делами Комитета министров Э. Ю. Нольде так охарактеризовал его будущее поприще: «...Сибирское отделение — самое боевое и видное, туда труднее всего попасть. Председатель Комитета Сибирской железной дороги — сам государь; он лично проехал всю Сибирь на лошадях, возвращаясь — еще как наследник — из Японии. Он очень интересуется Сибирью, ее колонизацией и всем, что для этого делается. Там будет вам легче всего выдвинуться на работе»²⁰⁴.

Таким образом, управление делами КСЖД попало в руки А. Н. Куломзина, роль которого в сибирском управлении оказалась заметно выше официально занимаемого им положения. Примечательно, что именно он стал автором проекта царского манифеста о начале строительства магистрали²⁰⁵. Особую роль при этом играли предварительные доклады управляющего делами вице-председателю и председателю. А. Н. Куломзин объяснял Н. Х. Бунге, на чем именно он на-

²⁰³ «Перечитывая... журналы Сибирского комитета и Подготовительной при нем комиссии, — вспоминал А. Н. Куломзин, — я с особенною нежною любовью озираюсь назад на моих сотрудников. Каждая характерная черточка многочисленных рассуждений, происходивших в комитете, нашла себе отражение в его журналах. В них так хорошо воспроизведены все оттенки высказанных мыслей, что, пробежав журнал, мгновенно восстанавливается в памяти образ прошлого». — *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 186. Л. 10.

²⁰⁴ *Тхоржевский И. И.* Указ. соч. С. 29–30.

²⁰⁵ Правда, куломзинский текст подвергли некоторой редакции, и из фразы: «Сибири, отдаленной от столицы, но близкой сердцу», убрали слова: «отдаленной от столицы», увидев в этом некий нежелательный намек. — *Богданович А. В.* Три последних самодержца. М., 1990. С. 152. О впечатлении, которое произвел манифест, А. П. Чехов сообщал А. С. Суворину 20 мая 1891 г.: «Сибирская дорога названа народным делом, и тон манифеста гарантирует ее скорое окончание...» — *Чехов А. П.* Полное собрание сочинений и писем. В 30 т. Письма. Т. 4. М., 1976. С. 234.

мерен остановить внимание председателя, и, только получив одобрение, шел докладывать цесаревичу²⁰⁶. А. Н. Куломзин вспоминал, что при докладах председателю должен был действовать с «известной осторожностью», чтобы цесаревич не заподозрил его в желании навязать ему свое мнение, что по каждому вопросу он стремился осветить все стороны дела, разъяснить все детали, излагая их постепенно для лучшего восприятия, и тем самым подготовить своего собеседника к принятию «наиболее соответствующего обстоятельствам дела решения»²⁰⁷. Предпочитая оставаться в тени, А. Н. Куломзин нередко проводил свои мнения при помощи того или иного министра. Эти же методы он перенес и на управление делами КСЖД. У А. Н. Куломзина был собственный взгляд на задачи деятельности КСЖД, который он изложил в особой записке. Но Н. Х. Бунге посоветовал ему не представлять самому свои мнения, а «исподволь поднимать в ней (записке. — А. Р.) вопросы, стараясь инициативу предоставить другим, дабы тем вернее достигать цели»²⁰⁸. Такого рода воздействие начальника канцелярии на его руководителя имело общее распространение в бюрократической практике имперской России, а опытный А. Н. Куломзин просто довел этот механизм до виртуозности. Это дает объяснение, почему в журналах КСЖД деятельность А. Н. Куломзина получила весьма скромное отражение. В 1899 г. он был назначен членом КСЖД с сохранением руководства канцелярией, а после восшествия на престол Николая II и смерти Н. Х. Бунге в 1895 г. оказался одним из наиболее деятельных членов комитета, особенно в вопросах переселенческой политики.

Первое заседание КСЖД состоялось 10 февраля 1893 г. в зале Комитета министров в Мариинском дворце²⁰⁹. Ком-

²⁰⁶ Черновики таких докладов частично сохранились в личном фонде А. Н. Куломзина. — РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 53.

²⁰⁷ Там же. Д. 186. Л. 7–8.

²⁰⁸ Там же. Л. 7.

²⁰⁹ Заседания также проходили в Аничковом дворце, где жил наследник, а с его воцарением КСЖД заседал также в Зимнем, Петергофском или Царскосельском дворцах.

петенция КСЖД была гораздо шире, чем требовало само сооружение магистрали. Однако существовали некоторые ограничения, которые А. Н. Куломзин объяснял рядом обстоятельств: «Сферу деятельности комитета всячески старались ограничить прямыми его задачами, хотя в эти задачи, несомненно, могло бы войти дальнейшее обсуждение как торговой нашей деятельности на Востоке, так и вообще начертание общих принципов отношений наших к сопредельным странам. Состав комитета вполне соответствовал такому расширению его значения, но непреодолимым препятствием служил общий порядок заведывания государственными делами при самодержавном строе, где каждый министр выше всего ставил охранение его исключительного преобладания в сфере, ему присвоенной. Пока комитет был под председательством юного наследника, вмешательство его в дела высшего государственного управления непременно возбудило бы, чему были примеры в царствование Александра II, ревность государя, но и впоследствии, когда наследник, сделавшись вскоре государем сохранил за собою председательство в комитете, Витте ревниво оберегал свое влияние в делах Востока от какого-либо вмешательства комитета; таково было существо тогдашнего нашего строя, имевшего неизбежным последствием “самодержавие” министров»²¹⁰.

За основу положения о КСЖД, определявшего его структуру и компетенцию, было взято «Учреждение Комитета министров»²¹¹. Формально лишенный законосовещательных функций, комитет получил возможность избегать внесения значительной части законопроектов в Государственный совет, проводя их, по примеру того же Комитета министров, через соединенное присутствие КСЖД и Департамента государственной экономии Государственного совета, а то и просто высочайше утвержденными положениями самого КСЖД. Это ускоряло процесс разработки и принятия новых законов, связанных как со строительством

²¹⁰ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 191. Л. 11.

²¹¹ Россия. Комитет Сибирской железной дороги. (Материалы). Б. м., 1893. Т. 1. С. 1–3.

железной дороги, так и с мерами, принимаемыми для экономического развития Сибири. Хотя для обсуждения некоторых законопроектов требовались совместные заседания комитета и Департамента законов Государственного совета, их удалось избежать. А. Н. Куломзин объяснял это так: «Законодательным же постановлениям Сибирского комитета, которые касались собственно устройства переселенцев в Сибири, я придавал по форме значение законов местных и временных, всемерно избегая затрагивать законодательные нормы, регулирующие народную жизнь европейских губерний империи. Поэтому Департамент законов никогда призываем не был: да и приглашать [М. Н.] Островского, председателя Департамента законов, я считал опасным, так как переселение было ему не по сердцу...»²¹²

Совместно с Н. Х. Бунге А. Н. Куломзин предложил для «сохранения за существующими государственными учреждениями их влияния на дела» рассматривать вопросы о направлении отдельных участков дороги на совместных заседаниях КСЖД, Комитета министров и Департамента государственной экономии. Но это предложение встретило решительную оппозицию со стороны С. Ю. Витте. Вероятно, Витте, имевший преобладающее влияние на решение дел по сооружению Сибирской магистрали, не желал расширения круга лиц, которые могли бы противодействовать его планам. Пользуясь доверием Александра III, министр финансов заявил, что неопытному в государственных делах наследнику будет трудно председательствовать «в столь многочисленном собрании, тогда как Сибирский комитет нарочно был образован из небольшого числа членов»²¹³. Однако А. Н. Куломзин считал, что председательствование в КСЖД как раз и должно было научить наследника выслушивать разные мнения и вырабатывать собственное решение из противоположных доводов. А. Н. Куломзин впоследствии обвинял Витте в беспринципности, заявляя, что ему «до устойчивости наших государственных учреждений не было никакого дела» и что он

²¹² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 11–12.

²¹³ Там же. Л. 16.

«по свойственному ему нахальству позировал на истолкователя всех высочайших указаний по Комитету Сибирской железной дороги, как до заседания, так и после него»²¹⁴. Однако мнение С. Ю. Витте было поддержано Александром III, который, как известно, и сам не любил многочисленных собраний. Но Н. Х. Бунге и А. Н. Куломзину удалось настоять на том, чтобы Департамент государственной экономии всегда участвовал в рассмотрении вопросов о направлении отдельных участков магистрали «ввиду очевидной их связи с денежными отпусками»²¹⁵. Но С. Ю. Витте сумел заручиться поддержкой Д. М. Сольского как председателя Департамента государственной экономии Государственного совета и председателя Комитета финансов. По утверждению А. Н. Куломзина, он «влез в душу Сольского, как он один умеет это делать, и мало-помалу настолько овладел всем его существом, что Сольский на все смотрел глазами С. Ю. Витте. Всем это было ясно, и когда Плеве, не терпевший ни того ни другого, сказал мне однажды, что Сольский представляет не что иное, как изношенную туфлю Сергея Юльевича, — он вполне был прав. Пока Сольский покорно по существу и торжественно вторил идеям Витте в делах финансовых, в коих Витте, обученный Николаем Христиановичем Бунге и быстро усвоивший себе это искусство, показал удивительную изворотливость, — государственное дело не страдало»²¹⁶. С. Ю. Витте удалось на время получить фактическое лидерство в правительстве, что отразилось и на его преобладающем влиянии в сибирских и дальневосточных делах²¹⁷.

²¹⁴ Там же. Л. 58.

²¹⁵ Там же. Л. 17.

²¹⁶ РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 186. Л. 27.

²¹⁷ Когда С. Ю. Витте в 1903 г. оставил пост министра финансов, А. Н. Куломзин убедил императора сохранить за ним членство в КСЖД, упирая на то, что С. Ю. Витте был инициатором постройки дороги и создания самого комитета: «Как же его выбрасывать из этого учреждения». Николай II скрепя сердце вынужден был согласиться. Сам же С. Ю. Витте, судя по всему, не надеялся на такое решение и горячо благодарил А. Н. Куломзина. Впрочем, прецеденты уже имелись: членами КСЖД были и председатель Комитета министров И. Н. Дурново, и покинувший в 1896 г. Морское министерство Н. М. Чихачев. — РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 211. Л. 145–146.

КСЖД, как и Комитет министров, был лишен исполнительной власти, которая сохранялась по-прежнему за министерствами. 3 июня 1893 г. в составе МПС было образовано Управление по сооружению Сибирской железной дороги (существовало до 1899 г., когда его функции были переданы Управлению по сооружению железных дорог МПС), а в МВД создано Переселенческое управление. Согласно закону КСЖД должен был только объединять и направлять деятельность ведомств, координировать и контролировать их действия. А. Н. Куломзин сообщает, что именно Н. Х. Бунге настоял на этом. Предвидя при строительстве дороги неизбежные злоупотребления и перерасходы, он постарался освободить комитет от ответственности за них, «чтобы имя наследника престола не было примешиваемо к подобного рода делам»²¹⁸.

Определенным административным новшеством стало создание 4 марта 1893 г. Подготовительной комиссии при КСЖД из представителей заинтересованных ведомств, председателем которой бессменно являлся А. Н. Куломзин. В комиссии вопрос получал всестороннюю разработку, что в большинстве случаев предreshало будущее заключение комитета. Это значительно облегчало его работу и устраняло многие разногласия еще на стадии предварительного обсуждения. А. Н. Куломзин считал, что такая предварительная подготовка вопросов избавляет председателя от лишних хлопот²¹⁹. Подготовительная комиссия фактически монополизировала решение вопросов, связанных с переселением крестьян, устройством в Сибири церквей и школ, что также увеличивало влияние А. Н. Куломзина на сибирскую политику. Известный французский путешественник и публицист Жюль Легра со знанием дела писал, что именно от А. Н. Куломзина «зависит аграрное будущее огромной колонии»²²⁰.

Через КСЖД осуществлялось финансирование переселенческого движения за Урал. Как вспоминал служивший

²¹⁸ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 12.

²¹⁹ Там же. Д. 211. Л. 155.

²²⁰ Legras J. En Sibirie. P., 1899. P. 206.

в те годы в канцелярии иркутского генерал-губернатора А. А. Корнилов, «средства эти отпускались по сметам, составлявшимся на местах местными главными начальствами; затем рассматривались подготовительной комиссией при Комитете Сибирской дороги под председательством А. Н. Куломзина и, наконец, утверждались в самом Особом комитете»²²¹. Чтобы на месте ознакомиться с состоянием переселенческого дела, А. Н. Куломзин дважды, в 1896 и 1897 гг., совершил поездки в Сибирь. Эти поездки не только изменили его взгляд на переселенческий вопрос, но и существенно скорректировали всю правительственную миграционную политику. Но хотя с 1896 г. переселение официально было разрешено, Переселенческое управление МВД, за спиной которого стояли «аграрии», «всемерно старалось ограничить применение утвержденных комитетом принципиальных мер»²²².

КСЖД просуществовал до конца 1905 г., но фактически прекратил свою деятельность раньше: последнее (42-е) заседание состоялось 17 декабря 1903 г. За время своего функционирования комитет рассмотрел большое количество вопросов, способствовавших развитию Сибири. Особенно сложными оказались проблемы переселения, с которыми МВД тесно увязывало охранительную политику и смягчение аграрного кризиса в центре страны. Столкновение в переселенческом вопросе с министром внутренних дел В. К. Плеве, полагал А. Н. Куломзин, и положило начало ликвидации комитета. С 1903 г. лидерство в правительственных сферах от С. Ю. Витте перешло к его противнику В. К. Плеве, который заказал А. В. Кривошеину подготовить «критику» всей переселенческой деятельности комитета²²³. Бороться с В. К. Плеве А. Н. Куломзин считал бесполезным, так как знал о его влиянии на царя, да и пример падения в 1903 г. «столь сильного человека», как С. Ю. Витте, стоял у него перед глазами. В такой ситуа-

²²¹ Корнилов А. А. Воспоминания // Минувшее. Исторический альманах. Вып. 11. М.; СПб., 1992. С. 29

²²² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 203. Л. 88.

²²³ Там же. Д. 211. Л. 173–175.

ции А. Н. Куломзин неоднократно высказывался за закрытие комитета. Так, им была предпринята попытка упразднить комитет в июне 1905 г., вместе с Комитетом Дальнего Востока. Но тогда Николай II ответил, что это неудобно: «Выйдет, как будто мы все ликвидируем»²²⁴. Впрочем, в сентябре 1905 г. появилась надежда, что КСЖД не упразднят, и он продолжит свою работу в связи с прокладкой второй колеи Транссибирской магистрали. Министр путей сообщения кн. М. И. Хилков считал, что такое строительство займет около четырех лет²²⁵. Однако с изданием Манифеста 17 октября 1905 г. и реформированием Совета министров было признано невозможным дальнейшее существование «особых комитетов с полузаконодательными функциями», так как это нарушало новый законодательный порядок. По докладу А. Н. Куломзина 15 декабря 1905 г. КСЖД был закрыт, а подведомственные ему дела впредь должны были направляться в общем порядке²²⁶.

Несмотря на, казалось бы, свое узкоспециальное назначение, КСЖД на целое десятилетие соединил руководство правительственной политикой освоения Сибирского и Дальневосточного регионов. Не случайно его даже в официальных документах часто именовали «Сибирским комитетом», как бы подчеркивая преемственность с ранее бывшими комитетами. В компетенцию КСЖД входили не только вопросы, связанные с направлением отдельных участков магистрали, ассигнованиями на их строительство, но и решение комплекса социально-экономических проблем: освоение природных ресурсов края, гидротехнические работы, развитие сухопутного, морского и речного транспорта и т. д. В поле зрения комитета оказывались и некоторые внешнеполитические вопросы, вызванные прежде всего строительством Китайско-Восточной железной дороги. Реально в период своей деятельности КСЖД стал высшим го-

²²⁴ Куломзин А. Н. Указ. соч. Л. 178.

²²⁵ Письмо Э. Ю. Нольде А. Н. Куломзину. 24 сент. 1905 г. // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 396. Л. 6.

²²⁶ РГИА. Ф. 1273. Оп. 1. Д. 1. Л. 136–139; ПСЗ-III. № 27044.

сударственным органом по выработке правительственной политики в Сибири и на Дальнем Востоке России.

Одной из важнейших проблем управления Дальним Востоком в конце XIX — начале XX в. продолжала оставаться плохая координация действий различных ведомств. Отсутствие единства в правительственной политике транслировалось на региональный уровень, усложняя проблему координации решений министерств, действующих по отраслевой вертикали, и генерал-губернаторов, призванных по властной горизонтали реализовать единство территориального управления. Влиятельный и весьма осведомленный журналист Ф. А. Львов вспоминал, что в начале XX в. на Дальнем Востоке царили «туман и сумбур» в понимании задач России в регионе, а в управлении существовал «тройственный разлад» министерств: иностранных дел, финансов и военного²²⁷. Но этот перечень был явно неполным, так как особые ведомственные интересы преследовали и другие министерства (морское, путей сообщения, юстиции, внутренних дел и даже Синод), имевшие в регионе свои учреждения и чиновников. В. И. Гурко с возмущением писал, что С. Ю. Витте «выкроил себе на Дальнем Востоке целое царство, имеющее все атрибуты самостоятельного государства»²²⁸. Впрочем, сам С. Ю. Витте в мемуарах без обвиняков заявлял, что на рубеже XIX–XX в. «вопросами Дальнего Востока занимался исключительно я»²²⁹.

И без того непростая управленческая ситуация в начале XX в. осложнилась вмешательством в дальневосточную политику близкой ко двору и самому царю группы дельцов, известной под наименованием «безобразовского кружка» (А. М. Безобразов, Н. Г. Матюнин, В. М. Вонлярлярский, А. М. Абаза, К. И. Вогак и др.). Именно Н. Г. Матюнин как признанный среди «безобразовцев» специалист по Дальнему Востоку выдвинул идею концентрации власти в одних руках с целью отстранить мини-

²²⁷ *Львов Ф. А.* Лиходеи бюрократического самовластья как непосредственные виновники первой русско-японской войны. СПб., 1906. С. 6.

²²⁸ *Гурко В. И.* Черты и силуэты прошлого. С. 310.

²²⁹ Из архива С. Ю. Витте. Т. 1. Кн. 1. С. 435.

стров (прежде всего министра финансов С. Ю. Витте) от руководства дальневосточными делами²³⁰. Уже в эмиграции В. М. Вонлярлярский вспоминал, что «потребовалось более 5 лет борьбы, чтобы изъять у Витте “бесконтрольное и безответственное хозяйничанье на Дальнем Востоке”»²³¹. «Безобразовцы» убеждали Николая II, что с созданием на Востоке наместничества удастся достичь наилучшего способа сближения имперской периферии с центром. В ход были пущены ссылки на исторические примеры управления другими российскими окраинами, прежде всего Кавказом. План действий по реорганизации дальневосточного управления генерал К. И. Вогак «совершенно доверительно» разъяснил будущему наместнику Е. И. Алексееву в письме от 21 мая 1903 г.: «Учреждение на Дальнем Востоке (Квантун, Приамурье и, конечно, Маньчжурия) наместничества (название может быть и другое) необходимого ввиду выяснившейся невозможности управлять делами из центра и сознанной необходимости дарования самой широкой и ответственной власти местному начальнику. <...> Высшее руководство делами Дальнего Востока изволил принять на себя непосредственно государь император, причем для делопроизводства будет образована Особая канцелярия, куда будет поступать переписка от наместника одновременно с направлением ее в соответствующие министерства. Этим над деятельностью последних будет установлен надлежащий контроль, который должен прекратить те нежелательные явления, которые наблюдались до сих пор. Вероятно, что будет образован особый Комитет (наподобие существовавшего Кавказского) совещательного характера под председательством Государя Императора, из соответствующих министров»²³².

²³⁰ Ананьич Б. В., Ганелин Р. III. Сергей Юльевич Витте... С. 127–132.

²³¹ Вонлярлярский В. Мои воспоминания. 1852–1939 гг. Берлин, б. г. С. 152.

²³² Письмо К. И. Вогака Е. И. Алексееву. 21 мая 1903 г. // РГА ВМФ. Ф. 32. Оп. 1. Д. 179. Л. 3.

В спешке и тайно от большинства министров 30 июля 1903 г. было учреждено дальневосточное наместничество²³³. Несмотря на то что вопрос об объединении власти на Дальнем Востоке поднимался неоднократно и давно, это стало для многих неожиданностью. Решение с подачи «безобразцев» Николай II принял лично, без каких-либо советов с министрами. По мнению историка Б. А. Романова, этот акт свидетельствовал о каком-то «принципиальном недоверии к министрам» со стороны Николая II. В. К. Плеве откровенно поведал А. Н. Куропаткину, что «государь был крайне недоволен противодействием ему министров. Нельзя ему резко противоречить. Вот почему государь и обратился к “безобразовым”»²³⁴. Создание для Дальнего Востока особых органов управления было еще и средством «вернуть лицо самому самодержавию»²³⁵.

30 сентября 1903 г., через два месяца после указа о наместничестве, в Петербурге был создан Комитет Дальнего Востока, председателем которого стал сам император, а вице-председателем — В. К. Плеве²³⁶. Целью создания нового высшего учреждения, как официально декларировалось, являлось согласование предположений главного на Дальнем Востоке начальства «с общегосударственными видами и деятельностью отдельных министерств». Комитет должен был заменить аморфное Особое присутствие по делам Дальнего Востока Государственного совета. Проводилась также аналогия с существовавшим в 1862–1882 гг. Главным комитетом по устройству сельского состояния. При всей видимой разнице за обоими комитетами признавалось «чрезвычайное, вызванное особыми обстоятельствами значение»²³⁷.

²³³ Подробнее см.: Ремнёв А. В. Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX в. Омск, 2005. Глава 5.

²³⁴ Дневник А. Н. Куропаткина. С. 83. Запись 7 нояб. 1903 г.

²³⁵ Романов Б. А. Россия в Маньчжурии. Л., 1928. С. 446.

²³⁶ Инициатива с назначением В. К. Плеве вице-председателем исходила, очевидно, от «безобразцев». На это указывает, в частности, письмо А. М. Безобразова Николаю II от 14 октября 1903 г.

²³⁷ Докладная записка об устройстве канцелярии Комитета Дальнего Востока // РГИА. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 1. Л. 7.

Наибольшее сходство вновь образованный комитет имел с КСЖД, где также председательствовал Николай II. Управляющий делами Комитета Дальнего Востока А. М. Абаза, дабы полностью контролировать ситуацию, получил право присутствовать в Комитете министров, Комитете Сибирской железной дороги и Государственном совете, когда там рассматривались вопросы, касающиеся Дальнего Востока.

Фактически вся работа «мифического» (по определению Б. А. Романова) Комитета Дальнего Востока сосредоточилась в его канцелярии во главе с А. М. Абазой и его помощником Г. Н. Матюниным. В Комитет Дальнего Востока, по замыслу «безобразовцев», должны были перейти из Комитета Сибирской железной дороги вопросы организации переселения крестьян на Дальний Восток. По свидетельству А. Н. Куломзина, образовалась «новая камарилья», и царь был лично заинтересован во вновь созданном учреждении. Николай II считал миссию КСЖД (где засели главные противники «безобразовцев») исчерпанной и полагал, что «Сибирский комитет мало-помалу превратится в Комитет Дальнего Востока». Борьбу за ликвидацию КСЖД повел А. М. Абаза, за спиной которого, как считал А. Н. Куломзин, стоял все тот же В. К. Плеве²³⁸.

Это была не только замена одного учреждения другим, но и смена основных действующих лиц в дальневосточной политике. Выработка дальневосточного курса не только переместились в другие руки, но и получила в системе государственного управления отдельное институциональное оформление. «Безобразовцы» вышли из тени и приняли на себя официальное руководство политикой России на Дальнем Востоке. Как вспоминал осведомленный в закулисных делах чиновник канцелярии Комитета министров И. И. Тхоржевский, Николаю II, увлекшемуся азиатской политикой, «наскучило вечное сопротивление С. Ю. Витте его дальневосточным планам»²³⁹.

²³⁸ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 211. Л. 159.

²³⁹ Тхоржевский И. И. Указ соч. С. 46.

МВД взяло на себя общее руководство разработкой положения об управлении Дальним Востоком, стремясь вписать его в общий курс «децентрализации» местной власти²⁴⁰. Но расчеты В. К. Плеве не оправдались, Комитет Дальнего Востока, вместо того чтобы легализовать влияние «безобразовцев», стал для них лишь официальной ширмой. А. М. Безобразов, по мнению В. И. Гурко, перехитрил В. К. Плеве и отстранил от дальневосточных дел не только его, но и других министров²⁴¹. Об опасности своего альянса с А. М. Безобразовым В. К. Плеве говорил 7 ноября 1903 г. в откровенной беседе с А. Н. Куропаткиным. Последний даже поспешил сделать вывод: «Ему, очевидно, становится ясно, в какую кашу он втянул государя и Россию, присоединившись к безобразовым. Сам признается, что совершенно не знает дел Дальнего Востока»²⁴².

Для разработки экономической составляющей нового дальневосточного курса в начале 1904 г. было созвано «предварительное совещание для обсуждения вопросов по финансовым, промышленным и хозяйственным предприятиям России на Дальнем Востоке» под председательством бывшего восточносибирского генерал-губернатора гр. А. П. Игнатьева. Предметом рассмотрения стала записка В. М. Вонлярлярского, в которой тот разъяснял, что теперь, когда учреждены Комитет Дальнего Востока и наместничество, нужно потребовать от Китая различные концессионные права. Для этого необходимо использовать созданную еще в 1901 г. Восточно-Азиатскую компанию, которая «должна действовать как частное общество *de jure*, но как орган правительства *de facto*»²⁴³. При этом он ссылался на опыт Российско-американской компании и деятельность бельгийцев в Конго. Им же были сформулированы перво-

²⁴⁰ Романов Б. А. Очерки дипломатической истории Русско-японской войны. М.; Л., 1955. С. 225.

²⁴¹ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого. С. 348.

²⁴² Дневник А. Н. Куропаткина. Б. м., 1923. С. 100. Запись 7 нояб. 1903 г.

²⁴³ Записка В. М. Вонлярлярского. 17 янв. 1904 г. // РГИА. Ф. 1237. Оп. 1. Д. 1. Л. 14.

очередные задачи, уже в самой их постановке проясняющие роль, которую отводили «безобразовцы» Комитету Дальнего Востока и дальневосточному наместнику: «1) Каким образом дела по финансовым и экономическим вопросам будут восходить на решение Комитета Дальнего Востока, заменяющего для наместничества высшие государственные учреждения (Государственный совет, Комитет министров). 2) Как будут разграничены функции наместника и г. г. министров по касающимся до их ведомств вопросам»²⁴⁴. С отставкой С. Ю. Витте с поста министра финансов в августе 1903 г. «безобразовцы» рассчитывали, что Восточно-Азиатская промышленная компания при Комитете Дальнего Востока сможет выполнять функции «министерства (сухопутных, сопредельных с метрополией) колоний»²⁴⁵. Впрочем, как показали дальнейшие события, столь широкие полномочия были скорее продекларированы, нежели подкреплены реальными мерами. А. М. Абаза пояснил, что в Комитет Дальнего Востока или к царю следует обращаться лишь по вопросам «общего или принципиального характера», в остальных же случаях — действовать через министерства. Получив шифрованную телеграмму с подобным пояснением, дальневосточный наместник Е. И. Алексеев написал на ней: «Туманно»²⁴⁶.

Раздраженный тем, что его отстранили от руководства дальневосточной политикой, военный министр А. Н. Куропаткин написал Николаю II, что ему неизвестен состав канцелярии Комитета Дальнего Востока, «но позволяю себе выразить уверенность, что без установления при означенном Комитете органов, соответственных Главному штабу и Главным управлениям Военного министерства, сознательное проведение через управляющего делами Осо-

²⁴⁴ Записка В. М. Вонлярлярского. 17 янв. 1904 г. // РГИА. Ф. 1237. Оп. 1. Д. 1. Л. 15.

²⁴⁵ *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* С. Ю. Витте и издательская деятельность «безобразовского кружка» // *Книжное дело в России во второй половине XIX — начале XX в.* Вып. 4. Л., 1989. С. 65.

²⁴⁶ Телеграмма А. М. Абазы Е. И. Алексееву. 9 янв. 1904 г. // РГИА ДВ. Ф. 8. Оп. 1. Д. 16. Л. 90.

бого комитета по делам Дальнего Востока “всех без исключения” дел военного ведомства по Дальнему Востоку мало исполнимо»²⁴⁷. А. Н. Куропаткин продолжал настаивать на невозможности изъятия войск на Дальнем Востоке из ведения Военного министерства, доказывая царю, что дела законодательные и денежные должны доходить до Петербурга, пройдя через главные военные управления и Военный совет²⁴⁸.

24 ноября 1903 г. Е. И. Алексеев представил в Комитет Дальнего Востока проект положения об управлении наместничеством, главным смыслом которого было предоставление наместнику прав, «превышающих по действующим законоположениям власть министров и главноуправляющих». По инициативе А. М. Безобразова в Петербурге комиссию по обсуждению положения об управлении дальневосточными областями возглавил В. К. Плеве, который в это же время готовил губернскую реформу, предусматривавшую передачу части властных полномочий из центра на места²⁴⁹. При этом имелись в виду не полномочия действовавшего в то время главноначальствующего на Кавказе, а более обширные прерогативы бывшего кавказского наместника, определенные еще законами 1845 и 1846 гг. В канцелярии Комитета Дальнего Востока была по этому поводу составлена историческая справка о наместничествах в Польше и на Кавказе²⁵⁰. Канцелярия Комитета Дальнего Востока подготовила также справку об административном устройстве французских и британских колоний в Азии, а также германских — в Африке²⁵¹.

Созданная под председательством В. К. Плеве и при участии А. М. Абазы комиссия так и не приступила к работе. Очевидно, предвидели, что в таком виде проект Е. И. Алек-

²⁴⁷ Всеподданнейшая записка военного министра А. Н. Куропаткина // РГИА. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 19. Л. 12.

²⁴⁸ Дневник А. Н. Куропаткина. С. 117. Запись 26 дек. 1903 г.

²⁴⁹ Подробнее см.: Кризис самодержавия в России. С. 137–150.

²⁵⁰ Справка по вопросу об учреждении наместничеств // РГИА. Ф. 1409. Оп. 4. Д. 14839. Л. 273–275.

²⁵¹ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. 1903 г. Д. 24. Л. 266–303.

сеева вызовет резкую критику министров и будет обречен на долгое обсуждение. Только через год вспомнили о проекте, поручив возглавить подготовительную комиссию члену Государственного совета В. П. Череванскому. Тогда же, чтобы соблюсти видимость законности, было решено передать проект на рассмотрение соединенного присутствия Департамента законов Государственного совета и Комитета Дальнего Востока под председательством Э. В. Фриша. И В. П. Череванского, и Э. В. Фриша по этому случаю назначили членами Комитета Дальнего Востока²⁵². Только после этого проект направили на отзывы в министерства, которые те должны были представить прибывшему в Петербург наместнику Е. И. Алексееву. Поступившие из министерств отзывы свидетельствовали об их несогласии с новой постановкой управления дальневосточными делами. Переходное положение явно затягивалось, министры не собирались без сопротивления сдавать свои позиции, и Е. И. Алексеев так и не дождался принятия «Положения об управлении областями Дальнего Востока».

В такой ситуации надежды на успех «безобразовцы» могли возлагать лишь на Хозяина, как они именовали в переписке между собой Николая II. А. М. Безобразов писал 21 июня 1904 г. из Бадена своему соратнику А. М. Абазе: «Если не удастся будущие дела на Дальнем Востоке поставить органически в лучшие условия, то наша роль не может быть иной, как очень жалкой. Органическая же постановка есть дело Хозяина, и только; после прямого и ясного его приказания можно будет приступить к делу. Слава богу, что у нас есть еще хозяйская власть, а то мы с нашими подлецами и идиотами, приставленными к разным бюрократическим машинам, просто даром погибли бы»²⁵³. Убийство 15 июля 1904 г. В. К. Плеве окончательно спутало планы «безобразовцев». А. М. Абаза писал через два дня после этого события жене: «Смерть Плеве меня удручает во мно-

²⁵² Всеподданнейший доклад А. М. Абазы. 21 нояб. 1904 г. // РГИА. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 176. Л. 58.

²⁵³ Выписка из письма А. М. Безобразова А. М. Абазе. 21 июня 1904 г. // Красный архив. 1926. Т. 4 (17). С. 78.

гих отношениях. Он был «союзник», а теперь я один! У него в руках была комиссия об учреждении наместничества и о финансовом устройстве, и я был спокоен, что все пройдет в должном виде. Теперь я даже не знаю, кому следует все это передать. В самом Комитете Дальнего Востока он был вице-председателем, а теперь кто будет? Очень боюсь, что лопнет все дело!»²⁵⁴ Должной замены В. К. Плеве «безобразовцы» так и не смогли найти. Это, признавался В. М. Вонлярлярский, «разрушило все наши начинания»²⁵⁵.

Явно потерявший в условиях военных неудач интерес к Комитету Дальнего Востока Николай II назначил 17 января 1905 г. председательствовать в нем вместо В. К. Плеве одного из старейших сановников, но всегда далекого от дальневосточных дел председателя Департамента законов Государственного совета Э. В. Фриша²⁵⁶. 31 мая 1905 г. Николай II поручил также главноуправляющему I Отделением СЕИВК А. С. Танееву переговорить с Е. И. Алексеевым «о способе прекращения действий канцелярии Особого комитета Дальнего Востока»²⁵⁷. А. С. Танеев предложил упразднить комитет, мотивируя эту меру «необходимостью объединения порядка обсуждения вопросов по управлению Дальним Востоком с действующим в империи общим порядком»²⁵⁸. В пример опять приводился Кавказ, где восстановление в 1905 г. наместничества не повлекло за собой воссоздания Кавказского комитета.

Несмотря на то что идея особого высшего комитета по дальневосточным делам была дискредитирована «безобразовцами», необходимость такой меры все еще сознавалась. Так, один из старейших российских дипломатов П. А. Сабуров 2 апреля 1905 г. обратился к Николаю II с запиской, в которой в качестве одной из причин внешне-

²⁵⁴ Там же. С. 79–80.

²⁵⁵ Вонлярлярский В. Указ. соч. С. 152.

²⁵⁶ РГИА. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 137. Л. 1.

²⁵⁷ Письмо Николая II А. С. Танееву. 31 мая 1905 г. // РГИА. Ф. 1409. Оп. 22. Д. 12232. Л. 1.

²⁵⁸ Всеподданнейший доклад А. С. Танеева (3 июня 1905 г.) // Там же. Л. 6.

политических неудач России за последние пятьдесят лет называл узковедомственный характер деятельности дипломатов и предлагал обсуждать вопросы иностранной политики в межминистерском «совещательном собрании» наподобие существовавшего негласно почти сто лет, вплоть до 1906 г., Комитета финансов²⁵⁹. Однако это предложение было отвергнуто министром иностранных дел гр. В. Н. Ламздорфом, который не намеревался связывать себе руки наличием постоянно действующего высшего органа и предпочитал обсуждать наиболее сложные дела во временных совещаниях во главе с царем.

8 июня 1905 г. последовал указ об одновременном закрытии Комитета Дальнего Востока и упразднении дальневосточного наместничества. Остановлены были также и все работы по реформированию управления Дальним Востоком²⁶⁰. Николай II попытался разобраться в причинах неудачи своей политики на Дальнем Востоке, приведшей к военному поражению. О. Б. Рихтеру, пользовавшемуся особым доверием царя, вместе с В. П. Череванским было поручено ознакомиться с документами, чтобы составить «исторический очерк сношений России с китайским и японским правительствами». Для этого им и были переданы документы Комитета Дальнего Востока, который О. Б. Рихтер вернул назад уже в апреле 1906 г.²⁶¹ В условиях революции и всеобщего общественного раздражения, вызванного неудачами в войне, самодержавие готово было жертвовать непопулярными учреждениями и фигурами. Вместе с тем было бы неоправданным видеть в создании Комитета Дальнего Востока и наместничества только одну интригу «безобразовцев», как это пытался представить в своих мемуа-

²⁵⁹ Записка П. А. Сабунова о необходимости создания Особого совещательного органа для предварительного обсуждения вопросов внешней политики. 2 апр. 1905 г. // Исторический архив. 2001. № 1. С. 150.

²⁶⁰ Письмо В. П. Череванского А. С. Танееву. 27 окт. 1905 г. // РГИА. Ф. 1409. Оп. 4. Д. 12233. Л. 47.

²⁶¹ РГИА. Ф. 1409. Оп. 4. Д. 12234. Л. 1–6. О борьбе С. Ю. Витте со своими оппонентами по вопросам происхождения Русско-японской войны в публицистике см.: *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* Сергей Юльевич Витте... С. 354–363, 368.

рах С. Ю. Витте²⁶². «Безобразовцы» сумели использовать объективно назревшие потребности в создании «объединенного правительства» и децентрализации местного управления в своих целях. Возражая С. Ю. Витте, В. И. Гурко уже в 1922 г., в парижской эмиграции писал, что учреждение наместничества имело целью устранить двоевластие могущественного Министерства финансов во главе с С. Ю. Витте и бесправной и безденежной местной администрации. Подобная децентрализация, по его же мнению, уже существовала в истории России, наместничества были в Царстве Польском и на Кавказе, имелись и особые высшие комитеты по управлению отдельными территориями. «Быть может, неудачен был выбор наместника, — заключил В. И. Гурко, — но самая мысль о наместничестве, против которой восстает Витте, была правильная»²⁶³. Не случайно П. А. Столыпин пошел по этому же пути, создав Комитет по заселению Дальнего Востока²⁶⁴.

Борьба за власть стала главным препятствием на пути решения одной из наиболее сложных проблем дальневосточного регионального управления, хотя создание наместничества и Комитета Дальнего Востока внешне вписывалось в рамки традиционной «окраинной» политики. Высшие территориальные комитеты в Петербурге как бы завершали во многом параллельную министерским отраслевым учреждениям территориальную вертикаль генерал-губернаторской (наместнической) власти, позволяя на региональном уровне частично снять остроту проблемы «объединенного правительства», повысить эффективность регионального управления. Нараставшая централизация и усиление ведомственного присутствия министерств в регионах только усиливали несогласованность управленческих действий. Вопрос об усилении власти на дальневосточной

²⁶² Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 238–240, 247, 389.

²⁶³ Гурко В. И. Что есть и чего нет в «Воспоминаниях» графа С. Ю. Витте. С. 90.

²⁶⁴ Подробнее см.: Ремнёв А. В. Комитет по заселению Дальнего Востока (1909–1915 гг.) // Страницы российской истории. Проблемы, события, люди. Сб. ст. в честь Б. В. Ананьича. СПб., 2003. С. 140–149.

окраине имел несомненную связь с общей проблемой сохранения самодержавия. Это было обусловлено известным недоверием Николая II к своим министрам, который, пребывая в плену старомосковских представлений о роли царя, опасался расхищения монархической власти бюрократией. Одновременно он пытался играть самостоятельную роль в дальневосточной политике, которая могла сулить ему славу покорителя Востока. Именно на Дальнем Востоке Николай II намеревался проявить свою самостоятельность и инициативу, найти новое поприще для «славного» царствования. Сдержанность и осторожность министров создавали лишь досадные помехи, от которых он и поспешил отделаться, создав иную вертикаль региональной власти: наместник — Комитет Дальнего Востока — император.

Широкое развитие системы дополнительных координационных органов приводило к умалению значения Комитета министров, демонстрировало его неспособность обеспечить единство в действиях министерств на приоритетных политических и экономических направлениях. Дополнительная нагрузка в управлении переносилась с центральных учреждений на высшие комитеты, где также ведущую роль играли министры, которые не смогли отрешиться от ведомственных приоритетов. Возрастание необходимости образования чрезвычайных межминистерских координационных органов указывало на кризисные явления в самой системе высшего управления, на низкую эффективность постоянно действующих учреждений, на их несовершенство, на потребность структурных преобразований в государственном строе.

Глава IV

ВЕРХОВНАЯ ВЛАСТЬ В ПОИСКАХ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО ЕДИНСТВА

Монарх и правительственная власть: править или управлять

Усложнение государственного механизма и правовая фиксация институциональных форм органов высшей администрации России, несомненно, увеличили круг акторов, задействованных в политическом процессе. Между тем, как и раньше, учреждение совещательных органов при монархе было окутано тайной, призванной закрыть доступ непосвященным в процесс рождения «высочайшей воли». Стремление к «истинной монархии», основанной на законности, чем был озабочен Александр I, потребовало создания легальных механизмов функционирования верховного управления. Казалось, что теперь императорская власть приобрела устойчивость и уже не ожидала тех потрясений, которые сопровождали ее в предшествующие времена. Поэтому, демонстрируя свой высокий престиж, монарх не мог остановиться перед желанием не только править, но и управлять. «Но сделав этот шаг однажды, — описывал опыт Людовика XIV Норберт Элиас, — он стал пленником положения, при котором король не только властвует, но и правит; он был вынужден решать в обязательном порядке ту задачу, которую возложил на себя ради ее высокой репутации». Император продолжал действовать в условиях «защищающего господства», когда ему приходилось постоянно удерживать личную власть, разделяя и властвуя, балансируя на том «равновесии напряжений», которое он постоянно должен был поддерживать вокруг себя. «Он должен сделать так, чтобы давление и встречное давление в известной степени гасили друг друга, и, играя этими линиями социального напряжения, постепенно уравнивать их, а для этого требуется большая расчетливость»¹. Зависимость монарха

¹ Элиас Н. Указ. соч. С. 152.

от советников и помощников была не только понимаема, но и осознаваема как угроза реального ограничения самодержавной власти. Он не доверял институтам так же, как и окружавшей его клиентуре, сохраняя баланс группировок, сталкивая своих агентов и фаворитов². Не случайно российские императоры по преимуществу должны были скрывать свои взгляды, опасаясь делиться ими со своим ближним окружением. Даже должность личного секретаря монарха казалась подозрительной, личный секретарь мог стать могущественным временщиком, каким представлял в исторической памяти гр. А. А. Аракчеев³. Если такой помощник появлялся, то его существование тщательно скрывалось. Объединение подчиненных, даже всецело зависимых от монарха, тем более внушало опасения. В таком случае монарх нуждался в постоянной информации о настроениях, царящих в его ближнем и дальнем круге, и должен был получать сведения из всех возможных источников. Распределяя и перераспределяя свое доверие между агентами, он не мог полагаться на одного человека без опасения утратить не только реальную власть, но и престиж и славу.

Министерская реформа 1802 г. хотя и создавала более стройную институциональную структуру высшего и центрального уровней власти, фактически сохранила за министрами положение личных агентов императора, облеченных не только определенным правовым статусом, но и особым монаршим доверием. Не случайно так ценились

² Баберовски Й. Доверие через присутствие. Домодерные практики власти в поздней Российской империи // *Ab Imperio*. 2008. № 3. С. 79.

³ Так, Николай II официально обходился без личного секретаря и тратил много времени на корреспонденцию. «Достаточно работы для двух-трех доверенных приближенных, — вспоминал А. А. Мосолов. — Но тут-то заключалась трудность. Надо было довериться кому-либо. А царь недолюбливал доверять свои мысли посторонним. Вдобавок была и другая опасность: секретарь стал бы расти в значении, сделался бы необходимым, влиял бы на монарха. Влиять на того, кто желал слушаться лишь своей совести! Одна эта возможность должна была сама по себе встревожить Николая II». — Мосолов А. А. При дворе последнего императора. СПб., 1992. С. 76–77.

знаки «высочайшей» благосклонности, награды, придворные звания, о чем могут свидетельствовать дневники и воспоминания высших сановников. Утрата внимания со стороны государя (как царская «опала» в Московский период российской истории) значила не меньше, чем юридические формы ответственности, к обретению которых империя явно стремилась. «Выражаясь языком современников, — отметил Т. К. Тарановский, — самодержавие лавировало между произволом и законностью, т. е. между принципом неограниченной личной власти и необходимостью стремиться к наиболее рациональному государственному устройству»⁴.

На протяжении всего XIX и начала XX в. сохранялась оппозиция институту самодержца со стороны регулярных учреждений. Власть в Российской империи оставалась не столько правовой, сколько делегированной. Министры могут быть определены как члены «ближнего круга» императора, хотя ими одними этот круг никогда не ограничивался. Кроме того, российские монархи в противовес министрам сохраняли институты личной власти (СЕИВК, Комиссия прошений, Главная императорская квартира, дворцовый комендант, статс-секретари, генерал-адъютанты и флигель-адъютанты, как лица, обладающие особым доверием монарха и его порученцы), а также использовали каналы вневедомственного влияния и информации. «Институт самодержца», по определению П. Мустонена, обладал способностью временно включать весьма различные отрасли управления и концентрировать его внимание⁵. При этом, как справедливо заметил в свою очередь М. Д. Долбилов, включение министров в «институт самодержца» делает это понятие «слишком текучим и приблизительным». Безоговорочно отнести функции министров к сфере «регулярных учреждений» также было нельзя, ибо они, несомненно, образовывали специфическую категорию «личных агентов самодержца». Сюда следует также отнести: комбинирование легальных и нелегальных

⁴ Тарановский Т. К. Указ. соч. С. 166.

⁵ Мустонен П. Указ. соч. С. 276–294.

институтов выработки и принятия решений, поиск экспертного знания за пределами бюрократической сферы, использование особых совещаний и разного рода временных секретных комиссий как полуинституциональных механизмов организации высшего управления. Важным (если не главным) каналом взаимодействия императора с его основными официальными агентами управления — министрами — были не юридически фиксированные процедуры, а всеподданнейшие доклады, никогда не имевшие внятного правового статуса. Именно они главным образом очерчивали формальные и неформальные поля политического пространства власти императора, где действовала «власть докладчика», в зависимость от которой так опасались попасть все российские монархи. Однако личный доклад оставался для императора наиболее приемлемой формой взаимодействия с министрами. Всеподданнейший доклад в глазах современников являлся главным признаком министерского статуса, делавший эту должность особенно значимой. Сама процедура личного доклада монарху была своего рода демонстрацией доверия министру со стороны императора и подтверждением его значимости.

Вместе с тем централизация государственного аппарата неизбежно втягивала императора как главу государства в реальный процесс принятия политических и управленческих решений. Рационализирующаяся бюрократия превращала помазанника Божьего в высшее должностное лицо. «Император, — подытоживал уже в эмиграции свои исследования государственной власти в России известный правовед бар. Б. Э. Нольде (сын последнего управляющего делами Комитета министров), — был высшим чиновником, дальше которого некуда было посылать бумаги на подпись и который с воспитанной традицией аккуратностью и точностью давал свою подпись и венчал, таким образом, бюрократическую иерархию»⁶. Сакральное, институциональное и личностное противоречиво совмещалось в восприятии образа императора, особенно у тех, кто должен был с ним общаться повседневно. Частые встречи неизбежно влекли

⁶ Цит. по: Куликов С. В. Указ. соч. С. 10.

за собой десакрализацию образа монарха, чего министры не могли допустить теоретически, борясь с реальностью личных оценок. Религиозный миф о государе и профанное знакомство с главой государства неизбежно порождали конфликт, который грозил разрушением самой сущности верховной власти, ее идеологических основ. Монархические убеждения и даже восторженное отношение к императору в его ближнем окружении сосуществовали с критическим отношением к персональным качествам монарха. Ведомственная профессионализация министров неизбежно вела к тому, что по мере специализации управления они осмеливались отказывать монарху в компетентности в специальных вопросах, подчеркивая необходимость повышения самостоятельности государственной бюрократии.

Одновременно сохранялось представление о том, что только император может «все охватить», и это совсем другой «охват», нежели тот, который требуется от любого администратора⁷. Еще в начале XIX в., рассуждая о возможности для государя «все самому распоряжать», В. П. Кочубей заключал: «Дело государя думать и повелевать в больших чертах»⁸. В правящих кругах уповали на то, что только государь «представляет и знаменует собой цельность и единство Империи. Он один может укрепить пошатнувшееся, сплотить раздвоившееся. Он призван умиротворить умы, утешить страсти, воссоединить воли, указав им общую цель и открыв пути к этой цели»⁹. Освобождение монарха от бремени текущего управления, как и непосредственной ответственности за его результаты, могло подаваться как стремление сохранить престиж верховной власти. В таких условиях монарх должен был постоянно удерживать трудно определяемую дистанцию, которая не позволяла бы ему чрезмерно удалиться от реального механизма выработки и принятия управленческих решений, но при этом и не позволяла административному аппарату

⁷ Долбилов М. Д. Рождение императорских решений. С. 10.

⁸ Записка графа В. П. Кочубея об учреждении Министерств [28 марта 1806 г.] // Сборник РИО. СПб., 1894. Т. 90. С. 207.

⁹ Дневник П. А. Валуева... Т. 2. С. 74–75. Запись 29 окт. 1865 г.

поглотить самодержца. Сосредоточение власти в руках министров, как заметил со знанием дела еще в начале XIX в. критик министерской системы Д. П. Трощинский (который сам был министром юстиции в 1814–1817 гг.), привело бы к олигархическому правлению, препятствием к чему может служить лишь император, являющийся одновременно «главою правительства» и «единственным представителем народа». «Квазисакрализация, — подчеркивает М. Д. Долбилов, — шла здесь рука об руку с регламентацией»¹⁰. На пути формирования не только правительства, но и единой программы правительственных действий, стояла сама система самодержавной власти.

Министры разрывались между пониманием необходимости более строгих (даже юридически определенных) правил в отношениях с главой государства и желанием воспользоваться личной близостью и доверием монарха. В соперничестве между собой они сознавали пользу того и другого, находя в такой комбинации некоторую гарантию удержания собственной власти. Император мог восприниматься то как стоящий вне администрации, то как ее часть. Государственный секретарь А. А. Половцов разъяснял императрице Марии Федоровне, что государь не должен вмешиваться во второстепенные вопросы повседневной жизни и ему лишь следует «подражать божественному провидению, которое, установив совершенный порядок, не может вмешиваться в жизнь отдельных существ, не подрывая своего престижа»¹¹. Вместе с тем даже такой осведомленный о реалиях самодержавной власти, каким был чиновник комитетской канцелярии И. И. Тхоржевский, оказавшись в эмиграции, так и остался в плену монархической идеи, представляя императора каким-то государственным демиургом: «И вот тут, в этой суровой и беспокойной школе Комитета министров, у меня скоро сложилось основное политическое впечатление: после всех столкновений и бурь в совещании министров, когда наши тщательно составлен-

¹⁰ Долбилов М. Д. Рождение императорских решений. С. 9.

¹¹ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 328. Запись 20 мая 1885 г.

ные доклады обычно превращались в высочайшие повеления, они сразу же начинали жить, становились частицею русской жизни, русской были. Но отвергнутые государем, точно такие же, ничем не хуже министерские доклады оставались лежать в ящиках столов мертвой буквой. Государь ставил на всем сияющую, животворную точку. Он благословлял или не благословлял свои именем все в России к жизни и действию (чудесное старинное выражение “быть по сему” — *ainsi soit il*). По русской народной психологии только царская власть, кто бы ей ни помогал, Дума или чиновники, была источником права. В той, царской России имя государя было поистине Архимедовым рычагом власти и всех перемен к лучшему или к худшему. Не он опирался на государственные учреждения, а они им держались»¹².

Теоретическое обоснование такой роли монарха в управлении попытался дать М. Н. Катков: «Правительство нельзя отделить от государя, это справедливо. Но государь и правительство не одно и то же. Администрация есть орган верховной власти, но верховная власть значит еще очень многое сверх администрации. Государь не только глава административной власти. Он глава государства, отец народа. Правительство не может претендовать на такое значение. Вне исполнения своих обязанностей всякое должностное лицо есть не более как подданный, и его мнения не могут иметь никакой обязательной силы для общества... Доктрина об абсолютном тождестве администрации с верховной властью может сообщить фальшивое и опасное направление нашему прогрессу. <...> Власть русского государя, как понимает ее народ, отнюдь не смешивается с административной и служебной властью...» — подчеркивал он¹³. М. Н. Катков настойчиво внушал Александру III, как опасно быть зависимым от министров: «Россия имеет две политики, идущие врозь, — одну царскую, другую

¹² Тхоржевский И. И. Указ. соч. С. 47.

¹³ Цит. по: Зельдич Ю. В. Указ. соч. М., 2006. С. 312.

министерскую»¹⁴. Исходя из такого понимания сущности самодержавного правления, М. Н. Катков не стеснялся критиковать министров, действия которых, как ему казалось, противоречат «царской политике».

Действительно, законодательство неясно регламентировало административные полномочия императора и процедуры взаимодействия его с ближайшими сотрудниками — министрами, создавая непреодолимые трудности для юристов, озабоченных стремлением определить правовой статус самодержца. Министерства, как трактовала тогда юридическая наука, являлись бюрократическими органами «подзаконного» (т.е. действующего по точным указаниям закона) правительства, а сам министр как слуга монарха входил вместе с тем в «надзаконное», верховное правительство, действующее под непосредственным руководством царя, который устанавливает государственно-правовые нормы. В исследованиях и учебных курсах по русскому государственному праву имперские юристы тщетно пытались найти правовые формулы, которые смогли бы в обосновании природы царской власти соединить традиционную апелляцию к Божьему промыслу с рациональными объяснениями механизмов функционирования главы государства. В крайнем случае, как это делал профессор В. Н. Латкин, дело ограничивалось описанием исторических казусов, связанных с попытками придать неограниченной самодержавной власти форму легально действующего верховного института управления при признании невозможным закрепить сложившиеся бюрократические практики в юридических нормах¹⁵. Несмотря на тщательно очерченные законодателем полномочия министров, их положение оставалось своего рода компромиссом между их юридическим статусом, декларируемым в «Учреждении министерств», и реальной практикой личной зависимости от монарха. Пользуясь правом личных всеподданнейших докладов, подчеркивал Н. М. Коркунов, «министры есте-

¹⁴ Цит. по: *Твардовская В. А. Идеология пореформенного самодержавия...* С. 227.

¹⁵ *Латкин В. Н. Указ. соч.* С. 238–240.

ственно становятся ближайшими советниками монарха по делам вверенной им части управления и сами непосредственно получают от верховной власти указания», не исключая частных административных вопросов¹⁶.

Вместе с тем существовало понятное опасение, что постоянное правительственное руководство самим монархом будет иметь существенные неудобства и станет противоречить призванию самодержавной власти, с ее декларируемой непогрешимостью. Юрист В. В. Ивановский считал, что «таким путем монарх вовлекается в обсуждение вопросов текущего управления, а вместе с тем как бы уравнивается по своей деятельности с подчиненными ему должностными лицами». Монарх, по его мнению, должен оставаться выше отдельных мнений и партий, ему принадлежит высшее право верховной санкции. Кроме того, председательство в любом учреждении налагает на царя юридическую обязанность в нем присутствовать, что противоречит самодержавному принципу определения обязанностей абсолютного монарха, которые «могут покоиться лишь на нравственных или религиозных началах»¹⁷. Императора, являвшегося верховным архитектором реформ, необходимо было вывести из поля ответственности за неизбежные издержки политического курса. Примечательно, что Эмиль Оливье (1825–1913) идеолог и практик «либеральной империи»¹⁸ Наполеона III, возглавивший в 1869 г. кабинет министров Франции, считал, что в условиях, когда общественное мнение играет важную роль в политике, «искусство управления государством состоит в переходе время от времени от одних личностей к другим»¹⁹. В этой комбинации будут судить не государя, а министров. Очевидно, эта идея была знакома и российским монархам.

¹⁶ Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 365.

¹⁷ Ивановский В. В. Указ. соч. С. 209–210.

¹⁸ Автор многотомного труда «Либеральная империя» (Париж, 1899–1912).

¹⁹ Цит. по: Иванова М. А. «Либеральная империя» как эксперимент. К вопросу об эволюции французского либерализма в 1860-е гг. // Свободная мысль. 2007. № 5. С. 191.

Таким образом, концентрация власти в руках самого монарха могла не только усиливать его авторитет, но в условиях пробуждения общественного мнения связывать достижения и просчеты в политическом курсе с именем царя. Дистанция в восприятии императора и его правительства не могла быть бесконечной, и в итоге связь между ними становилась очевидной, а император оказывался ответственным не только за свои личные действия, но и за решения министров, которые, в свою очередь, стремились прикрыться монаршим одобрением своих действий. Одним из таких каналов получения высочайшей санкции был Комитет министров, в который с самого начала его существования, свидетельствовал Н. С. Мордвинов, министры принимались вносить «на утверждение все дела, ибо каждое их действие, будучи разрешено общим сословием прочих министров и утверждено Высочайшей властью, до них лично коснуться не может»²⁰. Д. П. Трощинский даже предлагал установить ответственность министров не только за их собственные распоряжения, но и за испрошенные у монарха разрешения. Но это не могло быть принято, так как царское решение теряло бы смысл. Это порождало ситуацию когда, вынужден был констатировать уже юрист рубежа XIX–XX в. Н. М. Коркунов, «привлечение министров к ответственности исходит только от самого монарха, надо думать, что лишь при совершенно исключительных условиях возможно возбуждение ответственности министра монархом за распоряжение, им самим утвержденное»²¹. Оставалась лишь угроза утраты монаршего доверия, что не могло быть описано в юридических категориях.

Министры, получившие во многом бесконтрольную личную власть, создали ситуацию, угрожавшую главе государства. Об этом с начала XIX в. не уставали напоминать критики министерской реформы, заявляя, что «министерские формы дышат некотором духом якобизма, старающегося везде растлевать единство власти, чтимое всеми благомыс-

²⁰ Чтения Общества истории и древностей российских. 1864. Т. III. Смесь. С. 155.

²¹ Коркунов Н. М. Указ соч. С. 366.

лящими людьми»²². «От утра до глубокой ночи кабинет его будут облежать министры, все, работая без общего плана и идя в разные стороны, — писал М. М. Сперанский, — они будут ему представлять вместо дел частные подробности, развлекут, рассыпят его внимание и, исчисляя дела количеством бумаг, может быть, захотят уверить его, что судьба царства Российского зависит от передачи дел из одних рук в другие, потщатся уверить его, что не они делают все наилучшим образом, но и что делать сего иначе невозможно...»²³ В числе главных российских недостатков М. А. Корф называл «отсутствие всякого единообразного направления или общего единства в мерах и начинаниях Правительства, — может статься и того, что нет первого министра или кабинета министров»²⁴. Оценивая эффективность министерской системы в целом, III Отделение СЕИВК в 1841 г. вынуждено было констатировать, что в обществе «замечают нерасположение одного министра к другому! Нет общей связи, всякое [министерство] действует только в своих собственных видах, не внимая, что действия одного имеют неизбежное последствие и влияние на другое»²⁵. О «самовластии министров» и их безответственности и даже деспотизме доносил в 1846 г. такой благонамеренный наблюдатель, каким был, несомненно, Ф. В. Булгарин²⁶. Монаршее одобрение, полученное одним из министров, могло быть и оспорено, и подтверждено императорским согласием, когда, как не без некоторого цинизма заявлял министр финансов конца XIX в. И. А. Вышнеградский, более позднее «счастье» царского утверждения министерского доклада поглощает «более ран-

²² Всеподданнейшая записка министра юстиции Д. П. Троцинского... С. 76.

²³ *Сперанский М. М. Размышления о государственном устройстве империи* // Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. С. 253.

²⁴ Цит. по: *Долгих Е. В. Указ. соч.* С. 181.

²⁵ Нравственно-политический отчет за 1841 год // «Россия под надзором»: отчеты III отделения 1827–1869. Сб. документов. М., 2006. С. 268.

²⁶ [Булгарин Ф. В.] Несколько правд, предлагаемых на благорассуждение // Видок Фиглярин. Письма и агентурные записки Ф. В. Булгарина в III отделение. М., 1998. С. 484–485.

нее счастье» другого министра²⁷. Подозревали министров и в нечестности, в том, что они обманывают государя. Так, в царствование Александра II ходили слухи, что министр внутренних дел П. А. Валуев подделывает царские повеления. «Действительно, — не исключал М. П. Веселовский, — при единоличном докладе государю, когда дело решается с глаза на глаз, от министра зависит объявить высочайшее повеление по такому вопросу, о котором он вовсе не докладывал, или же видоизменить в своих личных интересах смысл повеления, в самом деле состоявшегося. Конечно, по особо крупным вопросам, на которые обращено исключительное внимание государя, такой образ действий почти невозможен. Но есть много предметов второстепенной важности, которые не останавливают на себе внимания императора, а между тем представляют существенный интерес для администраций или частных лиц. По таким предметам недобросовестный министр без особого для себя риска может сообщить мнимую высочайшую волю или придать ей оттенок, о котором при докладе не было и речи»²⁸. Поэтому, считал М. П. Веселовский, было бы разумнее, чтобы доклад министра происходил в присутствии «особого, облеченного высочайшим доверием лица», которое бы предварительно знакомилось с содержанием доклада и фиксировало императорские резолюции. Казалось бы, такое предложение позволяло обойтись без премьер-министра, но выглядело уж чересчур архаичным и возвращало к памятным временам «временщика» гр. А. А. Аракчеева.

Хотя уже манифест 8 сентября 1802 г. указывал на объединение министров в Комитете министров, это нормативное положение так и не получило реального воплощения²⁹. Даже когда на заседаниях комитета председательствовал император, и тогда, по словам П. В. Завадовского, министры делали непосредственные доклады, о которых

²⁷ Ковалевский В. И. Указ. соч. С. 41.

²⁸ Записки сенатора М. П. Веселовского. Л. 543.

²⁹ Ерошкин Н. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981. С. 96–97.

Комитет и не ведал³⁰. Но как только государь перестал присутствовать в комитете, министры не захотели более собираться вместе. И позднее они манкировали заседаниями комитета, направляя туда своих заместителей. О «неприличном расколе» среди министров, дискредитирующем власть, писала в 1806 г. императрица Мария Федоровна своему венценосному сыну³¹. Один из «молодых друзей» Александра I, гр. В. П. Кочубей, став во главе МВД, хотя и признавал, что без разногласий между министрами обойтись нельзя, утверждал, что нужно «правительство», а после принятия решения в Комитете министров его членам следует действовать «совокупно» и не обнаруживать разногласий ни в Сенате, ни перед публикой³². Хотя идея была нормативно закреплена в «Общем наказе министерствам» 1811 г. (ст. 241): «Поелику все министерства составляют единое управление, то ни одно из них не может отделяться от других ни в видах управления, ни в общей его цели. Разделение разных частей управления по министерствам не есть разделение самого управления, которое по существу своему всегда должно быть едино». А. А. Аракчеев, сделавшись докладчиком императору по делам всех высших государственных учреждений, предлагал ввести в Комитете министров должность президента, который бы имел «старшинство» над министрами, чтобы только он имел право назначать заседания комитета, ставить вопросы на обсуждение, объявлять министрам именные повеления императора. При равенстве голосов, считал А. А. Аракчеев, голос президента должен иметь перевес. В аракчеевском проекте предусматривалось, что то дело, которое получило большинство голосов и с этим согласен министр, внесший представление, решается в самом комитете. И только в противном случае дело обязано быть доложено императору. Предлагалось усилить и надзорную функцию Комитета

³⁰ Архив кн. Воронцова. М., 1877. Кн. 12. С. 272.

³¹ Письма императрицы Марии Федоровны к императору Александру I // Русский архив. 1911. № 1. С. 149.

³² Записка графа В. П. Кочубея об учреждении Министерств [28 марта 1806 г.] // Сборник РИО. СПб., 1894. Т. 90. С. 206–208.

министров³³. Однако и на этот раз ничего не было сделано, а неформальный статус А. А. Аракчеева, очевидно, устраивал императора больше³⁴.

Николай I попытался установить в отношениях с министрами твердый порядок, который он любил во всем, но при этом признавал, что сам часто нарушал его, вынужденный считаться с давлением своего окружения³⁵. Впрочем, в нарушении установленного порядка были заинтересованы не только министры, предпочитавшие решать дела непосредственно с монархом, но и сам монарх, видевший в такой практике подтверждение своей значимости и демонстрировавший стремление к «ручному» управлению своими подданными даже в мелочах. Рескриптом 30 сентября 1826 г. министрам было предписано представлять в Комитет министров ежегодные отчеты, на основе которых комитетская канцелярия должна была составить сводный отчет для императора. Но высочайшее повеление так и не было выполнено. В 1831 г., после истории с Ф. Ф. Гежелинским, по инициативе председателя Комитета министров В. П. Кочубея к процедуре рассмотрения министерских отчетов попытались вернуться, но также безуспешно. В 1843 и 1851 гг. император напоминал министрам, что по делам, касающимся нескольких ведомств, министры обязаны действовать сообща, и предписал придерживаться такого правила не только при внесении дел в Комитет министров, но и во всеподданнейших докладах. Впрочем, несмотря на настойчивость и желание повысить эффективность работы министров, Николай I допускал для себя, в качестве исключения, которое быстро могло обратиться в правило, возможность требовать от министров представлять дела ему лично, в обход Коми-

³³ [Аракчеев А. А.] О Министерском Комитете // Сборник РИО. СПб., 1894. Т. 90. С. 125.

³⁴ Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.; Л., 1957. С. 138–139.

³⁵ Корф М. А. Записки. С. 223.



тета министров³⁶. Известны также нереализованные проекты определения порядка всеподданнейших докладов министров императору через Первый департамент Сена-та и генерал-прокурора³⁷. В 1829 г. Николай I попытался регламентировать всеподданнейшие доклады, дав министру внутренних дел инструкцию о том, какие дела должны представляться государю, а какие вноситься в комитет (ПСЗ-II. № 2857). Но если бы эта инструкция исполнялась, количество дел, представляемых лично императору, увеличилось, а не уменьшилось. Николай I сетовал на то, как сильно достается его глазам, какая «пропасть дел» и в Совете, и в комитете, и в разных временных комитетах, и поступающих непосредственно от самих министров. «Последние слишком стали мучить меня непосредственными докладами», — жаловался он на систему, автором которой был сам.

Петр Великий создал идеал царя-реформатора, от которого ожидали преобразований и с именем которого, как правило, связывали важнейшие государственные акты. «Создание министерств, положившее конец коллегиальности в деятельности высших должностных лиц, — подчеркивает А. Рибер, — при отсутствии системы единого кабинета министров, предоставило каждому из министров колоссальную автономию. Он становится как бы самодержцем в своей сфере, окруженным множеством верных сторонников, профессионально подготовленных и преданных своему департаменту. Потенциально каждый министр является главой своей собственной “партии”, или группировки»³⁸. Со второй половины XIX в. реформаторский курс уже в большей степени олицетворяет не столько сам император, сколько тот или иной министр. Это не могло не сказаться на публичном имидже монарха, который мог ревниво от-

³⁶ Отношение департамента общих дел МВД в Хозяйственный департамент МВД от 26 января 1851 г. о соблюдении порядка всеподданнейших докладов министров и главноуправляющих // Министерская система в Российской империи. С. 83.

³⁷ Шилов Д. Н. Феномен всеподданнейшего доклада... С. 61.

³⁸ Рибер А. Указ. соч. С. 45.

носиться к росту популярности своих агентов, превращавшихся в самостоятельные политические фигуры.

В царствование Александра II постепенно меняется политическая культура российского общества, в правительственных кругах появляются группировки во главе с лидерами (обычно министрами), которые создают свою структуру политического действия. Это уже не только традиционные клановые или клиенталистские отношения, в политическую сферу включаются общественные лидеры и организации, журналы и газеты. Между тем в узком кругу правящей элиты продолжал царить произвол: сменяющие друг друга коалиции, интриги, личная месть. Борьба главным образом велась за влияние на императора, была направлена на то, чтобы привлечь его на свою сторону и обезопасить себя от конкуренции соперников. Домодерные и современные практики властвования сосуществовали, порождая симбиозные формы и методы борьбы за власть. Как отметил Й. Баберовски, институциональная и законодательная власть централизованного государства разбивались о культуру персонализированной власти, а современные идеи адаптировались к домодерным условиям «присутственного» общества³⁹. Для высших сановников было чрезвычайно важно сохранять и поддерживать личную связь с монархом, постоянно демонстрируя свое присутствие, как заметил председатель Государственного совета вел. кн. Михаил Николаевич по поводу своих встреч с императором: «Чтобы Государь не терял привычки меня видеть»⁴⁰.

В среде министров, да и у самого императора сохранялось недоверие к высшим коллегиальным учреждениям, институциональное начало нередко замещалось личным («ручным») управлением. Особенно остро это стало ощущаться во второй половине правления Александра II, после поворота в сторону частичного отказа от реформаторского курса, когда в правительственных кругах еще оставались

³⁹ Баберовски Й. Указ. соч. С. 74–75.

⁴⁰ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 137. Запись 31 окт. 1883 г.

сторонники реформ и одновременно усиливали свои позиции их противники. Внутриправительственные противоречия не добавили авторитета высшим государственным учреждениям. Это фиксировали современники, отмечая, что, «несмотря на любовь к государю, внутри России относятся к правительству с нескрываемым презрением и недоверием. Смешно сказать, что даже те учреждения, которые в прошедшем царствовании пользовались известною самостоятельностью, как то Сенат, Государственный совет и Комитет министров, даже эти учреждения кажутся некоторым министрам и государю слишком либеральными, и их стараются миновать во избежания разногласия. Первый департамент Сената нарочно наполнили людьми, совершенно послушными всякому влиянию, а дела, подлежащие ведению Государственного совета и Комитета министров, постоянно начинают передавать на обсуждение отдельных комиссий, составленных из лиц одномыслящих»⁴¹.

Курс на укрепление самодержавия не способствовал и установлению институционального единства министров. Не случайно само слово «правительство» вызывало у Александра III раздражение. Когда в ответ на телеграмму, подготовленную российским МИД по случаю смерти племянника бельгийского короля принца Болдуина, было упомянуто «и императорским правительством», Александр III вычеркнул это, раздраженно заметив: «Разве у нас конституционное правление?» В. Н. Ламздорф по этому поводу оставил комментарий: «Таким образом, его самодержавные взгляды не допускают ни соболезнования со стороны правительства, ни даже самого существования последнего. “Государство — это я!” — и это накануне XX века!»⁴² Не изменилась ситуация и с правлением Николая II, который даже в 1905 г. с явным раздражением объяснял министру внутренних дел А. Г. Булыгину, вознамерившемуся подать в отставку, что в России не республика и министры не могут уходить со своих постов, а

⁴¹ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 257. Запись 31 дек. 1870 г.

⁴² Ламздорф В. Н. Дневник. 1891–1892. С. 8. Запись 17 янв. 1891 г.

увольняются царем, когда он найдет это нужным. Вслед за этим через вел. кн. Елизавету Федоровну А. Г. Булыгину передали, что тот капризничает⁴³.

Главная причина несогласованности в действиях ведомств крылась в самой природе самодержавной власти. Даже наиболее влиятельные юристы вынуждены были признать, что нельзя ограничить право монарха советовать с отдельным министром либо действовать через Комитет министров. «Это привело бы вообще к отчуждению монарха от дел управления, лишило бы его возможности непосредственного, живого воздействия на управление государством»⁴⁴. Независимые один от другого и ответственные только перед монархом, министры соперничали друг с другом, защищая свои личные и ведомственные интересы. Недаром один высокопоставленный сановник назвал такую межведомственную усобицу российской администрации *Magna Charta libertatum* (Великая хартия вольностей)⁴⁵. Н. А. Милютин, вспоминал Н. Х. Бунге, в шутку называл препирательства в высших административных учреждений «нашею конституцией»⁴⁶. «Конституция», по меткому определению, которое приписывали уже П. А. Валугеву, «заключалась в разногласиях министров» и было бы опасным для самодержавия, если бы «эти разногласия получали согласование не в лице монарха, а в лице которого-либо из них, или даже учреждения, составленного из одних министров»⁴⁷. Известно другое

⁴³ Письмо Николая II А. Г. Булыгину 22 мая 1905 г. // Российский архив. История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX в. М., 1994. Т. I. С. 188; Ганелин Р. III. Российское самодержавие в 1905 году. С. 140.

⁴⁴ Коркунов Н. М. Русское государственное право. С. 366.

⁴⁵ Кони А. Ф. На жизненном пути. Ч. 5. Л., 1929. С. 257.

⁴⁶ Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге. С. 81. Об этом же писал в своих мемуарах В. И. Гурко, заявляя даже, что напрасно российский государственный строй именовали самодержавным, так как разногласия министров смягчали единоличное начало правления страной, и это, как он слышал не раз, определяли как «русскую конституцию». — Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого. С. 45.

⁴⁷ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 198.

подробное рассуждение П. А. Валуева на этот счет: «Самодержавная власть, со своей стороны, находит в разладе между министрами некоторое обеспечение своей всецелости и неприкосновенности. Она чувствует себя как будто самодержавнее при исполнителях, между собой несогласных, чем при исполнителях единомышленных. В единомыслии заключается самостоятельная сила, а всякая самостоятельная сила предполагается не иначе как возможною, как ущерб силе самодержавной»⁴⁸. П. А. Валуев утверждал, что времена «чистого цезаризма» миновали, да они и невозможны при наследственной монархии — для цезаризма нужен Цезарь, а на это в России рассчитывать не приходилось. Саму идею цезаризма П. А. Валуев объявлял несостоятельной и горько сожалел о том, что ей в угоду приносится действительность⁴⁹. В. Н. Ламздорф также вынужден был констатировать: «У нас есть ведомства, но нет правительства»⁵⁰.

Насколько распространен был такой взгляд, может служить и мнение В. К. Плеве, который утверждал уже в начале XX в., что «черта недоверия к министрам и издание важных актов без посредничества обща всем государям, начиная с Александра I. Эта черта находится в связи с основным принципом самодержавия»⁵¹. Самодержцы по наружности выслушивают своих министров, наружно соглашались с ними, но почти всегда люди со стороны находят легкий доступ в их сердца или вселяют государям недоверие к своим министрам, представляя их покусителями на самодержавные права. Отсюда двойственность действий. Даже такой сильный характер, какой был у императора Александра III, не был чужд сему образу действий»⁵².

⁴⁸ Дневник П. А. Валуева... Т. 2. С. 439.

⁴⁹ Там же. С. 440.

⁵⁰ Ламздорф В. Н. Дневник. 1886–1890. С. 151. Запись 13 февр. 1889 г.

⁵¹ В. К. Плеве выразился так, уточнил А. Н. Куропаткин: «Уступают внешним образом министрам, а на стороне ищут союзников в защиту самодержавия».

⁵² Дневник А. Н. Куропаткина. С. 45–46.

Неограниченная законом власть самодержца в реальности подвергалась воздействию разного рода влиятельных персон. Точнее сказать, абсолютная власть на поверку оказывалась ограничена не только физической неспособностью монарха охватить все сферы государственного управления, но и невозможностью обойтись без бюрократического аппарата. Попытки вырваться из этой зависимости пробуждали у монарха чувства ревнивого внимания к своим наиболее деятельным соратникам, стремление освободиться от бюрократических пут и найти альтернативу среди добровольных советников вне круга высших чиновников. Это был постоянный поиск компромисса между, с одной стороны, «личными агентами» и доверенными лицами царя, с другой — государственными учреждениями и их официальными руководителями. Опору искали не столько в государственных институтах и правовых гарантиях, сколько в неформальной близости и доверии монарха.

Назначение министров являлось прерогативой императора, но в действительности монаршее право могли нередко использовать в своих целях окружавшие его влиятельные сановники или члены царской семьи. «Наши цари не пользовались свободой в выборе своих министров, — со знанием дела свидетельствовал А. Н. Куломзин. — В начале царствования Александра II, после некоторых случайных назначений, министры были избираемы по совету вел. кн. Константина Николаевича: Рейтерн, Головнин. Позднее гр. Петру Андреевичу Шувалову, пользовавшемуся полным доверием государя, нужны были люди не только одинаковых с ним убеждений, но и одной с ним среды, готовые вполне ему подчиниться. Такими являлись: гр. Пален, Тимашев, гр. Бобринский, Валуев в роли министра государственных имуществ. Гр. Лорис-Меликов успел сменить лиц, которых он застал в министерских креслах, и составить ядро однородного кабинета, в лице Абазы, гр. Милютина и Каханова⁵³. Гр. Д. А. Толстой посадил в Министерство народного просвещения свою креатуру Деля-

⁵³ М. С. Каханов — товарищ министра внутренних дел, председатель известной комиссии по подготовке реформы местного управления.

нова и выдвинул своих клевретов Дурново и Плеве. В царствование Александра III вел. кн. Сергей Александрович сначала провел действительно даровитого человека Муравьева⁵⁴, но за то впоследствии наградил страну такими министрами, как Боголепов, Сипягин, Булыгин. В той же роли старался конкурировать с великим князем Витте, посадивший в министры земледелия с помощью Воронцова-Дашкова своего товарища по министерству финансов Ермолова и кн. Хилкова и, наконец, Иващенко⁵⁵, немного не дошедшего до поста государственного контролера. В последнее царствование некоторые посты выпрашивались задолго вперед; так, при жизни Филиппова⁵⁶ его место было выпрошено Ванновским генералу Лобко⁵⁷.

Император в этой игре амбиций и влияний старался сохранить свою независимость и найти превентивные меры защиты самодержавной власти. Сложность его положения заключалась в том, что он не мог не доверять своим министрам, но не мог быть и слишком доверчивым. Российские самодержцы приняли за правило скрывать свои политические пристрастия, не проявляли явных предпочтений, и, если попадали под чье-либо влияние, стремились найти ему противовес или избавиться от опеки. Взаимоотношения министров и монарха можно назвать стержнем всей системы центрального управления империи: министр был для императора не только доверенным лицом, но и основным докладчиком, главным поставщиком сведений о состоянии той или иной сферы государственной или общественной жизни, и министры всегда оберегали эту информационную монополию. Это открывало самые широкие возможности для манипулирования «высочайшей волей», отыскания каналов влияния и способов принятия решений.

⁵⁴ Гр. М. Н. Муравьев — министр иностранных дел в 1897–1900 гг.

⁵⁵ А. П. Иващенко — и. о. государственного контролера в 1899–1900 гг., член Комитета финансов.

⁵⁶ Главы Государственного контроля: Т. И. Филиппов в 1889–1899 гг. и П. Л. Лобко в 1899–1905 гг.

⁵⁷ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 199. Л. 7–8.

Проблема правительства была связана с еще одной стороной функционирования верховной власти, трудно определяемой в законе. В период антинаполеоновских кампаний 1805–1807 гг. и во время войны 1812 г. Комитет министров был наделен властью решать многие дела окончательно, хотя при этом было установлено, что его постановления исполняются не от «имени комитета», как проектировалось первоначально, а «именем его императорского величества»⁵⁸. В проекте реформы Правительствующего сената, рассматривавшемся секретным «Комитетом 6 декабря 1826 г.», этот вопрос затрагивался специально и его, очевидно, пытались урегулировать законодательно: «Когда на время чрезвычайного, продолжительного отсутствия государя императора из столицы учреждается временная верховная комиссия, то статс-секретарь, управляющий письмоводством Правительствующего сената, с разрешения председателя вносит в оную все следующие на высочайшее усмотрение дела, журналы, записки и мемории для препровождения оных к его императорскому величеству на основании наказа, который в таких случаях дается сей комиссии и, при самом ее учреждении, сообщается Государственному совету, Правительствующему и Судебному сенатам»⁵⁹. Однако какого-либо правового документа о «Верховной комиссии» так и не появилось.

Профессор В. В. Ивановский специально подчеркивал, что само возникновение Комитета министров и его правовая институционализация неразрывно связаны с понятием верховной власти. «Даваемые комитету ввиду этих отлучек инструкции носили первоначально временный характер, — подчеркивал он, — но затем, и по возвращении государя, нередко оставались в прежней силе. Таким образом, то, что было вызвано экстраординарными обстоятельствами, признавалось целесообразным и для обычных условий государственной жизни. В этом нельзя не видеть

⁵⁸ Ермолов А. С. Комитет министров в царствование императора Александра I. СПб., 1891. С. 10.

⁵⁹ Проект Учреждения Правительствующего Сената // Сборник РИО. СПб., 1894. Т. 90. С. 132.

отсутствия у рассматриваемого установления какой-либо теоретической подкладки и развития его под влиянием текущих жизненных интересов»⁶⁰. Таким образом, Комитет министров возник как орган, призванный заместить власть монарха, полномочия которого принципиально не могли быть очерчены законом. Это наложило неизгладимый отпечаток на всю последующую историю Комитета министров, хотя функцию замещения монарха он утратил довольно быстро.

Теперь Комитет министров уже в силу своей законодательной определенности и многочисленности членов не мог выполнять такую задачу, потому что это создало бы прецедент установления официального правительства. Публичное поручение Комитету министров замещать императора неизбежно вошло бы в противоречие с самой сущностью самодержавной власти. Об утрате этой функции Комитетом министров можно судить уже по тому, что во время отсутствия Николая I, а затем и Александра II в столице комитету не передавалось высшее управление, как это бывало в начале XIX в. В 1828 г. Николай I, отправившись на войну с Турцией, учредил секретную временную верховную комиссию, действовавшую от имени, но не вместо государя. В ее состав вошли: председатель Государственного совета и Комитета министров гр. В. П. Кочубей, гр. П. А. Толстой и кн. А. Н. Голицын. Порядок управления на время отсутствия монарха был определен секретным наказом членам комиссии. Особо определялся порядок военного управления, которое было сосредоточено в руках военного министра гр. А. И. Чернышева, а гр. П. А. Толстой был назначен главнокомандующим в столице. Кроме того, очевидно, извлекая урок из событий междоусобицы 1825 г., Николай I предусмотрел и способ передачи власти своему сыну. Секретным указом членам комиссии было дано распоряжение, что на случай внезапной смерти императора «облекается саном и властью правителя государ-

⁶⁰ *Ивановский В. В.* Государственное право // Известия и ученые записки Казанского университета. 1895. № 5; 1897. № 11. § 45. Возникновение Комитета министров и его история.

ства» с регентскими полномочиями вел. кн. Михаил Павлович. В случае же и его отсутствия в Петербурге или до его прибытия в столицу комиссия была обязана от имени наследника издать манифест, «сделав все надлежащие распоряжения для приведения к вторичной ему присяге», а также ведать всеми делами управления и издавать указы уже от имени нового царя⁶¹. Таким образом, ни Комитет министров, ни какое-либо другое постоянно действующее высшее учреждение чрезвычайных полномочий не получали. И тем не менее III Отделение СЕИВК поспешило сообщить императору, что в его отсутствие усилился «деспотизм» министров⁶².

В 1842 и 1843 гг., во время поездки по югу и западу России, и в 1845–1846 гг., уезжая за границу, Николай I повелел все дела, требующие высочайшего утверждения, представлять через I Отделение СЕИВК наследнику престола, достигшему к тому времени совершеннолетия. «Всем главным начальствам, — записал 23 августа 1843 г. в своем дневнике член Государственного совета М. А. Корф, — сообщена от главноуправляющего I Отделением А. С. Танеева циркулярно высочайшая воля, чтобы в отсутствие государя “во всех непредвидимых случаях испрашивать разрешение государя-наследника”. При этом с особенным доверием к кн. А. И. Чернышеву Николаем I с некоторой нарочитостью продекларировано: “В случае если я не возвращусь, вот (указывая на наследника) ваш командир”»⁶³. Наследнику должны были представляться на утверждение дела Комитета министров и Государственного совета, но об этом не было объявлено ни публично, ни высшим государственным учреждениям, а решения продолжали приниматься, как и раньше, именем государя, что было лишь «тайной комедии», как заметил М. А. Корф⁶⁴. III Отделение СЕИВК верноподданнически отметило в своем ежегодном

⁶¹ Шильдер Н. К. Император Николай I, его жизнь и царствование. Кн. 2. М., 1996. С. 117.

⁶² Краткий обзор общественного мнения в 1828 году. С. 34.

⁶³ Корф М. А. Дневник. С. 273.

⁶⁴ Корф М. А. Записки. С. 350, 487–490.

рапорте императору, что это редкий в истории пример доверия императора своему сыну. При этом, оценивая успехи цесаревича, глава жандармского ведомства писал: «Разрешая доклады министров, это был не опытный правитель, но в полном смысле наследник великого государя. Везде следуя правилам управления своего родителя, он ни разу не вышел из пределов, ему указанных августейшим родителем, и всем казалось, что государь император как бы находился в России и во время своего отсутствия»⁶⁵. Впервые об этой практике стало широко известно только потому, что, вернувшись в Россию, Николай I издал специальный рескрипт, в котором воздал благодарность и похвалу своему сыну за действия на государственном поприще. Фактически это означало признание факта временной передачи самодержавной власти другому лицу, что не было предусмотрено российским законодательством.

Ситуация повторилась в 1849 г., но на этот раз столицу на длительное время покинул не только император, но и наследник. Тогда вернулись к опыту 1828 г. и создали секретную комиссию в составе министра императорского двора П. М. Волконского, председателя Государственного совета и Комитета министров А. И. Чернышева и председателя Департамента законов Государственного совета Д. Н. Блудова. Очевидно, членство в комиссии зависело не столько от официального положения этих лиц, сколько от степени личного доверия к ним монарха. Делопроизводство комиссии поручили государственному секретарю Н. И. Бахтину. Бумаги от всех высших учреждений и центральных ведомств подавались через I Отделение СЕИВК в секретную комиссию, но на имя императора (хотя все знали, что его нет в Петербурге). Игра в секретность приобретала комический характер, когда государственный секретарь Н. И. Бахтин из Государственного совета посылал бумаги в I Отделение, а оттуда уже получал их как делопроизводитель комиссии. Сам же Н. И. Бахтин, по воспоминаниям М. А. Корфа, такой порядок реше-

⁶⁵ Нравственно-политический отчет за 1845 год // «Россия под надзором»: отчеты III отделения. С. 375.

ния дел считал вполне удачным, достойным применения и в обычных обстоятельствах для того, чтобы «облегчить труд императора, без всякого вреда делу, по крайней мере, наполовину, отсечением излишних бумаг, ведомостей и проч.»⁶⁶. В 1850 г. во время очередного отъезда Николая I и наследника из Петербурга комиссия возобновила свою работу в том же составе.

Летом 1857 г. Александр II впервые надолго покинул столицу, а так как формально наследником (до совершеннолетия цесаревича Николая Александровича) считался вел. кн. Константин Николаевич, то ему и было поручено председательствовать в Особой секретной комиссии (*La commission de régence*). В ее состав, помимо великого князя вошли председатель Государственного совета и Комитета министров кн. А. Ф. Орлов, председатель Департамента законов Д. Н. Блудов⁶⁷. Большинство пакетов на имя императора должны были распечатываться в этой комиссии, и только небольшая их часть переправлялась государю. Кроме того, как информировал кн. А. И. Барятинского А. В. Головнин, «государь питает большую дружбу к своему брату и расширяет круг его административной деятельности»⁶⁸. В состав очередного «тайного временного правительства» («негласный высший совет») в 1861 г. вошли: вел. кн. Михаил Николаевич, П. А. Валуев, Е. В. Путятин, К. В. Чевкин, Д. А. Милютин, П. А. Шувалов⁶⁹. Д. А. Милютин вспоминал, что вел. кн. Михаилу Николаевичу (ввиду отсутствия старших вел. кн. Константина и Николая Николаевичей) было поручено собирать у себя совещания, на которые приглашались П. А. Валуев, Д. А. Милютин, П. А. Шувалов, петербургский военный

⁶⁶ Корф М. А. Записки. С. 490.

⁶⁷ Зиссерман А. Л. Фельдмаршал князь А. И. Барятинский. Приложение: письма В. П. Буткова к князю А. И. Барятинскому. 12 июня 1857 г. // Русский архив. 1889. № 3. С. 476.

⁶⁸ Письма А. В. Головнина к князю А. И. Барятинскому. 13 (25) авг. 1857 г. // Русский архив. 1889. № 1. С. 137.

⁶⁹ Долгоруков П. В. Петербургские очерки. М., 1930. С. 194; Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 106, 319.

генерал-губернатор П. Н. Игнатьев, а в случае надобности — начальник штаба Гвардейского корпуса генерал-адъютант Э. Т. Баранов и другие главные начальствующие лица, «смотря по роду дел, подлежащих обсуждению». А. И. Дельви́г сообщил, что в состав секретной комиссии вошел и принц Петр Ольденбургский⁷⁰. «Совещание это должно было принимать общие меры, которые могли оказаться нужными в каких-либо чрезвычайных случаях для прекращения или предупреждения беспорядков и беспокойств»⁷¹. Заседания проходили в Зимнем дворце, где проживал тогда вел. кн. Михаил Николаевич, имели негласный характер, «не было ни протоколов, ни других формальностей». Часто после совещания великий князь приглашал членов комиссии в свои покои, и там «за чашкой чая и сигарой продолжалась непринужденная беседа»⁷². Совещания, как пояснял в комментариях к своему дневнику П. А. Валуев, касались дел политического свойства, и их результаты начальник III Отделения сообщал для руководства жандармам. «Впоследствии таким советам предоставлялось право решать известные дела высочайшим именем, и о совещаниях представлялись государю председательствовавшим в нем великим князем и заведовавшим его делопроизводством государственным секретарем особые мемории»⁷³. В августе собирались редко, но с сентября, когда начались занятия в высших учебных заведениях и ситуация осложнилась студенческими беспорядками, заседания стали более частыми⁷⁴. В секретный комитет был вызван для дачи объяснений попечитель Петербургского учебного округа Г. И. Филипсон. Одновременно действовал и Комитет министров, где обсуждался вопрос о применении вооруженной силы против студентов. Однако на употребление войск было необходимо испросить

⁷⁰ Дельви́г А. И. Полвека русской жизни. Т. 2. М.; Л., 1930. С. 149–150.

⁷¹ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. С. 154.

⁷² Там же.

⁷³ Дневник П. А. Валуева. Т. I. С. 320.

⁷⁴ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. С. 164–165.

высочайшее повеление, и 4 сентября 1861 г. такой журнал комитета был представлен Александру II, который находился в Ливадии.

В 1864 г. состав секретной комиссии несколько изменился: председателем был назначен вел. кн. Николай Николаевич, а членами — министр императорского двора В. Ф. Адлерберг, главноуправляющий II Отделением СЕИВК В. Н. Панин (только в 1864 г.), военный министр Д. А. Милютин, министр внутренних дел П. А. Валуев и П. П. Гагарин (председатель Комитета министров и Государственного совета)⁷⁵. Положение о секретной комиссии А. В. Головнин продолжал находить комическим: существование ее скрывали даже от министров, хотя о ней было известно всему Петербургу⁷⁶. Министры, не вошедшие в состав комиссии, обязаны были, как и раньше, посылать свои доклады на имя императора через I Отделение СЕИВК, мнимые же царские ответы уже через день приходили из особой комиссии. Важную роль в комиссии играл ее управляющий делами государственный секретарь В. П. Бутков, который «бегал по комнатам Государственного совета и с цинизмом кричал: “Я закатил такое высочайшее повеление!”»⁷⁷. Но такого рода обман более соответствовал абсолютистскому принципу российских монархов, чем открытое поручение высших полномочий Комитету министров. Все члены особой комиссии, кроме вел. кн. Николая Николаевича, назначенного по династическим соображениям председателем, являлись членами Комитета министров, однако многочисленный состав последнего не мог удовлетворить императора ни с точки зрения обеспечения секретности, ни с точки зрения эффективности, а главное, передача власти комитету создала бы нежелательный прецедент.

⁷⁵ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 68. Л. 1; Д. 71. Л. 2. Вел. кн. Константин Николаевич также тогда отправился за границу.

⁷⁶ Письмо А. В. Головина А. П. Николаи. 16 нояб. 1864 г. // РГИА. Ф. 851. Оп. 1. Д. 11. Л. 47.

⁷⁷ Там же.

Поездка Александра II за границу в связи со смертельной болезнью наследника весной 1865 г. снова привела в действие «тайное правительство», которое на этот раз возглавил вел. кн. Константин Николаевич. Впрочем, это назначение было воспринято неоднозначно. Явно был недоволен тем, что не ему отводилась руководящая роль, вел. кн. Николай Николаевич (старший), командующий гвардией и войсками в Петербурге. Он даже заявлял, что в случае беспорядков в столице не сможет действовать единодушно со своим племянником, и вспоминал нерешительность последнего в период наместничества в Варшаве⁷⁸.

В 1867 г. Александр II постарался более точно определить полномочия «секретной комиссии»⁷⁹ в конфиденциальном наказе, которым ей поручалось рассматривать мемории Государственного совета, журналы Комитета министров, Главного комитета об устройстве сельского хозяйства и Кавказского комитета, доклады и рапорты Сената, Синода, министров, главноуправляющих, генерал-губернаторов, губернаторов и других начальств, «не исключая и дела, подлежащие тайне»⁸⁰. Впрочем, степень власти, присвоенная комиссии, не была особенно значительной, как того можно было ожидать. Ей представлялось приводить в исполнение именем императора дела, принятые единогласно или большинством голосов, которые не требовали указов или собственноручного утверждения царем. Исключение составляли чрезвычайные меры, связанные с сохранением «общественного спокойствия».

В 1877 г. в связи с поездкой императора в действующую армию в очередной раз прибегли к уже испытанному средству замены главы государства в столице. А. А. Половцов записал в дневнике: «Уезжая, государь назначает под председательством своего единодушно презираемого брата Константина негласный правительственный комитет из Тимашева, Урусова, Валуева, но какие его предметы ведомства

⁷⁸ Воронин В. Е. Указ. соч. С. 74–75.

⁷⁹ Председателем вновь был назначен вел. кн. Константин Николаевич.

⁸⁰ РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 71. Л. 3.

и пределы власти, это неизвестно самому совету. Все это какая-то крайне опасная и крупная игра в жмурки»⁸¹. Судя по другой записи в дневнике А. А. Половцова, в «тайное правительство» входили также председатель Комитета министров П. Н. Игнатьев и начальник Главного штаба Ф. Л. Гейден. «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 учреждение этого совета довольно любопытно — два министра в нем присутствуют, а остальные призываются, как школьники, для дачи объяснений. Особенно обижен тем, что не попал в этот совет, кн. С. Н. Урусов, председатель Департамента законов, но такого бесхарактерного человека можно безнаказанно бить по щекам. 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»⁸².

Схожим образом разрешалась управленческая коллизия и в следующее царствование. Всякий отъезд императора из столицы приводил неизбежно к некоторому «застою» в делах, вызывая опасения в политических осложнениях⁸³. Особо важные документы все равно отправлялись к императору, что, конечно, требовало дополнительного времени⁸⁴. В то же время, некоторые министры могли сопровождать императора в его поездках. В 1894 г. Александр III серьезно заболел, и наследнику

⁸¹ Из дневника А. А. Половцова... С. 171–172. Запись 10 мая 1877 г.

⁸² Там же. С. 174–175. Запись 12 авг. 1877 г.

⁸³ Ламздорф В. Н. Дневник 1891–1892. С. 393. Запись 2 июня 1892 г.

⁸⁴ Позднее, вспоминал дворцовый комендант В. Н. Воейков, когда Николай II бывал в Крыму, туда приезжали некоторые министры для непосредственного доклада. — Воейков В. Н. С царем и без царя: воспоминания последнего дворцового коменданта. Минск, 2002. С. 57.

пришлось его заменить. Но он, по мнению современников, действовал нерешительно, бумаги от него возвращались с резолюциями: «По высочайшему повелению утверждается», или «Велено отложить до выздоровления государя императора»⁸⁵. Когда стало ясно, что состояние здоровья императора становится чрезвычайно опасным, наследник вынужден был взять на себя вскрытие почты на императорское имя, но и тогда важные бумаги пересылали из Петербурга в Крым. Там Александр III налагал резолюции или просто ставил свою подпись только на главных документах. «В пакетах с бумагами, возвращаемыми государем, — отмечал В. Н. Ламздорф, — содержатся большей частью такие документы, на которых не видно больше твердых помет красным карандашом, а лишь скромные пометы синим карандашом»⁸⁶. Очевидно, эти последние делались кем-то из непосредственного окружения Александра III. Со слов будущего финляндского генерал-губернатора Н. И. Бобрикова, рассматривался вариант издания манифеста о временной передаче власти наследнику с назначением его регентом⁸⁷. Якобы цесаревич сам просил об этом отца, но тот «не хотел». По другой версии, представленной в воспоминаниях царского врача Н. А. Вельяминова, Александр III по настоянию императрицы Марии Федоровны согласился передать дела сыну, оставив за собой военные и внешнеполитические вопросы⁸⁸. Одновременно обсуждался проект создания при наследнике «совета четырех» с совещательными функциями⁸⁹.

Казалось бы, что отсутствие монарха могло дать толчок к приспособлению постоянно действующих высших

⁸⁵ Ламздорф В. Н. Дневник. 1894–1896. С. 26. Запись 19 янв. 1894 г.

⁸⁶ Там же. С. 73. Запись 14 окт. 1894 г.

⁸⁷ Богданович А. В. Указ. соч. С. 195. Запись 4 окт. 1894 г.

⁸⁸ Вельяминов Н. А. Воспоминания об Александре III // Российский архив. История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX в. Т. V. М., 1994. С. 298.

⁸⁹ См. также.: Лукоянов И. В. Проекты изменения государственного строя в России. С. 45.

учреждений к управлению страной, которая нуждалась в большей самостоятельности и единстве действий всех эшелонов власти. Но и на этот раз предпочли ничего не менять, ничем не поступаться в монарших прерогативах. Как и ранее, российские монархи с большим желанием использовали для разработки реформ или обсуждения насущных вопросов текущей политики формат временных (часто секретных) особых совещаний, состав которых определялся в каждом случае ими лично. Это позволяло им ничего не менять в структуре высших учреждений, а также не связывать себя институциональными обязательствами постоянного или регулярного участия в правительственных действиях.

**Комитет и Совет министров:
между правительством и «визиратом»**

«Эпоха реформ» потребовала более высокой степени скоординированности усилий власти. Действия администрации по проведению преобразований оживленно обсуждалось как в общественных, так и правящих сферах⁹⁰. Проекты реформирования Государственного совета и привлечения «выборного элемента» неизбежно сопровождались требованиями консолидации правительства. Сформированное наподобие европейского кабинета во главе с премьер-министром правительство должно было выработать согласованный политический курс. Однако Александр II справедливо усмотрел в этом покушение на прерогативы самодержавной власти, понимая всю опасность коллективного давления министров. Понимали это и в его окружении. Так, министр внутренних дел П. А. Валуев отметил: «Дело в том, что доверие нужно не только к лицу, но и ко взгляду, а так как взгляд должен быть один, то нужно преимущественное доверие по вопросам общим ко взгляду одного министра. Государь решает разногласия по своему усмотрению. Но таким образом все управление для него становится рядом обрубков, если он сам не при-

⁹⁰ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 136–170.

нимает на себя обязанности быть самому первенствующим министром. Государь тем и хочет быть, но, к сожалению, это невозможно. В наше время нельзя быть и военным царем и гражданским первым мужем Совета. Inde (отсюда. — *А. Р.*) все наши затруднения»⁹¹. «Как объяснить то загадочное бессилие, — писал, в свою очередь, военный министр Д. А. Милютин, — которое проявлялось в действиях нашего правительства в такое время, когда со всех сторон надвигались на государство грозные тучи? Главной этой причиной считаю расшатавшийся устарелый механизм администрации и отсутствие единства в составе высшего правительства. Министры, главноначальствующие, председатели и влиятельные члены высших государственных учреждений не имели между собой ничего общего, никакой солидарности. Каждый смотрел, говорил сам по себе; нередко один противодействовал другому. Государь как будто систематически поддерживал рознь между ближайшими своими советниками, проверяя одного другим и не давая исключительного влияния ни которому из них. Так было, по крайней мере, в описываемую эпоху (позже было уже не то). Ни к кому из тогдашних министров государь не оказывал предпочтительного доверия и не допускал, чтоб один затрагивал дела чужого ведомства. По временам между некоторыми из министров устанавливалось как бы соглашение; но это делалось негласным образом, имело характер заговора против других министров, не принадлежащих к той же клике. Поэтому когда назначалось по какому-либо вопросу совещание между министрами под председательством одного из них или председателя Государственного совета, то большей частью одна группа, спевшись заранее, дружно поддерживала свою тему, так что мнения других одиночек принимали характер оппозиции»⁹².

Самодержавие в условиях реформ пошло лишь на некоторое усложнение и модернизацию высшего звена управления, впрочем, далекие от системных преобразований. Несмотря на то что Комитет министров занимал первен-

⁹¹ Дневник П. А. Валугева... Т. 1. С. 300. Запись 6 нояб. 1864 г.

⁹² Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. С. 366–367.

ствующее положение в ряду постоянно действующих высших государственных учреждений, он оказался не способен выполнить объединительную задачу. «Обремененный делами бюрократического свойства, — подвел итог деятельности Комитета министров Б. Н. Чичерин, — он потерял то значение, которое имел по первоначальному своему происхождению и по своему существу, — значение совещания высших администраторов о важнейших мерах, требующих общего распорядка и единства в действиях. Вследствие этого председательство государя сделалось в нем неуместным, а как скоро не было лица, связывающего министерства, так важнейшие дела, естественно, стали отходить к личным докладам»⁹³. По его мнению, из такого положения могло быть два выхода: вернуть комитету его изначальное предназначение или создать новое учреждение.

Обращаясь к истории правительственных учреждений России, Б. Н. Чичерин заметил, что российские монархи неизбежно ощущали необходимость с кем-то совещаться по государственным делам, но с не меньшим усердием отвергали все попытки создать постоянный совещательный орган при своей особе, с тревогой ощущая угрозу, которая могла исходить от «доверенных» лиц. Настаивая на принципиальных отличиях организации правительства при конституционной монархии и при самодержавии, Б. Н. Чичерин подчеркивал, что во втором случае единство управления «должно быть основано не на господстве одной партии, а на сочетании различных партий и направлений»⁹⁴. При самодержавии будет опасен премьер-министр, который неизбежно станет «временщиком» при императоре, и, «не нуждаясь в поддержке общественного мнения, заслонит собою все». При этом он верил в то, что самодержавие сможет взять к себе на службу «всех способнейших людей страны», опереться «на общественное мнение, составленное из всех людей с умеренным образом мыслей», что позволит ему сохранить широкую социальную опору. Вместе с тем, признавал он, «в самодержавном государстве члены министерства

⁹³ Чичерин Б. Н. Несколько современных вопросов. С. 483.

⁹⁴ Там же. С. 490.

не могут иметь такой солидарности между собою, как в конституционной монархии. Они не обязаны совокупными силами поддерживать известную программу»⁹⁵. Поэтому каждый из министров может действовать самостоятельно, пользуясь доверием монарха, но «уступки и соглашения» внутри правительства должны стать существом правительственной политики при самодержавном режиме власти. Поэтому от создания кабинета министров Б. Н. Чичерин не ждал ни правительственной консолидации, ни общей политической программы, но надеялся лишь на установление единства в административной деятельности, что и стало бы залогом хорошего управления страной. За монархом он оставлял задачу верховного контроля над министрами и достижения если не солидарности, то согласия между ними. Б. Н. Чичерин возлагал большие надежды на создание Совета министров во главе с самим императором. «В самодержавии министры не соединяются между собою необходимостью отстаивать общую политику перед палатою представителей. Их связывает одно лицо государя, а потому, естественно, личные отношения к верховной власти для них несравненно важнее, нежели совокупное действие», — писал он в 1862 г.⁹⁶

Сама природа самодержавной власти не могла позволить Комитету министров превратиться в кабинет министров, в лучшем случае он мог бы стать «коллективным визиром». Если бы его председателем стал человек сильный и влиятельный, то он стал бы не главой правительства в европейском смысле, а «великим визирем» восточных деспотий, заслоняя при этом саму монаршую особу. Однако, как полагал Н. Н. Покровский, в Российской империи, претендовавшей на статус «подзаконной самодержавной монархии», не могло быть места ни коллективному, ни единоличному визирату, все высшие государственные учреждения могли иметь лишь совещательный характер, а министр формально мог быть лишь докладчиком дел у монарха. Только сам самодержец мог играть роль объеди-

⁹⁵ Там же. С. 490–491.

⁹⁶ Там же. С. 487.

нителя управления и вершителя всех дел. «Вот почему, — заключал он, — Комитет министров, задуманный, быть может, с целью такого объединения, не мог выполнить этой задачи: этого не желали ни министры, которым гораздо приятнее было бы идти со всеми более интимными вопросами непосредственно к государю, ни государь, который совершенно правильно видел бы в таком объединяющем комитете ограничение своих прав»⁹⁷.

Кн. А. М. Горчаков, ставший в 1856 г. министром иностранных дел, писал: «Застарелый недуг русского правительства состоял в том, что правительство наше, т.е. гг. министры, действовали в старину враздробь, как “щука, лебедь и рак”. Я яснее других сознавал присутствие этой язвы и на первых порах, когда был в силе, пытался ей противодействовать». Его предложения сводились к тому, чтобы важнейшие государственные дела до внесения в Государственный совет или Комитет министров, где они получают форму закона, «непременно бы обсуждались в собрании ближайших советников государя под неперменным личным председательством его величества». Главное же в его предложениях заключалось в том, что министры без такого совещания не должны единолично докладывать государю. «Таковые советы: по моей мысли, первое время были собираемы государем и притом довольно часто, — свидетельствовал А. М. Горчаков, — даже раза по два в неделю; но в последствии времени отдельные доклады гг. министров вновь оттеснили мало-помалу добрый обычай, введенный императором Александром Николаевичем»⁹⁸.

Не случайно А. В. Головнин в 1868 г. связывал с А. М. Горчаковым надежды на изменения в правительственной организации: «Избрать одно лицо (например, государственного канцлера князя Горчакова), которому поручить составить единомышленное министерство, члены коего согласились бы действовать под его руковод-

⁹⁷ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 198.

⁹⁸ Князь Александр Михайлович Горчаков в его рассказах из прошлого // Канцлер А. М. Горчаков. 200 лет со дня рождения. М., 1998. С. 389.

ством...»⁹⁹. При этом все доклады министров царю предварительно должны обсуждаться в собрании министров под руководством А. М. Горчакова, должна выработаться определенная программа действий и выбираться лица, которые бы разделяли эту программу. «Из всех государственных людей наших нашего времени князь Горчаков более других способен для этой роли. Как государственный канцлер он стоит выше всех прочих; он пользуется в России доброю славою, уважением и сочувствием за свое патриотическое направление, и притом в Совете министров в присутствии государя и в заседаниях Комитета министров он неоднократно — как Головнин сам это слышал — восставал против произвола, против нарушения законности, против конфискации и других жестоких мер и говорил в пользу печати». Необходима и правительственная программа, без нее «государь сам не знает, чего он хочет и чего должен хотеть, и выбирает министров не потому, что такой-то соединяет необходимые условия для достижения предположенной цели, а следуя разным влияниям, в числе коих большое влияние для удаления министров имеет пресса. Он берет людей самых разнообразных взглядов и убеждений и оставляет каждого действовать по своему взгляду, доколе придворные интриги, доносы тайной полиции и газетные статьи не убедят его, что избранный не годится для должности, на которую назначен. Тогда он увольняется, и так же легко берется другой. Притом в первые годы царствования государь сам много занимался делами, а теперь он, по-видимому, утомился, дела ему надоели, и, судя по отзывам нескольких лиц, которые с ним работают, он часто не слушает их докладов, думает о другом и, очевидно, не понимает того, что говорится ему»¹⁰⁰. Эти меры, как полагал А. В. Головнин, могли бы не только покончить с административным хаосом, но и освободить императора от необходимости вникать во все управленческие мелочи, как

⁹⁹ Головнин А. В. Указ. соч. С. 447. Со своей программой А. В. Головнин познакомил 16 апреля 1868 г. вел. кн. Константина Николаевича, и последний со многим в ней согласился.

¹⁰⁰ Там же. С. 448.

это было заведено при Николае I. Этого возможно было бы достичь также и за счет расширения самостоятельности действий министров.

В начале царствования Александра II и вел. кн. Константин Николаевич, фактически руководивший морским ведомством и уже имевший опыт непосредственного управления, советовал старшему брату изменить порядок работы с министрами и принимать их доклады по важнейшим делам в Комитете министров и лично председательствовать в нем. Впрочем, Александр II эту мысль не отверг, но вряд ли бы решился на такой шаг, так как считалось, что он «не подготовлен к занятиям коллегиальным, да и министры не выдержат обязанности серьезно заняться делом». «Конечно, — рассуждал в этой связи константиновец Д. А. Оболенский, — по некоторого рода делам, где могут быть возбуждены вопросы личные, трудно оставить свидетелей при докладе, но в большей части дела весьма было бы полезно какое-нибудь ограждение России от словесных и бесконтрольных, с глазу на глаз, докладов министров»¹⁰¹.

Чтобы снять остроту проблемы «объединенного правительства», в 1857 г. был образован Совет министров. Он появился одновременно с легализацией Секретного комитета по крестьянскому делу, преобразованием его в Главный комитет и открытием публичных заседаний губернских дворянских комитетов¹⁰². Видимо, вначале Совет министров рассматривали как разновидность особого частного совещания, в которых и раньше нередко председательствовал сам монарх, собирая своих ближайших советников. Не случайно в инициативных документах о Совете министров его именовали «Ближним советом» и настаивали на том, что государь в нем не должен быть стесняем «никакими канцелярскими формами»¹⁰³. Совет министров созывался по особым распоряжениям императора, ход обсуждения не

¹⁰¹ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 132. Запись 28 мая 1856 г.

¹⁰² Захарова Л. Г. Указ. соч. С. 39.

¹⁰³ Макаров С. В. Совет министров Российской империи. 1857–1917: государственно-правовые проблемы. СПб., 2000. С. 31.

протоколировался, заседания могли быть прерваны в любой момент, если Александр II полагал это необходимым. Современники, как правило, фиксировали его заседания следующим образом: «Государь, поняв важность того дела, собрал у себя Совет министров...»¹⁰⁴ Фактически это была очередная надстройка над старой системой высших учреждений, которые продолжали работать, но плохо взаимодействовали. Наличие учреждения, возглавляемого императором и сходного по составу с Комитетом министров, без четкой разграничительной линии между ними, не внесло большей ясности в отношения министров между собой и с монархом, а также с Государственным советом и Сенатом.

Направленность изменений в высшем управлении А. Рибер охарактеризовал довольно точно, не преувеличивая реального значения изменений в системе власти: «Образование Совета министров было направлено на обеспечение лучшей координации действий отдельных министров, однако старый Комитет министров не был упразднен. Возникло множество специальных совещаний, комитетов и комиссий для рассмотрения отдельных вопросов; они работали годами, медленно и неторопливо, производя на свет горы документации. Это началось с создания Главного комитета для выработки закона об освобождении крестьян; позже были образованы: комиссия для пересмотра фабричного и ремесленного уставов, комиссия для исследования железнодорожного дела в России. Государственный совет превратился в некое подобие протопарламента. Приданная ему Государственная канцелярия, состоявшая из нескольких департаментов, где работали специалисты, стала еще одним важным органом, призванным обеспечивать более успешное осуществление административной и законодательной деятельности. Все эти государственные структуры, выполнявшие частично пересекавшиеся и не четко определенные функции, расширили тем не менее спектр политической активности, в большой степени спо-

¹⁰⁴ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 253. Запись 2 дек. 1870 г.

собствуя сближению политических союзников и образованию группировок»¹⁰⁵.

Главным отличием Совета министров стало то, что в нем предусматривалось обсуждение вопросов особой важности, требующих присутствия царя. Состав Совета министров почти совпадал с составом комитета (членами Совета министров не были председателей департаментов Государственного совета). Объединяло их и наличие общей канцелярии. Товарищи министров, даже в том случае, когда они временно управляли ведомством, как правило, на его заседаниях не присутствовали, на это было необходимо особое согласие монарха. Первоначально предлагалось вносить на рассмотрение Совета министров все дела, лично докладывавшиеся или посылавшиеся через I Отделение СЕИВК императору, но очень быстро стало ясно, что выполнить полностью это намерение не удастся. Совету грозила та же участь, что и комитету: он оказался бы просто завален многочисленными делами текущего управления. Однако Александр II продолжал возлагать определенные надежды на то, что заседания Совета министров приведут к большему единству правительственных сил, поэтому в 1861 г. решил придать ему официальный статус. Вел. кн. Константин Николаевич прямо писал об этом 23 ноября 1861 г. своему царственному брату: «Дай Бог, чтобы Совет министров с теми правилами, которые ты вновь подтвердил, удовлетворил твоим ожиданиям и дал министрам то единство, которое ты всегда от них требовал»¹⁰⁶.

В законе о Совете министров 12 ноября 1861 г. его функции попытались конкретизировать, но и в этом случае они были прописаны весьма широко и как всегда, когда это касалось верховного управления, неопределенно: «1) Виды и предложения для устройства и усовершенствования разных частей, вверенных управлению министров

¹⁰⁵ Рибер А. Указ. соч. С. 48.

¹⁰⁶ 1857–1861. Переписка Императора Александра II с Великим Князем Константином Николаевичем. Дневник великого князя Константина Николаевича. С. 127.

и главноуправляющих; 2) сведения о ходе работ по начатым преобразованиям и предложения об устранении затруднений, если таковые встретятся; 3) первоначальные предложения министров и главноуправляющих о необходимости отменить или заменить какой-либо закон с тем, чтобы по рассмотрении Советом министров такое представление поступало в Государственный совет; 4) меры, требующие содействия нескольких ведомств, которые не подлежат рассмотрению других высших государственных учреждений; 5) министры и главноуправляющие должны сообщать в Совет сведения о своих главнейших распоряжениях по управлению; 6) в совет поступают заключения комиссий, которые будут рассматривать министерские отчеты; 7) дела по высочайшему повелению»¹⁰⁷. Такое широкое толкование компетенции Совета министров на деле означало внесение на его рассмотрение всего того, что могло привлечь внимание императора и что он захотел бы обсудить со своими министрами. Неопределенность границ полномочий Совета и Комитета министров проявилась сразу же, и С. М. Середонин, комментируя закон 12 ноября 1861 г., признавал, что «едва ли было легко указать, какие дела, требующие совместного действия нескольких ведомств, подлежали именно разрешению Совета, а не Комитета министров»¹⁰⁸. Формально из круга ведения комитета изымались дела хотя и немногочисленные, но весьма важные. Кроме того, «совет, состоящий из лиц, которые все были и членами комитета, — уточнил С. М. Середонин, — в глазах самих членов обоих учреждений, бесспорно, занял первое место»¹⁰⁹.

Совет министров мог стать более высокой инстанцией по сравнению с комитетом. Это положение хорошо иллюстрируется переносом ряда дел из комитета в совет при возникновении разногласий в первом. Так, 5 и 12 октября 1865 г. при рассмотрении проекта сооружения

¹⁰⁷ Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. С. 10.

¹⁰⁸ Там же. С. 11.

¹⁰⁹ Там же. С. 16.

Александровской железной дороги в Комитете министров возникли разногласия. Журнал комитета был представлен на утверждение Александру II, но вернулся с резолюцией: «Желаю, чтобы дело это было еще обсуждено в моем присутствии в Совете министров»¹¹⁰. Но могли быть комбинации и обратного порядка. Дело о мерах против политических манифестаций в западных губерниях рассматривалось 13 июля 1861 г. в Совете министров, а затем было передано на дополнительное обсуждение в комитет, да и окончательное решение было принято по комитетскому журналу¹¹¹. В июле 1863 г. в совете обсуждалось дело о концессии на Севастопольскую железную дорогу, по которому также возникли разногласия. Удалось, однако, убедить Александра II не принимать окончательного решения, и вопрос рассмотреть сначала в специальном комитете, состоящем из военного и морского министров, министра финансов и генерал-адъютанта Э. И. Тотлебена, а затем передать в Комитет министров. Когда П. П. Гагарин попытался снова обратиться к самому Александру II, тот потребовал скорейшего решения этого вопроса в Комитете министров, несмотря на отсутствие ряда заинтересованных его членов¹¹². П. А. Валуев по этому поводу заключил: «Таким образом, остается шанс не проиграть окончательно дело»¹¹³. В ходе работы специального комитета были сделаны незначительные редакционные изменения, и проект прошел. «Итак, 11-го числа дело казалось проигранным, — подвел итог П. А. Валуев, — 16-го оно выиграно. Так обсуждаются и разрешаются у нас вопросы»¹¹⁴. В 1870 г. в Совете министров был поставлен вопрос о привлечении земских учреждений к обсуждению налоговой реформы, но конкретную его разработку

¹¹⁰ РГИА. Ф. 1275. Оп. 1. Д. 63. Л. 33.

¹¹¹ Там же. Д. 14. Л. 33, 36.

¹¹² Всеподданнейший доклад председателя Комитета министров кн. П. П. Гагарина от 15 июля 1863 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 1. Д. 3056. Л. 7–8.

¹¹³ Дневник П. А. Валуева... Т. 1. С. 237.

¹¹⁴ Там же. С. 238.

поручили Комитету министров¹¹⁵. Обратным мог стать порядок обсуждения материалов «Валуевской» комиссии о состоянии сельского хозяйства. Они обсуждались на нескольких заседаниях в начале 1874 г. в Комитете министров, но в ходе заседаний возник неожиданный поворот с приглашением земских (или только дворянских) деятелей, напугавший председателя комитета министров П. Н. Игнатьева конституционными замыслами. В комитете нашли компромиссное решение («гора родила мышь», — записал в дневнике Д. А. Милютин), и тут же возник вариант перенести рассмотрение этого вопроса в Совет министров¹¹⁶.

Из приведенных случаев совместной деятельности Совета и Комитета министров можно видеть, что комбинации их взаимодействия могли быть различными, неизменным оставалось одно — стремление министров привлечь к делу непосредственно императора или, напротив, облегчить себе обсуждение в его отсутствии. В начале 1905 г., подводя итог деятельности Совета министров, министр финансов В. Н. Коковцов констатировал: «Совет существует не столько для того, чтобы устанавливать солидарность в мнениях отдельных министров, сколько с целью дать государю возможность обозреть проектируемые министрами законы и административные меры и установить между этими мерами и законами то соответствие, которое он считает желательным. <...> Установление единства в действиях министров не по силам совету уже потому, что вся текущая администрация находится вне пределов компетенции совета и никогда не составляет предмета обсуждения в нем. И что Совет министров имеет целью не столько установить гармонию в действиях министров, сколько служит органом, при посредстве которого государь обозревает направление министерского управления и осуществляет свое право законодательной инициативы, видно уже из того, что министры не собираются самопроизвольно в совет и никогда не

¹¹⁵ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 253. Запись 2 дек. 1870 г.

¹¹⁶ Дневник Д. А. Милютина. Т. 1. С. 142. Запись 26 февр. 1874 г.

совещаются вне присутствия государя, который созывает совет и всегда самолично председательствует в нем»¹¹⁷.

В первые годы своего существования Совет министров имел особое значение, хотя и не сыграл выдающейся роли в подготовке и проведении «Великих реформ». Как свидетельствует статистика заседаний Совета министров, Александр II быстро терял к нему интерес. Регулярная деятельность совета была непродолжительной: о более или менее частых заседаниях можно говорить лишь в 1861–1862 гг. В 1863–1867 гг. он созывался в среднем раз в полтора-два месяца, затем 2–4 раза в год, с 1872 по 1882 г. — чрезвычайно редко, не более двух раз в год, да и то не ежегодно¹¹⁸. Сужалась и юридически означенная сфера его деятельности: начиная с 1863 г. прекращается практика рассмотрения в совете годовых отчетов министров и главных управлений, эта функция номинально возвращается комитету. Уже в ноябре 1864 г. вел. кн. Константин Николаевич записал в дневнике: «...Саша очень сильно говорил о нескромности, как дела Совета министров расходятся по городу, об интригах министров между собою и об отсутствии единства между ними»¹¹⁹.

Недолговечность этого учреждения заключалась в самом председательствовании в нем императора, что препятствовало как регулярности его заседаний, так и свободному обсуждению вносимых на обсуждение вопросов. Согласно приговору Д. А. Милютина, совещания в кабинете императора или под его председательством в Совете министров «большой частью были бесплодны — иногда бывали даже вредны. Обыкновенно государь открывал заседание уже подготовленный одним из министров в известном смысле; иногда под каким-либо посторонним влиянием; ловкие министры, как истые царедворцы, старались угадать, в какую сторону августейший председатель желает направить дело, и сообразно тому произносили свои речи. Если же кто

¹¹⁷ Записка министра финансов В. Н. Коковцова... С. 93.

¹¹⁸ Чернуха В. Г. Совет министров в 1862–1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. IX. Л., 1978. С. 91.

¹¹⁹ Цит. по: Воронин В. Е. Указ. соч. М., 2009. С. 34.

имел неловкость высказать что-либо в противном смысле, то председатель прерывал его, а иногда обрывал весьма резко. Если заседание затягивалось долее определенного часа (пред председателем всегда лежали на столе часы), то все разглагольствования вдруг прекращались и председатель произносил безапелляционное решение»¹²⁰. Угадывание и направление «монаршей воли» оставалось главным бюрократическим искусством высших сановников империи. Предварительное согласие царя или даже упоминание об одобрении монархом того или иного решения становились важнейшим аргументом в правительственных дискуссиях, что делало прения в Совете министров бессмысленными, переливанием «из пустого в порожнее»¹²¹.

Основным препятствием на пути создания правительственного кабинета в западноевропейском смысле оставалась убежденность российских монархов в том, что именно император должен стоять во главе государственной администрации, что он сможет не только править, но и управлять, манипулируя действиями своих сановников. Однако правительственная проблема продолжала существовать, а ее пытались решать старыми способами, не придавая институционального значения какому-либо из высших учреждений империи. Разочарование царских сановников в возможности создать особый совет с премьером во главе возвращало их к стремлению достичь большей однородности в правительстве путем подбора его членов, согласных с программой их неофициального лидера. Таким образом, самодержавие остановилось перед дилеммой: создать кабинет министров во главе с премьер-министром по европейскому образцу или вернуться к архаичному институту фаворитов-временщиков. Новым могло быть лишь то, что теперь лидерство стремились захватить не только за счет влияния на императора, но и путем укрепления позиций того или иного ведомства.

Главный способ овладения цитаделью власти, заключил А. Рибер, состоял не в формальном, а реальном соз-

¹²⁰ Милютин Д. А. Воспоминания. 1860–1862. С. 368.

¹²¹ Дневник Д. А. Милютина. Т. 1. С. 126. Запись 4 янв. 1874 г.

дании подобия «объединенного правительства», для чего было необходимо «создать мощный фракционный плацдарм в бюрократическом аппарате, заручиться поддержкой прессы, а также проникнуть внутрь других ведомств и “колонизировать” их для того, чтобы в конце концов заменить министров-конкурентов своими надежными сторонниками или протеже»¹²². С помощью тонких тактических приемов главы таких коалиций стремились провести на министерские посты своих людей или добиться хотя бы временной поддержки, даже путем компромиссов и раздела сфер влияния. Можно констатировать постепенный рост значения именно тех министров, за которыми стояли ведомственные «команды», призванные обеспечить интеллектуальную и профессиональную поддержку своему патрону. Хотя это не исключало сохранения влияния придворных лиц и фракций, а нередко и появления разного рода «вневедомственных» конфиденциальных советников монарха.

Природу и методы борьбы за лидерство среди министров один из опытейших чиновников МВД начала XX в. С. Е. Крыжановский объяснял таким образом: «Отсутствие единства в действиях и взглядах правительства вытекало из самой организации высшего управления, которое формально возглавлялось государем. В действительности же, за невозможностью для него вникать во все дела управления, оно выливалось в “борьбу ведомств”, наполнявшую собою целые периоды. Министры подкапывали друг у друга у престола, поносили в обществе, обменивались политическими трактатами и даже переносили свои споры на страницы периодической печати. В министерствах особо ценились чиновники, искусившиеся в междуведомственных препирательствах, мастера изготавлять в любезной форме уничижительные послания от одного министра к другому. Многие на этом делали карьеру (не скрою, что я принадлежал к их числу): случалось, что допекаемый министр стремился обезвредить противника, переманив к себе

¹²² Рибер А. Указ. соч. С. 49–50.

на службу с повышением его искусных сотрудников»¹²³. Но каким бы сильным ни было положение отдельного министра, оно не могло, отмечал В. И. Гурко, «распространиться на все отрасли народной жизни, что порождало уродливо одностороннее развитие одних ее сторон при застое всех остальных. <...> Происходила, кроме того, расчлененность государственной политики. Если слабые товарищи могущественного сановника данного времени не могли провести никаких существенных преобразований, не смогли воплотить в действие своих замыслов и предположений, то и сатрап момента не был в силах заставить своих коллег согласовывать повседневную их политику со своими начинаниями и взглядами»¹²⁴.

К середине XIX в. почти все министерства обзавелись ведомственными изданиями, которые стали не только информационными органами, но и орудиями борьбы за общественное мнение, и, стремясь косвенно воздействовать на императора, организовывали публичные кампании в защиту своей позиции. Военные во главе со своим лидером министром Д. А. Милютиным в условиях подготовки и реализации реформ острее многих осознали вред отсутствия единого правительства. Их волновало не только состояние экономики, но и внутренняя безопасность страны, угроза действий центробежных сил. Для продвижения своих идей они использовали журнал «Военный сборник» и газету «Русский инвалид», в которых высказывались по самому широкому спектру общественно-политических и экономических проблем. Как и для железнодорожников, основным соперником для военных стало Министерство финансов, от согласованности действий с которым зависел успех многих начинаний. Военные, заинтересованные в повышении образовательного уровня солдат и офицеров, не могли не вмешиваться и в вопросы народного образования, где они сталкивались с МНП и МВД.

¹²³ Крыжановский С. Е. Записки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 4. С. 117.

¹²⁴ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого. С. 46.

Спор о ведомственных изданиях, направленности их публикаций неизбежно возвращал к проблеме единого правительственного курса¹²⁵. В результате возникла идея создать общий правительственный печатный орган, инициатором чего при поддержке шефа жандармов гр. П. А. Шувалова стал министр внутренних дел А. Е. Тимашев. «Поднятие вопроса об этом издании имело целью низвергнуть военного министра Д. А. Милютина; при этом А. Е. Тимашев мнил, — полагал А. Н. Куломзин, — путем этого издания, взять в свои руки руководство общественным мнением страны и создать при сохранении самодержавия нечто вроде первого министра, т. е. должность такого человека, который бы заменил самого главу государства. Представление содержало ряд жалоб на то, что ряд полуофициальных органов разных министерств возбуждает в публике предположения, что между министрами существует разлад...»¹²⁶. Всем ведомственным изданиям теперь предлагалось ограничиться освещением специальных тем, предоставив право высказываться по общим вопросам внутренней и внешней политики в единственной официальной газете. А. Е. Тимашев обвинял ведомственные издания, а вместе с ними и те газеты, которые пользовались поддержкой тех или иных министерств, в нежелании поддерживать единство и авторитет правительства. «Какое уважение может питать общество к власти, — писал глава цензурного ведомства Е. М. Феоктистов, явно сочувствуя предлагаемой мере, — если оно замечает, что представители ее, облеченные доверием государя, расходятся между собой по самым существенным вопросам?»¹²⁷

Показательна траектория движения этого вопроса в высших правительственных сферах. 25 октября 1868 г. предложение А. Е. Тимашева рассматривалось в Совете министров, хотя большинство министров заранее не было оповещено о сути дела. А. Е. Тимашев и П. А. Шувалов

¹²⁵ Чернуха В. Г. Правительственная политика в отношении печати. С. 93.

¹²⁶ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 10.

¹²⁷ Феоктистов Е. М. Указ. соч. С. 327–328.

главным своим козырем выставляли то, что «правительство должно иметь один только орган; нельзя допустить, чтобы специальные органы каждого министерства проводили свои особые виды по общим вопросам государственным»¹²⁸. Идея создания «Правительственного вестника» при отсутствии реального единства в правительстве вызвало вполне резонное недоумение министра государственных имуществ А. А. Зеленого: а кто же будет разные мнения министров «приводить к одному знаменателю?». П. П. Гагарин туманно пояснил, что тогда разногласия «могут быть вносимы на разрешение», подразумевая, очевидно, никак не МВД, а Комитет министров. Таким образом, возникла комбинация, что в случае разногласий между министром внутренних дел, ответственным за «Правительственный вестник», и каким-то другим министром, согласительной инстанцией может стать Комитет министров. Но и в таком случае это означало перекладывание окончательного решения вопроса на самого императора, который, в случае разногласий, должен был утвердить то или иное мнение членов Комитета. Не случайно вел. кн. Константин Николаевич охарактеризовал инициативу А. Е. Тимашева как «утопию»¹²⁹. Очевидно, оказавшись в щекотливом положении — министры в монаршем присутствии устроили ожесточенную перепалку, — Александр II предпочел переправить дело в Комитет министров.

Независимо от хода обсуждения 27 октября появилось царское повеление об издании официальной газеты «Правительственный вестник». Однако остался открытым вопрос о «неофициальных разъяснениях», которые могли давать ведомственные издания. 4 ноября 1868 г. этот вопрос обсуждался в Комитете министров, где Д. А. Милютин в резкой форме заявил, что не допустит, чтобы издание Военного министерства было отдано под надзор другого министра или было обязано довольствоваться перепечатками. Кроме П. А. Шувалова, никто А. Е. Тимашева

¹²⁸ Милютин Д. А. Воспоминания. 1868 — начало 1873. М., 2006. С. 97.

¹²⁹ Воронин В. Е. Указ. соч. С. 191.

в Комитете министров не поддержал. После «4-часового сумбура» А. Н. Куломзину, как чиновнику комитетской канцелярии, пришлось написать резолюцию, «что все согласны между собою»¹³⁰. Окончательное решение было принято Комитетом министров 17 декабря 1868 г., и в Совет министров этот вопрос более не возвращался. Но уже через несколько недель, угрожая отставкой, Д. А. Милютин добился у Александра II права продолжить издавать газету Военного министерства «Русский инвалид» почти в прежнем виде¹³¹. Идея Тимашева — Шувалова выдерживать единую правительственную линию хотя бы перед лицом общественного мнения, таким образом, потерпела крах, так как этой «линии» в реальности никогда не существовало и не могло существовать, а апелляция к «согласительной» функции Комитета министров вряд ли была оправданной. Примечательно, что дискуссия привела к констатации факта о «неясности программы правительства» (о чем заявил в Совете министров министр государственных имуществ А. А. Зеленой). М. Х. Рейтерн подвел итог: все началось пуфом, пуфом и кончилось. МВД пришлось довольствоваться тем, что в «Правительственном вестнике» будут печататься лишь одни приказы и официальные сообщения.

Брат Александра II, вел. кн. Константин Николаевич, в начале царствования приобрел положение ближайшего помощника императора. К середине 1860-х гг. он занимал ряд ведущих постов в высшем руководстве государством и явно был готов играть роль если не «первого министра», то лидера правительственных сфер. Помимо того, что вел. кн. Константин Николаевич возглавлял морское ведомство, он был членом Комитета и Совета министров, председательствовал в Государственном совете, в Главном комитете об устройстве сельского состояния и Комитете финансов. В случае отъезда императора из Петербурга именно ему обычно поручалось возглавлять тайную правительственную комиссию. Вел. кн. Константину Николаевичу удалось провести

¹³⁰ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 192. Л. 10.

¹³¹ Милютин Д. А. Воспоминания. 1868–1873. С. 98.

в министры ряд своих ставленников, которыми считались министр народного просвещения А. В. Головнин и министр финансов М. Х. Рейтерн, а также достичь временного союза с министром внутренних дел П. А. Валуевым. В петербургском обществе даже заговорили о формировании к осени 1864 г. могущественной правительственной группировки во главе с царским братом¹³².

Однако и для своего брата император не собирался делать исключение, сохраняя ему в правительстве противовес то в лице председателя Комитета министров кн. П. П. Гагарина, то в лице шефа жандармов гр. П. А. Шувалова. Не случайно П. П. Гагарин расценивался самим великим князем как «старый политический противник». Для П. П. Гагарина, который к концу 1864 г. держал в своих руках не только руководство Государственным советом и Комитетом министров, но также рядом высших комитетов (Сибирским, Кавказским, Западным, по делам Царства Польского), возвращение в Петербург вел. кн. Константина Николаевича означало появление опасного соперника. Действительно, с начала 1865 г. великий князь уже председательствовал не только в Государственном совете, где П. П. Гагарин вынужден был уступить ему место, но и в Главном комитете об устройстве сельского состояния, и в Комитете финансов. Однако П. А. Валуев успокаивал М. Н. Каткова, взволнованного усилением роли царского брата в правительстве тем, что великий князь, несмотря на занимаемые им важные посты, «в делах общей администрации не принимает участия»¹³³. Министр внутренних дел с явной иронией писал в дневнике о том, что Константин Николаевич явно увлекается, воображая себя первым министром¹³⁴. «Главный константиновец» А. В. Головнин также не переоценивал могущества своего патрона, отмечая, что оно зависит прежде всего от его личных отношений с царственным братом и от того, как тот будет говорить о Константине Ни-

¹³² Никитенко А. В. Дневник. Т. 2. М., 1955. С. 478, 486. Записи 18 нояб. и 22 дек. 1864 г.

¹³³ Цит. по: Воронин В. Е. Указ. соч. М., 2009. С. 37.

¹³⁴ Дневник П. А. Валуева... Т. 2. С. 12. Запись 8 янв. 1865 г.

колаевиче с министром императорского двора А. В. Адлербергом, шефом жандармов В. А. Долгоруковым, председателем Комитета министров П. П. Гагариным, министром внутренних дел П. А. Валуевым, министром иностранных А. М. Горчаковым и другими влиятельными особами¹³⁵. При этом великому князю не удалось добиться сближения с близким ему по взглядам военным министром Д. А. Милутиным, да и союз с П. А. Валуевым не был таким прочным, как могло казаться. Независимо держался и министр финансов М. Х. Рейтерн. Впрочем, доверие Александра II к своему брату не было безграничным, что продемонстрировал закончившийся неудачей инцидент с назначением креатуры великого князя — С. М. Жуковского — главой Государственной канцелярии.

С поворотом после 4 апреля 1866 г. правительственной политики в сторону консервативно-охранительных мер, Комитет министров получил шанс повысить свой реальный статус. Именно председателю Комитета министров кн. П. П. Гагарину был дан царский рескрипт от 13 мая 1866 г.¹³⁶, который призывал «охранять русский народ от зародышей вредных лжеучений» и «удалять чиновников неблагонадежных»¹³⁷. Не без оснований М. Н. Катков называл это новой политической программой. Если гр. М. Н. Муравьев-Виленский после покушения на царя возглавил следственную комиссию, то П. П. Гагарину было поручено председательствовать в секретной комиссии из особо доверенных лиц, которая напомнила А. В. Головнину *Commission des mesures à prendre*¹³⁸ при Наполеоне III¹³⁹. Именно в ней, а не в Комитете или Совете министров был подготовлен программный по своей сути

¹³⁵ Цит. по: Воронин В. Е. Указ. соч. С. 38.

¹³⁶ Татищев С. С. Император Александр II... Кн. 2. С. 9–12.

¹³⁷ Филиппова Т. А. Петр Андреевич Шувалов // Российские консерваторы. М., 1997. С. 210.

¹³⁸ «Комиссия для принятия мер» (фр.).

¹³⁹ Головнин А. В. Указ. соч. С. 390. Примечательно и то, что П. П. Гагарин, а не председатель Государственного совета вел. кн. Константин Николаевич был назначен председательствовать в Верховном уголовном суде. Великий князь даже не был включен в состав гагаринской комиссии. В указе о назначении главы Верховного уголовного суда П. П. Гага-

царский рескрипт от 13 мая 1866 г. «О главных началах, которыми должны руководствоваться министры и главноуправляющие отдельными частями при управлении вверенными им ведомствами».

Между тем министры продолжали жаловаться на бесплодность своих усилий в отсутствие скоординированных действий центральных ведомств. Тот же А. В. Головнин разъяснял, что иностранцы крайне ошибаются, воображая, что в России существует «западноевропейское министерство»: «У нас министры съезжаются по вторникам (день заседания Комитета министров. — *А. Р.*), чтобы обсудить и решить несколько заграничных отпусков, неважных пенсий, мелких пособий и наград низшими степенями орденов, но важные дела решаются или личными докладами, или в особых комитетах, в которых участвуют не все министры, а некоторые в одном, другие — в другом, притом с членами не из министров. Оттого происходит, что гг. министры часто узнают из газет важные правительственные распоряжения»¹⁴⁰. Будучи министром народного просвещения, он сетовал, что «стоял как бы отдельно от доверенных государю лиц и весьма редко приглашался к участию в других делах государственного управления». По должности он был членом Государственного совета и Комитета министров, был введен в состав Западного комитета, но вместе с тем не состоял в целом ряде высших комитетов и совещаний (Сибирском, Кавказском, Царства Польского, Финансов, по делам раскольников, Особого присутствия об улучшении быта духовенства и др.)¹⁴¹. Поэтому А. В. Головнин считал, что в период своего министерства в 1862–1866 гг. фактически не был даже членом правительства, ограничивался только своей областью управления и «не может разделять ни славы его, и к нему не могут относиться упреки и объяснения за то, что сделано в эти годы»¹⁴².

рин был поименован вице-председателем Государственного совета, хотя в действительности такой должности никогда не существовало.

¹⁴⁰ Цит. по: Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 178.

¹⁴¹ Головнин А. В. Указ. соч. С. 361–362.

¹⁴² Там же. С. 321.

В конце 60-х — начале 70-х гг. на небольшой срок удалось добиться единства группы министров шефу жандармов гр. П. А. Шувалову¹⁴³, который получил весьма показательные прозвища: «Петр IV», «Алексей Андреевич» (Аракчеев). Воспользовавшись страхом Александра II перед нарастающим революционным движением, он сумел создать своего рода «Комитет общественного спасения» (по выражению П. А. Валуева) и постепенно распространил свое влияние на несколько ведомств. Вел. кн. Константин Николаевич даже определил 1866–1874 гг. как «8 лет шуваловского полновластия»¹⁴⁴. При этом П. А. Валуев отрицал в этом сходство с фаворитизмом XVIII столетия: «Гр. Шувалов на первом плане политической сцены. Он — не фаворит и не только не оскорбляет никого внешними признаками надменности, но даже добродушен и любезен в своих приемах». У него нет «системы», но зато он практикует *ministère des idées*¹⁴⁵, что и подходит роли шефа жандармов. Вокруг него сплотились гр. К. И. Пален, гр. Д. А. Толстой, гр. А. П. Бобринский, своего рода *quadrigium*¹⁴⁶ графов, в котором гр. П. А. Шувалов играет роль опекуна. К ним примыкают А. Е. Тимашев и кн. С. Н. Урусов, хотя и сохраняют некоторую видимость самостоятельности. Себя П. А. Валуев также причислял к этому «консервативному конклаву», в котором ему отводилось почетное место *notre doyen*¹⁴⁷.

После ухода П. А. Валуева П. А. Шувалов добился назначения на один из ключевых в империи постов — министра внутренних дел — своего бывшего заместителя А. Е. Тимашева. Не без его влияния ставленник М. Х. Рейтерна на посту министра путей сообщения гр. В. А. Бобринский был заменен гр. А. П. Бобринским, а на место А. А. Абазы государственным контролером назначили С. А. Грейга. Пытал-

¹⁴³ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 182–188. О «фракции Шувалова» см. также: Рибер А. Указ. соч. С. 65–69.

¹⁴⁴ Воронин В. Е. Указ. соч. С. 163.

¹⁴⁵ Министерство идей (фр.).

¹⁴⁶ Четверка (лат.).

¹⁴⁷ Наш старшина (фр.).

ся П. А. Шувалов найти поддержку и в прессе, установив контакт с газетой «Весть» и влиятельным в консервативных кругах М. Н. Катковым. Хотя в окружении М. Н. Каткова замечали, что однородный кабинет «остается до сих пор воздушным замком в честолюбивом воображении Шувалова»¹⁴⁸.

Впрочем, оценка результативности такого квазиправительства и в глазах П. А. Валуева была невысокой: «К сожалению, когда конклав в сборе, он менее занимается делом, чем толками о своих противниках и праздными фразами о своих принципах»¹⁴⁹. Неформальное сближение ключевых фигур в бюрократической элите П. А. Валуев назвал «полукабинетом, полуминистерством» и считал это игрой в cabinet, как земства играют в «палату депутатов»¹⁵⁰. Какой-либо ясной политической программы «кабинету» выработать так и не удалось. Очевидно, что главная цель такого союза во главе с влиятельным в глазах монарха П. А. Шуваловым и заключалась в том, чтобы удерживать внимание императора и оттеснять конкурентов. П. А. Шувалову удалось даже вызвать недоверие царя к вел. кн. Константину Николаевичу. Как отмечает современный исследователь В. Е. Воронин, вел. кн. Константин Николаевич в это время почти не участвовал в министерских комиссиях, где обсуждались текущие вопросы внутренней политики¹⁵¹. Это сопровождалось и некоторым охлаждением Александра II к своему брату, что незамедлило сказаться и на роли Государственного совета, который заметно потеснил Комитет министров.

Находившийся в оппозиции к П. А. Шувалову военный министр Д. А. Милютин, считал, что шеф жандармов запугал Александра II и вмешивается во все государ-

¹⁴⁸ Цит. по: Чернуха В. Г. Эпоха «великих реформ» — шаг на пути от полицейского к правовому государству // Власть, общество и реформы в России (XVI — начало XX в.). СПб., 2004. С. 111.

¹⁴⁹ Дневник П. А. Валуева... Т. 2. С. 285. Запись 25 дек. 1873 г.

¹⁵⁰ Там же. С. 287. Запись 25 дек. 1873 г. С. 288. Запись 31 дек. 1873 г.

¹⁵¹ Воронин В. Е. Указ. соч. С. 164.

ственные дела. «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. Тимашев, гр. Толстой, гр. Пален, Валув — послушные орудия гр. Шувалова. Эта клика собирается для предварительного соглашения во всяком предпринимаемом деле. В заговорах ее участвуют Грейг и гр. Бобринский. Министр финансов Рейтерн хотя и стоит более независимо, избегает однако же столкновений с всесильной шайкой и часто делает ей уступки, не совсем честные. Еще менее осмеливаются поперечить Набоков и кн. Урусов... Абаза искусно лавирует, пользуясь своим нейтральным положением. Более всех мог бы держаться самостоятельно кн. Горчаков по своему положению в свете, пред государем и по значению, приобретенному его именем в Европе; но он вовсе устраняется от дел внутренней политики, а подчас его аристократические инстинкты сближают его с ратоборцами обскурантизма и помещичьего режима»¹⁵². Гр. А. В. Адлерберг сочувствует аристократической оппозиции, хотя лично не любит П. А. Шувалова, а управляющего Морским министерством адмирала Н. К. Краббе, заключал обзор состава Комитета министров Д. А. Милютин, «едва ли можно и считать в числе министров». В числе главных сторонников П. А. Шувалова Д. А. Милютин называл помимо П. А. Валуева нового министра народного просвещения гр. Д. А. Толстого. Хотя, по его же словам, часть министров (Д. Н. Замятин, П. П. Мельников и Н. К. Краббе) держались в стороне от общих политических вопросов. Д. А. Милютин вспоминал, что П. А. Шувалов не скрывал своего желания отстранить военного министра от решения общих дел государства, «проповедуя необходимость единства во взглядах и направлении всех министров»¹⁵³. «К счастью, — констатировал Д. А. Оболенский, — ни граф Шувалов, ни министр внутренних дел Тимашев не

¹⁵² Дневник Д. А. Милютина. Т. 1. С. 119. Запись 31 дек. 1873 г.

¹⁵³ Милютин Д. А. Воспоминания. 1865–1867. С. 353.

могут сформулировать ни одной сколько-нибудь серьезной реакционной меры»¹⁵⁴. А. А. Киреев еще в феврале 1867 г. прозорливо заметил по поводу «премьерства» П. А. Шувалова: «Шувалов полновластен, но едва ли ему удастся сделаться 1-м министром. Он теперь силен, потому что государю надоело настоящее безвыходное положение дел...»¹⁵⁵ Вместе с тем, как считает Т. А. Филиппова, у П. А. Шувалова не было достойных кандидатов в консерваторы для проведения консервативного курса¹⁵⁶. В своих реформаторских предложениях он был «великий либерал в совершенно отвлеченном западном смысле и потому бесплодным для России. Про него можно сказать: “Qu’ il est liberal en gros et tres despote au detail”»¹⁵⁷.

Наметившееся в конце 1873 г. временное сближение П. А. Шувалова с вел. кн. Константином Николаевичем, казалось, могло завершить комбинацию по формированию если не правительственного «кабинета», то, по крайней мере, единой программы действий. Очевидно, такому сближению способствовало то, что П. А. Шувалов выдвинул свой проект привлечения выборных представителей к деятельности Государственного совета¹⁵⁸. Примечательно, что эту идею П. А. Шувалов предварительно попытался озвучить в Комитете министров, где вызвал изумленное беспокойство председателя гр. П. Н. Игнатьева, который усмотрел в этом проекте чуть ли не конституцию¹⁵⁹. Когда выяснилась дворянская подоплека шуваловских предложений, временный союз с великим князем быстро развалился, а сам П. А. Шувалов уже летом 1874 г. должен был оставить свой пост.

¹⁵⁴ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 194. Запись 1 янв. 1870 г.

¹⁵⁵ Дневник А. А. Киреева. Д. 4-а. Л. 12.

¹⁵⁶ Филиппова Т. А. Указ. соч. С. 214.

¹⁵⁷ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 357. Запись 13 мая. 1874 г. «Он либерал в целом и деспот в деталях» (фр.).

¹⁵⁸ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. С. 67–118; Воронин В. Е. Указ. соч. С. 330–331.

¹⁵⁹ Милютин Д. А. Дневник. Т. I. С. 140–141. Запись 19 февр. 1874 г.

Назначение П. А. Шувалова послом в Лондон многие восприняли как охлаждение к нему императора, хотя и не хотели этому верить, видя в этом далеко задуманную интригу. «Говорят, — записал в дневнике ходившие по Петербургу слухи Д. А. Оболенский, — будто государю было неприятно, будто Шувалов стал в последнее время слишком откровенно принимать на себя роль первого министра, что будто бы Игнатьев, председатель Комитета министров, подавал даже государю какую-то записку об этом. Что будто бы княжна Долгорукая враждебно относилась к Шувалову и повредила ему, что, наконец, самому государю надоело вмешательство Шувалова в чужие дела»¹⁶⁰. Впрочем, сам Д. А. Оболенский не склонен был верить в окончательное падение П. А. Шувалова и предложил свою версию. В ней не столь важно, насколько она справедлива, сколь примечательны рассуждения знающего человека о реальном значении внутриправительственных пружин. Он считал это назначение лишь хитрым ходом П. А. Шувалова, сделанным для того, чтобы занять пост министра иностранных дел и избавиться от репутации жандарма («обер-шпиона»), которой П. А. Шувалов и его жена якобы тяготились. Положение же министра иностранных дел представлялось куда более привлекательным. «Министр иностранных дел, ежели лично приятен государю и пользуется его доверием, может легко приобрести в общем управлении государством как член Комитета министров и Совета первенствующее значение и сделаться *de facto* первым министром»¹⁶¹. Пытаясь понять, почему Александру II нужен П. А. Шувалов, Д. А. Оболенский указывает, что тот был способен служить «каким-то примирителем различных столкновений разных министров и в той роли действовал весьма успешно, имея многих министров своими послушными рабами. Он сам как будто возбуждал поводы к разным преткновениям, чтобы потом являться перед государем мудрым и умным советником и примирителем.

¹⁶⁰ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 356. Запись 13 мая 1874 г.

¹⁶¹ Там же.

Теперь все подобные случаи будут приходить к государю в сыром, так сказать, виде. Ему нужно будет приложить более усилий, чтобы придумать разрешение. К тому же личные вопросы всегда щекотливы и неприятны. Не раз государь пожалеет, что нет Шувалова, и когда, наконец, Шувалов явится в качестве какого-нибудь министра, то он сделается более, чем когда-либо, сильным человеком»¹⁶².

Действительно, Александр II болезненно переносил опеку П. А. Шувалова, настроенный против него интригами «кружка княжны Долгорукой». Фаворитка императора кн. Е. М. Долгорукая открыто выступала против шефа жандармов, говоря своему «венценосному обожателю»: «Хорошо, а что скажет гувернер?» Сильны были критические настроения как в придворных сферах, так и в обществе в отношении III Отделения СЕИВК, вмешивавшегося не только в государственные, но и личные дела многих¹⁶³. Усиление П. А. Шувалова нарушало «баланс сил» между различными правительственными группировками, лавируя между которыми и сталкивая их, монарх сохранял роль верховного арбитра. «Реальная солидарность правительства, — заключает И. А. Христофоров, — угрожала власти самодержца в гораздо большей степени, чем квазипредставительство, которое не имело бы действительного веса»¹⁶⁴.

Отклонение в Комитете министров «конституционных» замыслов шефа жандармов произошло не без согласия самого императора, что повлекло за собой отставку П. А. Шувалова и распад «аристократической партии». Добавим также, что тем самым Александр II устранял и возмож-

¹⁶² Там же. С. 357. Запись 13 мая 1874 г.

¹⁶³ Недовольство III Отделением вызывалось еще и тем, что его шеф имел возможность тайно собирать компрометирующие материалы на высокопоставленных лиц и доводить их до сведения императора. По словам сенатора И. И. Шамшина, который как ревизор разбирался в делах III Отделения, эта деятельность жандармов, в отличие от борьбы с революционерами, была доведена «до совершенства» и составляла «чуть ли не главную заботу нашей тайной полиции». — Дневник Е. А. Перетца... С. 4. Запись 29 сент. 1880 г.

¹⁶⁴ Христофоров И. А. Указ. соч. С. 300–301.

ность появления если не «объединенного правительства», то сильной правящей группировки, от которой он мог ожидать угрозу самодержавной власти. Он оставлял за собой поле для маневра, сохраняя двойственность политического курса, придерживая на министерских постах, по словам кн. А. И. Васильчикова, «людей, явно принадлежащих к партии противной полицейско-жандармской политике»¹⁶⁵. Вместе с тем как заметил в эти же годы Д. А. Оболенский, никто из министров «не может надеяться на продолжительное влияние на государя в одном направлении; сознательно или бессознательно, он так легко изменяет направление, что невозможно отвечать за месяц, не только за годы...»¹⁶⁶. В результате, по словам А. А. Киреева, правительственная политика «шла отчаянными “зюкзаками”»¹⁶⁷.

С уходом П. А. Шувалова и утратой монаршего доверия вел. кн. Константином Николаевичем правительственный лидер так и не определился, хотя потребность в нем явно ощущалась¹⁶⁸. Заговорили даже о том, что Д. А. Милютин теперь «полновластен»¹⁶⁹. В конце 1870-х гг. министр государственных имуществ П. А. Валуев жаловался, что «положение наше в настоящую минуту крайне серьезно и даже опасно, опасно в особенности потому, каким порядком дела обсуждаются. Государь совещається только с Горчаковым и Милютиным. Еще в прошлом году приглашались к совещаниям кроме меня министры финансов и внутренних дел, но теперь и они в стороне, так что при одряхлевшем Горчакове всем распоряжается один военный министр. Таким образом, уничтожен всякий обмен мыслей, и все, что случится, ляжет исключительно на ответственность государя в

¹⁶⁵ Васильчиков А. И. Тайная полиция в России // Христофоров И. А. Указ. соч. С. 331–332.

¹⁶⁶ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 338. Запись 16 ноября 1873 г.

¹⁶⁷ Цит. по: Воронин В. Е. Указ. соч. С. 337.

¹⁶⁸ Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. М., 2006. С. 323, 327–328.

¹⁶⁹ Из дневника А. А. Половцова... С. 197. Запись 30 окт. 1878 г.

глазах народа»¹⁷⁰. Причиной тому, полагал он, «совершенное отсутствие правительствующего правительства»¹⁷¹. Созванный 3 апреля 1878 г. Совет министров лишь снова продемонстрировал, что ни у Александра II, ни у его министров нет какой-либо внятной программы действий. «В конце концов царю приходилось вершить третейский суд при полной неразберихе и путанице взаимоотношений соперничающих политических сил. Самодержец начал терять контроль над процессом управления; сами же группировки были слишком слабыми и раздробленными, чтобы взять этот контроль в свои руки»¹⁷².

Кризисная ситуация конца 1870-х — начала 1880-х гг. вновь обострила проблему объединенного правительства. Осенью 1878 г. А. А. Половцов говорил цесаревичу: «Я приведу слова виденного мною в Париже П. А. Шувалова, который на вопрос мой, какое он вынес впечатление из Петербурга, сказал мне: “Каждый министр ругает других и говорит, что так не может продолжаться”. Это отсутствие единства в управлении ужасно грустно»¹⁷³. Острота межведомственных столкновений, может быть, на время приутихла, но и заметно снизилась политическая активность министров, которые предпочитали теперь по возможности откладывать необходимые преобразования.

Уже первые попытки поставить серьезные вопросы в Комитете министров, вызванные нарастающей революционной опасностью, вновь продемонстрировали разлад в правительственных делах. Казалось, что политическая угроза на этот раз решительно потребует правительственной консолидации и инициирует поиск нового политического курса. О растерянности властей и стремлении хоть как-то объединить свои усилия свидетельствует создание в 1878–1879 гг. ряда особых совещаний, результаты которых, заключил Д. А. Оболенский, «могут служить ме-

¹⁷⁰ Там же. С. 182. Запись 13 янв. 1878 г.

¹⁷¹ *Валуев П. А. Указ. соч.* С. 26.

¹⁷² *Рибер А. Указ. соч.* С. 69.

¹⁷³ Из дневника А. А. Половцова... С. 197. Запись 30 окт. 1878 г.

рилом для оценки способностей нашей администрации. Ребяческие, ничтожные отдельные меры, общие фразы с пожеланиями — вот и все. Ни мысли, ни взглядов на общее положение вещей и на причины обнаруженных явлений — просто смешно и возмутительно читать...»¹⁷⁴. Несмотря на то что П. А. Валуев 25 декабря 1879 г. был назначен председателем Комитета министров, император искал уже другую кандидатуру, которая смогла бы действовать более эффективно, объединив правительственные силы в борьбе с революционным движением.

Показательно, что при обсуждении мер, направленных на повышение эффективности государственной власти, встал вопрос и о большем единстве действий министров. Принимавший участие в разработке этих мер в феврале 1880 г.¹⁷⁵ цесаревич вел. кн. Александр Александрович заявил, что видит «главное зло, мешающее правительству быть действительно сильным в борьбе с крамолой», в разрозненности ведомств, и единственная мера, способная положить этому конец, заключается в подчинении их одному руководителю, ответственному перед монархом. Александр II для обсуждения такого предложения даже созвал давно не собиравшийся Совет министров и прямо заявил, что готов назначить «одно главное лицо во главе всех ведомств по всем вопросам, касающимся государственной безопасности»¹⁷⁶.

12 февраля 1880 г. в «видах объединения действия всех властей по охранению государственного порядка и общественного спокойствия» была создана во главе с гр. М. Т. Лорис-Меликовым Верховная распорядительная

¹⁷⁴ Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 469. Запись 18 авг. 1879 г.

¹⁷⁵ На совещании в присутствии императора 8 февраля 1880 г. (за три дня перед этим, 5 февраля прогремел взрыв в Зимнем дворце) приняли участие председатель Комитета министров, министры императорского двора, военный, внутренних дел, шеф жандармов и наследник престола. На следующий день Александр II снова собрал совещание, пригласив в него дополнительно петербургского и харьковского генерал-губернаторов И. В. Гурко и М. Т. Лорис-Меликова.

¹⁷⁶ Мещерский В. П. Воспоминания. С. 434–435.

комиссия¹⁷⁷. М. Т. Лорис-Меликов получил чрезвычайные полномочия, которые, по его же словам, были несравнимы с прежними временщиками в истории России. Сам он впоследствии так описывал сложившуюся неожиданно для него самого ситуацию: «Едва успел оглядеться, вдуматься, научиться, вдруг — бац! — иди управлять уже всем государством. Я имел полномочия объявлять по личному усмотрению высочайшие повеления. Ни один временщик — ни Меншиков, ни Бирон, ни Аракчеев — никогда не имели такой всеобъемлющей власти»¹⁷⁸. М. Т. Лорис-Меликову во многом удалось получить такое положение, пользуясь доверием Александра II и наследника, а также расположением кн. Е. М. Юрьевской.

В состав Верховной распорядительной комиссии вошли: К. П. Победоносцев, генерал-адъютант кн. А. К. Имеретинский, управляющий делами Комитета министров М. С. Каханов, сенаторы М. Е. Коваленский, И. И. Шамшин и П. А. Марков, свитские генералы П. А. Черевин и М. И. Батьянов, а также представитель МВД С. С. Перфильев. Перед ней была поставлена задача организовать борьбу с антиправительственными действиями и покушениями на императора, для чего предлагалось объединить усилия «всех властей по охранению государственного порядка и общественного спокойствия». Примечательно, что ни один из министров в комиссию не был назначен, но им было предписано оказывать ей полное содействие. Очевидно, их не захотели поставить в неловкое положение, подчинив не имевшему в официальной иерархии значительного поста М. Т. Лорис-Меликову. В такой ситуации положение генерал-губернаторов, губернаторов и министров становилось непонятным, что, очевидно, не могло не беспокоить М. Т. Лорис-Меликова, который признавал шаткость свое-

¹⁷⁷ См. подробнее: *Зайончковский П. А. Кризис самодержавия...* С. 153–155; *Мамонов А. В. Граф М. Т. Лорис-Меликов и формирование правительственной политики в 1880–1881 гг.* // Петр Андреевич Зайончковский. Сб. ст. ... С. 597–602.

¹⁷⁸ Цит. по: *Кони А. Ф. Граф М. Т. Лорис-Меликов* // Кони А. Ф. Собрание сочинений. М., 1968. Т. 5. С. 195–196.

го положения временщика. К. П. Победоносцев, комментируя новую управленческую ситуацию, отметил, что положение М. Т. Лорис-Меликова «невозможное», так как «все правительство в лице гг. министров встретило его глухим противодействием и самая главная и трудная борьба его будет с этими господами»¹⁷⁹. Министры, по словам В. П. Мещерского, «скрепя сердце» подчинились царской воле. Сам В. П. Мещерский считал, что правильнее было бы диктаторские полномочия предложить наследнику престола. Главным аргументом в пользу такого выбора он называл то, что «самое выделение из среды государственных лиц одного для возложения на него диктаторских полномочий было в принципе неудобно и практически трудно осуществимо в смысле полезности, ибо должно было вызвать в призванных подчиниться ему министрах завистливые и неискренние отношения»¹⁸⁰. Фигура наследника не вызвала бы ни у кого зависти, не привела бы к умалению верховной власти и в большей степени, по мнению В. П. Мещерского, соответствовала монархическому образу правления¹⁸¹.

Но такое чрезвычайное положение не могло продолжаться долго. Ликвидация Верховной распорядительной комиссии и III Отделения вызваны были тем, что М. Т. Лорис-Меликов опасался усиления влияния председателя Комитета министров П. А. Валueva и министра внутренних дел Л. С. Макова, которые, как отмечал государственный секретарь Е. А. Перетц, своей политикой в «либеральном духе» могли составить ему конкуренцию в глазах общественного мнения. Шеф жандармов, который, по словам М. Т. Лорис-Меликова, постоянно стоял между министрами, умалял их значение, когда его слово «решало все» в Комитете министров, также мог

¹⁷⁹ Цит. по: *Зайончковский П. А. Кризис самодержавия...* С. 157.

¹⁸⁰ *Мещерский В. П. Воспоминания.* С. 435.

¹⁸¹ Очевидно, что сам М. Т. Лорис-Меликов понимал двусмысленность своего положения и постарался заручиться поддержкой наследника — вел. кн. Александра Александровича. — *Зайончковский П. А. Кризис самодержавия...* С. 157.

стать соперником¹⁸². «И вот он делается министром внутренних дел, — писал В. П. Мещерский о М. Т. Лорис-Меликове, — присоединяя к себе звание и должность шефа жандармов и сохраняя главное руководство над всеми делами, неоконченными в Верховной комиссии, что в то же время сохраняло за ним известное право вмешательства в дела других министерств...»¹⁸³ Показательно, что этого было достаточно для укрепления официальных позиций, даже при условии, что пост председателя Комитета министров временно оставался в руках П. А. Валуева.

Однако в борьбе с революционными выступлениями было недостаточно достичь единства в действиях только правоохранительных органов. Возглавив МВД, М. Т. Лорис-Меликов явно претендовал на лидерство среди министров. И если в отношениях с благоволившим ему Александром II он действовал не только как государственный деятель, но и как его фаворит, то в отношениях с новым царем, опираясь на коалицию дружественных ему министров, он стремился получить некоторые правовые и политические гарантии¹⁸⁴. Примечательно, что вхо-

¹⁸² Граф Лорис-Меликов об упразднении Верховной распорядительной комиссии (по воспоминаниям М. И. Семевского) // Итенберг Б. С., Твардовская В. А. Указ. соч. С. 478. Впрочем, К. П. Победоносцев пытался противостоять этой мере, предлагая уже в начале царствования Александра III восстановить самостоятельность жандармов, создав должность Главного начальника государственной полиции с назначением на нее генерала И. В. Гурко. Об этом К. П. Победоносцев писал императору 5 июня 1882 г. В то же время на образовании особого Министерства полиции настаивал петербургский градоначальник Н. М. Баранов. — *Лукоянов И. В.* Н. П. Игнатьев и его воспоминания // Игнатьев Н. П. Земский Собор. СПб.; Кишинев, 2000. С. 41–42.

¹⁸³ Мещерский В. П. Воспоминания. С. 452.

¹⁸⁴ «Вестник Европы», обсуждая вопрос об «объединении министерств», с опаской усматривал, что с учреждением должности первого министра, появится лишь «великий визирь», а при изменяющихся условиях общественной и политической жизни кабинет образуется сам по себе. А до того, как это произойдет, он и бесцелен и нежелателен. — Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1880. № 10. С. 754–755; Общественная хроника // Вестник Европы. 1882. № 6. С. 892.

дивший в «коалицию» М. Т. Лорис-Меликова А. А. Абазы, заняв пост министра финансов, тут же выставил отдельные условия: всякий расход казенных средств должен быть санкционирован Государственным советом, не исключая военных расходов, и призывал теснее увязать действия Министерства финансов, МИД, Министерства путей сообщения и Министерства государственных имуществ, так как «для экономического развития страны представляется необходимым не только полное единство направления сих ведомств с Министерством финансов, но и некоторая от него зависимость в финансовом отношении»¹⁸⁵. Если бы этот план осуществился, то в стране появилось бы, по сути дела, два правительства: политическое и экономическое.

Несколько растерявшийся после трагической гибели отца Александр III готов был одобрить проект М. Т. Лорис-Меликова, но «его удержали». Вместе с тем молодой царь дал согласие принимать доклады от министров исключительно в Совете министров¹⁸⁶. Это не могло не вызвать надежду, что интригам будет положен конец и отпадет множество мелких дел, которыми министры осаждают императора. «Еще летом прошлого года, — записал в дневнике 3 марта 1881 г. А. Н. Куломзин, — по дороге к докладу нынешнему государю Бунге и Половцов, сидя в вагоне вместе со мною, рассуждали о том, как бы государь мог облегчить себе бремя управления, выслушивая всех зараз»¹⁸⁷. Старый дипломат бар. Ф. Р. Остен-Сакен с удовлетворением писал К. П. Победоносцеву 23 марта 1881 г., что Александр III отказался читать «ворохи бумаг» и требует от министров, чтобы они подавали к нему только то, что действительно требует его внимания¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Письмо А. А. Абазы императору Александру II [октябрь 1880 г.] // Российский архив. История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX в. М., 2005. С. 452–453.

¹⁸⁶ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 189. Л. 116.

¹⁸⁷ Там же.

¹⁸⁸ К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. С. 162.

На известном заседании Совета министров 8 марта 1881 г., когда план М. Т. Лорис-Меликова грозил провалиться, председатель Департамента законов Государственного совета кн. С. Н. Урусов предложил традиционный бюрократический ход — устроить предварительное обсуждение в Комитете министров. «Это открыло государю удобный выход», — заметил Д. А. Милютин. Однако С. Н. Урусов предложил тут же задействовать не весь комитет, а создать небольшую по составу комиссию, что уже больше импонировало Александру III, так как оставляло возможность для маневра. Между тем стало ясно, что М. Т. Лорис-Меликов и его сторонники столкнулись с серьезной оппозицией, организованной К. П. Победоносцевым.

12 апреля 1881 г. М. Т. Лорис-Меликов представил Александру III программу действий, первым условием реализации которой выдвинул требование «единства правительства». Используя напряженную политическую ситуацию, он откровенно заявил: «Не смею скрыть, что до настоящего времени не было у нас, в строгом смысле слова, ни единства, ни определенной программы. Водно и то же время разными министерствами управляли лица различных направлений, и каждый по своему ведомству действовал отдельно от других. <...> При такой разнородности центрального правительства нельзя надеяться установить порядок на местах, и распри между министерствами будут служить лучшей пищею антиправительственной оппозиции. Прежде всего необходимо образовать однородное, согласное между собою правительство. Министры должны договориться между собою по важнейшим вопросам и установить общую программу внутренней политики, безусловно, обязательную для каждого из них. Отдельной власти министра предоставляются лишь частные распоряжения, но нельзя допускать, под собственной ответственностью министра, отступления от программы, которое может затруднить целое правительство. В важных случаях Совет министров должен быть облечен требовать разъяснения у министров о принятых им мерах. Государю императору нужно иметь пред собою не отдельные мнения министров, а общую программу внутренней политики. Принятие или непринятие программы

всецело зависит от верховной власти. Если программа не удостоится монаршего одобрения или выполнение ее не поведет к успеху, державная воля государя императора укажет изменения в программе или же заменит личный состав министров новым, но тоже однородным»¹⁸⁹.

21 апреля 1881 г. Александр III согласился созвать совещание из некоторых членов Совета министров. При этом он объявил, что «понимает необходимость единства в высшем управлении» и просит министров предложения по важным делам «вносить предварительно на обсуждение совещания министров: внутренних дел, финансов, военного, юстиции, народного просвещения, государственных имуществ и обер-прокурора Синода». Замечательно, что это был почти весь Комитет министров, но без трех министров, а главное — без председателя. Осталось непонятным, кто же будет председательствовать на таких совещаниях. Таким руководителем мог бы стать вел. кн. Владимир Александрович, который с воцарением его старшего брата Александра III стал одной из самых влиятельных фигур. На него могла сделать ставку и «либеральная» группировка, признававшая, как отметил И. В. Лукоянов, что альянс некоторых ключевых министров и великого князя мог стать силой, с которой пришлось бы считаться и К. П. Победоносцеву, и М. Н. Каткову¹⁹⁰.

Примечательно, что председатель Комитета министров П. А. Валуев узнал о таком совещании случайно, когда М. Т. Лорис-Меликов передал ему приказание императора не назначать на 21 апреля заседание комитета, так как «некоторые министры» будут призваны к царю в Гатчину¹⁹¹. Показательно и то, что на гатчинское совещание не был приглашен председатель Государственного совета вел. кн. Константин Николаевич¹⁹². А. А. Киреев, которого в эти дни

¹⁸⁹ Всеподданнейший доклад графа Лорис-Меликова от 12 апреля 1881 г. // Итенберг Б. С., Твардовская В. А. Указ. соч. С. 596–597.

¹⁹⁰ Лукоянов И. В. Н. П. Игнатьев и его воспоминания. С. 30–32.

¹⁹¹ Цит. по: Зельдич Ю. В. Указ. соч. С. 458.

¹⁹² Кузьмин Ю. А. Уход реформатора. (Отставка вел. кн. Константина Николаевича) // Личность и власть в истории России XIX–XX в. СПб., 1997. С. 146.

информировал о делах на высшем уровне К. П. Победоносцев, записал в дневнике, что вопрос о единстве «кабинета» принимает «странное направление» и вырождается в триумвират из М. Т. Лорис-Меликова, А. А. Абазы, Д. А. Милютин («какой-то экстракт Семибоярщины», «верховники») и что первого якобы прочат на пост председателя Комитета министров¹⁹³.

В Гатчине министры снова много «говорили о необходимости единства, о необходимости, чтобы министры пользовались полным доверием государя»¹⁹⁴. Главным был вопрос о создании сильного и единодушного правительства, что-то вроде «кабинета», чтобы министры докладывали государю только по предметам своего ведомства, а по общим вопросам вырабатывали совместное решение. Несогласные же должны уходить в отставку. Это могло бы привести к контролю «либеральной» группировки над правительством и даже ограничить возможности императора при подборе министров. Внешне соглашаясь, Александр III при этом сделал очень важное уточнение: не нужно особого председателя, а министры могут собираться у кого-нибудь на частные совещания помимо Комитета министров. От председательства великого князя решено было отказаться во многом благодаря неосторожному вмешательству гр. Н. П. Игнатьева, который в это время проявлял политическую активность и вскоре был назначен министром внутренних дел. Сам он объяснял свою позицию подозрением, что М. Т. Лорис-Меликов и его сторонники составили «олигархический заговор» и намереваются оставить государя в Гатчине, а в Петербурге образовать правительство «под фиктивным председательством» вел. кн. Владимира Александровича. «У нас существует Сенат, Государ[ственный] совет и Комитет министров, — заявил Н. П. Игнатьев, — а

¹⁹³ Дневник А. А. Киреева. Д. 8. Л. 231–233, 247. Через три дня суворинское «Новое время», видимо, не без санкции М. Т. Лорис-Меликова, опубликовало статью «Толки о кабинете». — Драган С. Н. Указ. соч. С. 109.

¹⁹⁴ Письма К. П. Победоносцева из Петербурга в Москву к Е. Ф. Тютчевой // Русский архив. 1907. № 5. С. 98.

тут создается какой-то постоянный комитет на особом положении и с исключением большинства министров»¹⁹⁵. Это ему напомнило Негласный комитет времен Александра I, а председательство великого князя он поставил под сомнение, очевидно, не желая придавать таким совещаниям высокого статуса, и предложил ограничиться собраниями у министра внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова. Александру III такой вариант понравился, а вот у М. Т. Лорис-Меликова и А. А. Абазы он вызвал явное разочарование. Впрочем, надежды на формирование кабинета сохранялись, а М. Т. Лорис-Меликов даже планировал придать совещаниям под своим руководством официальный статус, заняв пост председателя Комитета министров, а портфель министра внутренних дел предложить Н. П. Игнатьеву¹⁹⁶. Однако последний, хотя и настаивал на «единстве и мобилизации власти», все больше и больше склонялся на сторону К. П. Победоносцева. Вел. кн. Владимир Александрович также отыграл «вправо» и присоединился к восторжествовавшему консервативному курсу, а в дальнейшем уже не играл заметной политической роли, удовольствовавшись командованием Гвардейским корпусом и Петербургским военным округом.

М. Т. Лорис-Меликов, Д. А. Милютин и А. А. Абаза восприняли гатчинское совещание как свою победу и даже поспешили отпраздновать торжественным обедом, где выпили «за начало конституционного правления»¹⁹⁷. А. А. Абаза разнес весть об «афронте» К. П. Победоносцева по петербургским салонам и говорил уже о каком-то соглашении (он даже назвал «контрактом») с императором¹⁹⁸. Между тем Александр III лишь выиграл время и тут же написал К. П. Победоносцеву: «Сегодняшнее наше совещание сделало для меня грустное впечатление. Ло-

¹⁹⁵ *Игнатьев Н. П.* Отрывок из воспоминаний // Игнатьев Н. П. Земский собор. СПб.; Кишинев, 2000. С. 72.

¹⁹⁶ Там же. С. 81.

¹⁹⁷ *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 189. Л. 39–40.

¹⁹⁸ Письма К. П. Победоносцева из Петербурга в Москву к Е. Ф. Тютчевой. С. 98.

рис, Милютин и Абаза положительно продолжают ту же политику и хотят так или иначе довести нас до представительного правительства, но пока я не буду убежден, что для счастья России это необходимо, этого не будет, я не допущу. Вряд ли, впрочем, я когда-нибудь убежусь в пользу подобной меры, слишком я уверен в ее вреде»¹⁹⁹. Впрочем, и К. П. Победоносцев не считал себя связанным какими-то договоренностями и полагал «странными» претензии на какое-то соглашение с монархом. «Неужели русский государь не может прямо, не совещаясь с министрами, обратиться к народу с открытым словом, в коем не задета ни одна отрасль управления»²⁰⁰. Обер-прокурор, демонстрировавший свою приверженность принципу неизблемости самодержавия, призывал теперь Александра III расстаться с министрами, несогласными с новым политическим курсом. «Важнее всего, — писал он в эти дни молодому царю, не скупясь на эпитеты, — чтобы поле было расчищено <...> важно, чтобы прекратилась, наконец, эта глухая борьба Ваша с министрами и восстановилось, сколько можно, правильное и спокойное течение дел»²⁰¹. Не остановился К. П. Победоносцев и перед обвинениями в адрес дяди императора вел. кн. Константина Николаевича, которого характеризовал как человека «с раздраженным властолюбием». Даже если сейчас нет достойных людей, способных заменить неугодных министров, не без менторских ноток советовал К. П. Победоносцев, можно пока обойтись временными фигурами. Уже после выхода инициированного им манифеста 29 апреля 1881 г. об укреплении самодержавия К. П. Победоносцев написал в тот же день Е. Ф. Тютчевой: «Абаза обезумел от самолюбия и от досады на меня. Он серьезно воображает, что государь будто бы заключил с ним какой-то договор (сами они пустили этот слух) и должен подчиниться избранному

¹⁹⁹ Цит. по: Зельдич Ю. В. Указ. соч. С. 459–460.

²⁰⁰ Письма К. П. Победоносцева из Петербурга в Москву к Е. Ф. Тютчевой. С. 100.

²⁰¹ Письмо К. П. Победоносцева Александру III. 29 апр. 1881 г. // Красный архив. 1923. Т. IV. С. 335.

им правительству. <...> Государя они сразу почли за куклу или за идиота и в ослеплении своего самолюбия ничего не видят дальше. <...> По Петербургу пущен слух, что будет какое-то единое министерство, управляющее Россией по большинству голосов, и Лорис первый министр»²⁰². Разумеется, М. Т. Лорис-Меликов и его сторонники ничего против самодержавной риторики манифеста не могли иметь, но их раздражало главным образом то, что столь важный документ был подготовлен втайне от них, а это означало крах надежд на создание министерской коалиции, в которой они могли бы лидировать.

М. Т. Лорис-Меликов и его сторонники готовы были использовать в качестве давления на императора коллективную отставку, инструмент, явно заимствованный из арсенала конституционной монархии. Очевидно, такой натиск министров напугал сторонников самодержавия не меньше, если не больше, чем осторожные предложения о привлечении выборных к обсуждению законопроектов на предварительной стадии. Не случайно отставка М. Т. Лорис-Меликова, А. А. Абазы, а затем и Д. А. Милютина была воспринята как своеобразный *coup d'etat*²⁰³. Уход с политической арены М. Т. Лорис-Меликова и его единомышленников, отказ Александра III от либеральных реформ воспрепятствовали реализации идеи совещания, состоящего из ключевых министров²⁰⁴. Разочарованный М. Т. Лорис-Меликов и его сторонники принялись упрекать К. П. Победоносцева в сепаратных действиях. Обер-прокурор Синода обратился к своим коллегам с ответом, приобретшим в эти дни особое значение (построенным так, чтобы он был отмечен и усвоен не только министрами, но и самим монархом): «Вы не конституционные министры. Какое право вы имели бы требовать, чтобы государь обращался в важных случаях к народу не иначе как через вас или по совещании

²⁰² Письма К. П. Победоносцева из Петербурга в Москву к Е. Ф. Тютчевой. С. 100.

²⁰³ Государственный переворот (*фр.*).

²⁰⁴ Чернуха В. Г. Внутренняя политика царизма... С. 190–196; Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... С. 363–366.

с вами. Он считает себя самодержавным государем и хочет иметь к народу прямую волю и прямое слово»²⁰⁵.

Оказавшись не у дел, сторонники «либерального курса» не оставляли надежд на возврат в большую политику. Опальный вел. кн. Константин Николаевич, в одночасье лишившись не только поста председателя Государственного совета, но и руководства Главным комитетом, перешел в ряды «оппозиции его величества» и не оставлял надежд, что продолжающаяся кризисная ситуация заставит вернуть М. Т. Лорис-Меликова, А. А. Абазу, Д. А. Милютина. «Тогда бы я желал быть не председателем [Государственного] совета, а председателем Комитета министров, который бы тогда сделался Советом министров»²⁰⁶. Однако назначение 4 октября 1881 г. на пост председателя Комитета министров сочувствовавшего «константиновцам» М. Х. Рейтерна вместо П. А. Валуева не изменило положения.

Проблема придания большей эффективности правительственной власти продолжала оставаться актуальной. В марте 1881 г. в правительственных кругах циркулировала записка Б. Н. Чичерина, которую известный юрист и общественный деятель направил К. П. Победоносцеву в надежде на то, что она таким путем дойдет до нового монарха²⁰⁷. Несмотря на то что в известном нам варианте записки говорилось прежде всего о необходимости привлечь в состав Государственного совета представителей от дворянства и земства (так как «орудия правительства изнасились»), в правящих кругах поняли это как намек на неспособность министров справиться со сложным положением в стране. «В ней, — отметил А. Н. Куломзин, — прежде всего трактуется о том, что необходимо создание однородного правительства, состоящего из людей, между собою

²⁰⁵ Письмо К. П. Победоносцева Александру III. 29 апр. 1881 г. С. 334.

²⁰⁶ Цит. по: *Воронин В. Е.* Великий князь Константин Николаевич и попытка создания «оппозиции Его Величества» в первые годы царствования Александра III // *Отечественная история*. 2008. № 5. С. 133.

²⁰⁷ *Чичерин Б. Н.* Задачи нового царствования // *Чичерин Б. Н.* Философия права. С. 524–538. Записка датирована 11 марта 1881 г.

согласных в отношении внутренней политики, имеющих одну программу»²⁰⁸.

К К. П. Победоносцеву, имевшему репутацию защитника монархии, пошли письма, в которых «охранители» призывали его действовать решительно и не допускать каких-либо уступок либералам. В одном из таких писем (датированном 12 марта 1881 г.) неизвестный автор напоминал, что III Отделение «в первые 20 лет своего существования имело обязательный надзор за министрами и делало их *de facto* ответственными если не перед лицом закона, то перед особой императора». Потом под давлением тех же министров, писал анонимный автор, III Отделение утратило свои права, а М. Т. Лорис-Меликов и вовсе его упразднил. Автор письма прямо упрекал императора в излишнем доверии к своим министрам, которые этим доверием «иногда злоупотребляют, скрывают от царя правду вообще и последствия своих ошибок в частности, а иногда даже доходят до обмана»²⁰⁹. Поэтому нужно при императоре создать нечто вроде «судилища», через которое к монарху мог бы обратиться каждый с жалобой на действия администрации. В конце письма это «судилище» уже именуется «верховным комитетом» с особым председателем и членами, избираемыми из лучших государственных людей. По замыслу анонима, такой комитет должен иметь право разбирать жалобы на министров и даже требовать от последних объяснений. «Всякий пострадавший об бездействии, медленности в делах, произвола или незаконного поступка министра имеет право обращаться с жалобой на него в верховный комитет, который, в свою очередь, жалобу эту должен рассмотреть, а в случае основательности восстановить справедливость, а виновного министра подвергнуть мере наказания им заслуженной, не исключая, в крайнем случае, и предания его суду своему»²¹⁰.

30 апреля 1881 г. К. П. Победоносцев передал Александру III еще одну записку неизвестного автора под назва-

²⁰⁸ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 189. Л. 41.

²⁰⁹ К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. С. 216.

²¹⁰ Там же. С. 217.

нием «Самое первое, что теперь нужно России» (Санкт-Петербург, 28 апр. 1881 г.). Примечательно, что новый государь нашел в ней «много правды и здравого смысла»²¹¹. Разумеется, в этой записке К. П. Победоносцева заинтересовала прежде всего критика М. Т. Лорис-Меликова²¹², но в ней были изложены и предложения по установлению «твердой, определенной системы государственного управления и устранения пререканий между отдельными ведомствами». В качестве такого органа предлагалось реанимировать Совет министров, в котором министры должны делать всеподданнейшие доклады. «Таким образом, — заключал автор записки, — государь император, выслушав доклад известного министра, может тотчас же знать мнение о нем всех других министров. С другой стороны, и каждый министр будет знать ход всех государственных дел, и все министры будут солидарны между собой относительно принятых в Совете министров законопроектов и всех других мер и решений, утвержденных высочайшей властью, т.е. образуется действительно согласное, солидарное министерство, могущее и долженствующее быть ответственным перед государем императором»²¹³. При этом автор записки, оберегая принцип самодержавия, настаивал на том, что никакого премьера не нужно, а в случае отсутствия императора в совете его место может временно занять один из министров. При этом особо подчеркивалось, что премьер-министр или даже просто председатель Совета министров неизбежно «станет особой властью между царем и народом, а этого не должно быть в России»²¹⁴.

С подобными же рекомендациями через К. П. Победоносцева к Александру III обратился известный железнодоро-

²¹¹ Письмо К. П. Победоносцева Александру III. 30 апр. 1881 г. // К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. С. 44.

²¹² Автор записки передавал слух о том, что М. Т. Лорис-Меликов скоро станет «первым русским премьером» и займет пост председателя Совета министров.

²¹³ Записка «Самое первое, что теперь нужно России» // К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. С. 55.

²¹⁴ Там же.

рожный делец П. Ф. фон Дервиз²¹⁵. Примечательно, что в его рассуждениях жесткой критике подверглась прежняя практика выдачи Комитетом министров железнодорожных концессий и правительственных ссуд, что побудило его перейти к общей проблеме ответственности министров. Он понимал, что в России приходится иметь дело не просто с министром, а «министром самодержавного монарха». Так как самодержавие предполагает «одну волю» и только от нее зависит общее направление государственной политики, то министр не может иметь какой-либо инициативы, а должен быть простым исполнителем, иметь значение «комиссара, приставленного к исполнению программы, высочайшей властью утвержденной». При этом он предлагал расширить функции Государственного совета и поставить министров под его контроль. Комитет министров в таком случае подлежал бы упразднению как учреждение, «систематической государственной программе» не соответствующее²¹⁶.

Впрочем, П. Ф. фон Дервиза занимало и то, каким же образом при снижении роли министров будет формироваться «высочайшая воля». Он понимал, что императору как главному и единственному инициатору государственной программы необходимо избавиться от чрезмерной опеки его же министров, чтобы не смотреть на дело их глазами. П. Ф. фон Дервиз предлагал заменить private всеподданнейшие доклады докладами в присутствии других компетентных лиц, а также проектировал создание при императоре личного его совета, «в котором каждая государственная специальность имела бы своих представителей». Состав такого совета был абсолютно неясен (что и не удивительно при стремлении сохранить незыблемость самодержавия), хотя П. Ф. фон Дервиз и упоминает, что в

²¹⁵ Показательно, что Александр III уже в конце марта 1881 г. писал по поводу писем П. Ф. фон Дервиза: «Что думаете Вы ответить ему, мне кажется, что теперь мы знаем, чего хотим и как идти. Если Вы ответите ему в этом смысле и поблагодарили бы его сердечно от меня, я полагаю, было бы достаточно». — К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Т. I. С. 128–129.

²¹⁶ Записка П. Ф. фон Дервиза (получена 26 мая 1881 г.) // Там же. С. 146.

него могли бы войти некоторые министры и члены Государственного совета, а председатель последнего был бы «непременным вице-председателем совета государева». Функции такого совета также формулировались широко и неясно: «В этом последнем совете обсуждались бы дела высшей государственной политики — до передачи их власти законодательной или исполнительной; здесь читались бы мемуары Государственного совета и здесь же происходили бы доклады министров императору»²¹⁷. Что предполагал создать П. Ф. фон Дервиз? Нечто похожее на Негласный комитет начала царствования Александра I? Легального или полуполицийского характера? Сказать трудно. Но, несмотря на совершенно неправовой статус такого органа, именно по этому пути и пошел поначалу Александр III, окружив себя неофициальными советниками и помощниками.

В 1882 г., предлагая Александру III проект созыва Земского собора, министр внутренних дел гр. Н. П. Игнатьев планировал и создание правительства с единой программой действий. Возглавить такое правительство мог бы сам император. Однако, отвергнув идею Земского собора, Александр III продолжал настаивать на общей правительственной программе и процедуре предварительного обсуждения министрами какого-либо важного вопроса до его внесения в Государственный совет или Комитет министров²¹⁸. Но и в этом случае это не стало бы кабинетом с членами правительства, придерживавшимися единой политической ориентации, а тем более не могло быть и речи о премьер-министре. Показательно и то, что во время дискуссии о представительном органе одним из факторов, сдерживавших его введение, называлось отсутствие «объединенного правительства», которое, будучи без программы и разрозненным в своих действиях, не могло быть эффективным перед лицом народных избранников.

В начале царствования Александр III явно не доверял докладам министров и оставлял некоторые документы у себя для более внимательного ознакомления, но они быстро на-

²¹⁷ Там же. С. 145.

²¹⁸ *Игнатьев Н. П.* Указ соч. С. 147.

капливались, так как работа с ними занимала много времени. «Таким образом, — вспоминал генерал Н. А. Епанчин, — у государя собирался огромный склад дел, кои он изучал по ночам, ибо весь день уходил на доклады и приемы»²¹⁹. Кроме того, Александр III в силу своего характера и отсутствия должного опыта не любил многочисленные собрания и не пожелал собирать Совет министров²²⁰. На первых порах он попытался опереться на негласных помощников, избрав для этого гр. И. И. Воронцова-Дашкова, О. Б. Рихтера и П. А. Черевина, имевших в придворной иерархии высокое положение, но не занимавших в то время заметных государственных постов²²¹. «Именно это трио заняло “положение исключительное по доверию и близости” в начале царствования Александра III», — авторитетно свидетельствовал гр. С. Д. Шереметев²²². Император передавал им на предварительное заключение доклады и отчеты министров. Впрочем, сами конфиденты нового императора понимали, что состав и деятельность их триумvirата скоро станут известны министрам, которые будут убеждены, что действия императора являются проявлением недоверия к ним и что вместо самодержавного монарха правит олигархия. К тому же члены такого «негласного комитета», как они себя именовали, вскоре поняли, что не в состоянии разобраться со сложными государственными делами. Тем более что все они были людьми хоть и благородными, но способностей и образования среднего²²³. Хо-

²¹⁹ Епанчин Н. А. На службе трех императоров. М., 1996. С. 165.

²²⁰ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 186. Л. 16.

²²¹ Уже 17 августа 1881 г. И. И. Воронцов-Дашков стал министром императорского двора, 2 сентября 1881 г. О. Б. Рихтер возглавил Императорскую главную квартиру, а П. А. Черевин получил звание генерал-адъютанта и должность начальника личной охраны императора (с 1883 г. — дворцовой охраны).

²²² «Светлый взор его умел проникать в сердца людей». Воспоминания С. Д. Шереметева об окружении наследника Престола // Источник. 1998. № 2. С. 18. См. также: «Воцарившийся Государь ни для кого не был сфинксом». — Воспоминания С. Д. Шереметева о начале царствования Александра III // Отечественные архивы. 1996. № 4. С. 65.

²²³ Епанчин Н. А. Указ. соч. С. 165–167.

рошо знавший нравы императорского двора В. С. Кривенко, впрочем, считал, что П. А. Черевин и О. Б. Рихтер «не считались своими» в «интимно-приятельском кружке» Александра III, в который тогда входили Илларион Иванович Воронцов-Дашков, Владимир Сергеевич Оболенский, Владимир Александрович и Сергей Дмитриевич Шереметевы, Владимир Анатольевич Барятинский²²⁴. К тому же между И. И. Воронцовым-Дашковым и О. Б. Рихтером существовала ревность и каждый из них «строго охранял прерогативы своего ведомства»²²⁵. Примечательно, что среди ближайшего круга не было К. П. Победоносцева. Есть основания считать, что и в конце правления Александра III И. И. Воронцов-Дашков намеревался играть роль первого министра и реформатора, но его возможности, несмотря на доверие царя, как показал И. В. Лукоянов, не были безграничными²²⁶. После ухода И. А. Вышнеградского политический вес быстро набирал новый министр финансов С. Ю. Витте. Но и К. П. Победоносцев, несколько подрастерявший свое личное влияние, сохранил потенциал благодаря общему консервативному курсу, в идеологической основе которого лежала формула «православие — самодержавие — народность». Хотя, как отмечал А. А. Половцов, К. П. Победоносцев уже с середины 1880-х гг. повторял свою «всегдашнюю песню, что он никакого влияния не имеет, что действительно очень жаль, что государь не прибегает к министерским совещаниям, что недостаток министерского согласия вреден для хода правительственных дел и т. п.»²²⁷.

С началом царствования Александра III не замедлили последовать и перемены в составе министров. Новые ми-

²²⁴ Кривенко В. С. В министерстве двора. СПб., 2006. С. 221–222.

²²⁵ Мамантов В. И. На государственной службе. Воспоминания. Таллин, 1926. С. 24.

²²⁶ Лукоянов И. В. Конец царствования Александра III: была ли альтернатива «контрреформам»? // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX — начала XX века. СПб., 1999. С. 249.

²²⁷ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. I. С. 312. Запись 13 апр. 1885 г.

нистры, по крайней мере ответственные за политическую безопасность внутри страны, стояли на более однородных политических позициях. Это привело к повышению эффективности работы Комитета министров и позволило на время снять проблему институционального оформления «объединенного правительства». Кроме того, с царствованием Александра III И. В. Лукоянов связывает перемены в функционировании самодержавной власти, обусловленные тем, что, минуя бюрократические инстанции, к монарху могли обращаться неофициальные лица с консервативной критикой существующих порядков²²⁸. В подтверждение своего тезиса он приводит мнение А. А. Половцова, отмечавшего, что с назначением И. А. Вышнеградского министром финансов наметился поворот «в приемах царствования Александра III», который, по его мнению, состоял в появлении «неведомых, непредвиденных, случайных сил, влияющих на течение жизни»²²⁹. Еще более определенно, по его мнению, высказывался Н. Х. Бунге, засвидетельствовав, что при Александре III совершенно исчезло влияние гостиных, зато одним из главных путей информирования императора стали записки различных лиц, передаваемые ему доверенными людьми. Неофициальность могла выглядеть некоей гарантией незаинтересованности, вневедомственности. Хотя это действительно не было совершенной новацией, но выглядело вообще шагом назад по сравнению с предшествующими попытками придать высшему уровню управления более рациональное устройство. Выход за круг ближайших советников, какими себя полагали министры, вполне вписывался в доктрину «народного самодержавия» с ее своеобразной интерпретацией общественного (народного) мнения.

²²⁸ Лукоянов И. В. Проекты изменения государственного строя... Глава III. «Негласные корреспонденты Николая II. К вопросу о переменах в механизме государственной власти и формирования камарильи».

²²⁹ Половцов А. А. Дневник // Красный архив. 1931. Т. 3 (46). С. 111. Запись 29 марта 1895 г.; Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. Т. II. С. 25. Запись 12 февр. 1887 г.

Глава V

ПРОБЛЕМА «ОБЪЕДИНЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» И УПРАЗДНЕНИЕ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ

Идеи и проекты начала царствования Николая II

Вопросы объединения правительства больше не поднимались до начала царствования Николая II, хотя в правящих кругах неоднократно раздавались голоса о возобновлении заседаний Совета министров. Неожиданно ранняя смерть Александра III 20 октября 1894 г., когда наследнику было 26 лет, вновь поставила проблему правительства на повестку дня. Причиной тому стали не только неопытность молодого монарха, его неподготовленность к управлению государством, но главным образом застарелая система чрезмерной централизации власти. «Перемена царствования не изменила нисколько направления нашей государственной жизни, — констатировал престарелый и многое повидавший на своем веку Д. А. Милютин, — все тот же сумбур в высшем правительстве, тот же произвол бюрократии и стремление чиновничества всех рангов к самовластию»¹.

Современники почти единодушно отмечали слабую подготовку наследника к государственным делам. Когда Александр III скончался, В. Н. Ламздорф, пусть и с некоторым преувеличением, заметил: «В самом деле, внутри страны смерть государя оплакивается главным образом только по причине проистекающей отсюда неопределенности положения, в связи с незаметностью наследника-цесаревича, которого почти до самого последнего времени держали в детской комнате; наследник не проявил себе ничем, он известен только кое-какими слабыми сторонами и увлечениями молодости, отнюдь не способными внушить к

¹ Дневник Д. А. Милютина // ОР РГБ. Ф. 169. Папка № 7. Д. 3. Л. 91. Запись 19 марта 1895 г.

нему какое-либо доверие»². Николай II, как считали многие, знавшие его, был не готов к роли монарха, не был достаточно посвящен в государственные дела. Министр иностранных дел Н. К. Гирс рассказывал В. Н. Ламздорфу о первом своем докладе молодому царю, на котором тот ему откровенно признался: «Я ничего не знаю. Покойный государь не предвидел своего конца и не посвящал меня ни во что»³. Схожее свидетельство содержится и в мемуарах вел. кн. Александра Михайловича: «Что будет теперь с Россией? — воскликнул Николай II в беседе с ним. — Я еще не подготовлен быть царем! Я не могу управлять империей. Я даже не знаю, как разговаривать с министрами»⁴. И это несмотря на то что как наследник престола он присутствовал на заседаниях высших государственных учреждений и даже председательствовал в Комитете Сибирской железной дороги, где заседали многие министры. По словам А. Н. Куломзина, хотя цесаревич получил хорошее общее образование, он не обладал достаточными сведениями о «русской административной машине»⁵. Военный министр П. С. Ванновский, в свою очередь, отмечал воинственность и самонадеянность Николая II. Согласившись, товарищ министра иностранных дел подметил еще одну черту молодого монарха: «А главное, мне кажется, что у государя нет еще устойчивости в мнениях». В ответ П. С. Ванновский прибавил, что тот «советуется со всеми: с дедушками, тетюшками, маменьками и всякими другими; он юн и поддается взгляду последнего с ним говорившего»⁶. Схожую оценку последнему российскому самодержцу дал в беседе с А. Н. Куломзиным бывший тифлисский губернатор и приближенный вдовствующей императрицы кн. Г. Д. Шер-

² Ламздорф В. Н. Дневник. 1894–1896. С. 75–76. Запись 20 окт. 1894 г.

³ Там же. С. 85. Запись 4 нояб. 1894 г.

⁴ Великий князь Александр Михайлович. Книга воспоминаний. М., 1991. С. 141.

⁵ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 196. Л. 3.

⁶ Ламздорф В. Н. Дневник. 1894–1896. С. 405. Запись 5 нояб. 1896 г.

вашидзе: «Человек безвольный, вечно колеблющийся, готовый прислушиваться ко всякому собеседнику, вместе с тем равнодушный, без всякой личной инициативы, всех подозревающий, никому не доверяющий, которому, в свою очередь, никто не верит, как Вы хотите, чтобы он не запутался в делах»⁷. В начале царствования Николая, по словам осведомленного в закулисных делах журналиста И. И. Колышко, сложился «триумвират» — гр. С. Д. Шереметев, гр. И. И. Воронцов-Дашков, С. Ю. Витте, которым покровительствовала вдовствующая императрица. Они выдвинули Д. С. Сипягина. А вскоре к ним примкнул кн. В. П. Мещерский, который пытался играть роль ментора и политического воспитателя царя. И. И. Колышко утверждал также, что именно В. П. Мещерский способствовал тому, что С. Ю. Витте продержался так долго⁸. Существенное влияние на молодого царя, особенно в первые годы правления, действительно оказывала его мать, императрица Мария Федоровна⁹, благодаря протекции которой состоялись некоторые государственные назначения (например, министра путей сообщения кн. М. И. Хилкова, председателя Комитета министров И. Н. Дурново), не говоря уже о придворных должностях. Впоследствии Николай II продолжал советоваться с великими князьями, однако быстро стал тяготиться их покровительством.

Кажется, что Николай II подозревал всякого в желании узурпировать его самодержавную власть, и прежде всего с недоверием он относился к своим министрам. А. Н. Куломзин, хорошо знавший молодого императора еще наследником престола, подытожил: это был «человек неискренний, безвольный, как тростник, ветром колеблемый, постоянно искавший новых людей, рекомендуемых придворными ин-

⁷ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 211. Л. 182.

⁸ Колышко И. И. Великий распад. Воспоминания // Библиотека The Slavic Research Center (University of Hokkaido, Japan). Коллекция Б. И. Николаевского. Ser. 124. Box 193. № 6–9. Kolyshko-Bayan I. I. «Velikii Raspad». Глава 8. С. 11–15.

⁹ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1934. Т. 6 (67). С. 174. Запись 6 нояб. 1894 г.

триганами, великими князьями, случайными собеседниками, при полном неумении лично разбираться в представляемых ему людях»¹⁰. При этом он любил «ссорить своих министров» и считал «этот прием верхом дипломатического искусства. Но из лозунга *divide et impera*¹¹ Николай II умел применять лишь первую часть, а вторую за него пользовались по очереди другие»¹². «Для меня, признавался он, высшее удовольствие — собрать моих министров, — с журналисткой хлесткостью писал И. И. Колышко, — и, бросив им кость, столкнуть их лбами»¹³. Впрочем, и позднее Николай не изжил этой привычки, и как говорил уже в 1907 г. бывший министр внутренних дел кн. П. Д. Святополк-Мирский, государю «ни в чем нельзя верить, ибо то, что сегодня он одобряет, завтра от этого отказывается»¹⁴. В стремлении держать министров в некотором неведении и напряжении Николай II искал подкрепления своей самодержавной власти.

В такой ситуации борьба за влияние на молодого царя приобрела обостренный характер. Его наставники К. П. Победоносцев и Н. Х. Бунге, олицетворявшие разные политические линии, не могли не воздействовать на Николая II¹⁵. Отчасти это объясняет и те колебания в политических пристрастиях, которые отмечали современники. Н. Х. Бунге имел в первое время ежедневные утренние доклады у молодого царя. Видимо, систему опеки, практиковавшуюся в КСЖД, Н. Х. Бунге постарался перенести на другие государственные дела. Бывший военный министр Д. А. Милютин в декабре 1894 г. записал в дневнике, по всей вероятности, выдавая желаемое за действительное, что «все личные доклады министров государю происходят в присутствии

¹⁰ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 196. Л. 13.

¹¹ Разделяй и властвуй (лат.).

¹² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 200. Л. 8.

¹³ Колышко И. И. Великий распад. Глава 8. С. 28.

¹⁴ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 2. С. 345.

¹⁵ См.: Степанов В. Л. Самодержец на распутье: Николай II между К. П. Победоносцевым и Н. Х. Бунге // Император Николай II и его время. Екатеринбург, 2008.

Бунге. И это не дурно», — добавил он¹⁶. Повышенное влияние председателя Комитета министров Н. Х. Бунге на царя отмечал и А. Н. Куломзин¹⁷. Это привело к краткому росту значения Н. Х. Бунге, к нему стали по-иному относиться министры, советовались с ним по важным делам¹⁸. По свидетельству того же А. Н. Куломзина, «идеям Бунге до известной степени соответствовали резолюции и указания, которые Николай II клал первые месяцы своего царствования на прочитываемых им губернаторских и генерал-губернаторских отчетах»¹⁹. Канцелярия Комитета министров подготовила свод высочайших резолюций за первые семь месяцев правления Николая II, предпослав этому труду их анализ, содержащий картину «тяжелого экономического положения России, которое, несмотря на осторожные выражения губернаторов, бросалось в глаза»²⁰. Этому сборнику «высочайших отметок» Н. Х. Бунге придавал особое значение, а в предисловии к нему «были изложены начала как бы программы нового царствования во внутренней политике»²¹. Но в 1895 г. Н. Х. Бунге скончался, оставив свое «политическое завещание», в котором настаивал на создании ответственного министерства, предлагал законодательные инициативы предварительно рассматривать в Комитете министров и, что еще важнее, в присутствии царя в Совете министров²². Особенный вред, подчеркивал он, министерские разногласия (отсутствие «единого, целого, ответственного министерства») наносили финансовому управлению страной.

Свои услуги советника Николаю II предложил и К. П. Победоносцев, значительно растерявший свое влияние к кон-

¹⁶ Дневник Д. А. Милютина. Д. 3. Л. 74.

¹⁷ Кризис самодержавия в России. С. 27.

¹⁸ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 187. См. также: *Картавцов Е. Э.* Н. Х. Бунге // Вестник Европы. 1897. № 5. С. 37.

¹⁹ Цит. по: *Степанов В. Л.* Указ. соч. С. 283.

²⁰ *Куломзин А. Н.* Указ. соч. Д. 198. Л. 4, 12.

²¹ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 188–189. Николай II, просматривая корректуру этого предисловия, по словам Н. Н. Покровского, наложил резолюцию: «Хорошо».

²² Записка, найденная в бумагах Н. Х. Бунге. С. 80.

цу царствования Александра III. В ответ на жалобы Николая, что его «заваливают бумагами», обер-прокурор, претендовавший на роль ментора молодого монарха, рекомендовал ему «отклонить от себя многое пустое, тем более что на его утверждение часто представляются решения только с тем, чтобы избежать ответственности». Помимо этого, К. П. Победоносцев настаивал на возобновлении деятельности Совета министров или на более частой практике созыва советников, «хотя бы и в менее, чем советским учреждением предусмотрено, числе»²³. Вел. кн. Александр Михайлович, особенно близкий императору в первые годы его правления, также советовал своему державному родственнику принять меры к тому, «чтобы все министры и их товарищи работали дружно и в одном направлении»²⁴. И в последующие годы Николай II продолжал сетовать на загруженность текущими делами²⁵.

В конце 1896 г. поползли слухи об образовании какого-то верховного совета, который должен был облегчить царю бремя власти²⁶. Предпринимались попытки реанимировать заседания Совета министров. Тогда же встал вопрос о разборе обстоятельств, приведших к Ходынской катастрофе во время коронации, и предполагалось обсудить это в Совете министров, однако Николай предпочел действовать самостоятельно²⁷, очевидно, поняв, что в таком случае встанет вопрос об ответственности его дяди московского генерал-губернатора вел. кн. Сергея Александровича. Впрочем, дважды — в марте и июне 1899 г. — по настоянию С. Ю. Витте созвали Совет министров для того, чтобы

²³ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1934. Т. 6 (67). С. 183. Запись 20 дек. 1894 г. Впрочем, уже в декабре 1896 г. на одном из полковых обедов Николай II с сарказмом заметил, что «Победоносцев нарекомендовал ему много министров, а теперь начал рекомендовать корпусных командиров». — *Богданович А. В.* Указ. соч. С. 218. Запись 18 дек. 1896 г.

²⁴ Цит. по: *Соловьев Ю. Б.* Самодержавие и дворянство в конце XIX века. С. 131.

²⁵ Дневник императора Николая II. Берлин, 1923. С. 106.

²⁶ Дневник А. А. Киреева. Д. 12. Л. 99. Запись 21 дек. 1896 г.

²⁷ Там же. Л. 72, 73. Записи: июнь, 1 июля 1896 г.

обсудить вопрос о привлечении иностранного капитала в российскую промышленность²⁸. Но это было скорее совещанием министров с императором, нежели возобновление регулярной деятельности высшего государственного учреждения.

Довольно скоро К. П. Победоносцева заметно потеснили другие сановники, прежде всего министр финансов С. Ю. Витте, также поспешивший занять лидирующую позицию в правительстве. На необходимость обсуждать дела коллегиально после смерти Александра III указывал и А. А. Половцов. Он предлагал министру финансов С. Ю. Витте и министру юстиции Н. В. Муравьеву поставить преграду непродуманным решениям, которые время от времени принимались при покойном императоре, так как вероятность таких случаев, очевидно, могла возрасти при молодом и неопытном Николае II. «Вы оба, господа, — обратился к ним А. А. Половцов, — умнее всех своих сотоварищей, вы жалуетесь на то, что при покойном государе проскакивали такие непродуманные распоряжения, как учреждение инспекторского департамента. Позвольте сказать вам, что для предотвращения этого в будущем одно средство: по возможности вести дела к тому, чтобы они обсуждались при участии нескольких лиц, а не решались с глаза на глаз в кабинете государя с одним каким-либо лицом. Вам обоим это всегда будет выгодно, потому что вы сумеете в прениях победить других»²⁹. С. Ю. Витте и Н. В. Муравьев выразили принципиальное согласие с этой мыслью, хотя и были несколько поражены ее смелостью. Через некоторое время А. А. Половцов попытался внушить это же вел. кн. Михаилу Николаевичу и призывал того убедить Николая II «созывать нескольких людей и выслушивать их взаимные прения. Пускай на докладе того или другого министра отложит одно или два дела, имеющие отноше-

²⁸ Ганелин Р. Ш. «Битва документов» в среде царской бюрократии. 1899–1901 // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XVII. Л., 1985. С. 228.

²⁹ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1934. Т. 6 (67). С. 171. Запись 31 окт. 1894 г.

ние к другому министру, а затем созывает в один день всех подлежащих министров и выслушает мнение каждого»³⁰. Главноуправляющий I Отделением СЕИВК А. С. Танеев даже подготовил записку Николаю II, в которой пытался убедить императора в пагубности частого изменения высочайших резолюций под впечатлением от аргументов то одного, то другого министров. Однако это предупреждение старого сановника, долго служившего Александру III, пользы не принесло. Николай II начертил на записке обычное «Съ» (Согласен), но все осталось по-старому³¹.

С. Ю. Витте, играя на чувствах молодого императора в отношении недавно скончавшегося отца, воспользовался авторитетом, унаследованным от предшествовавшего царствования³². Не случайно Николай II испытывал явный дискомфорт при всеподданнейших докладах, подавлявшего своим профессионализмом и напористым темпераментом министра финансов. С. Ю. Витте стремился предрешить всевозможные дела на всеподданнейших докладах в обход всех коллегиальных высших учреждений. «Порядок этот был сравнительно безвреден, — оценивал ситуацию А. Н. Куломзин, — пока им пользовался настоящий деятель, каким был Витте. Но со временем практика эта настолько вошла в привычки царствовавшего государя, что этим же порядком были разрешены разные дела, предлагавшиеся людьми случайными — всякими прожектерами и имевшие глубоко печальные для страны последствия»³³. По привычке С. Ю. Витте попытался действовать напрямую, минуя Комитет министров и Государственный совет, испрашивая повелений лично у монарха. Но и он вынужден был вскоре признать, что с Николаем II «никогда нельзя знать, что он

³⁰ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1934. Т. 6 (67). С. 176. Запись 17 нояб. 1894 г.

³¹ Менделеев П. П. Указ. соч. Л. 42.

³² В одном из писем к Н. Х. Бунге Николай II прямо писал: «Ввиду моей неопытности я себе поставил долгом, перед решением на какой-нибудь важный шаг, задавать себе вопрос: как бы поступил мой незабвенный дорогой отец на моем месте?» — Письмо Николая II Н. Х. Бунге. 28 апр. 1895 г. // РГИА. Ф. 1263. Оп. 2. Д. 5177-б. Л. 256–257.

³³ Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 190. Л. 33.

вздумает предпринять на следующий день»³⁴. Об отрицательных качествах молодого царя, которые только усилились в нем с возрастом, упоминал тот же А. Н. Куломзин: «Явное, столь не свойственное его возрасту тяготение к лицам, не одаренным от природы, и страх попасть под влияние людей, заподозреваемых его невежественным антуражем в прогрессивных тенденциях. Это тяготение красной нитью прошло через все его царствование»³⁵. Уже в начале царствования у Николая II проявилось стремление принимать решения помимо министров, что объясняет появление целого ряда неофициальных советников. «Тот элемент приватности в управлении царством, что пришел в русскую историю вместе с Александром III, — вспоминал вхожий в правящие сферы журналист И. И. Колышко, — передался и сыну его. Приватность в отношении к людям, событиям и своей роли в них — вот основная черта этого монарха»³⁶.

С царствования Александра III идея «народного самодержавия» получает официальное признание³⁷. На рубеже XIX–XX в. обострилась потребность в идеологическом обновлении правящего режима, что отразили появившиеся в это время сочинения, претендовавшие на теоретическую трактовку монархической власти³⁸. Однако отношения с «защитниками самодержавия» у самой монархии были сложные. Любое постороннее вмешательство, тем более публичное, в трактовку концепции самодержавия, стремление придать ей новые идеологические контуры, даже с

³⁴ Там же. Д. 196. Л. 4.

³⁵ Там же. Л. 13.

³⁶ *Колышко И. И.* Великий распад. Глава 8. С. 27.

³⁷ Власть и реформы... С. 380.

³⁸ Дело императора Александра III как логическое развитие идеи 1613 г. Б. м., [1896]; *Черняев Н. И.* О русском самодержавии. М., 1895; *он же.* Необходимость самодержавия для России, природа и значение монархических начал. Харьков, 1901; *Тихомиров Л. А.* Единоличная власть как принцип государственного строения. М., 1897; *он же.* Монархическая государственность; *Шарапов С. Ф.* Опыт русской политической программы. М., 1905; *Семенов П. Н.* Самодержавие как государственный строй. СПб., 1905.; *он же.* Самодержавие. История, закон, юридическая конструкция. [СПб., 1906] и др.

апологетических позиций, вызывало настороженность в официальной среде³⁹. Публикаторская деятельность «охранителей», даже если она получала одобрение монарха, могла раздражать его министров, которые ревниво относились к разрушению своей монополии на политические действия. Кроме того, выступления в защиту самодержавия зачастую превращались в обвинения бюрократии, что объективно подрывало авторитет власти. «Оценивая действительность, навязывая читателю свое представление о ней, распространяя это мнение среди общества, такие агенты становились обладателями политического капитала, позволяющего оказывать реальное воздействие на принятие важных для общества решений»⁴⁰. Критика бюрократии правыми публицистами косвенно наносила удар по всей самодержавной системе, так как император в конечном счете был ответственен за действия назначаемых им министров и других высших должностных лиц⁴¹.

Вместе с тем попытки скорректировать прежний образ самодержавной власти не прекращались. Идеал царя сдвигается с петровских времен к XVII в., который подавался как период гармоничного «союза царя и народа». Эту же модель самодержавия стремился культивировать и Николай II⁴². С позиций сохранения неограниченной монархии вели критику правительства «справа» столпы отечественного консерватизма — М. Н. Катков и кн. В. П. Мещерский. Об ослаблении монархического принципа под давлением бюрократии в 1895 г. писал талантливый консервативный публицист и философ В. В. Розанов⁴³. В 1899 г. в Риме сын

³⁹ Подробнее см.: Репников А. В. Консервативные концепции переустройства России. М., 2007. Глава 2 «Теоретические основы консервативного мировоззрения».

⁴⁰ Вязовик Т. П. Истоки идеологического плюрализма самодержавной России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. История. Вып. 2. Ч. 1. 2007. С. 70.

⁴¹ Шацилло К. Ф. Консерватизм на рубеже XIX–XX вв. // Русский консерватизм XIX столетия. Идеология и практика. М., 2000. С. 392.

⁴² Уортман Р. Николай II и образ самодержавия // История СССР. 1991. № 2. С. 119.

⁴³ Розанов В. В. О подразумеваемом смысле нашей монархии. СПб., 1912. (Написано в 1895 г. и изъято цензурой из журнала «Русский вестник».)

известного славянофила А. С. Хомякова Д. А. Хомяков подготовил изданное на русском языке эссе «Самодержавие»⁴⁴. С. Ф. Шарапов в опубликованной в 1899 г. в Берлине брошюре «Самодержавие и самоуправление» с позиций позднего славянофильства отстаивал право царя на «сверхзаконное решение по внушению его свободной воли и чистой совести, просвещаемой Церковью»⁴⁵. Государю нужен «ответственный докладчик», — формулировал свои рекомендации С. К. Глинка-Янчевский, обрушившийся на российских юристов, обвиняя их в подрыве самой сути самодержавной власти⁴⁶. А. А. Пороховщиков писал О. Б. Рихтеру по поводу реорганизации Канцелярии прошений, объявляя это «актом государственной мудрости», могущим стать «величайшим историческим подвигом». Канцелярия прошений «будет не только проводником правды и действительным устоем самодержавия, но и независимым и компетентным судьей и докладчиком царю», послужит делу восстановления прямой связи царя с народом, «увенчает здание», о котором мечтают многие убежденные монархисты, «т. е. народники» (быть народником, по его убеждению, и не быть монархистом или обратно — нельзя). Разногласие может быть лишь в способе этого «увенчания»: «à la française или à la russe»⁴⁷.

⁴⁴ Хомяков Д. А. Православие, самодержавие, народность. Минск, 1997. С. 6.

⁴⁵ Шарапов С. Ф. Самодержавие и самоуправление. Берлин, 1899. С. 13.

⁴⁶ Глинка-Янчевский С. К. Пагубные заблуждения. По поводу сочинения К. Ф. Хартулари «Право суда и помилования как прерогативы Российской Державности». (Критический обзор юридических новшеств). СПб., 1899. С. 155–156.

⁴⁷ Пороховщиков А. А. Самодержавие на Святой Руси накануне XX века. Его расхищение, обезличение и восстановление. СПб., 1895. С. 60, 63. Пороховщиков Александр Александрович (1809–1894) — московский купец, член Московского славянского благотворительного комитета, издатель газеты «Русская жизнь». Известно, что к его советам прислушивались на самом верху, он был принят Александром II. О нем военный министр Д. А. Милютин писал еще в 1876 г.: «Пороховщиков принадлежит к числу тех личностей, которые расплодились в последнее время под названием “общественных деятелей”. Они обыкновенно составляют как бы оппозицию правительственной власти, которую называют “бюрократией”...» — Дневник Д. А. Милютина. Т. 2. М., 1949. С. 83, 284.

Политике контрреформ, отмечал историк А. А. Кизеветтер, теперь старались придать характер возвращения к национальным заветам допетровской московской старины, а глава Канцелярии прошений и влиятельный придворный егермейстер Д. С. Сипягин мнил себя уже «ближним боярином»⁴⁸. Сотрудник шараповской газеты «Русский труд» И. Ф. Романов в 1895 г. обратился к Д. С. Сипягину с запиской, обличавшей бюрократию и превозносил Канцелярию прошений как институт прямого общения царя с народом. Д. С. Сипягину понравились идеи И. Ф. Романова, и он способствовал изданию его книги «Дело императора Александра III как логическое развитие идеи 1613 г.» (СПб., 1896)⁴⁹. Именно Д. С. Сипягин сделал многое в этом направлении, убеждая императора поддерживать «образ московского царя»⁵⁰. А. М. Лебов, вспоминая Д. С. Сипягина, отмечал, что тот мечтал превратить Канцелярию прошений «в учреждение, где всякий человек мог бы просить у государя высшей правды, высшего суда в тех случаях, когда правда житейская побеждается правдой формальной, дух закона — его буквой. Сипягину, очевидно, вспоминался наш старый институт челобитных, когда последний холоп мог просить у государя защиты против даже могущественного обидчика»⁵¹. Своего рода правилом в действиях Канцелярии прошений стало стремление до передачи дела в какое-либо министерство добиться царской резолюции, что ставило не только министров, но даже и Государственный совет в затруднение. В первую очередь это касалось прошений о помиловании, так как чиновники канцелярии считали невозможным трактовать их исключительно с юридической точки зрения, по их понятиям, это ограничи-

⁴⁸ Кизеветтер А. А. На рубеже столетий. Воспоминания 1881–1914. М., 1997. С. 224–225.

⁴⁹ Романов И. Ф. Червоточина истории. СПб., 1906. Книга была запрещена цензурой по инициативе К. П. Победоносцева.

⁵⁰ Воспоминания Н. А. Вельяминова о Д. С. Сипягине // Российский архив. М., 1995. Т. VI. С. 391

⁵¹ Лебов А. М. Один из убитых министров // Исторический вестник. 1907. № 2. С. 485.

вало понятие монаршей милости. Их тайной мечтой оставалось желание через жалобы на имя императора привлечь к ответственности какого-нибудь министра⁵².

В начале царствования Николая II идея министерского единства получила уродливый выверт в «азиатско-диком», по выражению журнала «Освобождение», проекте преобразования Канцелярии прошений, на высочайшее имя приносимых⁵³. Главноуправляющий Канцелярией прошений Д. С. Сипягин в марте 1898 г. внес в Государственный совет представление, в основу которого был положен демагогический призыв к единению царя с народом путем уничтожения «бюрократического средостения». Неограниченно расширяя компетенцию вверенного ему учреждения, Д. С. Сипягин предлагал поставить его деятельность вне закона, с возможностью руководствоваться только личными указаниями царя⁵⁴. Над всеми центральными и высшими учреждениями возникал контролирующий орган, который по ходатайству любого человека мог пересмотреть их решения. По мысли Д. С. Сипягина, через Канцелярию прошений всякий «мог бы просить у государя высшей правды, высшего суда в тех случаях, когда правда житейская побеждается правдой формальной, дух закона его буквой»⁵⁵.

Проект Д. С. Сипягина подвергся критике почти всех министров. А. А. Киреев со слов А. А. Половцова записал в августе 1898 г. в дневнике, что Д. С. Сипягин «препод-

⁵² Мамантов В. И. Указ соч. С. 174–175, 241.

⁵³ Подробнее см.: Ремнёв А. В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. 1997. Омск, 1998. С. 17–35.

⁵⁴ РГИА. Ф. 721. Оп. 1. Д. 239. Л. 3.

⁵⁵ Лебов А. М. Один из убитых министров. С. 485. Б. Н. Чичерин, выходя на определение проблемы самостоятельности «монаршей воли», оставил свою трактовку проекта: «Очевидно, Д. С. Сипягин хотел под фирмою самодержавной власти сам быть самодержавным царьком, ибо всем известно, что дела по личным докладам обыкновенно решаются согласно с мнением докладчика, так как монарх не имеет ни малейшей возможности проверить основательность представления». — Чичерин Б. Н. Россия накануне двадцатого столетия // Чичерин Б. Н. Философия права. С. 583.

нес царю проект преобразования Комиссии прошений и сделал бы себя вице-царем. Ц[арь] приказал разобрать это дело в Государственном совете, Победоносцев разнес в пух и прах проект, и дело кануло в воду»⁵⁶. В отзыве К. П. Победоносцева от 7 июня 1898 г. утверждалось, что Д. С. Сипягин намеревался учредить для себя и своих преемников «небывалое и неслыханное в Российском государстве звание верховного, неограниченного и безответственного судии над всеми министрами и помимо них — над всеми, внизу, среди и наверху, установлениями и правительствами», а саму Канцелярию прошений превратить в громадное министерство всех министерств⁵⁷. С. Ю. Витте кроме официального отзыва откликнулся на проект еще и частным письмом, в котором разъяснял Д. С. Сипягину сущность самодержавия и необходимость определенного бюрократического порядка. «Царь самодержавен, — писал С. Ю. Витте, — потому что от него и только от него зависит установить машину действия, но так как царь — человек, то для управления страной в 130 млн подданных ему машина нужна, ибо его человеческие силы не могут заменить машину. Царь самодержавен, а потому он может менять по своему усмотрению сию машину и все части ее, когда только захочет, но все-таки может менять, но физически не может действовать без машины»⁵⁸.

Проект Д. С. Сипягина провалился, но это не означало охлаждения к нему Николая II, который вскоре назначил его министром внутренних дел. У Д. С. Сипягина, по замечанию С. Е. Крыжановского, «в силу его природы это стремление выражалось в несколько архаических формах. Идеалом его был век царя Алексея Михайловича и главной мечтой — стать “ближним боярином” при царе... Идею эту

⁵⁶ Дневник А. А. Киреева. Д. 13. Л. 201–202. См. также: Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 213. Л. 96–97.

⁵⁷ РГИА. Ф. 721. Оп. 1. Д. 239. Л. 164.

⁵⁸ Письмо С. Ю. Витте Д. С. Сипягину // Красный архив. 1925. № 5. С. 32. Письмо было опубликовано Б. А. Романовым, который ошибочно отнес его к периоду министерства Д. С. Сипягина, тогда как оно может быть датировано концом 1898 — началом 1899 г.

Сипягин лелеял издавна и до конца от нее не отказался»⁵⁹. Постоянные междуведомственные распри, бюрократизация управления, видимо, побудили Д. С. Сипягина предложить свой вариант сплочения министров. С. Е. Крыжановский считал, что Д. С. Сипягин «ближним боярином» стать «замыслил еще в бытность главноуправляющим Канцелярией по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых. Став министром внутренних дел, он еще настойчивее повел свою линию, не упуская ничего, чем можно было бы выдвинуть на вид свое положение первенствующего министра»⁶⁰.

Параллельно в 1898–1899 гг. развернулась известная полемика между министром внутренних дел И. Л. Горемыкиным и министром финансов С. Ю. Витте по вопросу о земстве, в ходе которой обе стороны обращались к теории самодержавия, привлекая мнения авторитетных ученых⁶¹. А. Н. Куломзин заметил, что С. Ю. Витте было нужно, «чтобы постоянно колебавшийся и никому не доверявший, вечно подозревающий своих министров в желании ограничить его власть Николай II уверовал в данную минуту в преданность его, Сергея Юльевича, идее самодержавия и в то, что проектированный закон не поколеблет основ этого самодержавия»⁶². Демонстрация приверженности авторитарной власти, которой были верны все цари, вплоть до последнего, в глазах имперских сановников всегда была важным аргументом во внутриправительственной борьбе и являлась главным содержанием всех интриг, которыми была столь богата история российского самодержавия. Не случайно антиземский выпад С. Ю. Витте Б. Н. Чичерин расценил как стремление, «играя перед юным государем призраком самодержавия, забрать как можно более силы и власти в свои руки». При этом он так определял сущность этой игры в «защиту самодержавия»: «Каждому

⁵⁹ Крыжановский С. Е. Воспоминания. С. 192.

⁶⁰ Там же. С. 206.

⁶¹ Кризис самодержавия в России. С. 108–111.

⁶² Куломзин А. Н. Указ. соч. Д. 200. Л. 8.

министру, конечно, выгодно выступать ярым защитником самодержавия, ибо на этом зиждется собственное его положение»⁶³.

В конце 1899 г. в правительственных сферах обсуждалась также возможность восстановления III Отделения СЕИВК, реставрация высшего тайного органа надзора не только за политическими оппонентами, но и за бюрократическим аппаратом. Верховная власть целенаправленно искала формы создания альтернативных каналов получения информации и контроля, замкнутых на главе государства. Инициатива такого преобразования приписывалась самому Николаю II. Убедившись в неискренности своих министров, в их ведомственных пристрастиях, он пришел к заключению о необходимости создания такого независимого от них органа. И это несмотря на то что в свое время III Отделение, любимое детище Николая I (своим дедом Николай II особенно гордился), не выполнило этой задачи и к моменту упразднения в 1880 г. превратилось в своеобразное министерство политической полиции, раздражавшее министров необъятным кругом полномочий и возможностью «совать нос в чужие дела», не неся при этом никакой ответственности. Однако осуществить такой проект не удалось главным образом потому, что это могло вызвать противодействие министров, а также из-за невозможности подыскать достойную кандидатуру на должность его главы — «независимого от личных интересов посредника и контролера действий министров»⁶⁴. Что также было весьма показательным.

Несколько затянувшиеся изменения в составе министерского корпуса в начале царствования Николая II демонстрировали не только его нерешительность, но и политическую неопределенность в выборе курса. Впрочем, и в этом случае набор министров, придерживавшихся разных политических ориентаций, был следствием не только случайности их назначения, но и своего рода страте-

⁶³ Чичерин Б. Н. Россия накануне двадцатого столетия. С. 583.

⁶⁴ Записки В. В. фон Валя // ОР РНБ. Ф. 127. Д. 6. Л. 19. Запись 3 дек. 1899 г. См. также: Ганелин Р. Ш. «Битва документов»... С. 231–232.

гией, затруднявшей однозначное определение намерений императора. Николай II «набирал самостоятельности», но так никогда и не избавился от чувства подозрительности к своим министрам, многие из которых достались ему в наследство от отца. Постепенно произошли перемены на министерских постах, самым показательным из которых стало удаление министра императорского двора гр. И. И. Воронцова-Дашкова, которого заменил гр. В. Б. Фредерикс. Новым министром иностранных дел в 1897 г. был назначен М. Н. Муравьев, престарелого военного министра П. С. Ванновского в 1898 г. сменил А. Н. Куропаткин, министром народного просвещения стал Н. П. Боголепов. Еще в 1895 г. вместо одиозного И. Н. Дурново министром внутренних дел был назначен И. Л. Горемыкин, а в 1899 г. этот пост занял Д. С. Сипягин. Конечно, за многими из этих назначений могли стоять определенные «влияния» сильных министров, каким, безусловно, оставался в начале нового царствования С. Ю. Витте. Однако Николай II уже тогда начал тяготиться опекой С. Ю. Витте, хотя тот «облекал свои доклады в крайне мягкие и даже подобострастные формы»⁶⁵. Император все больше проникался желанием сменить министров, от которых находился в зависимости еще и вследствие недостаточного знакомства с государственными делами. «Ему, естественно, — отметил В. И. Гурко, — хотелось проявить собственную инициативу как в малых, так и в больших вопросах, но изменить своего отношения к докладам и суждениям министров начала своего царствования, т. е. лицам, с коими сложился иной порядок, у государя не хватало решимости. Отсюда возникало желание сменить этих лиц на новых, с которыми государь думал, что ему легче будет с места установить иные отношения. Этим же надо объяснить и склонность государя самостоятельно, без ведома министров возлагать на отдельных лиц особые ответственные поручения»⁶⁶. Ему хотелось проявить твердость, которая нередко граничила с

⁶⁵ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого. С. 269.

⁶⁶ Там же. С. 270.

упрямством. Все чаще с царских уст срывалась фраза: «Такова моя воля!»

Между тем отсутствие действенной координации между членами царского правительства ощущалось повсюду. Даже в далеком Владивостоке говорили о необходимости создать «объединенные министерства с ответственным главой»⁶⁷. Разрозненность ведомств, отсутствие объединяющего их центра могло бы иметь, по мнению экс-революционера из Ташкента М. Н. Васильева (Дигамма), опасные последствия. Он не нашел в адрес-календаре «Весь Петербург» учреждения, к которому мог бы обратиться с предложениями реформ, «спасающих» монархию от потрясений. М. Н. Васильев высказывал сожаление, «что у нас нет... “кабинета министров” с его составителем, “министром-президентом” во главе, обусловливающим единство действий всех министерств и возможность инициативы в мероприятиях общегосударственного значения, охватывающих сразу все ведомства и создающих собственно то, что называется “внутренней и внешней политикой”»⁶⁸. В. Н. Ламздорф отметил в своем дневнике, что правительственные сферы деморализованы и возникающие вопросы не обсуждаются больше ни в Государственном совете, ни в Комитете министров, что «там просто переругиваются и говорят друг другу глупые дерзости, словно на каком-нибудь сборище неотесанных мужланов»⁶⁹. Так, к примеру, когда из МВД в Комитет министров прислали проект нового законоположения о крестьянах, министр юстиции Н. В. Муравьев с разочарованием заявил, что «так далее дела идти не могут; что государь или признает полезным и необходимым вернуться к установленному в законе порядку и продолжать управлять Россией при помощи высших пра-

⁶⁷ *Гарин-Михайловский Н. Г.* По Корее, Маньчжурии и Ляодунскому полуострову. Запись 30 авг. 1898 г. // Собр. соч. В 5 т. Т. 5. М., 1958. С. 96.

⁶⁸ Письмо М. Н. Васильева вел. кн. Александру Михайловичу. 20 марта 1901 г. // РГИА. Ф. 561. Оп. 22. Д. 242. Л. 143.

⁶⁹ Из дневника В. Н. Ламздорфа // Вопросы истории. 1977. № 6. С. 102.

вительственных учреждений, или если государь пожелает покоя и сложения с себя ответственности, то надо будет перейти к конституции. Управлять же Россией при помощи Беловых, Хлоповых⁷⁰, Мещерских и Безобразовых государь сам скоро увидит невозможность»⁷¹. Вместе с тем, он тут же признался, что своих коллег-министров «видеть не может, что сидение в Комитете министров и Государственном совете ему противно»⁷².

Впрочем, в отсутствии «объединенного правительства» некоторые находили и свои преимущества. Так, чиновник МВД В. Б. Лопухин, рассуждая о составе правительства в конце XIX в., находил, что большинство его составляли крайне консервативные элементы (К. П. Победоносцев, Д. С. Сипягин, Н. П. Боголепов, В. К. Плеве, И. Л. Горемыкин, Н. В. Муравьев, А. С. Танеев, Т. И. Филиппов, И. Н. Дурново, И. А. Протасов-Бахметьев). Прогрессивные же консерваторы (по его терминологии) были в явном меньшинстве. «Формально все они были консерваторами, — пояснял он. — Иначе не были бы призваны к власти». Это были С. Ю. Витте, А. С. Ермолов и идейно примыкавшие к ним А. Н. Куропаткин, М. И. Хилков, В. Б. Фредерикс, М. Н. Муравьев. Из них только С. Ю. Витте представлялся ему влиятельным и активным прогрессистом. «Как, однако, ему удавалось осуществлять намечаемые им мероприятия, — вопрошал Лопухин, — при наличии столь крайне консервативного большинства в правительстве? На это отвечает поговорка: нет худа без добра. Не было объединенного правительства. Этот несомненный дефект в построении аппарата власти послужил в данном случае на пользу стране, дав ей использовать в возможно полной мере инициативу талантливого министра. При объединенном правительстве такой его состав, который оказывался в ту пору у власти, инициативу Витте, несомненно, парализовал бы — просто организованностью коллективного про-

⁷⁰ Очевидно, имелся в виду тайный корреспондент Николая II А. А. Клопов.

⁷¹ Дневник А. Н. Куропаткина. С. 84. Запись 13 нояб. 1903 г.

⁷² Там же. С. 12. Запись 3 дек. 1902 г.

тиводействия, тогда как усилиям противников министра финансов опрокидывать его начинания не удавалось»⁷³.

Считалось, что глава МВД, в руках которого сосредотачивались основные нити внутренней политики, неформально являлся «первым министром»⁷⁴. Однако министр финансов С. Ю. Витте нарушил эту традицию и явно претендовал на лидерство, используя не только финансовые рычаги, но и доверие, которым он пользовался у Александра III. Некоторый противовес ему мог бы составить К. П. Победоносцев, который кое в чем «осаживал Витте», но последний до открытой борьбы дело не доводил. Да и К. П. Победоносцев с его «негативным» умом явно уступал С. Ю. Витте в инициативности, признавая талант даровитого министра финансов. Впрочем, для С. Ю. Витте «всегда существовал кто-то, кто мог стать для него опасным, не занимая никакого административного положения, но будучи вхож к императору»⁷⁵.

Свою игру, хотя и поддерживая С. Ю. Витте, продолжал вести Д. С. Сипягин. Редактор «Нового времени» А. С. Суворин 23 января 1902 г. записал в своем дневнике: «Все министры между собою на ножах. Победоносцев терпеть не может Сипягина, ибо помнит, как он его отделал за проект учреждения Комиссии прошений в таком виде, что от Сипягина зависели бы все министры и все управление»⁷⁶. В. И. Гурко также упоминал, что Д. С. Сипягин, находясь под влиянием С. Ю. Витте, все же продолжал вести свою линию: «Действительно, мысль объединить деятельность отдельных министерств, которую он хотел осуществить <...> еще будучи главноуправляющим собственной е[го] в[еличества] канцелярией прошений, он отнюдь не оставил, но способ при этом уже был другой — а именно

⁷³ Лопухин В. Б. Указ. соч. С. 122.

⁷⁴ Крыжановский С. Е. Записки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 3. С. 131.

⁷⁵ Проппер С. М. Что не вошло в газету. Воспоминания главного редактора «Биржевых ведомостей» // Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте... С. 412.

⁷⁶ Дневник Алексея Сергеевича Суворина. С. 432.

учреждение должности главы кабинета с подчинением ему в общих вопросах отдельных министров»⁷⁷. Став министром внутренних дел, он не упускал ничего, что могло бы выдвинуть его на положение «первенствующего министра». Этой цели прежде всего служили всякого рода межведомственные особые совещания, создаваемые под его эгидой. Но, очевидно, как член Комитета министров, Д. С. Сипягин не мог не задумываться о значении и этого высшего учреждения. С. Е. Крыжановский полагал, что само развитие государства и усложнение правительственных задач «выдвигало мысль о преобразовании Комитета министров в смысле подчинения их деятельности руководству первого министра»⁷⁸.

Редакция заграничного журнала «Освобождение» в первой книге за 1903 г. напечатала статью о проекте реформы Комитета министров, о котором ей якобы сообщил анонимный автор, укрывшийся за литерами ZZ⁷⁹. Каких-либо других свидетельств о том, что в правительственных кругах в последние месяцы министерства Д. С. Сипягина (конец 1901 — начало 1902 г.) обсуждалась возможность реформы Комитета министров обнаружить не удалось, хотя такие намерения вполне вписывались в общую атмосферу того времени. Очевидно, публикация отражала реальные события, в пользу чего свидетельствует и то, что зарубежный орган русских либералов не раз обнародовал секретные документы царских министров и имел достаточно надежные источники информации о закулисной деятельности правительства. Разработка реформы оказалась незавершенной и не дошла до стадии официального обсуждения в каком-либо из государственных учреждений. Автор статьи, вероятно, пользовался слухами, а не самим проектом, который как законченный официальный документ вполне мог и не существовать. Как сообщалось в статье, реформа

⁷⁷ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого. С. 90.

⁷⁸ Крыжановский С. Е. Записки русского консерватора. № 4. С. 117–118.

⁷⁹ Объявление о том, что предполагается печатать статью «Проект реформы Комитета министров», появилось на последней странице журнала «Освобождение» № 22, 8 мая 1903 г.

Комитета министров сводилась к трем основным пунктам: «1. Устранение докладов отдельных министров; 2. назначение высших должностных лиц по рекомендации комитета; 3. подчинение Государственного совета комитету»⁸⁰. До царя должны были доходить только положения комитета, принятые большинством его членов, которые ему должен был докладывать председатель. Проекты законов должны были поступать в Государственный совет только после предварительного рассмотрения их в комитете. После обсуждения в Государственном совете законопроекты предполагалось вновь вносить в Комитет министров, а оттуда на утверждение царя, да и то лишь те, которые получили одобрение большинства в комитете. Очевидно, последнее положение было сильно преувеличено слухами — маловероятно, чтобы министры решились на столь значительное ограничение прав монарха. Состав комитета расширялся за счет первоприсутствующих в департаментах Сената, а также ряда особ царствующей фамилии. Предложение привлечь к деятельности комитета представителей аристократии якобы не получило поддержки⁸¹. Особенно много толков, сообщал автор статьи, возбудил вопрос о председателе. Первоначально проектировалось соединить председательствование в комитете с постом министра внутренних дел, но это встретило отпор, так как дало бы решительный перевес последнему в делах комитета. Наиболее целесообразным признали выбирать председателем одного из членов Комитета на каждые полгода и представлять эту кандидатуру на утверждение царя.

Сведений о том, кто участвовал в обсуждении проекта реформы, статья не дает, известно лишь, что ближайшим поводом к возбуждению вопроса послужило назначение П. С. Ванновского (24 марта 1901 г.) министром народного просвещения⁸². Назначению П. С. Ванновского якобы предшествовал период, когда между министрами «вырабо-

⁸⁰ Проект реформы Комитета министров // Освобождение. Кн. 1. 1903. С. 223.

⁸¹ Там же. С. 220.

⁸² Там же. С. 221.

талось известное единство действий, известная система — и вдруг все это грубо нарушено посторонней властью»⁸³. Видимо, о некотором единстве можно было говорить, имея в виду министра финансов С. Ю. Витте (безусловно, имевшего роль лидера), министра внутренних дел С. Д. Сипягина, а также министров земледелия и государственных имуществ А. С. Ермолова, путей сообщения М. И. Хилкова, иностранных дел В. Н. Ламздорфа. Чтобы предотвратить в дальнейшем нарушение однородности правительства, предполагалось предоставить комитету право самому рекомендовать императору кандидатов на министерские посты. Но и в период лидерства С. Ю. Витте, которое В. И. Гурко определяет семилетием 1894–1902 гг., государственный корабль, как это уже не впервые отмечалось, все больше превращался в воз, влекомый лебедью, раком и щукой. «Если по временам и оказывалась впряженной в него такая сила, которая почти парализовала взаимно уничтожающие друг друга усилия остальных стремящихся его везти, то и тогда не получались те результаты, которые были бы, действуй эта сила в других условиях и при другой обстановке». К тому же действия министра финансов были не только беспринципными, «но и в высшей степени вредоносными, разрушительными», включающими в себя «элемент развращения и разложения». Именно С. Ю. Витте, по словам В. И. Гурко, «ввел в обиход управления такие приемы, которые вконец расшатали весь государственный аппарат». К ним В. И. Гурко относил кроме сохранявшегося противостояния министров закулисные методы борьбы, а главное, разжигание appetitов «шныряющих за кулисами всевозможных акул»⁸⁴.

Убийство Д. С. Сипягина (2 апреля 1902 г.), в котором видели человека, необходимого для проведения реформ и вместе с тем неспособного, по недостатку подготовки и широкого государственного ума, захватить всецело власть в свои руки, разрушило планы. Новый министр внутренних

⁸³ Там же.

⁸⁴ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого. С. 93–94.

дел В. К. Плеве, стремясь вернуть возглавляемому им министерству главенствующую роль в управлении страной, повел борьбу с министром финансов С. Ю. Витте, что резко обострило межведомственные коллизии и заставило, считает анонимный автор, отложить попытки реформировать Комитет министров⁸⁵.

На первых порах, как отмечал А. Н. Куломзин, в правительственных кругах с удовлетворением восприняли назначение В. К. Плеве, потому что последний «не будет под башмаком» у С. Ю. Витте⁸⁶ и «у всех отлегло на душе и какая-то появилась уверенность в завтрашнем дне»⁸⁷. В начале 1904 г. один из бывших сотрудников В. К. Плеве, специалист по административному праву Э. Н. Берендтс, уловив тональность новой идеологии возвращения к «старине», представил своему патрону аналитическую записку об истории российской администрации, лейтмотивом которой помимо общих сетований на недостатки российской бюрократии было предупреждение о главном бедствии власти — отсутствии единства и планомерности действий на всех ее уровнях. «Недостаток организации министерств заключается в том, что доныне не нашли средства объединить их деятельность или, вернее, не было достаточной энергии действительно принять и поддерживать те меры, которые были признаны необходимыми и полезными в видах объединительных»⁸⁸. Юридический советник В. К. Плеве (кстати, вспомнив о гр. П. А. Шувалове и его «случайном» влиянии на монарха и роли «временщика») вместе с тем возражал против введения должности «министра-президента» как противоречащей самодержавному строю. «Министр-президент заслонил бы собой самодержца и мог бы лишить государя любви и преданности

⁸⁵ Проект реформы Комитета министров. С. 222.

⁸⁶ Письмо А. Н. Куломзина Е. Д. Куломзиной. 5 марта 1902 г. // РГИА. Ф. 1642. Оп. 1. Д. 220. Л. 59.

⁸⁷ Письмо А. Н. Куломзина Е. Д. Куломзиной. 6 апр. 1902 г. // Там же. Л. 61.

⁸⁸ Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 128–129.

подданных»⁸⁹. Стремление к рациональной организации власти в его рекомендациях соседствовало с пожеланиями возродить Совет министров, в котором главы ведомств действовали бы сообща под руководством монарха. «Это правило, — отмечал он в духе восторжествовавшего в высших сферах стремления к восстановлению “старины” — соответствовало бы национальным началам: московский царь действовал в Думе⁹⁰ и через Думу, лишь возвращение его в Думу возвратит высшему государственному управлению столь необходимое единство»⁹¹.

В. К. Плеве, так же как и его соперник С. Ю. Витте, попытался сосредоточить власть в своих руках путем захвата фактического руководства рядом межминистерских координационных органов. «Собрания министров, объединившихся в комитеты, советы и совещания» представляли собой «не что иное, как собрание враждующих сторон. Это была постоянная борьба, постоянная грызня друг с другом. С разных точек зрения разные люди подходили к желанию сосредоточить в своих руках возможно большую власть и стать, в понятии того времени, первым министром», — свидетельствовал уже в 1917 г. на допросе Чрезвычайной следственной комиссии видный чиновник МВД, а затем государственный секретарь С. Е. Крыжановский⁹². К этому положению, по его мнению, ближе всех подошел С. Ю. Витте, который «объединял и захватывал в пределы своих владений возможно большее количество учреждений»⁹³. Борьба политических фигурантов имела и институциональное отражение. С. Ю. Витте, сосредоточив в своих руках финансы и руководство промышленностью, попытался расширить сферу своего политического влияния, создав в 1902 г. Особое совещание о нуждах сельскохозяйственной промышленности с многочисленными мест-

⁸⁹ Там же. С. 251.

⁹⁰ То есть Боярской думе, как следует из его предшествующих рассуждений.

⁹¹ Берендтс Э. Н. Указ. соч. С. 252–253.

⁹² Падение царского режима. Т. 5. С. 386.

⁹³ Там же. С. 386–387.

ными комитетами по всей стране. Он оказывал серьезное давление на Министерство путей сообщения и Министерство земледелия и государственных имуществ. В. К. Плеве, в свою очередь, заручившись поддержкой Николая II, взял курс на укрепление губернаторской власти, создание Совета по делам местного хозяйства. В МВД уже планировали подчинить себе Дворянский и Крестьянский банки, фабричную инспекцию. Начальники главных управлений, создаваемых в рамках МВД, должны были обладать полномочиями, приближающимися к министерским, но оставаться в подчинении у министра внутренних дел. Создание Совета по делам местного хозяйства помимо выстраивания новых отношений с так называемыми местными людьми давало В. К. Плеве определенные преимущества перед другими министрами⁹⁴. Фактически это означало создание постоянно действующего межведомственного органа, в котором лидирующие позиции занимало бы МВД, сосредоточив в своих руках основные нити местного управления, контролируя губернаторов, губернские правительственные учреждения, дворянские, земские и городские органы самоуправления. Проектировалось также организовать главные управления по крестьянским делам и труду⁹⁵. О том, что у В. К. Плеве были далеко идущие планы, свидетельствует запись в дневнике А. А. Киреева. В апреле 1904 г. А. А. Киреев советовал министру внутренних дел обратиться за поддержкой к народу. В ответ же В. К. Плеве взялся рассуждать о вредности единоличного доклада министров царю, о том, «что верхние дела должны вершиться сообща, в Боярской думе (Государственном совете) в присутствии государя». В. К. Плеве якобы даже говорил об этом Николаю II, но тот отшутился, подытожив: «И с первым министром во главе». В. К. Плеве пришлось отыграть назад и поспешить разуверить императора в наличии подобного намерения⁹⁶.

⁹⁴ Могилевский К. И. Столыпинские реформы и местная элита // Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008. С. 28–29.

⁹⁵ Кризис самодержавия в России. С. 150.

⁹⁶ Дневник А. А. Киреева. Д. 13. Л. 313.

Последовавшая 16 августа 1903 г. отставка С. Ю. Витте с поста министра финансов и назначение на номинально высокий пост председателя Комитета министров означала победу В. К. Плеве и его окружения. Крушение С. Ю. Витте хотя и ожидалось, было внезапным и повергло в некоторый шок многих, прежде всего самого С. Ю. Витте. Впрочем, чтобы как-то сгладить впечатление, произведенное неожиданной отставкой, Николай II поспешил успокоить С. Ю. Витте демонстративными знаками внимания. По словам А. Н. Куропаткина, С. Ю. Витте был обласкан уже как председатель Комитета министров. «Государь усадил его, пошел сам за папиросою, говорил теплые слова. Витте говорил, что и молодая государыня “первый раз приняла его по-человечески”. Посадила, тепло разговаривала. Ранее принимала его не иначе как стоя, надменная, как статуя. Государь, отпуская Витте, обнял его, а Витте поцеловал руку у государя. Государыня-мать и наследник встретили Витте родственно, вышли из-за завтрака, подошли к окну, махали салфеткою. <...> Наследник [вел. кн. Михаил Александрович] говорил, что он теперь еще более, чем прежде, будет пользоваться советами Витте. Что в Комитете министров они будут сидеть рядом и будут шептаться о том, куда наследнику надо поехать, какие заводы, учреждения увидеть»⁹⁷.

Впрочем, давление «справа», содержащее не ослабевающий призыв не только сохранить самодержавие, но и убедить монарха активнее взять в свои руки непосредственные бразды правления, не умолкали. Защитник самодержавной власти от расхищения ее бюрократией генерал-славянофил А. А. Киреев сетовал, что государь «ничего не видит и не знает! Не то было бы, если бы он лично заседал в Комитете министров и Государственном совете»⁹⁸. В 1901 г. конфиденциальный советчик царя из российской глубинки А. А. Клопов писал о распространившейся «доброй молве», что Николай II установил еженедельные заседания Совета министров под своим председательством для рассмотрения

⁹⁷ Дневник А. Н. Куропаткина. С. 59. Запись 19 авг. 1903 г.

⁹⁸ Дневник А. А. Киреева. Д. 12. Л. 175.

государственных дел. «Эта весть, — подчеркнул он, трактуя происходящее в монархическом духе, — производит на всех мыслящих людей глубокое и отрадное впечатление. В нем все видят восстановление и укрепление самодержавия. Царь, слушая доклады каждого министра в присутствии остальных, получает настоящее освещение дела. При такой постановке ни один м[инистр] не будет в силах вынудить у государя согласие на установление какой-либо меры, выгодной для его ведомства, но не выгодной для всей страны. <...> Сделанный Вами шаг есть шаг исторический; то, что Вы теперь осуществляете, есть давнишняя заветная мечта всех лучших истинно русских людей, которые видят счастье России в мощном самодержавии»⁹⁹. Через год, под впечатлением известия об убийстве Д. С. Сипягина, А. А. Клопов, целя, очевидно, в С. Ю. Витте, вновь заговорил о необходимости «водворить в действиях всех наших министров некоторую гармонию и известную систему. Теперь каждый из них действует втихомолку, врозь, не сообразуясь с потребностями других ведомств — вот корень того ненормального факта, что при неограниченном монархическом правлении являются непрошенные премьеры, от которых в прямой зависимости другие министры, и та рознь действий разных частей, в основе которой не та или другая убежденность, а лишь стремление как-нибудь отстоять свои взгляды, чтобы не потерять престижа. Есть, дорогой государь, хорошее средство в Ваших руках, которое Вы уже не один раз практиковали и которое не вызывает никакой ломки — это Совет министров под личным Вашим председательством; собирайте их почаще; Ваша любовь к народу, Ваше чуткое сердце помогут Вам разбираться в разнообразии всего того, что Вы услышите, и если не найти истину, то к ней приблизиться. Не бойтесь споров, пререканий, наоборот, вызывайте их, ибо этим путем только завоеывается истина, которая теперь поглощает всю их

⁹⁹ Письмо А. А. Клопова Николаю II. 18 марта 1901 г. // Тайный советник императора. СПб., 2002. С. 81–82. О нем см. также: *Лукоянов И. В.* Тайный корреспондент Николая II А. А. Клопов // Из глубины времен. 1996. Вып. 6.

деятельность. При таком порядке даже неудачный выбор того или другого м[инистра] будет иметь гораздо меньше последствий, ибо действия его будут подлежать контролю его товарищей»¹⁰⁰. Двумя месяцами ранее он призывал Николая II к присутствию на заседаниях Особого совещания о нуждах сельскохозяйственной промышленности, вспоминая опыт Комитета Сибирской железной дороги. Помимо прочего, советовал А. А. Клопов, это позволит выйти из узкого бюрократического круга лиц, окружающих престол, и обрести новых сотрудников среди людей, хорошо знакомых с реальной русской жизнью. «Ваше Величество, находясь в одиночестве, окруженный крепким кольцом чиновников, Вы должны переживать иногда тяжелые минуты, когда обстоятельства вынуждают Вас заменять одно государственное лицо другим. Вот такие-то минуты Ваше положение значительно облегчат только тем, что у Вас будет более широкий выбор людей»¹⁰¹. Советы А. А. Клопова пронизаны антиминистерскими настроениями и опасениями возникновения «бюрократического средостения» между монархом и народом, что не могло не находить сочувственного отклика у Николая II. А. А. Клопов настойчиво внушал своему царственному корреспонденту мысль, что «между монархом и народом постепенно явилась партия якобы помощников государя, якобы верных слуг его, охранителей нашего строя», что «власть Монарха расхищена бюрократией». «Пользуясь минутами разных исторических недоразумений и неурядиц, партия эта начинает оттягивать понемногу власть монарха в свои руки, и незаметно дело дошло до того, что монарх превратился лишь в раздавателя неограниченной власти бюрократов, и каждый из них пользуется этой властью по своему усмотрению»¹⁰².

¹⁰⁰ Письмо А. А. Клопова Николаю II. 3 апр. 1902 г. // Тайный советник императора. С. 118–119.

¹⁰¹ Письмо А. А. Клопова Николаю II. 26 янв. [отправлено 5 февр.] 1902 г. // Там же. С. 100–101.

¹⁰² Письмо А. А. Клопова Николаю II. 7 нояб. 1904 г. // Там же. С. 295.

Убийство террористами В. К. Плеве 15 июля 1904 г. вновь привлекло внимание общественности к идее «объединенного правительства». Известный публицист и издатель влиятельной газеты «Новое время» А. С. Суворин постарался разобраться «в сложном организме», в котором пришлось работать В. К. Плеве, и главную причину неудач министра внутренних дел уже традиционно усмотрел в отсутствии единства внутри правительства. «Мы забываем, — писал редактор “Нового времени”, — что организм русского государства сделался чрезвычайно сложным, а наши правительственные учреждения все еще отзываются тем временем, когда он был гораздо проще и патриархальнее...» Вспомнил он и о «диктатуре сердца» М. Т. Лорис-Меликова, заявив, что в настоящее время требуется «не столько сердце, сколько твердый и просвещенный разум, и не столько диктатура, сколько единство целей, гармония действия и энергия производительной работы»¹⁰³. В «век электричества» нужно проникнуться наукой управления, иметь единое «политическое министерство», тогда как наше правительство действует слишком медленно и тяжело. Опасения оппонентов, утверждавших, что кабинет с премьером — это что-то вроде визирата и дорога во временщики, он парировал тем, что Россия — «ни в каком случае не Турция, и судьбы ее — не судьбы Турции».

А. С. Суворин был первым, кто в те дни публично призвал вернуться к программе реформ и создать кабинет министров во главе с премьером или хотя бы возобновить заседания Совета министров. Нужна дисциплина и единство, подчинение общей правительственной идее и руководство главы кабинета, «который объединяет администрацию и действует по воле государя». «Говоря о “кабинете”, — писал он, — я разумел сплоченное, единое правительство, прокинутое единою мыслью. Это прежде всего и важнее всего. Известная дисциплина среди министров, единство действий вовсе не должно исключать обсуждения вопроса всеми министрами, в присутствии премьера с известной

¹⁰³ Суворин А. Русско-японская война и русская революция. Маленькие письма (1904–1908). М., 2005. С. 137–138.

программой, твердо начертанной и одобренной свыше»¹⁰⁴. Упомянул А. С. Суворин и об опасениях относительно появления премьер-министра, который может придать действиям правительства односторонний характер, руководствуясь своими личными воззрениями. Это, по его словам, бывало в русской истории и без премьерства. Примечательно, что А. С. Суворин вынужден был, играя в рамках принятых идеологических правил, подробно объяснять читателю, который мало знал о давно не функционировавшем Совете министров, не знал, в частности, и то, что он был создан под руководством самого императора для устранения розни между министрами. При этом он подчеркивал, что в совете, как в свое время в Боярской думе, государь заседает со своими ближайшими сотрудниками. Уже в силу этого совет не имеет определенного круга дел и является как бы «средоточием докладов министров государю». Возобновление деятельности Совета министров было бы, по его мнению, возвращением к идее, высказанной еще сто лет назад, если не более.

Против суворинского «Нового времени» выступили с редким единодушием «Московские ведомости» и «Гражданин»¹⁰⁵. Просто немыслимым для России казался кабинет во главе с первым министром В. П. Мещерскому¹⁰⁶. «Московские ведомости» продолжали пугать читателей тем, что в лице премьера произойдет возрождение «всепластных временщиков», объединявших управление России до такой степени, что они сводили к нулю не только всех министров, но и самого царя¹⁰⁷. Не осталась незамеченной газетная полемика об «объединенном правительстве» и приверженцем славянофильской доктрины единения царя с народом А. А. Киреевым. В своем дневнике он оставил развернутый комментарий по этому поводу: «С легкой руки Суворина (отца) поднят очень важный вопрос об однородном министерстве под главенством одного

¹⁰⁴ Там же. С. 142.

¹⁰⁵ Новое время. 1904. 16, 19, 25 июля.

¹⁰⁶ Гражданин. 1904. 18, 22, 29 июля.

¹⁰⁷ Московские ведомости. 1904. 25 июля.

из министров. Проект, о котором можно сказать много и хорошего и дурного. Это обоюдоострое оружие. Хорошо в нем то <...> что правительственная деятельность, сосредоточиваясь в одной руке — получает бóльшую энергическую силу, худо в нем то, что этот первый министр еще более заслоняет собою царя, а в данную минуту желательно совершенно обратное. При конституционном образе правления первый министр как представитель своей партии подбирает себе товарищей по своему вкусу, список предлагается государю и им утверждается. К счастью, у нас конституции нет, и дело ограничилось бы тем, что администрация, сделавшись однородной, сделалась бы более мощной. Но ведь мощь сама по себе еще не есть качество, полезность мощи зависит от направления правительственной программы, от того, соответствует ли она нуждам государства или нет. На наших глазах (говорю о людях старых) мы видели такое однородное (впрочем, не вполне) правительство с псевдопервым министром во главе, и опыт оказался неудачным¹⁰⁸. Я в данную минуту решительно не верю в пользу от такого усиления... Дело не в однородном министерстве с премьером, а в определенной программе действий (программе политики внутренней и внешней), программе подробной и предвидящей будущность»¹⁰⁹.

В правительственных кругах на второй или третий день после убийства В. К. Плеве министр юстиции Н. В. Муравьев также обратил внимание царя на «отчаянное» положение в стране: «Нельзя управлять без общества, нельзя управлять через министров при их очных докладах и при том обычае, когда министры выпрашивают у царя его самодержавную подпись и это является законом». Николай II возразил: «Что же вы хотите, чтоб я кабинет учредил с г. Витте?» Предложения Н. В. Муравьева, разумеется, не заходили так далеко, он лишь сетовал на то, что «у нас есть Совет министров, который совсем не собирается», — на что получил довольно резкий ответ: «Значит,

¹⁰⁸ Речь явно шла о гр. М. Т. Лорис-Меликове.

¹⁰⁹ Дневник А. А. Киреева Д. 13. Л. 335–336. Запись 20 июля 1904 г.

по моей вине? Как мне председательствовать по всяким пустякам?»¹¹⁰

Вместе с тем в правящих кругах царило предчувствие надвигающихся грозных событий, которые при дворе сравнивали с событиями рубежа 70–80-х гг. XIX в., но тогда, записал в дневнике вел. кн. Константин Константинович, «все же чувствовалась власть; теперь же власть пошатнулась, и в безволии государя вся наша беда. Нет ничего определенного. <...> Смута растет, и чувствуется впереди что-то неведомое, но неминуемое и грозное»¹¹¹.

Смерть В. К. Плеве окрылила С. Ю. Витте, и он с новой силой возобновил борьбу за власть, стремясь превратить пост председателя Комитета министров в действенное место по руководству государством. Теперь в Комитете министров ему принадлежало неформальное лидерство, так как только «Плеве мог быть опасен Витте» в среде его членов¹¹². Впрочем, желание С. Ю. Витте стать главой правительства, считал В. И. Гурко, появилось у него, «несомненно, с самого момента назначения председателем Комитета министров, но не только достигнуть этого он не мог, но даже не смел его обнаружить»¹¹³. С. Ю. Витте попытался использовать благоприятную для себя ситуацию, чтобы занять наиболее важный в правительстве пост министра внутренних дел¹¹⁴. Назначение на этот пост кн. П. Д. Святополк-Мирского несколько спутало его планы, но С. Ю. Витте не собирался упускать инициативу. Слухи, циркулировавшие в эти дни по Петербургу, были не только противоречивыми, но и самыми невероятными. После визита к С. Ю. Витте И. И. Колышко уверял, что тот уже готовится стать первым министром и разрабатывает программу. Другой нововременский журналист, А. А. Столыпин, ссылаясь на осведомленный

¹¹⁰ Дневник Алексея Сергеевича Суворина. С. 467. Запись 4 авг. 1904 г.

¹¹¹ Из дневника Константина Романова. С. 97.

¹¹² Дневник А. А. Киреева. Д. 13. Л. 334. Запись 15 июля 1904 г.

¹¹³ Гурко В. И. Что есть и чего нет в «Воспоминаниях» гр. С. Ю. Витте // Русская летопись. Париж. 1922. Кн. 2. С. 95.

¹¹⁴ Кризис самодержавия в России. С. 158.

источник, заявлял, что С. Ю. Витте раздражает царя своими «бравадами» в адрес покойного В. К. Плеве¹¹⁵. По мнению А. А. Киреева, С. Ю. Витте повел «двойную игру», выступая против земства, рассчитывая на дворцовый переворот, чтобы свергнуть Николая II, посадить на его место ограниченного вел. кн. Михаила Александровича («регентом» или «царем»?) и самому стать «деспотическим первым министром»¹¹⁶. Из этого можно только заключить, что С. Ю. Витте действительно постарался сыграть двойную роль: либеральной общественности он хотел казаться реформатором, а с другой стороны, демонстрировать царю свою безусловную приверженность самодержавию. Позиция «министра не у дел» (как он сам именовал свою должность председателя Комитета министров) давала возможность интриговать на два лагеря, раздавая туманные и двусмысленные обещания. Не случайно известный общественный деятель И. И. Петрункевич, что называется, попался и заключил, что С. Ю. Витте «будировал против правительства»¹¹⁷. Наряду с демонстрациями приверженности самодержавию С. Ю. Витте заигрывал с либералами, демонстративно поддерживая курс кн. П. Д. Святополк-Мирского, рисовался «налево» своим конституционным либерализмом¹¹⁸. В Комитете министров С. Ю. Витте окружил нового министра внутренних дел «лѣстивыми, подчас совершенно ненужными проявлениями покровительства», хотя тот в придворных и правительственных кругах и без того воспринимался его ставленником.

Однако у нового министра П. Д. Святополк-Мирского было свое видение необходимых реформ, в том числе и по объединению правительства, а также роли Комитета министров в этом. В его личном фонде сохранился проект преобразований высшего управления империи. Судя по содер-

¹¹⁵ Дневник Алексея Сергеевича Суворина. С. 467. Запись 4 авг. 1904 г.

¹¹⁶ Дневник А. А. Киреева Д. 13. Л. 366. Запись 10 дек. 1904 г.

¹¹⁷ *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* Сергей Юльевич Витте... С. 139; *Петрункевич И. И.* Из записок общественного деятеля // Архив русской революции. Берлин, 1931. Т. 21. С. 353–354.

¹¹⁸ *Тхоржевский И. И.* Указ. соч. С. 66.

жанию, это был один из документов, предваряющих программу реформ, возведенных указом 12 декабря 1904 г. В проекте, подготовленном сотрудником П. Д. Святополк-Мирского С. Е. Крыжановским, предполагалось объединить деятельность министров именно в Комитете министров, хотя и предусматривалось более четко разграничить его компетенцию с Государственным советом и Сенатом. Совет министров казался авторам проекта менее подходящим для этой цели уже потому, что там председательствует император, а это по сути дела предрешает исход дела еще до обсуждения¹¹⁹. Но главное, что заботило авторов проектов, — это установление неких правил в законодательстве. Поэтому в объяснительной записке к проекту констатировалось, что Комитет министров, если не останавливаться на законодательном определении его компетенции, может быть определен «как средство, данное министрам для уклонения от надзора обоих коренных наших государственных установлений — Государственного совета и Правительствующего сената, так как комитет открывает возможность проводить в условиях, исключаящих вполне беспристрастное обсуждение и оценку, важные положения, имеющие силу закона помимо Государственного совета, и обходиться в делах исполнительных без надзора Сената»¹²⁰. Поэтому нужно лишить комитет несвойственных функций и ограничить задачей согласования деятельности отдельных ведомств. Вместе с тем специально подчеркивалась невозможность образования в России кабинета министров, так как это противоречит самой сути самодержавной власти. В данных условиях, считали составители проекта, нельзя «отделить общее руководство управлением от источника власти — самодержца, который в соответствии с началами нашего государственного строя не только царствует, но и непосредственно управляет; обстоятельство же это делает невозможным и образование у нас особого кабинета министров в точном смысле этого слова»¹²¹. Лучшим выхо-

¹¹⁹ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 28–29.

¹²⁰ ГА РФ. Ф. 1729. Оп. 1. Д. 139. Л. 23–24.

¹²¹ Там же. Л. 25.

дом могла бы стать передача функций Совета министров в комитет, освободив последний от массы второстепенных дел. Император мог бы оставить за собой право обсуждать в собираемом в чрезвычайных случаях Совете министров важнейшие вопросы внешней политики и обороны государства.

Политический вес С. Ю. Витте неизмеримо вырос после обсуждения в Комитете министров основных положений указа 12 декабря 1904 г.¹²² А. А. Киреев со слов П. Д. Святополк-Мирского записал в дневнике, что дела по указу 12 декабря попали в руки С. Ю. Витте, потому что тот заявил Николаю II: «Мы здесь заседаем как члены Совета министров, но у Совета министров нет канцелярии, а у Комитета министров канцелярия есть, так позвольте мне взять все это дело, я его передам в нашу канцелярию»¹²³. Он даже предлагал, чтобы сам указ был адресован именно Комитету министров, а не Сенату. Таким образом, С. Ю. Витте удалось перехватить инициативу у кн. Святополк-Мирского и сосредоточить работы по подготовке реформ в канцелярии Комитета министров. Заседания Комитета министров перестали быть лишь бюрократическим собранием и превратились в поле политических дебатов. Для него было важно за счет усиления влияния его как председателя комитета создать из этого учреждения некое подобие «объединенного правительства». Этому должно было служить и освещение в прессе реформаторской деятельности комитета, которому это бы добавило авторитета в глазах общества¹²⁴.

В аристократических салонах заговорили, что С. Ю. Витте «всплывает», «что звезда Витте заблестит, что скоро придет время, что Витте станет у нас всемогущим правителем России»¹²⁵. В Петербурге его уже пророчили в премьеры и

¹²² О ходе подготовки указа 12 декабря 1904 г. см.: Кризис самодержавия в России. С. 165–166.

¹²³ Дневник А. А. Киреева. Д. 14. Л. 7. Запись 15 июля 1904 г.; Шипов Д. Н. Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918. С. 289.

¹²⁴ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 43.

¹²⁵ Дневник А. В. Богданович // РГИА. Ф. 1620. Оп. 1 Д. 292. Л. 66. Запись 9 дек. 1904 г.

предрекали «царство Витте»¹²⁶. Профессор Н. Л. Дювернуа, хорошо знавший С. Ю. Витте, заявил в присутствии некоторых влиятельных юристов того времени: «Все у нас будет, господа. И мир с японцами, и конституция. И все новости вырастут там, где произрастает наш всероссийский большой лопух — Витте!»¹²⁷ «Прозвище было подходящее, — прокомментировал И. И. Тхоржевский. — И в стиле самого Витте, примитивно огромном»¹²⁸. Хотя редактор «Права» И. В. Гессен был настроен менее оптимистично и пытался растолковать С. Ю. Витте, что ведомственная рознь лишь «симптом болезни», последний был убежден в том, что для излечения царизма достаточно добиться объединения министров, причем в роли премьера он видел только себя. И. В. Гессен стремился привлечь внимание С. Ю. Витте к конституционному устройству, которое «за отсутствием практической надобности так мало его интересовало». Только после статей о кабинете министров в «Гражданине», а затем полемического ответа на них в «Праве»¹²⁹ С. Ю. Витте обратил свои взоры к идее представительства, взяв у И. В. Гессена на время отпуска осенью 1904 г. пособия по государственному праву¹³⁰. Видимо, юридические консультации И. В. Гессена возымели свое действие, хотя и поздно, так как С. Ю. Витте еще в октябре 1904 г. предупреждал, «что не следует ожидать от объединенного правительства полного переворота правительственных дел, а лишь улучшение канцелярского делопроизводства. Такое заключение вытекает из понимания того, что кабинет бу-

¹²⁶ Кризис самодержавия в России. С. 166; Дневник А. В. Богданович. Запись 16 дек. 1904 г. // РГИА. Ф. 1620. Оп. 1 Д. 292. Л. 292. «Все реформы поручены Комитету министров, иначе — его председателю Витте, которого в городе уже называют “Serge Premier”». — *Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш.* Сергей Юльевич Витте... С. 145.

¹²⁷ Тхоржевский И. И. «Джиоконда» Витте (из воспоминаний) // Возрождение. 1933. 2 марта.

¹²⁸ Тхоржевский И. И. Последний Петербург... С. 64.

¹²⁹ Гессен И. В. В двух веках // Архив русской революции. Берлин, 1937. Т. 22. С. 178.

¹³⁰ Кризис самодержавия в России. С. 158.

дет образован далеко не так, как в западных конституционных государствах»¹³¹.

В свою очередь, А. А. Киреев так прокомментировал указ: «Появился злосчастный указ Сенату о реформах. Прекрасные обещания, прекрасные чувства, но все дело реформ скомпрометировано тем, что ими будет ведать Комитет министров, ловкий плут Витте»¹³². Более всего его тревожило усиление бюрократического начала, а Комитет министров ему представлялся «квинтэссенцией бюрократизма». А. А. Киреев взволнованно констатировал, что С. Ю. Витте «совершенно заполонил [вел. кн.] Сергея Александровича и государя, в сущности, он уже *de facto* первый министр»¹³³. Николая II продолжали настраивать и против С. Ю. Витте, и против Комитета министров. А. А. Клопов писал с нескрываемым разочарованием и раздражением, что поручение комитету такого «великого дела» произвело «ошеломляющее впечатление», так как это есть «эссенция нашей бюрократия», и там бюрократы «свои люди», «своя семья», что в такой ситуации «желание водворить всюду законность превратится в ничто», а «коллегия наших министров пользуется большой непопулярностью; ей именно обязана Россия многим нехорошим», что она «блещет в настоящее время отсутствием деловитости, таланта, жизненности, идейности и принципности»¹³⁴. Через полгода эта оценка будет еще более резкой — «охлаждение к Вам лично в значительной степени произошло от медленного обнародования Вашего акта 12 дек[абря]. И передачи всех жизненных вопросов в ту же канцелярию Комитета м[инистров]в с закрытыми дверями...»¹³⁵

Основываясь, вероятно, на принципе, что хорошая бюрократия лучше конституции, С. Ю. Витте предпочел провести преобразования без привлечения общественных

¹³¹ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. № 4. С. 72.

¹³² Дневник А. А. Киреева. Д. 13. Л. 366.

¹³³ Там же. Л. 371.

¹³⁴ Письмо А. А. Клопова Николаю II. 23 дек. 1904 г. // Тайный советник императора. С. 315–316.

¹³⁵ Письмо А. А. Клопова Николаю II. 31 мая 1905 г. // Там же. С. 350.

сил. В тот момент он искренне верил, что ему удастся осуществить обещанные реформы, заявляя: «Я теперь, им так законопачу, что уж назад не придется вытащить»¹³⁶. Впрочем, наряду с воодушевлением, что в его руках оказалось по-настоящему важное политическое дело, в высказываниях С. Ю. Витте прорывались и пессимистические нотки. Пользовавшийся его доверием журналист Л. Львов (Л. М. Клячко) свидетельствовал, что оживление С. Ю. Витте вскоре пропало, выяснилось, что отношение к Комитету министров в верхах отрицательное, а Николай II уклоняется от его докладов. «О царе Витте говорил с сильным раздражением, — вспоминал журналист, — а деятельность комитета охарактеризовал словом, знаменующим известный свойственный юношам порок»¹³⁷.

Помимо сосредоточения в своих руках главных нитей политического управления С. Ю. Витте был всерьез озабочен созданием себе политического имиджа реформатора. Под флагом «охранения полной силы закона» как «важнейшей в самодержавном государстве опоры престола» (согласно тексту указа 12 декабря 1904 г.) С. Ю. Витте предложил обсудить вопрос о практике всеподданнейших докладов по законодательным делам помимо Государственного совета и внесения подобных дел в Комитет министров¹³⁸. Ему удалось, полагал В. И. Гурко, «одним ударом восстановить к себе доверие верховной власти и дискредитировать кн. Мирского, вырвав у него осуществление предложенных им мер и, став самому их деятельным проводником, явиться, таким образом, в глазах общества либеральным реформатором»¹³⁹. Влиятельный в придворных кругах кн. М. С. Путятин писал о желании С. Ю. Витте добиться дешевой популярности в ущерб государственным интересам: «По всем тем пунктам указа

¹³⁶ Гессен И. В. В двух веках. С. 187.

¹³⁷ Клячко Л. М. [Львов] За кулисами старого режима. Л., 1926. С. 119.

¹³⁸ Ананьич Б. В., Ганелин Р. Ш. Сергей Юльевич Витте... С. 147.

¹³⁹ Гурко В. И. Что есть и чего нет в «Воспоминаниях» гр. С. Ю. Витте. С. 106.

<...> 12 декабря, по которым приходилось разбираться в неприятных вопросах: полицейской охраны, суда, печати и фабричных беспорядков, Сергей Юльевич испросил у государя назначение особых комиссий, то есть свалил с себя неприятность этого дела на: Сабурова, Шидловского, гр. Игнатьева и Кобеко, а работу по тем пунктам, где предстоит сделать счастливыми 10 миллионов староверов, благодетельствовать на счет русской части населения 8 миллионов евреев и оказать разные милости католикам, магометанам и проч., то есть пункты 6-й и 7-й, Сергей Юльевич, конечно, оставил себе. Всегда был умен!»¹⁴⁰ Как отметил еще один вдумчивый наблюдатель этих событий лидер российских либералов В. А. Маклаков: «Указ являлся как бы реваншем Витте над Плеве и возвращал жизнь к весне 1902 г.»¹⁴¹, хотя историческая обстановка была уже кардинально другой.

Революция 1905 года и судьба Комитета министров

Надвигающиеся революционные события неотвратимо поставили вопрос о консолидации правительства. «Наш государственный корабль, — писал Б. Э. Нольде, — вступил в 1904 г. в полосу бурь с “ведомствами”, но без объединенной администрации на руле. Уже в минуту сильной качки, заставлявшей опасаться за судьбу корабля, решено было переменить рулевых, пожертвовав “ведомствами” в пользу “правительства”»¹⁴². Непосредственным поводом, с новой силой обратившим взоры царских сановников к проблеме объединенного правительства, послужили события 9 января 1905 г. Сразу же после них С. Ю. Витте вновь заговорил о том, что Комитет министров под его председательством лишен реальной власти, что члены этой государственной

¹⁴⁰ Цит. по: Волхонский М. Н. Национальный вопрос в Российской империи и правительственные круги. Указ от 12 декабря 1904 г. // Вестник Московского университета. Сер. 8. История. № 3. 2002. С. 66–67.

¹⁴¹ Маклаков В. А. Власть и общественность на закате старой России. Ч. II. Париж, 1936. С. 334.

¹⁴² Нольде Б. Э. Указ. соч. С. 107.

коллегии ему не подчинены. Кризисная ситуация в стране и всеобщая растерянность в правительственном лагере дали шанс С. Ю. Витте открыто заявить царю о необходимости выработки программы действий и насущности сосредоточения власти в одних руках¹⁴³. Очевидно, в кризисной ситуации бюрократические интриги должны были отойти на второй план, хотя политические цели и карьерные амбиции не исчезли насовсем. Впрочем, оставались и вполне прагматичные задачи создания эффективной правительственной организации. Позднее С. Ю. Витте объяснил, как возникло решение начать подготовку реформы: «Вопрос об объединении родился так. В Совете (видимо, 10 января. — А. Р.) Фриш¹⁴⁴ сказал об объединении. Государь поручил заняться»¹⁴⁵. На заседании Комитета министров 11 января 1905 г. С. Ю. Витте предложил созвать высшую комиссию из нескольких сановников для рассмотрения последствий событий 9 января, но эта мера не получила поддержки со стороны «старейших членов», так как комитет не был царем уполномочен обсуждать такие вопросы¹⁴⁶. Личные беседы о конкретных формах преобразования высшей администрации С. Ю. Витте мог вести с Николаем II 13 и 14 января¹⁴⁷.

Однако в январе 1905 г. с высоты престола было заявлено о необходимости параллельно с Комитетом министров возобновить деятельность Совета министров, не собиравшегося с 1882 г. Николай II не потерял самообладания и проявил бóльшую политическую прозорливость и тактическую ловкость, чем многие его советники. Как и всегда, следуя монархическому канону, он сам включился в политический процесс, сохраняя формальную дистанцию

¹⁴³ Кризис самодержавия в России. С. 175–176.

¹⁴⁴ Э. В. Фриш — председатель Департамента законов Государственного совета.

¹⁴⁵ Материалы об упразднении Комитета министров. Б. м., б. г. Л. 49.

¹⁴⁶ Записки А. С. Ермолова // Красный архив. 1925. № 1. С. 54–55; Право. 1905. № 3. С. 103.

¹⁴⁷ Камер-фурьерский журнал за 1905 г. // РГИА. Ф. 516. Оп. 2. Д. 188. Л. 30.

и институциональную неопределенность. Оставшись председателем Совета министров, он поручил (чтобы, как заметил Р. Ш. Ганелин, уравновесить влияние С. Ю. Витте) председательствование в нем гр. Д. М. Сольскому, заявив при этом: «А затем я Вас прошу, граф, собирать Совет по всем вопросам, которые будут возбуждены министрами или которые я буду указывать»¹⁴⁸. По словам С. Ю. Витте, это всех смутило, так как было не ясно: следует ли продолжать обсуждать в Комитете министров меры, исходящие из указа 12 декабря 1904 г. К тому же заседания Совета министров прежде проходили только под председательством самого императора, и не значило ли это, что высочайшее повеление, по сути дела, отстраняет от важных дел Комитет министров. «Таким образом, Комитет министров, — отметил В. И. Гурко, — вновь был ограничен в своей деятельности рассмотрением текущих маловажных вопросов, а его председатель Витте лишен роли политического руководителя министерской коллегии. Витте слишком натянул струну и мог себе не без основания сказать: “Сорвалось”»¹⁴⁹. С. Ю. Витте оказался отстранен от руководства подготовкой реформ, и прежде всего создания Государственной думы. «Если бы эта работа, как сие должно быть, велась под моим руководством как председателя Совета министров, то, конечно, — утверждал С. Ю. Витте, — она была бы объединена одними и теми же идеями и все это не было бы сделано с таким спехом»¹⁵⁰. Он сокрушался не только из-за того, что в революционных условиях указ 12 декабря потерял актуальность, а главным образом из-за того, что не ему поручили возглавить Совет министров. Сам он описывал сложившуюся управленческую ситуацию так: «До преобразований 17-го октября существовало два высших административных учреждения, которые иногда и законодательствовали в смысле выработки законов, подносимых на утверждение государя, — Комитет Министров и Совет Министров. Последний собирался толь-

¹⁴⁸ Из архива С. Ю. Витте. Т. 2. С. 132.

¹⁴⁹ Гурко В. И. Черты и силуэты прошлого. С. 383.

¹⁵⁰ Из архива С. Ю. Витте. Т. 2. С. 133.

ко под председательством государя, по мысли, это было совещание при государе, а потому и не могло собираться иначе как под председательством государя, что вытекало ясно из самого закона и было освящено практикою»¹⁵¹. Между тем каких-либо определенных монарших указаний по поводу Совета министров так и не последовало, а правительственные реформы главным образом обсуждали не в Комитете и даже не Совете министров, а в особых совещаниях. Судя по всему, и Д. М. Сольскому оказалась непонятна его новая роль, хотя он уже имел богатый опыт председательствования в разного рода временных межведомственных совещаниях и комитетах. Заседания Совета министров иногда называли «Советом под председательством графа Сольского»¹⁵². Делопроизводственную часть обеспечивали государственный секретарь Ю. А. Икскуль и его товарищ П. А. Харитонов.

По обычным своим делам Комитет министров заседал все реже и реже. В его зале (в Мариинском дворце) теперь проходили собрания реанимированного Совета министров. Параллельная деятельность двух высших учреждений усложнила и без того непростую работу комитетской канцелярии, что дополнялось противоборством между управляющим делами Комитета и Совета министров Э. Ю. Нольде и его помощником Н. И. Вуичем, который попытался перехватить инициативу, сосредоточив в своих руках не только руководство делопроизводством Комитета, а затем Совета министров, но и личной канцелярией С. Ю. Витте.

Однако с ведома Николая II С. Ю. Витте продолжал готовить в комитетской канцелярии свой проект преобразования высшей администрации. Угроза краха режима заставила уже официально признать: «Между тем именно отсутствие строгой согласованности в действиях наших властей справедливо озабочивает лучших русских людей. Необходимо, чтобы наши министры были осведомлены о всех предпринимаемых в сфере высшего управления мерах, чтобы они знали не по одним только, как ныне, слу-

¹⁵¹ Там же. Т. 2. С. 132.

¹⁵² Там же. С. 133.

чайным рассказам, что творится в соседнем ведомстве; они должны иметь возможность заявить в среде, вполне для этого компетентной, свои сомнения по поводу меры, принятой или имеющей быть принятой другим министром... При наличности сего получится сознание общности между министрами, а от них оно, как по радиусам, сообщится и ведомствам, в действия коих установятся единство и стройность»¹⁵³. Впрочем, чтобы соблюсти политическое реноме, реформирование государственного строя увязывалось в проекте в первую очередь с последовательными действиями правительства, обозначенными в манифесте 26 февраля 1903 г. и указе 12 декабря 1904 г., а затем уже с событиями «переживаемой години»¹⁵⁴. Но для этого нужен был эффективно действующий правительственный механизм. Таким образом в руках С. Ю. Витте оказались не только политические «козыри», но и канцелярская канцелярия, способная быстро и качественно подготовить проект реформы.

Первоначально предлагалось сосредоточить высшее управление в Комитете министров, где особо важные дела рассматривались бы под председательством самого императора. Значение комитета усиливалось путем слияния с ним Совета министров, в силу «несомненного между собою близкого сходства»¹⁵⁵. В комитет должны были, как и прежде, поступать: 1) предположения министров и главных управлений об изменениях во вверенных им частях государственного управления, требующих общего соображения; 2) первоначальные предположения по зако-

¹⁵³ Соображения об объединении в Совете министров высшего государственного управления, составленные Канцелярией Комитета министров «применительно к бывшим в заседаниях высочайше утвержденному общему совещанию министров и председателей департаментов Государственного совета суждениям» [февраль 1905 г.] // *Министерская система в Российской империи*. С. 104.

¹⁵⁴ См.: *Соловьев Ю. Б.* К истории происхождения манифеста 26 февраля 1903 г. // *Вспомогательные исторические дисциплины*. Л., 1979. Вып. IX. С. 192–205; *Ананьич Б. В.* О тексте манифеста 26 февраля 1903 г. // Там же. Л., 1983. Вып. XV. С. 156–170.

¹⁵⁵ РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 37. Л. 31.

нодательным вопросам внутреннего управления и имеющим общегосударственное значение; 3) дела, которые министры признают необходимыми представить царю через комитет, а также сведения о выдающихся событиях и последовавших по ним распоряжениям, подлежащие доведению до сведения царя; 4) заключения особых совещаний учрежденных для рассмотрения министерских отчетов или других вопросов, которые будут предназначены царем к рассмотрению в комитете¹⁵⁶. В более поздних вариантах проекта реформы Комитета министров пункты о его компетенции подверглись незначительной редакторской обработке, проведенной самим С. Ю. Витте. В частности, исчезло указание на особые совещания, а министерские отчеты и другие дела должны были вноситься в комитет по повелениям царя¹⁵⁷.

Но уже к 16 января (о дате свидетельствует помета на проекте указа Сенату — «Перещелкать 16.I.1905») С. Ю. Витте отказался от плана сосредоточить высшее управление в комитете, для этой цели им теперь был избран Совет министров¹⁵⁸. В проекте всеподданнейшего доклада были произведены небольшие изменения: в одних местах были опущены рассуждения о том, почему именно комитет более приспособлен к объединительной задаче, в других — комитет в тексте оказался заменен советом. К 17 января был уже готов новый вариант доклада, в котором обосновывались преимущества объединения правительственных усилий именно в Совете министров. Предоставление компетенции Совета Комитету министров признавалось теперь «едва ли правильно», так как «упразднялось бы самое наименование Совета министров, неразрывно связанное в общем представлении с задачами, которые в настоящее время имеются ввиду достигнуть»¹⁵⁹. Важнейшее значение придавалось председательствованию в Совете самого царя, хотя предусматривалась теперь и должность вице-

¹⁵⁶ Там же. Л. 15.

¹⁵⁷ Там же. Л. 51.

¹⁵⁸ Там же. Л. 52–54.

¹⁵⁹ Там же. Л. 73.

председателя, которому, впрочем, не давалось особых преимуществ перед прочими членами. Состав преобразуемого Совета расширялся и становился идентичным упраздняемому Комитету министров. Канцелярия последнего подлежала переименованию в канцелярию Совета министров, без изменения порядка делопроизводства и расширения ее состава.

В обосновании такой реформы приводилось и «завещание» Н. Х. Бунге о желательности обсуждения основных положений законодательных преобразований в Совете или Комитете министров¹⁶⁰. Особо подчеркивалось, что предварительное обсуждение законопроектов не умалит значение Государственного совета, так как рассмотрению будет подлежать лишь «существо задуманного преобразования». В случаях разногласий между Государственным советом и Советом министров император мог изменить свое решение, предварительно данное по заключению Совета министров. Вследствие недостаточной полноты законодательства усиливало значение совета и в обсуждении административных мер. В качестве примера приводилась настоятельная необходимость объединенных усилий в решении студенческого и рабочего вопросов¹⁶¹. Предвидя перегруженность Совета министров текущим делами управления, С. Ю. Витте предусмотрел создание из членов совета особых совещаний, которые бы рассматривали вопросы, затрагивающие интересы не всех, а лишь некоторых ведомств. В случае разногласий решение вопроса из этих совещаний предписывалось передавать в совет.

По всей вероятности, С. Ю. Витте не успел представить доклад Николаю II, потому что 17 января проектируемая реформа получила новое направление. После известной беседы министра земледелия и государственных имуществ А. С. Ермолова с царем, во время которой последний заявил, что хотел бы изменить порядок собрания Совета министров и слить его с Комитетом министров, было решено созвать особое совещание, на этот раз под председа-

¹⁶⁰ РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 37. Л. 69–71.

¹⁶¹ Там же. Л. 71–72.

ством С. Ю. Витте¹⁶². Наряду с вопросами, связанными с непосредственной реакцией на события 9 января, Николай II рекомендовал совещанию подумать и о реформе Совета министров¹⁶³. На первом заседании 18 января, судя по записи министра народного просвещения В. Г. Глазова, С. Ю. Витте ограничился лишь общими рассуждениями о необходимости большего единства среди министров¹⁶⁴.

Одновременно Николай II распорядился созвать 3 февраля в Царском Селе Совет министров в расширенном составе и под своим председательством с участием С. Ю. Витте, Д. М. Сольского, вел. кн. Александра Михайловича, государственного контролера П. Л. Лобко, управляющего императорской канцелярией А. С. Танеева, главноуправляющего канцелярией прошений бар. А. А. Будберга, а также Э. Ю. Нольде как управляющего делами Комитета министров. С. Ю. Витте поспешил напомнить, что забыли пригласить председателя Департамента законов Э. В. Фриша¹⁶⁵. Внешне противоречивая позиция С. Ю. Витте на заседаниях 3 и 11 февраля 1905 г. имела целью убедить императора в собственной незаменимости и знании того, как в данной ситуации следует поступать. Впрочем, С. Ю. Витте не остановил работу по подготовке проекта объединения правительства во главе с премьер-министром. Главным новшеством, на котором теперь он настаивал, была замена императора в качестве председателя, специально назначенным для этого членом совета¹⁶⁶. При этом он стремился

¹⁶² Записки А. С. Ермолова. С. 55. См. также: Черменский Е. Д. Указ. соч. С. 54–55; Кризис самодержавия в России. С. 177.

¹⁶³ Записки А. С. Ермолова. С. 55.

¹⁶⁴ Красный архив. 1925. № 4–5. С. 33. На следующий день А. С. Суворин вновь заговорил о необходимости создания объединенного правительства, указывая на то, что забастовочный вопрос «не дошел бы до такого кризиса», если бы в его решении принимал участие Комитет министров // Новое время. 1905. 19 янв.

¹⁶⁵ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб., 1991. С. 85, 116. На второе заседание Николай II пригласил командующего войсками гвардии и Петербургского военного округа вел. кн. Владимира Александровича.

¹⁶⁶ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 93.

уверить монарха, что последнее слово останется за ним, так как Совет министров не станет кабинетом по европейскому образцу. С осторожностью, но целенаправленно С. Ю. Витте продолжал внушать Николаю II мысль, что необходима «определенная организация правительства»¹⁶⁷. И хотя на заседании 3 февраля вопрос о реорганизации правительства не был главным, он не мог не возникнуть в связи с вопросом о представительстве и общими мерами по успокоению страны. Глава Министерства юстиции С. С. Манухин прямо заявил о необходимости объединения министров¹⁶⁸.

Одновременно подведомственная С. Ю. Витте комитетская канцелярия, учитывая изменившуюся ситуацию, поспешила подготовить новый проект. В черновом варианте этого документа реформа ставилась в прямую связь с мерами по успокоению «волнений, происходящих между рабочими»¹⁶⁹. К 9 февраля «Соображения о Совете министров» были готовы и переданы на обсуждение Особого совещания. С. Ю. Витте и его канцелярия теперь предлагали соединить Комитет и Совет министров в одно учреждение, дав ему общее название Совет министров¹⁷⁰.

Почти одновременно с проектом С. Ю. Витте свою записку об объединении деятельности министров предоставил министр финансов В. Н. Коковцов, предлагавший наряду с Советом сохранить и Комитет министров. Проект министра финансов предусматривал усиление власти комитета, придание ему функций объединяющего центра, а совет должен был остаться учреждением, «при посредстве которого государь обзревает направление министерского управления и осуществляет свое право законодательной инициативы»¹⁷¹. При этом министр финансов по традиции, уже ставшей нормой в имперской бюрократической

¹⁶⁷ Заседания Совета министров России 3 и 11 февраля 1905 г.: Записи Э. Ю. Нольде // Археографический ежегодник за 1989 г. М., 1990. С. 298.

¹⁶⁸ Там же. С. 299.

¹⁶⁹ РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 37. Л. 82.

¹⁷⁰ Материал об упразднении Комитета министров. Л. 37.

¹⁷¹ Кризис самодержавия в России. С. 182.

практике, постарался опереться на экспертные заключения российской юридической науки в лице видных ученых А. Д. Градовского, А. С. Алексеева и Н. М. Коркунова. Впрочем, наряду с идеей объединения не была упущена им и мысль о том, что разъединенность министров нередко удобнее для самодержца, чем их единство¹⁷².

В. Н. Коковцов предложил вернуть Комитету утраченное объединяющее значение, для чего, как он считал, было необходимо: «1) перенести на комитет функцию объединения законодательной инициативы министров, присвоенную ныне Совету министров, фактически не собирающемуся; 2) дать реальное содержание тем постановлениям закона, согласно которым комитету и ныне принадлежит объединяющая роль в сфере собственно управления, и 3) ввести действительный контроль за соблюдением министрами порядка, который будет установлен для обеспечения единства их действий»¹⁷³. Четкого разделения в компетенциях Комитета и Совета не проводилось. В. Н. Коковцов был вынужден признать, что дать строгое определение прерогатив этих органов было бы «делом весьма трудным и едва ли даже возможным, так как личного участия государя в обсуждении, очевидно, могут <...> требовать дела, принадлежащие к ведомству разных учреждений»¹⁷⁴. Позднее, уже в ответах на отзывы членов совещания, министр финансов указал на то, что «объединительная функция придавалась не только Комитету, но и Совету министров вследствие невозможности размежевать предметы их ведомства»¹⁷⁵. После опубликованных 18 февраля 1905 г. рескрипта на имя министра внутренних дел А. Г. Булыгина о привлечении «избранных от населения людей к участию в предварительной разработке законодательных предположений» и указа Сенату о разрешении петиций на имя царя В. Н. Коковцов

¹⁷² Ганелин Р. III. Российское самодержавие в 1905 году... С. 95.

¹⁷³ Письмо В. Н. Коковцова Э. Ю. Нольде. 15 февр. 1905 г. // Материалы об упразднении Комитета министров. Л. 69.

¹⁷⁴ Там же. Л. 73.

¹⁷⁵ Письмо В. Н. Коковцова Э. Ю. Нольде. 2 марта 1905 // Там же. Л. 102.

дополнил проект. В частности, он предложил вносить на предварительное обсуждение в комитет кроме законопроектов еще и представления в Государственный совет, связанные с предметами разных ведомств¹⁷⁶.

Оба проекта (С. Ю. Витте и В. Н. Коковцова) стали предметом обсуждения Особого совещания 19 февраля и 8 марта. Запись о последнем заседании сохранилась в бумагах помощника делами Комитета министров Н. И. Вуича, находящихся в Российской национальной библиотеке в Санкт-Петербурге¹⁷⁷. В. Н. Коковцов на заседании отметил, что писал свою записку до «Соображений» комитетской канцелярии, иначе бы «стал полемизировать». Свою главную мысль он выразил так: «С 1861 г. существует совет. Он перестал собираться, и это понятно почему. Совет под председательством государя не может иметь текущих дел. А поэтому появилась необходимость заменить лицо государя. Можно ли обойтись без высшего учреждения, как Комитет министров? Говорю — нельзя. Некоторые дела можно перенести, но сравнительно немного»¹⁷⁸. С. Ю. Витте согласился с В. Н. Коковцовым, что, видимо, не противоречило и его собственным взглядам, признав, что в обоих проектах «есть стремление, поскольку возможно внести единение. М[инистр] ф[инансов] пошел дальше канцелярии»¹⁷⁹. Противоречий по существу между представленными проектами не нашли и другие члены совещания, А. С. Ермолов признал проект В. Н. Коковцова более практичным, хотя его отдельные пункты, по его мнению, подлежали дальнейшему обсуждению. Вызывала озабоченность лишь сложность выполнения царского повеления о председателе Совета министров, который дол-

¹⁷⁶ Кризис самодержавия. С. 183–184.

¹⁷⁷ Подробнее см.: Ремнёв А. В. Новый документ по истории революции 1905–1907 гг. (Заседание Особого совещания под председательством С. Ю. Витте 8 марта 1905 г.) // Революция 1905–1907 годов и общественное движение в Сибири и на Дальнем Востоке. Омск, 1995. С. 5–11.

¹⁷⁸ Протокол заседания особого совещания 8 марта 1905 г. // Материалы об упразднении Комитета министров. Л. 48.

¹⁷⁹ Там же. Л. 49.

жен был заменить на этом посту царя. Д. М. Сольский согласился что «если не трогать Совета, то можно оставить, иначе надо изменить»¹⁸⁰. С. Ю. Витте, действуя осторожно, нашел данное положение неудобным, так как «в принципе Совет должен [быть] под председательством государя, иначе после 18 февраля возбудит ряд недоразумений»¹⁸¹. Д. М. Сольский, Ю. А. Икскуль, Э. В. Фриш и А. С. Ермолов признали, что придется изменить и некоторые статьи в проекте закона о Совете министров. Э. В. Фриш настоял на том, чтобы в «Учреждении» совета не упоминалось о вице-председателе¹⁸².

Обер-прокурор Синода К. П. Победоносцев, который из-за болезни в обсуждении не принимал участия, высказал свою точку зрения в письме Э. Ю. Нольде. Как юриста его внимание привлекла неточность в определении существа дел, представляющих «государственную важность», и вопрос, как быть с делами, которые министр не признает таковыми, но по ним потребуются монаршее разрешение? Предлагал он и более точно развести «текущие» и «важные» дела между Комитетом и Советом министров, возражал против стремления придать особым совещаниям министров особый юридический статус. «С учреждением связана будет переписка, повестки, заседания, длинные речи и т. п. Между тем министры не знают уже, куда деваться и где найти время для прямого своего дела посреди множества долгих заседаний, переполненных речами и истощающих нервную силу!» Он также предлагал оставить комитет при его функциях «присутственного места для решения некоторых дел», оживив рядом с ним совет в качестве постоянного учреждения. Это означало, что он был настроен против объединения Комитета и Совета министров. Его замечания и сомнения были сформулированы лишь в виде ряда частных вопросов. Главным для него по-прежнему оставалось определение положения самодержца в новой правительственной комбинации. «Ведь те-

¹⁸⁰ Там же. Л. 50.

¹⁸¹ Там же.

¹⁸² Там же.

перь “текущие” комитетские дела, нередко канцелярски решаемые, будут смешивать с важными государственными вопросами, и в мелком и в крупном будут произноситься пространные речи? Притом в объединенном присутствии предполагается председательство государя, что, во всяком случае, не идет к делам, вносимым в комитет, и может случиться, что в одной части заседания будет, а в другой не будет председательство государя? Или потребуются для сего два заседания, с новым дроблением и тратой времени? Если же уже требуется это объединение, то лучше бы статьи расположить иначе, и в начале поместить отдельно номенклатуру комитетских дел (повторив ее из I тома [Свода законов]), а потом поместить ведение совета с ясным определением»¹⁸³.

В руководимом С. Ю. Витте Комитете министров постарались доказать, что Совет министров в том виде, как он был создан при Александре II, оказался неприспособленным «к жизненным условиям», а председательствование в нем императора делает невозможным регулярную деятельность такого правительственного органа¹⁸⁴. Если деятельность Совета министров при деде Николая II была еще активной в первый период времени, то его родитель кроме двух заседаний в начале царствования «не прибегал засим к этой форме обсуждения, между тем сознание важности объединения деятельности ведомств, было, без сомнения, ему присуще»¹⁸⁵. Дела высшего государственного управления проектировалось теперь рассматривать в Комитете или в Совете министров в присутствии императора. В случае отсутствия императора председательствование поручалось особому лицу, но желательно не из министров, так как в

¹⁸³ Письмо обер-прокурора Святейшего Синода К. П. Победоносцева управляющему делами Комитета министров Э. Ю. Нольде от 16 февраля 1905 г. о проекте учреждения (реорганизации) Совета министров // Министерская система в Российской империи. С. 103.

¹⁸⁴ Соображения об объединении в Совете министров высшего государственного управления, составленные Канцелярией Комитета министров // Там же. С. 106.

¹⁸⁵ Там же.

таком случае он не сможет «посвящать все свое время, без сомнения, сложным и ответственным обязанностям по руководству делами Совета министров». Очевидно, такой вариант устраивал в то время С. Ю. Витте, который не имел министерского портфеля.

Виттевский проект предусматривал обсуждение в Совете министров следующих дел: 1) внесенных по повелениям царя; 2) рассмотренных в комитете и признанных царем подлежащими новому обсуждению в совете; 3) передаваемых царем в совет по предположениям частных лиц¹⁸⁶. Наиболее существенное расширение прав комитета заключалось в поручении ему обсуждать предложения министров и главных управлений по устройству и усовершенствованию вверенных им частей и сведения о ходе работ по ним; первоначальные предположения по законодательным вопросам; министерские циркуляры общегосударственного значения, а также отчеты министерств и главных управлений, вносимых по особым повелениям царя¹⁸⁷. Особо подчеркивалось, что «все всеподданнейшие доклады министров должны проходить через коллегиальное учреждение»¹⁸⁸. Однако и в этом случае оставалась возможность личных контактов министра с императором, нужно было только заранее определить перечень вопросов, которые будут представляться царю каждым из министров. Поэтому казалось, что будет достаточным ограничиться указанием в законе о том, чтобы «предварительному рассмотрению совета подвергались всеподданнейшие доклады министров по делам, разрешение коих превышает пределы власти, вверенной в особенности каждому министру, и которые подлежат представлению на высочайшее благоволение, кроме

¹⁸⁶ Измененный в соответствии с высочайшим повелением 18 февраля 1905 г. проект положения о преобразовании Совета и Комитета министров // Материалы об упразднении Комитета министров. Л. 45.

¹⁸⁷ Там же. Л. 46.

¹⁸⁸ Соображения об объединении в Совете министров высшего государственного управления, составленные Канцелярией Комитета министров. С. 107.

вопросов, зависящих исключительно от монаршей милости и снисхождения, или касающихся единственно порядка внутренней деятельности учреждений данного ведомства»¹⁸⁹. При этом еще раз подчеркивалось: «Предлагаемая мера не создает кабинета в западноевропейском значении и не вводит того полного объединения в управлении, которое необходимо сопутствует преобладанию одного из членов министерства над его сотоварищами, принадлежащими притом к одному с ним определенному направлению или партии»¹⁹⁰. При обсуждении всплыл деликатный вопрос о «предварительном» одобрении императором законопроекта в Совете министров и последующем его обсуждении в Государственном совете. Вынуждены были признать, уповая на редкость таких случаев, что «российские монархи в благостной заботе своей единственно только о пользе государства не стеснялись отступить от первоначально сложившегося воззрения на дело, когда дальнейшая его разработка выдвигала такие его стороны, которые побуждали прийти к иному, более зрелому решению»¹⁹¹.

Бывший управляющий делами Комитета министров А. Н. Куломзин, приглашенный в совещание по настоянию С. Ю. Витте, предлагал вообще не представлять царю обсуждаемые в комитете законопроекты, а вносить их прямо в будущее законосовещательное учреждение. Государственный секретарь Ю. А. Икскуль выступил против предоставления комитету права предварительного обсуждения законопроектов с последующим одобрением их царем, что, по его мнению, устранило бы «живой обмен мнений» в Государственном совете. Отстаивая компетенцию Государственного совета, Ю. А. Икскуль шел явно дальше коковцовского проекта в ограничении прав министров по административным делам, превышающим их полномочия. Управляющий Министерством юстиции С. С. Манухин в проектируемой реформе Комитета и Совета мини-

¹⁸⁹ Там же. С. 107–108.

¹⁹⁰ Там же. С. 109.

¹⁹¹ Там же. С. 105.

стров продолжал усматривать попытку создать кабинет министров, что, по его убеждению, не соответствовало бы «положению, которое занимают министры в условиях нашего строя»¹⁹².

К середине апреля В. Н. Коковцов представил обширные объяснения на отзывы своих оппонентов. Его проект с учетом замечаний предусматривалось окончательно обсудить 26 апреля. Но за десять дней до этого срока Николай II неожиданно закрыл совещание С. Ю. Витте. Царя пугала чрезмерная торопливость министров, так как не прошло и двух месяцев, как он согласился на представительство, а они уже готовы были создать кабинет, ограничивающий самодержавную власть. Консервативно настроенный генерал-лейтенант Е. В. Богданович, жена которого имела влиятельный в Петербурге светский салон, верноподданнически (но и не без давления) доносил Николаю II о коварных замыслах С. Ю. Витте: «Ропот народа уже начинает называть имя председателя Комитета министров. Всеми ненавидимый, всеми подозреваемый, наглый, дерзкий, он весь свой изворотливый ум, всю свою крепкую волю посвятил видам честолюбия. Чем он хочет быть, он и сам едва ли знает. Но он вечно хочет бóльшого, вечно мстит за всякую прошлую свою неудачу. <...> Пока этот человек жив — Россия над бездною. Долее терпеть его у власти, значит, играть судьбами Отечества»¹⁹³.

Николай II, по его собственному признанию, метался «направо и налево»¹⁹⁴. 12 февраля 1905 г. он писал В. П. Мещерскому: «Набросай мне проект манифеста в духе манифеста моего отца 29 апреля 1881 года. Следует в нем, по-моему, упомянуть об убийстве великого князя Сергея Александровича, о войне и о призыве к единению для подавления внутренней крамолы. Надеюсь на твой карамзин-

¹⁹² Кризис самодержавия в России. С. 185.

¹⁹³ Письмо Е. В. Богдановича Николаю II. 21 мая 1905 г. // ГА РФ. Ф. 543. О. 1. Д. 588. Л. 2.

¹⁹⁴ Заседания Совета министров России 3 и 11 февр. 1905 г.: записи Э. Ю. Нольде // Археографический ежегодник за 1989 г. М., 1990. С. 297.

ский слог, чтобы заставить всех пошевелиться»¹⁹⁵. В самом начале июля Николай II, лавируя между Комитетом министров и Государственным советом, поручил государственному секретарю Ю. А. Икскулю еще раз пересмотреть «Учреждение» Совета и Комитета министров и представить свои предложения «по вопросу о действительном достижении объединения в этих установлениях или одном из них деятельности министров»¹⁹⁶. В прессе отмечалось, что уже во время обсуждения в Петергофе проекта Государственной думы вполне выяснилась необходимость образования кабинета министров¹⁹⁷. Проблема объединенного правительства все это время оставалась насущной, и ее актуальность обострялась по мере подготовки реформы законодательного механизма.

Подрывная работа против совещания С. Ю. Витте велась также всесильным тогда петербургским генерал-губернатором Д. Ф. Треповым, который 19 февраля во всеподданнейшем докладе подверг сомнению необходимость излишней регламентации деятельности Совета министров во главе с царем¹⁹⁸. «Насколько мне известно, — писал Д. Ф. Трепов царю, — Комитетом министров вырабатываются детальные правила, определяющие деятельность совета. Казалось бы, что слишком подробная регламентация едва ли желательна для высшего государственного установления, каким является Совет министров, и может лишь стеснить его деятельность»¹⁹⁹. Под видом заботы о полномочиях Совета министров, подчеркивает Р. Ш. Ганелин, Д. Ф. Трепов хотел предотвратить их законодательное определение, сохранив полную свободу действий за царем, который мог и не собирать совет. Тремя днями

¹⁹⁵ Цит. по: Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 117.

¹⁹⁶ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 728. Л. 1.

¹⁹⁷ Право. 21 авг. 1905 г. № 33.

¹⁹⁸ Черменский Е. Д. Указ. соч. С. 55–56.

¹⁹⁹ Цит. по: Ганелин Р. Ш. Указ 18 февраля 1905 года о петициях и правительственная политика // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1983. Вып. XV. С. 172.

раньше он призвал колеблющегося монарха проявить большую требовательность в отношении министров, решительно заменяя неспособных. «Ваше величество, — убеждал царя петербургский генерал-губернатор, — решитесь на расширение компетенции и увеличение состава Совета министров, это учреждение облегчит Ваши царственные труды, в значительной степени опарализирует деятельность Комитета министров и вредность его председателя, расстаться с которым совершенно необходимо, и обуздает Ваших министров»²⁰⁰. Сам Николай II, очевидно, не сочувствовал идее создания консолидированного правительства и предпочитал иметь дело с разрозненными его членами. Пугала царя и возможность «диктатуры Витте», которого он в это время старался «умалить», «вытаскивая из-под его ног разные комиссии, ему переданные»²⁰¹. В крестьянском деле в противовес С. Ю. Витте вновь выдвинули его старого соперника И. Л. Горемыкина, с которым были готовы объединиться Д. Ф. Трепов и примкнувший к ним А. В. Кривошеин, занявший 8 июня 1905 г. должность товарища главноуправляющего землеустройством и земледелием²⁰².

Новый виток обсуждения вопроса об «объединенном правительстве» оказался напрямую связан с разработкой проекта о народном представительстве и пришелся на август 1905 г. Поводом к изменению взгляда Николая II на министерское единство стала анонимная записка, авторство которой, как считают большинство исследователей,

²⁰⁰ Письмо Д. Ф. Трепова Николаю II. 16 февр. 1905 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 536. Л. 121.

²⁰¹ Дневник А. А. Киреева. Д. 14. Л. 31. Запись 2 апр. 1905 г. См. также: *Седельников С. М.* Аграрная политика самодержавия в период империализма. М., 1980. С. 56–57.

²⁰² *Гурко В. И.* Черты и силуэты прошлого. С. 399–400. Этот кружок, где обсуждались способы устранения С. Ю. Витте, по словам В. И. Гурко, просуществовал до увольнения С. Ю. Витте с поста председателя правительства в апреле 1906 г. Действовал это кружок через Д. Ф. Трепова, который и доставлял разного рода записки государю.

принадлежало А. В. Кривошеину²⁰³. По мнению Р. Ш. Ганелина, Николай II был задет и даже напуган этой ярким по исполнению и откровенным предупреждением²⁰⁴. В записке указывалось, что коренным недостатком государственного строя империи является «разрозненность действий отдельных министерств, переходящая часто в борьбу между ними», которая уже стала фактом не только правительственной сферы, но и проникла «в среду местной жизни»²⁰⁵. Суть главных возражений против устранения этого застаревшего недуга самодержавного режима представлялась в опасении «централизации власти, доведенной до высшей степени ее проявления, и, при существующем государственном строе России, в сущности, к учреждению визирата с великим визирем во главе». При этом в записке упоминался А. А. Аракчеев как печальный пример недолгого существования в России «первого министра». Однако, настаивал автор записки, с решением о созыве Государственной думы ситуация кардинальным образом меняется. Чтобы «удержать реформу» в намеченных пределах, необходима сильная и единая власть. Автор предупреждал, что надвигающаяся политическая борьба грозит разрушить устои самодержавия, когда верховная власть будет неминуемо вовлечена в борьбу партий, и не останавливался перед употреблением термина «кабинет», понимаемым как определенная политическая доктрина. Ощущение опасности усиливалось в записке ссылкой на исторический опыт Французской революции

²⁰³ Черменский Е. Д. Указ. соч. С. 135–136; Королева Н. Г. Указ. соч. С. 33; Кризис самодержавия в России. С. 217. На авторство А. В. Кривошеина указывал весьма осведомленный в закулисных делах журналист Л. Клячко. Хотя, видимо, для министров ее авторство так и осталось неизвестным, и мы не имеем точных данных, как записка попала к императору. Возможно, этому мог способствовать Д. Ф. Трепов, на близость к которому А. В. Кривошеина указывает в своем исследовании об отце К. А. Кривошеин. — Судьба века. Кривошеины. СПб., 2002. С. 43.

²⁰⁴ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 194.

²⁰⁵ Записка [А. В. Кривошеина] о создании объединенного правительства 6 августа 1905 г. // Министерская система в Российской империи. С. 112.

конца XVIII столетия, когда королевское правительство, пойдя на созыв народных представителей, «вызвало духа, но оказалось бессильным, чтобы его заковать»²⁰⁶. Вопрос об объединенном правительстве окончательно перестал быть чисто управленческим и перешел в сферу обсуждения проблемы сохранения самой самодержавной власти. В риторику обсуждения активно включались не только апелляция к нормам государственного права, но и обращение к историческому опыту Европы и самой России, а также стремление подать реформу высшего управления как способ сохранения самодержавной власти и даже возврат к ее сущностному значению.

В записке была предложена скорректированная структура верховной власти, которая должна была стоять как над законодательными, так и над исполнительными учреждениями. «При этом необходимо, — особо подчеркивал автор, — чтобы власть самодержавная освободила себя от непосредственного участия во всех мелочах управления, дабы не быть вовлеченной в борьбу партий и, по заветам прошлого, сохранить за собой в неприкосновенности положение верховного главы всего государства, а не только главы исполнительной власти, как на Западе»²⁰⁷. Переходя к практическим рекомендациям, автор записки вынужден был констатировать, что Комитет и Совет министров не смогли выполнить своего предназначения. Необходимо заменить эти два учреждения одним и упразднить «келейные всеподданнейшие доклады, ибо в них собственно и лежит источник всей розни и разноголосицы министерского управления». Именно против них был направлен основной пафос критики: «При существовании их ни один министр не чувствует себя обязанным считаться со своими коллегами и каждый начальник ведомства в день всеподданней-

²⁰⁶ Там же. С. 113. В те же дни А. А. Клопов писал Николаю II: «Откладывание же и колебание могут быть той каплей, которая переполнит чашу народного терпения — ведь так было во Франции».

²⁰⁷ Записка [А. В. Кривошеина] о создании объединенного правительства 6 августа 1905 г. С. 113.

шего доклада поочередно является носителем верховной власти, вынося из кабинета самодержца высочайшие повеления, обязательные для всех»²⁰⁸. Поэтому необходимо наделить Совет министров исключительным правом издавать высочайшие повеления в порядке управления, а его члены должны быть объединены не только общностью взглядов, но и правительственной программой. Во главе совета должен стоять председатель в качестве руководителя внутреннего управления страной²⁰⁹. Ему же должно принадлежать право рекомендации кандидатов на министерские посты, хотя само назначение предполагалось оставить прерогативой самодержавной власти. Как и в случае с созывом народных представителей, министры использовали европейский опыт, чтобы, с одной стороны, напугать Николая II, а с другой, чтобы внушить ему мысль о необходимости сближения российского политического строя с западным, если это не приведет к отказу от принципа самодержавия. Д. М. Сольский уверял императора, что «самодержавная форма правления настолько эластична», что все намечаемые реформы могут быть осуществлены с высоты самого престола, без введения представительного образа правления. Между тем и он проговаривался, что неограниченная власть монарха не может не быть затруднена «силою самих вещей», даже более, чем законом²¹⁰. Д. Ф. Трепов, в свою очередь, откровенно предупреждал царя, что проектируемое преобразование в законодательном механизме, «несомненно, составляет ограничение самодержавия», но оно исходит от самого монарха и может стать делом охранительным и полезным для укрепления политического строя²¹¹.

²⁰⁸ Записка [А. В. Кривошеина] о создании объединенного правительства 6 августа 1905 г. С. 114.

²⁰⁹ Право всеподданнейшего доклада могло сохраниться для министров: императорского двора и уделов, военного, морского и иностранных дел. Рекомендация кандидатов на эти посты (с прибавлением еще и государственного контролера) также могла не входить в круг полномочий председателя Совета министров.

²¹⁰ Ганелин Р. III. Российское самодержавие в 1905 году... С. 161.

²¹¹ Там же. С. 170.

Записка не только обратила на себя особое внимание Николая II, но и была разослана членам Особого совещания под председательством Д. М. Сольского с резолюцией: «В ней очень много верного и полезного». Из отзывов, появившихся в ответ на эту записку, наибольший интерес представляет мнение В. Н. Коковцова, который, очевидно, пытался найти компромиссный вариант механизма взаимодействия монарха с его министрами. Для министра финансов было важно доказать, что разделение управления между самостоятельными министрами «является для верховной власти главным средством контроля над управлением: в докладах отдельных министров верховная власть, по тесной связи всех ведомств между собой, почерпает сведения для проверки деятельности каждого»²¹². Сохранялась, по его убеждению, и опасность «визирата», с чем, впрочем, соглашались многие.

В. Н. Коковцов призывал не преувеличивать серьезности исторического момента и тревог по поводу будущих отношений правительства с народными избранниками. Он возражал лишь против объединения в виде кабинета, в котором министры полностью утратят свою самостоятельность. «Едва ли нужно говорить, что подобное единогласие окажется в самом резком и непримиримом противоречии с коренными началами нашего государственного строя и с основными законами, по силе которых вся полнота власти принадлежит государю и, как таковая, никому не может быть передана»²¹³. В. Н. Коковцов в очередной раз прибег к авторитету юридической науки. На этот раз он представил мнение одного из самых авторитетных российских государствоведов — А. Д. Градовского. «По мнению профессора Градовского, — подчеркивалось в записке В. Н. Коковцова, — при государственном строе, подобном нашему, разнообразие во мнениях и направлениях министров в боль-

²¹² Записка, составленная в Министерстве финансов, с возражениями против объединения правительства в форме кабинета министров по западноевропейскому образцу (после 6 августа 1905 г.) // Министерская система в Российской империи. С. 116.

²¹³ Там же.

шинстве случаев оказывается крайне полезным. Монарх должен иметь возможность выслушивать различные мнения, извлекать общие руководящие начала управления из сравнения выгод и невыгод различных направлений»²¹⁴. С появлением первого министра монарх утратит такую возможность, а «первый министр, сильный доверием и расположением монарха, окажется вне всякого контроля. И если нынешние министры, ограниченные в своей компетенции, ревниво оберегающие ее от вторжения со стороны своих со товарищей, нередко враждебно друг к другу настроенные и потому всегда находящиеся под опасением быть уличенными в случае неточности своих докладов монарху, являясь, по выражению автора записки, в день всеподданнейшего доклада поочередно носителями верховной власти, то первый министр станет постоянным и действительным ее носителем, ничем и ни в чем не ограниченным. Истории нашей памятли имена лиц бывших у нас фактически первыми министрами». Существует угроза появления диктатора, который будет, без сомнения, увлечен политическими страстями. В этой связи ссылка на «урожденность» императора включалась в монархическую риторику, когда с пафосом указывалось, что сосредоточение всей полноты власти в руках одного человека, «самим фактом своего рождения и воспитания не поставленного на такую высоту, с которой можно бесстрастно взирать на волны кипящей внизу жизни, в руках лица которое, наоборот, наравне со всеми подданными самодержавного монарха вращается в самой пучине этой жизни, связано с ней бесчисленными нитями симпатий и антипатий, житейских и служебных связей и отношений. Печальной памяти фактическому премьерству таких лиц хотят дать теперь юридическую санкцию, хотят историческую случайность возвести на степень нормально-го государственно-правового института»²¹⁵. В. Н. Коковцов уверял, что появление Государственной думы еще не создает в России парламентского строя, где кабинет министров обусловлен влиянием правящей партии или пар-

²¹⁴ Записка, составленная в Министерстве финансов... С. 116–117.

²¹⁵ Там же. С. 117.

ламентского большинства. Показательно, что в кабинете министров он видел бóльшую угрозу для самодержавной власти, нежели в законосовещательном представительном учреждении. Поэтому не нужно ничего кардинально менять и будет достаточно «вернуть» Комитету министров его первоначальное значение.

С другой стороны, и в среде либеральной общественности начали смотреть на попытки объединить правительство с опасением. Юрист Н. И. Лазаревский писал о том, что солидарное министерство необходимо для всякого «благоустроенного государства», но «при настоящих наших условиях, даже и при существовании Думы в том виде, какой создан учреждением 6 августа, солидарное министерство оказалось бы в России громадною силою, которой не было бы никакого противовеса»²¹⁶. Об усилении бюрократии в кабинете министров предупреждал известный земский деятель генерал В. Д. Кузьмин-Караваев: «Нельзя забывать, что раздельность министерств, совпадая с интересами короны, приносила известную пользу и обществу, ослабляя то здесь, то там гнет всей системы вообще и административной опеки в частности»²¹⁷. Понимая, что безответственность министров сохранится, общественность видела в межведомственной розни хоть какой-то предел всевластию бюрократии.

В совещании Д. М. Сольского имелось также несколько различных взглядов на дальнейшую судьбу Комитета министров. Так, министр народного просвещения В. Г. Глазов продолжал утверждать, что «Комитет и Совет министров должны существовать как самостоятельные учреждения; причем Комитет министров [сохраняет] свою современную организацию, Совет министров подвергается реформе»²¹⁸. Совет может объединить деятельность различных ведомств, а комитет должен иметь вид «государственного учрежде-

²¹⁶ Лазаревский Н. И. Кабинет министров // Вестник права. 1905. № 7. С. 361.

²¹⁷ Русь. 1905. 29 авг. Цит. по: Кузьмин-Караваев В. Д. Из эпохи освободительного движения. СПб., 1907. Ч. 1. С. 96.

²¹⁸ РГИА. Ф. 922. Оп. 1. Д. 253. Л. 8.

ния, предназначенного для совокупного действия начальников ведомств по известному рода делам»²¹⁹. В отличие от В. Г. Глазова, член Государственного совета О. Б. Рихтер призывал упразднить комитет и передать его функции Сенату и Совету министров. Усиленный состав совета мог бы решать дела самостоятельно, без утверждения их императором²²⁰.

Вопрос об объединенном правительстве первоначально подвергся обсуждению более узким составом Особого совещания на квартирах Д. М. Сольского (21, 24, 26, 28 сентября), А. А. Половцова (20 сентября), Ю. А. Иксуля (22, 23 сентября) и Н. С. Таганцева (24 сентября). На частном совещании у Д. М. Сольского 21 сентября С. Ю. Витте вновь настаивал на том, что министры «должны быть соединены в одно целое, в один совет, который, имея председателя, обсуждал бы программу долженствующих быть принятыми мер, обязательных для каждого отдельного министра после принятия их советом»²²¹. Текущие же дела государственного управления С. Ю. Витте оставлял в ведении Комитета министров. Он настойчиво требовал быстрее покончить с этим вопросом и представить вариант его решения царю не позднее 10 октября. О том, что нужно спешить, писал 23 сентября и Д. М. Сольский: «Государю императору угодно, чтобы вопрос о С[овете] м[инистров] как органе объединения был выделен и представлен на решение его величества в скорейшем времени»²²².

Против предложения С. Ю. Витте сохранить комитет выступил А. А. Половцов, согласно утверждению которого компетенция Комитета могла быть распределена между Государственным советом, Сенатом и отдельными министрами. Он в очередной раз указал на затруднительное положение председателей департаментов Государственного

²¹⁹ РГИА. Ф. 922. Оп. 1. Д. 253. Л. 8.

²²⁰ Письмо О. Б. Рихтера П. А. Харитонову. 17 сент. 1905 г. // РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 5. Л. 143.

²²¹ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. III. С. 65. Запись 21 сент. 1905 г.

²²² Ганелин Р. III. Российское самодержавие в 1905 году... С. 197.

совета в комитете²²³. С. Ю. Витте готов был пойти на передачу ряда дел из комитета в другие учреждения, но ни в коем случае не соглашался на немедленное упразднение комитета, как это на первый взгляд могло показаться А. А. Половцову. Хотя С. Ю. Витте мог согласиться с упразднением не только старого Совета министров (что придавало бы реформе коренной характер) и Комитета Сибирской железной дороги, но и учрежденных весной 1905 г. под руководством его давнего соперника И. Л. Горемыкина Особого совещания о мерах к укреплению крестьянского землевладения и Комитета по земельным делам²²⁴.

В. Н. Коковцов, сторонник сохранения и даже усиления роли комитета, продолжал возражать против подражания в государственном устройстве западным кабинетам и предлагал ограничиться изменением порядка всеподданнейших докладов. «Достаточно будет для достижения этого объединения, — убеждал министр финансов, — не уничтожая личных всеподданнейших докладов министров, предоставить председателю Комитета министров присутствовать при всех докладах, кои министры делают государю»²²⁵. В беседе с журналистом венской газеты «*Neues Wiener Tageblatt*» он прямо заявил: «Я лично не думаю, чтобы был учрежден кабинет министров по западноевропейскому образцу или даже чтобы была потребность в таком кабинете. Мы нуждаемся в более сильной централизации дел и в образовании такого правительственного организма, при котором возможное несогласие взглядов отдельных министров было устранено, ибо эти несогласия не должны существовать пред Государственным советом и еще менее пред Государственно думой <...> для этой цели достаточен Совет министров без всякого первого министра»²²⁶.

²²³ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. III. С. 66. Запись 21 сент. 1905 г.

²²⁴ Ганелин Р. III. Российское самодержавие в 1905 году... С. 198.

²²⁵ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. III. С. 66. Запись 21 сент. 1905 г.

²²⁶ Новое время. 1905. 2 сент.

Д. М. Сольский и Э. В. Фриш пытались примирить С. Ю. Витте и В. Н. Коковцова, заявляя, что их мнения непротиворечивы и могут быть согласованы редакцией. Но С. Ю. Витте на этом этапе уже никоим образом не устраивал проект В. Н. Коковцова. Речь шла об упразднении всеподданнейших докладов, и впоследствии, будучи уже премьером, В. Н. Коковцов мог только пожалеть, что была принята его точка зрения. Поддерживавший В. Н. Коковцова А. А. Сабуров, впрочем, яснее, чем министр финансов, озвучил основные опасения критиков позиции С. Ю. Витте. Главная угроза ему виделась в том, что Совет министров станет «всесильным, безответственным и бесконтрольным», «полновластным и деспотичным», и это был не столько реверанс в сторону будущих отношений правительства с народными избранниками, сколько предостережение по поводу умаления царской власти²²⁷.

22 сентября члены совещания (Ю. А. Икскуль, И. Я. Голубев, Н. С. Таганцев, П. А. Харитонов) собрались на квартире Ю. А. Икскуля. Примечательно, что среди них не было ни одного человека из среды так называемой активной администрации. В ходе обсуждения был составлен проект реформы Совета министров, получивший окончательное оформление 23 сентября. Согласно этому проекту, комитет временно сохранялся, но из его состава исключались председатели департаментов Государственного совета, так как их вхождение в Совет противоречило бы идее разделения законодательной и административной властей. Авторы проекта попытались сгладить противоречия между сторонниками упразднения комитета и его защитниками. Вопрос о существовании комитета предлагалось отложить до лучших времен, а пока сосредоточить все усилия на объединении министров в совете. Из ведения комитета изымались некоторые дела, что существенно сужало круг его ведения. Эти изъятия касались дел, обозначенных в п. 1 и 2 ст. 24 «Учреждения Комитета министров» как «текущие»: п. 1 — «дела, по коим нужно общее соображение

²²⁷ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. III. С. 66–69. Записи 21 и 26 сент. 1905 г.

или содействие разных министров»; п. 2 — «дела, в разрешении и исполнении коих встретит министр сомнение», а также дела по военной части (ст. 25, п. 1, 2) и ряд категорий дел, «в особенности подлежащих рассмотрению Комитета» (ст. 26, п. 1, 3, 4, 6, 7, 12)²²⁸. Окончательной доработке проект подвергся на следующий день на квартире Н. С. Таганцева и тотчас же был передан С. Ю. Витте. В основном согласившись с проектом, С. Ю. Витте откорректировал только пункт об изъятии некоторых категорий дел из ведения комитета, опасаясь, что это перегрузит компетенцию Совета министров. В частности, в комитете были оставлены железнодорожные дела (ст. 26, п. 3), штаты временных учреждений (ст. 26, п. 4) и выговоры губернаторам и губернским правлениям (ст. 26, п. 6)²²⁹.

После частных совещаний прения были перенесены в официальную обстановку Мариинского дворца. Заседания проходили 3, 4, 11 и 12 октября 1905 г., и ход прений более или менее точно отражался в прессе («Новое время» 3, 11, 13 и 14 октября). Гр. А. П. Игнатьев, не присутствовавший на частных заседаниях, вновь поднял вопрос об упразднении Комитета министров, указывая также «на необходимость уничтожения всяких других комитетов и совещаний, ныне существующих, имея предметами ведомства дела, должны существующие перейти в заведование Совета министров». «Мастер компромиссов» Д. М. Сольский согласился с А. П. Игнатьевым, и судьба комитета снова оказалась на волоске, но в результате решили временно его сохранить.

В ходе работы Особого совещания были составлены три варианта проекта, которые охватывали бы все предложения, выдвинутые в процессе частных обсуждений. В первом варианте проектировалось учредить новый Совет министров, тогда как в остальных — заменить некоторые положения в законе о старом совете. В первом и втором вариантах предлагалось сохранить комитет лишь на время, а в третьем речь шла о постоянном его существовании. Если

²²⁸ Учреждение Комитета министров // Свод законов Российской империи. Изд. 1892 г. по Продолжению 1902 г.

²²⁹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 5. Л. 186.

в первом варианте предлагалось полностью исключить из компетенции комитета дела п. 3, ст. 24, то в двух других вариантах туманно оговаривалось, что из него исключаются дела, «которые подлежат ведению Совета министров»²³⁰. В первом варианте проектировалось помимо Комитета министров упразднить также Комитет финансов, старый Совет министров, Комитет Сибирской железной дороги, Особое совещание о мерах к укреплению крестьянского землевладения и Комитет по земельным делам. В других вариантах этот пункт проекта ограничивался предоставлением Совету министров права определить судьбу высших комитетов и совещаний по исполнению указа 12 декабря 1904 г.²³¹

В. Н. Коковцов, понятно, соглашался: «Единение необходимо, и чем скорее, тем лучше...» Кн. М. И. Хилков добавил, что даже «механическое» единение министров будет полезным и со временем обратится в связь «нравственную». Такая перемена во мнениях была явно на руку С. Ю. Витте, который подвел, судя по записи В. Г. Глазова, своего рода итог: «Объедин[ение] механическое, польза будет»²³². Но при этом сослался на исторический прецедент, свидетельствующий о его дальнейших планах. Речь шла о приказе прусского короля 1852 г., в котором министрам предписывалось входить к королю с докладами только по согласованию с министром-президентом. Другой исторический казус, о котором напомнил С. Ю. Витте, касался О. фон. Бисмарка, который подал в отставку, когда Вильгельм II нарушил такой порядок. Государственный контролер П. Л. Лобко, у которого был заготовлен свой исторический контраргумент, принялся доказывать, что Бисмарк был всего лишь премьером при монархе и признавался, что он только просит министров о соблюдении такого правила, а истинным главой правительства является король²³³.

²³⁰ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 5. Л. 282.

²³¹ Там же.

²³² Цит. по: Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 220.

²³³ Письмо П. Л. Лобко Д. М. Сольскому. 5 окт. 1905 г. // РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 5. Л. 243.

Министру финансов В. Н. Коковцову удалось отстоять свое положение о сохранении комитета, хотя и со значительными изъятиями из его компетенции. Благодаря этой уступке, которая на деле означала стратегическую победу С. Ю. Витте, последний пошел лишь на компромиссное решение, и параграф о том, что комитет должен сохраниться только на время, был исключен²³⁴. Д. М. Сольский, пользуясь правом председателя совещания, сразу же прекратил прения по этому вопросу. Возмущенный А. А. Половцов, которого по непонятным для него «закулисным побуждениям» бросил его союзник С. Ю. Витте, записал в дневнике: «Постановляют, что комитет сохраняется для всех дел, кои не перейдут от него совету, вновь создаваемому, т.е. по всем делам, в коих нарушается закон, и нарушение это покрывается высочайшим повелением»²³⁵. Впрочем, как считает Р. Ш. Ганелин, С. Ю. Витте, который уже чувствовал, что революционные события сделали его лидером государственных преобразований, мало интересовался частностями и был готов идти на компромиссы не только по поводу Комитета министров, но и по поводу процедуры всеподданнейших докладов²³⁶. Действуя на два фронта, он одновременно не переставал всех убеждать, что кабинет министров во главе с ним будет «организован далеко не так, как в западных конституционных государствах». Будущий российский премьер-министр продолжал осторожничать и по поводу особых прав председателя Совета министра, заявив, что не может их поддержать: «Это — диктатура»²³⁷. По свидетельству А. А. Половцова, на заседании 4 октября С. Ю. Витте держался уклончиво и уверял, что «первому министру не дается тех прав, кои должны были бы ему принадлежать, и что вообще сегодня трудно предугадать,

²³⁴ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. III. С. 69. Запись 28 сент. 1905 г.

²³⁵ Там же.

²³⁶ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 198.

²³⁷ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 5. Л. 290.

какою появится Дума, а следовательно, и какие будут ее отношения к Совету министров»²³⁸.

Накануне последнего заседания, которое состоялось 12 октября, Николай II, поняв, что медлить уже нельзя, приказал Д. М. Сольскому «принять меры, чтобы завтра вопрос об объединении министерств был бы окончательно разрешен»²³⁹. К этому заседанию осталось уже два варианта проекта, один из которых был представлен А. П. Игнатьевым и А. С. Стишинским, а другой — Д. М. Сольским и 27 членами совещания. 19 октября царь утвердил мнение большинства²⁴⁰. Из окончательного текста проекта исчез принцип большинства голосов в Совете министров, а для царя было сохранено право определять процедуру дальнейшего рассмотрения дел, по которым не было достигнуто единогласного решения. В остальном С. Ю. Витте удалось добиться своего: prerogatives председателя были сформулированы как весьма широкие, что позволяло ему реально сконцентрировать в своих руках все высшее управление в Совете министров и иметь официальное право рекомендовать кандидатов на министерские посты. Не был обойден и самый чувствительный для самодержца вопрос о его взаимодействии с министрами. Председатель теперь мог контролировать всеподданнейшие доклады части министров, добиваться их коллегиального обсуждения в Совете министров или присутствовать при министерском докладе у императора²⁴¹. Хотя А. С. Стишинский и А. П. Игнатьев не теряли надежд сорвать план объединения министров и продолжали убеждать Николая II, что «верховное руководство высшим управлением государства» в таком случае окажется сомнительным, а председатель Совета

²³⁸ Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. III. С. 73–75. Записи 4, 6 и 9 окт. 1905 г.

²³⁹ Письмо Николая II С. Ю. Витте. 11 окт. 1905 г. // РГИА. Ф. 694. Оп. 2. Д. 286. Л. 6.

²⁴⁰ Кризис самодержавия в России. С. 229–230.

²⁴¹ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году... С. 204.

министров получит слишком много прав и станет «верховным визирем»²⁴².

О необходимости укрепления правительственного единства с целью действовать более эффективно в эти дни заявлял и Д. Ф. Трепов. Еще в начале июля ему, а не С. Ю. Витте, Николай II поручил срочно разработать проект объединения министров. 24 сентября 1905 г. Д. Ф. Трепов писал царю о необходимости выработки «программы правительственных предначертаний в области разного рода реформ», предлагал опубликовать ее, чтобы перехватить инициативу у оппозиции, а также в самые короткие сроки реформировать Совет министров «на началах взаимной связи министерств при осуществлении выработанной правительством программы». «Одним из весьма существенных упреков, — писал Д. Ф. Трепов царю 24 сентября 1905 г., — которые делаются правительству в настоящее время со стороны лиц, ему преданных, это отсутствие твердой и планомерной внутренней политики, а иногда и прямое бездействие власти, проистекающее от разрозненности действий ее отдельных органов»²⁴³. По свидетельству генерала А. В. Герасимова, возглавлявшего в то время Петербургское охранное отделение, Д. Ф. Трепов и С. Ю. Витте с осени 1905 г. действовали рука об руку, а С. Ю. Витте даже видел в Д. Ф. Трепове «своего человека при дворе»²⁴⁴. Об этом писал и И. И. Колышко, утверждая, что «для Витте Трепов стал тем рупором в Царское Село, какими прежде были кн. Мещерский и Оболенский. Не решаясь лично выступать с взглядами, которые бы противоречили его прежним взглядам (реакционным), Витте толкал в направлении к конституции недалекого в

²⁴² Дневник А. А. Половцова // Красный архив. 1923. Т. III. С. 76. Запись. 11 окт. 1905 г.

²⁴³ Письмо Д. Ф. Трепова Николаю II. 24 сент. 1905 г. // «Вы единственный из моих слуг, на которого я могу совершенно положиться». Из переписки Николая II и Д. Ф. Трепова. 1905–1906 гг. // Исторический архив. 2003. № 3. С. 180.

²⁴⁴ [Ганелин Р. Ш.] Предисловие // Совет министров Российской империи. 1905–1906 гг. Документы и материалы. Л., 1990. С. 9.

политическом смысле, но рыцарски преданного монарху Трепова»²⁴⁵. Этот «союз» мог существовать, как считает Р. Ш. Ганелин, по крайней мере, до начала 1906 г., когда в пик С. Ю. Витте начали выдвигать его давнего конкурента И. Л. Горемыкина. Однако и осенью 1905 г. предлагалось разыграть более сложную комбинацию, чтобы сохранить личную власть царя. Д. Ф. Трепов предлагал Николаю II создать личный кабинет «для рассмотрения и доклада Вам всех вопросов, как военного, так и гражданского управления»²⁴⁶. Очевидно, эта идея понравилась Николаю II, он тут же наметил в противовес С. Ю. Витте назначить начальником своего кабинета И. Л. Горемыкина. Даже Д. Ф. Трепов в этих условиях, при всей не любви к С. Ю. Витте, поспешил отговорить царя от столь опрометчивого шага: «Это невозможно, они враги, и Вам необходимо теперь гр[афу] Витте полное доверие и, следовательно, на пост начальника кабинета должен быть избран человек, не принадлежащий к партии его открытых врагов»²⁴⁷. Хотя сам Д. Ф. Трепов уже 23 октября заявил царю, что не станет работать вместе с С. Ю. Витте в правительстве в силу расхождения во взглядах.

Одновременно с совещанием Д. М. Сольского и, не дожидаясь его результатов, С. Ю. Витте предпринял самостоятельные действия к объединению министров. Еще 6 октября он поручил Н. И. Вуичу составить всеподданнейший доклад «в том смысле, чтобы впредь до рассмотрения совещанием гр. Сольского проекта о преобразовании Комитета министров установлены были временные полномочия председателя комитета по объединению деятельности министров»²⁴⁸. Через неделю С. Ю. Витте получил по-

²⁴⁵ Колышко И. И. Великий распад. Глава 14. С. 3.

²⁴⁶ Письмо Д. Ф. Трепова Николаю II, 16 окт. 1905 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 232. Л. 4.

²⁴⁷ Письмо Д. Ф. Трепова Николаю II. 24 сент. 1905 г. С. 181. Императорский кабинет создан не был, но Николай II в дальнейшем именно И. Л. Горемыкина назначил преемником С. Ю. Витте на посту председателя Совета министров.

²⁴⁸ Красный архив. 1925. № 4–5. С. 66. См. также: Островский А. В., Сафонов М. М. Манифест 17 октября 1905 г. // Вспомогательные исто-

веление царя «впредь до утверждения закона о кабинете» объединить министров и назначение на пост председателя Совета министров²⁴⁹. Фактически С. Ю. Витте получил полномочия премьера еще до того, как указом 19 октября Совет министров был реформирован.

22 октября, сразу после окончания Октябрьской политической стачки, был опубликован указ Сенату от 19 октября «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений», заменявший в действовавшем «Учреждении Совета министров» ряд пунктов. Из ведения комитета изымались дела, означенные в его «Учреждении» в статьях 24 (п. 1 и 2) и 26 (п. 1, 7, 12), а из числа дел п. 1 ст. 23 («текущие дела по всем частям министерского управления») и п. 3 ст. 24 — только подлежащие ведению совета²⁵⁰. Кроме того, с 1 ноября 1905 г. совету было поручено рассмотрение губернаторских отчетов.

Кабинет министров создавался в условиях революции, которая ускорила процесс его образования, но достичь действительного единства министров в самодержавной России так и не удалось. По словам военного министра А. Ф. Редигера, «объединение правительства было чисто внешним, а о единстве взглядов не могло быть и речи»²⁵¹. Министры продолжали игнорировать Совет министров, чему способствовало общеизвестное отношение Николая II к идее министерского единства: «Вообще, каждый министр должен действовать самостоятельно и испрашивать моих указаний», — считал он²⁵². В день подписания указа 19 октября в письме матери об октябрьских событиях Николай II писал, что «господа министры, как мокрые курицы, собирались и рассуждали о том, как сделать объединение всех ми-

рические дисциплины. Вып. XII. Л., 1981; Кризис самодержавия в России. С. 230–231.

²⁴⁹ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 3. С. 26.

²⁵⁰ ПСЗ-III. № 26820.

²⁵¹ Записки А. Ф. Редигера // Красный архив. 1931. № 2. С. 90.

²⁵² Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 3. С. 111.

нистерств, вместо того чтобы действовать решительно»²⁵³. В постоянно действующем кабинете министров с премьером во главе он не переставал видеть покушение на саму монархию. К этому присоединялась просто паническое опасение Николая II поступиться своей властью, а также его натянутые отношения с С. Ю. Витте. «“Витте всегда как-то отделяет себя от меня”, — эта фраза вскользь, но с неудовольствием брошенная государем графу Сольскому, — вспоминал И. И. Тхоржевский, — метко определяет их взаимные отношения»²⁵⁴.

Комитет министров продолжил свою деятельность, несмотря на то что его компетенция значительно уменьшилась и свелась главным образом к трем категориям дел: «1. назначение усиленных пенсий чиновникам по представлению министров; 2. рассмотрение вопросов соединенных с интересами казны, т. е. назначение субсидий частным лицам и предприятиям, концессии, сложение недоимок, взыскания т. п. и 3. рассмотрение высочайших отметок и резолюций на всеподданнейших ежегодных отчетах губернаторов и начальников областей и исполнение по ним». После указа 19 октября резко сократилось число заседаний комитета, на которых по разным причинам постоянно отсутствовали 7–12 членов. Но невзирая на это заседания комитета, по свидетельству министра народного просвещения И. И. Толстого, «были вообще деловые и вопросов в них разрешалось обыкновенно в каких-нибудь 2–3 часа несколько сотен (считая, конечно, каждое ходатайство за отдельный вопрос)»²⁵⁵. «Как мало походили эти заседания на прежние торжественные заседания Комитета министров в том же чудном нашем зале, — вспоминал П. П. Менделеев. — Вицмундиры сменены демократическими сюртуками, а скоро и эти последние уступили место еще более демократиче-

²⁵³ Переписка Николая II и Марии Федоровны (1905–1906 гг.) // Красный архив. 1927. № 3. С. 167.

²⁵⁴ Тхоржевский И. И. Указ соч. С. 111.

²⁵⁵ Мемуары графа И. И. Толстого. С. 248.

ским пиджакам. Соответственно изменился и общий тон прений. Все упростилось»²⁵⁶.

Практика совместного существования Совета и Комитета министров по форме несколько напоминала систему высшего управления Франции, где одновременно министры входили в состав Кабинета и Совета министров. Если кабинет был учреждением исключительно политическим, то Совет имел лишь административные функции²⁵⁷. К вопросу о распределении дел, оставленных временно в ведении Комитета министров, приступили только в конце декабря 1905 г. Большой перерыв в решении вопроса объясняется отчасти занятостью царизма борьбой с революцией, находящейся на высшем этапе своего подъема, а также сложным отношением к компетенции комитета в правительстве. Последнее находит убедительное подтверждение в высказываниях С. Ю. Витте о роли комитета в тот период. «Когда я был премьером, — вспоминал он, — был возбужден вопрос об упразднении Комитета министров, что имело известные основания, так как был образован Совет министров, то Комитет министров сам собой как бы упразднялся, потому что дела верховного управления должны были рассматриваться в Совете министров, а дела законодательные — в Государственной думе и Государственном совете. Но я был против упразднения Комитета министров до тех пор, пока все дела нового государственного преобразования не настроятся, так как имел в виду, что придется все-таки, может быть, некоторые мероприятия, имеющие характер административный и наполовину законодательный, проводить через Комитет министров как учреждение полуадминистративное, полузаконодательное»²⁵⁸.

С. Ю. Витте стремился сохранить возможность проводить законы, хотя бы временные и сепаратные, через комитет, минуя Думу и Государственный совет. Но именно

²⁵⁶ Менделеев П. П. Указ. соч. Л. 56.

²⁵⁷ Об устройстве высшего правительства на Западе (Составлено канцелярией Комитета министров) // Материалы об упразднении Комитета министров. Л. 52.

²⁵⁸ Витте С. Ю. Указ. соч. Т. 3. С. 353.

против этого выступала общественность, которая и раньше видела в «высочайше утвержденных положениях Комитета министров» нарушение законодательного порядка, дававшего простор бюрократическому произволу. «Упразднение Комитета министров, — писал Г. А. Евреинов, — до созыва народного представительства имеет весьма важное значение. Деятельность министров, а следовательно, и объединяющего их Министерского совета манифестом 17 октября поставлена под контроль народного представительства, когда как в Комитете министров министры в сотрудничестве с особами императорской фамилии и председателем общего собрания департаментов Государственного совета от этого контроля ускользают. Кроме того, через Комитет министров ведет давно проторенная дорожка для упрощенного законодательства в обход регулярного порядка». «Учреждение Комитета министров» (ст. 24, п. 3) оставляет за комитетом дела, «разрешение которых превышают пределы власти, вверенной в особенности каждому министру», — «вот этот доступ к узаконенному превышению власти надо теперь же наглухо закрыть»²⁵⁹.

Особое совещание Д. М. Сольского по пересмотру «Учреждения Государственного совета» подтолкнуло канцелярию Комитета министров к решению вопроса, какие комитетские дела необходимо передать в Государственный совет. В зависимости от этого совещание Д. М. Сольского должно было решить задачу преобразования департаментов Государственного совета. Управляющий делами Комитета министров Э. Ю. Нольде представил свои «предположения о порядке направления впредь дел, отнесенных к компетенции Комитета министров», в которых выявил вопросы законодательного характера: 1) о порядке продажи и обмена казенного имущества; 2) об установлении временных правил, сборов и повинностей; 3) об образовании учреждений по заведованию разными делами (комитеты, съезды); 4) об утверждении временных и усилении существующих штатов; 5) об изменении законоположе-

²⁵⁹ Евреинов Г. А. Совет министров // Право. 13 ноября 1905 г. № 44.

ний по рыболовству; 6) о евреях²⁶⁰. Сюда же Э. Ю. Нольде отнес железнодорожные дела, бывшие в ведении Соединенного присутствия Комитета министров и Департамента государственной экономики Государственного совета. Дела, относящиеся к текущему управлению, Э. Ю. Нольде предлагал передать в Совет министров, расширяя, таким образом, круг его ведения. Последнее положение вызвало возражение министра финансов И. П. Шипова, по мнению которого «вся реформа свелась бы к простому переименованию комитета в совет, с устранением из его состава председателей департаментов Государственного совета»²⁶¹. Обращаясь к истории деятельности комитета, министр финансов главную причину утраты объединительной функции видел в том, что «учреждение, ведающее в числе других и делами по текущему управлению, мало-помалу всецело поглощается ими, и они начинают занимать все его время»²⁶². И. П. Шипов был и против того, чтобы дела законодательного свойства были переданы из Комитета в Совет министров. Эти дела, считал он, не могли быть поручены и Государственному совету. Речь шла о праве диспенсации, то есть разрешении для частного случая отступлений от общих постановлений закона. Хотя И. П. Шипов признавал право диспенсации в условиях «правового государственного строя» только за законодательной властью, он указывал на «затруднительность в настоящее время, до завершения работ по реформе высших государственных установлений, изыскать наиболее правильные пути направления названных дел»²⁶³. Таким образом, считал И. П. Шипов, в Совет министров нельзя вносить дела ни текущего административного управления, ни законодательного свойства, «вследствие сего, — полагал министр финансов, — казалось бы наиболее целесообразным временно для разрешения дел этого

²⁶⁰ РГИА. Ф. 1276. Д. 29. Л. 3.

²⁶¹ Письмо И. П. Шипова С. Ю. Витте. 4 февр. 1906 г. // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 2919. С. 1–2.

²⁶² Там же. С. 2–3.

²⁶³ Там же. С. 7.

рода сохранить существование комитета министров»²⁶⁴. Вопрос о сохранении комитета вновь не был решен, а время его упразднения снова отодвигалось.

Сравнивая дела, переданные в Совет министров из Комитета указом 19 октября, С. Ю. Витте пришел к выводу о возможности изъять из ведения последнего еще ряд дел, которые представляли собой частные случаи применения ранее переданных совету полномочий или имели непосредственную близость с ними. Особого внимания заслуживали дела, связанные с вопросами установления усиленной и чрезвычайной охраны, учреждение жандармских и казачьих команд, утверждения штатов городской полиции, назначения местностей для водворения ссыльных и т. п.²⁶⁵ В связи с тем, что между Комитетом и Сенатом сохранялась неопределенность в порядке рассмотрения дел по устройству быта сельского населения, С. Ю. Витте предлагал решить этот вопрос в пользу Сената. Дело в том, что вопросы такого рода, если они требовали разъяснения в законе или признавали невозможность применения закона, должны были поступать в Сенат, а оттуда, в случае изменения закона или издания нового, через Комитет министров восходили на утверждение императора. На практике данное положение часто нарушалось, и дела сразу вносились в Комитет, минуя Сенат. Кроме того, считал С. Ю. Витте, Сенату могли быть переданы дела о дисциплинарных взысканиях губернаторов, о назначении над ними следствия и о предании их суду, с правом делать представления о них царю. Хотя таких дел было не много, нельзя не признать справедливым утверждение С. Ю. Витте, что изъятие из ведения комитета по сути сенатских дел упорядочило бы разделение судебной и административной сфер, тем более что в комитете эти дела, «по своей бесспорности, рассматривались, так сказать, формально»²⁶⁶.

²⁶⁴ Письмо И. П. Шипова С. Ю. Витте. 4 февр. 1906 г.

²⁶⁵ Королева Н. Г. Указ соч. С. 40–42.

²⁶⁶ Предположения председателя Совета министров о распределении дел, отнесенных к ведению Комитета министров // Библиотека РГИА. Печ. зап. № 2919. С. 7.

Остальные категории дел С. Ю. Витте свел к семи разделам и предложил оставить их пока в комитете: 1) отступление для частных случаев от общих постановлений закона; 2) административные дела общего назначения; 3) ряд отдельных административных вопросов; 4) назначение пенсий и единовременных пособий, превышающих власть отдельных министров; 5) утверждение и изменение уставов акционерных компаний и бирж; 6) изменение воли завещателя; 7) запрещение книг²⁶⁷. Он признавал эти дела спешными, «и полезную отзывчивость они могут встретить лишь в учреждении, составленном из представителей активного управления, в движении его заинтересованных и за успешность его ответственных»²⁶⁸. Право определения срочности закона принадлежало самому правительству, а под этим предлогом значительное количество вопросов могло быть изъято из компетенции Государственного совета и Думы. Смещение дел административных и законодательных в Комитете министров не пугало С. Ю. Витте, более опасным для него было бы другое — передача этих дел в Государственный совет или того хуже — в Думу. «Против подобной меры, — заключил С. Ю. Витте, — побуждает высказаться и то еще соображение, что сосредоточение этих административных вопросов в департаментах Государственного совета могло бы подать повод Государственной думе домогаться получить их к своему рассмотрению, а такое расширение круга деятельности Думы совершенно вывело бы ее за пределы, предначертанные в сем отношении законом»²⁶⁹. При казуистичности законодательства передача комитетских дел законодательного свойства в Государственный совет вряд ли бы, полагал он, способствовала эффективности управления, так как изъятия из законов требовались очень часто, что отвлекало бы Государственный совет и Думу «от более важных и плодотворных занятий»²⁷⁰. С. Ю. Витте понимал, что эти дела не-

²⁶⁷ Там же. С. 8–14.

²⁶⁸ Там же. С. 15.

²⁶⁹ Там же.

²⁷⁰ Там же. С. 16.

избежно перегрузят Совет министров. Чтобы избежать этого, он задумывал создать из Совета и Комитета министров систему высших исполнительных учреждений, способных проводить и законодательные меры²⁷¹. Хотя вторжение исполнительной власти в законодательство было незаконным, только широкое толкование прав Совета и Комитета министров могло обеспечить эффективное управление политической и экономической жизнью страны. Чрезмерная регламентация в законе всех действий администрации сковывала ее действия, а усложнение законодательного порядка с появлением Думы могло бы парализовать действия администрации по текущему управлению. Прецеденты прежней административной деятельности Государственного совета не могли быть основанием для определения, какие вопросы должны обсуждаться Думой. Необходимо было решить проблему не только формального определения закона, но и выяснить его существенные признаки, что с таким трудом пытались отыскать юристы в условиях самодержавного строя.

В Совете министров предложения С. Ю. Витте и подготовленный им проект указа о комитете рассматривались 21 марта 1906 г. Государственный секретарь Ю. А. Икскуль согласился предоставить комитету право диспенсации только в том случае, если на это имеется прямое указание в «Основных законах»²⁷². Наибольшие сомнения у Ю. А. Икскуля в тексте мемории совета вызвало упоминание о Думе. «Законодательные установления наши, — говорилось в проекте мемории, — находятся в настоящее время еще в периоде образования и предугадать характер и степень успешности их предстоящей деятельности представляется ныне еще невозможным. Кроме того, сессии сих установлений будут продолжаться не в течение целого года, а с известными перерывами. При таких условиях установление Комитета министров, стоящее на границе управления и законодательства, может в течение некоторого времени, пока жизнь государства не войдет в спокойное

²⁷¹ Королева Н. Г. Указ. соч. С. 41.

²⁷² РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 29. Л. 86.

русло, оказать правительству услуги, быть может, весьма существенные»²⁷³. Ю. А. Икскуль предпочел исключить это место из документа, «так как Комитет министров никоим образом не может заменить Государственную думу и Государственный совет»²⁷⁴. Но, изменяя текст мемории, государственный секретарь согласился все-таки с той ролью, которая сохранялась за комитетом.

Мемория и проект указа, одобренные Советом министров, были представлены Николаю II, но никакой резолюции по ним не последовало, хотя сведения о том, что комитет намеревается сохранить, появились в газетах²⁷⁵.

Одновременно с обсуждением вопроса о дальнейшей судьбе Комитета министров шла активная подготовка новых «Основных законов»²⁷⁶. С. Ю. Витте стремился закрепить за Советом министров широкое право вторгаться в законодательство или хотя бы оставить это право за царскими именными указами. При запутанности понимания того, «что такое закон, а что такое декрет, — считал он, — управлять нельзя»²⁷⁷. Проблема разграничения закона и административного распоряжения обсуждалась в марте в Совете министров, а затем в апреле на совещании по пересмотру «Основных законов». С. Ю. Витте пугала возможность конфликтов с Государственным советом и Думой из-за этой неясности в сфере права. Ссылаясь на нехватку времени и отсутствие «точных указаний относительно законов и декретов» в юридической науке, он настаивал на праве издания царем указов законодательного характера. «В самом деле, — вопрошал С. Ю. Витте, — что это за верховное управление, которое не может ни учредить, ни упразднить своею властью какой-нибудь департамент?»²⁷⁸

²⁷³ Там же. Л. 80.

²⁷⁴ Там же.

²⁷⁵ Русское государство. 1906. 22 марта.

²⁷⁶ Кризис самодержавия в России. С. 283–296.

²⁷⁷ Таганцев Н. С. Указ. соч. С. 157.

²⁷⁸ Протоколы заседаний совещания под личным его императорского величества председательством по пересмотру «Основных законов». Заседание 11 апреля 1906 г. СПб., 1906. С. 44.

К 20 апреля 1906 г. совещание Д. М. Сольского подготовило проект нового «Учреждения Государственного совета», в котором предусматривалось создание I и II департаментов, со сходными с Советом министров административными функциями. В состав этих департаментов вошли только члены по назначению, что позволяло сохранить решение подведомственных им дел в руках бюрократии. Именно в эти департаменты проектировалось передать часть комитетских дел. С. Ю. Витте, которому был послан проект мемории совещания Д. М. Сольского, торопил с изданием нового «Учреждения Государственного совета» до созыва Думы²⁷⁹.

К моменту отставки С. Ю. Витте с поста председателя Совета министров (22 апреля 1906 г.) были готовы новое «Учреждение Государственного совета» и «Основные законы», оставлявшие правительству возможность законодательствовать помимо Думы. В этот же день Николай II поручил новому председателю Совета министров И. Л. Горемыкину, Ю. А. Икскулю и П. А. Харитонову изменить редакцию указа, в смысле упразднения комитета, что и было спешно исполнено. 23 апреля царь вместе с «Основными законами» подписал указ об упразднении Комитета министров. Царизм, видимо, опасался оставлять комитет, учреждение ненавистное общественности как олицетворение бюрократического произвола. Наряду с 87-й статьей «Основных законов», предоставлявшей Совету министров издавать законодательные акты в междумский период, комитет оставался удобной лазейкой для проведения законоположений в обход Государственного совета и Думы. «Когда я ушел, — вспоминал С. Ю. Витте, — последовал указ о полном упразднении Комитета министров. С теоретической точки зрения эта мера была правильной, если бы затем Совет министров не брал на себя решение многих вопросов, имевших характер законодательный, которые ранее проводились через Комитет министров, и таким образом, вышло, что та маленькая гарантия, которая суще-

²⁷⁹ Письмо П. А. Харитонova С. Ю. Витте. 25 апр. 1906 г. // РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 20. Л. 106.

ствовала при рассмотрении подобных дел в Комитете министров, так как Комитет министров состоял не из одних министров, но и председателей департаментов Государственного совета и других лиц, его величеством назначенных, эта маленькая гарантия отпала, и дела, имеющие законодательный характер, начали произвольно вершить в Совете министров»²⁸⁰. Впрочем, эта поздняя критика законодательной практики Совета министров не совсем точно передает отношение С. Ю. Витте к возможности законодательствовать упрощенным порядком. В пору своего премьерства он всеми силами стремился закрепить за высшими административными органами право принимать законодательные меры. Между тем ст. 87 «Основных законов», реформированные департаменты Государственного совета и комитетское наследие в Совете министров делали излишним дальнейшее существование самого Комитета министров как средства устранения народных представителей от законодательства²⁸¹. Оставить все комитетские дела в постоянном ведении Совета министров в то время не решились. Указ об упразднении Комитета министров появился перед самым созывом I Государственной думы (27 апреля), и передача комитетских дел в постоянное ведение совета могла бы вызвать нежелательный резонанс среди думских депутатов. Царизму приходилось считаться с общественным мнением, а ссылка на то, что в дальнейшем и эти дела будут распределены, должна была притупить внимание. Созыв Думы затмил упразднение Комитета министров, и оно прошло почти незамеченным.

Наиболее полно судьба комитетских дел прослежена Б. Э. Нольде в «Очерках русского государственного права». Признавая комитет главным образом второстепенным законосовещательным учреждением, Б. Э. Нольде определял комитетские дела, как «остаток нашего государствен-

²⁸⁰ *Витте С. Ю.* Указ. соч. Т. 3. С. 353.

²⁸¹ *Дякин В. С.* Чрезвычайно-указное законодательство; *он же.* Сфера указа и закона в третьеиюньской монархии // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. VIII. Л., 1976.

ного порядка до реформы»²⁸². Вряд ли он был прав в таком определении, комитетские дела были чертой самодержавного строя, внутренне присущей ему, и ее не устранили и реформы 1905–1906 гг. В ведение Совета министров перешла одна из наиболее важных категорий дел комитета, означенная в ст. 24, п. 3 его «Учреждения» как «дела, разрешение коих превышает пределы власти, вверенной в особенности к министру, и требующие высочайшего разрешения». Именно под этот пункт и подходила деятельность комитета по изданию сепаратных законов. Часть этих дел перешла в совет еще раньше, по указу 19 октября 1906 г., а указ 23 апреля 1906 г. лишь дополнил это положение. Б. Э. Нольде называл деятельность Совета по комитетским делам «указосовещательной», что при неопределенности различий между указом и законом означало, по существу, прямое вмешательство в круг ведения законодательных учреждений²⁸³.

Вопрос о комитетских делах долго еще продолжал жить в правительственных сферах, хотя сам комитет был окончательно упразднен. Многочисленные мелкие дела, так называемая административная вермишель, затрудняли функционирование Совета министров. Уже в мае 1906 г. вынуждены были вернуться к положению, существовавшему в комитете, когда на некоторых заседаниях Совета министры заменялись их товарищами. В конце концов мало-важные дела текущего управления попытались обособить в «малом» Совете министров²⁸⁴. В практике деятельности Совета министров видны симптомы болезни, которую он унаследовал от комитета, столкнувшись с всевозрастающим потоком дел при сохранении чрезвычайно высокой степени централизации власти. Методы борьбы с перегруженностью также достались совету от комитета: «Таких способов представляется два: сокращение компетенции совета и внутреннее изменение в порядке производства

²⁸² Нольде Б. Э. Указ. соч. С. 186.

²⁸³ Там же. С. 193.

²⁸⁴ См.: Флоринский М. Ф. К истории образования и деятельности малого Совета министров // Вестник Ленинградского государственного университета. 1977. № 2. Вып. 1. С. 144–149.

подведомственных ему дел»²⁸⁵. Соединение функций разнородных, в сущности, учреждений — Совета и Комитета министров — в преобразованном совете повлекло за собой обременение его текущими делами управления, отвлекающими совет от важных политических вопросов. Количество дел неудержимо росло, и если в 1906 г. в Комитете и Совете министров было разрешено 1140 дел, то в одном совете в 1907 г. — 2020 и в 1908 г. — 2740. Основное внимание совет, конечно, сосредоточил на крупных политических задачах, а текущие дела отошли на второй план. Именно комитетские дела составили основную массу представлений, внесенных в совет. Так в 1906 г. (с 1 мая) их было — 800, в 1907 г. — 1333 и в 1908 г. — 1232, причем их рассмотрению было посвящено всего по 7 заседаний в 1906 и 1907 гг. и 6 заседаний — в 1908 г. Заседания эти проходили не чаще одного раза в два месяца, на них рассматривалось (вернее, формально регистрировалось) огромное количество дел: в 1906 г. — 114, в 1907 г. — 190, в 1908 г. — 205²⁸⁶. Иногда сравнение деятельности Совета с Комитетом министров оказывалось не в пользу первого. Так, в 1909 г. Советы съездов представителей промышленности и торговли и представителей биржевой торговли и сельского хозяйства жаловались на медленность рассмотрения в Совете министров дел об утверждении и изменении уставов акционерных компаний (около шести месяцев). В Комитете министров для этого был установлен месячный срок, а на Западе «это делается в несколько дней»²⁸⁷.

К комитетским делам возвратились еще раз в 1908–1909 гг. Предметом внимания вновь стали дела, означенные в ст. 24 п. 3 «Учреждения Комитета министров», временно перешедшие в Совет министров. Министр юстиции И. Г. Щегловитов 17 декабря 1908 г. обратил внимание

²⁸⁵ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 29. Л. 213.

²⁸⁶ Там же. Оп. 5. Д. 3. Л. 27–28. См. также: Королева Н. Г. Совет министров России в 1907–1914 гг. // Исторические записки. М., 1984. С. 114–153.

²⁸⁷ Письмо В. И. Тимирязева П. А. Столыпину. 20 мая 1909 г. // РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 29. Л. 201–203.

председателя Совета министров П. А. Столыпина на ненормальность такого положения. «Между тем, как показал опыт, дела, вносившиеся в Комитет министров на основании п. 3 ст. 24 «Учреждения», продолжали поступать и в Совет министров, — писал министр юстиции, — составив обширную группу дел, имеющих своим предметом испрошение высочайшего соизволения на допущение по отношению к частным случаям отступлений от общих постановлений закона. Дела этой категории, существующие в практике управления всех государств, особенно многочисленны у нас ввиду излишней казуистичности действующего законодательства»²⁸⁸. Самодержавная власть со своим тяготением к централизации, недопущению инициативы на местах, бесплодными попытками удержать в поле зрения все вопросы государственного управления хронически запутывалась в хаосе дел, поступавших на ее рассмотрение. Стремление каждого министра к обособленности, а всех вместе — к вмешательству в сферу законодательства приводило в конечном итоге к непоследовательности государственной политики. Требование сохранить за Советом министров право законодательствовать по частным случаям, понимаемое чрезвычайно широко, всегда находило поддержку в министерской среде. Это требование в 1909 г. поддерживал ставший главой правительства В. Н. Коковцов, ранее, как известно, ратовавший за сохранение Комитета министров. Теперь же он высказывался за законодательное включение в компетенцию Совета дел, означенных в п. 3 ст. 24. В отсутствие Комитета, за которым, согласно мемории 21 марта 1906 г., предусматривалось сохранить рассмотрение «текущих дел по различным административным вопросам и по отступлениям для частных случаев от общих постановлений закона», учреждением, наиболее приспособленным для рассмотрения упомянутых дел, — считал В. Н. Коковцов, — остается, несомненно, Совет министров»²⁸⁹.

²⁸⁸ Письмо И. Г. Щегловитова П. А. Столыпину. 17 дек. 1908 г. // Там же. Л. 181.

²⁸⁹ Письмо В. Н. Коковцова А. А. Макарову. 5 марта 1909 г. // Там же. Оп. 4. Д. 12. Л. 15–16.

О восстановлении Комитета министров не могло быть и речи, хотя практически это ничего бы не изменило. Комитет оказался упраздненным во многом формально — исчезло название, но его функции вошли в компетенцию совета и даже не растворились в ней, составив обособленную часть так называемых комитетских дел. «Дело в том, что восстановление Комитета министров с тем же председателем и с тою же канцеляриею, как Совет министров, очевидно, не приведет ни к каким последствиям в смысле упорядочения деятельности названного совета, — признавались члены Совета министров, — ибо изменится только название некоторых заседаний последнего совета, а сущность дела останется прежней, даже в том случае, если бы в состав комитета кроме министров вошли бы также ранее участвовавшие в нем председатели Государственного совета и государственный секретарь»²⁹⁰.

В реакционных кругах, впрочем, раздавались голоса о возрождении комитета, но явно не в целях облегчения деятельности Совета министров. Кн. В. П. Мещерский в 1913 г. призывал даже упразднить Совет министров, председатель которого снова казался ему «великим визи-рем», заслоняющим монарха. Гораздо более подходящим учреждением, по его мнению, был бы «прежний Комитет министров»²⁹¹. Любая сколько-нибудь организованная сила представлялась царизму угрожающей его существованию. Как и Комитет, Совет министров продолжал жить не столько по юридически определенным регламентам, сколько по «обычаям» и «соглашениям», «Основные законы» исключали возможность интерпретации его статуса как «кабинета», а компетенции исполнительной и верховной власти реально остались не разграничены. И. Л. Горемыкин, сменивший С. Ю. Витте на посту главы правительства,

²⁹⁰ Доклад по вопросу о мерах к усовершенствованию порядка производства дел по Совету министров (1909 г.) // РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 29. Л. 213–213 об.

²⁹¹ Интересная находка. Протокол допроса В. Н. Коковцова Чрезвычайной следственной комиссией Временного правительства в сентябре 1917 г. // Вопросы истории. 1964. № 4. С. 114.

жаловался, что «Совет министров имеет наименее определенное устройство», что он «явился учреждением столь же новым, сколь мало согласованным с законом, определяющим существование и действия наших министров»²⁹². Уже в эмиграции С. Е. Крыжановский по поводу Совета министров заметил, что необходимо было «большее сосредоточение власти в руках председателя Совета, который в интересах порядка управления должен не только объединять, но и властно направлять деятельность министерств и быть свободным от трений и борьбы в совете, вызываемых несогласованностью личных взглядов и политики отдельных министров»²⁹³. По мнению хотя и стороннего, но внимательного наблюдателя А. А. Блока, которое он составил в 1917 г. в ходе работы Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства, «правительство, которое давно не имело представления не только о народе, но и о “земской России и Думе”, возглавлялось “недружным, друг другу не доверяющим” Советом министров; это учреждение перестало жить со времен П. А. Столыпина, последнего крупного деятеля самодержавия, а при Б. В. Штюрмере фактически превратилось в старый Комитет министров, стоящий вне политики и занимающийся “деловым” регулированием общеимперской службы, которая, по словам людей живых и сколько-нибудь связанных со страной, давно стала “каторгой духа и мозга”»²⁹⁴.

²⁹² Соловьев К. А. Механизмы взаимодействия исполнительной и представительной ветвей власти. 1906–1914 гг. // Российская история. 2009. № 4. С. 62–63.

²⁹³ Крыжановский С. Е. О характере государственного строя в России. (Из записок С. Е. Крыжановского. 1926 г.) // Вопросы истории. 2008. № 3. С. 25.

²⁹⁴ Блок А. А. Последние дни императорской власти // Собр. соч. Т. 6. М.; Л., 1962. С. 193. Такое заключение А. А. Блок, очевидно, сделал со слов Н. Н. Покровского, который на допросе заявил, что при Б. В. Штюрмере Совет министров «все более превращался в старый Комитет министров, т. е. в присутственное место для решения текущих дел, для пропуска законопроектов, утверждения кредитов и так далее, а политика ведется не в Совете министров, а где-то за пределами Совета министров». — Допрос Н. Н. Покровского // Падение царского режима. Т. 5. С. 337–338.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комитет министров, просуществовавший чуть более века, оказался одним из тех учреждений, которое вполне вобрало в себя основные черты высшего государственного управления императорской России. Его компетенция страдала обилием многочисленной «административной вермишели», порожденной чрезмерной централизацией власти. Пределы его ведения не имели четко очерченных правовых границ, запутанными оставались взаимоотношения с другими высшими государственными учреждениями. Впрочем, уже после революционных событий 1917 г. Н. Н. Покровский, характеризуя круг дел, подведомственных Комитету министров, с известной справедливостью констатировал: «Эта характеристика может произвести, пожалуй, неблагоприятное впечатление — мало государственной работы. Но это впечатление было бы неправильным. <...> В кругу совещательных при монархе органов такое установление, как Комитет министров, было в строе того времени совершенно неизбежно. Есть много дел верховного управления, где нужен совокупный доклад министров, ведающих различные области администрации. Понятно, что благодаря этому компетенция комитета сделалась очень обширною, и сюда пошли одинаково дела очень большого значения, напр[имер] железнодорожные, и дела совершенно трафаретные. Во многих случаях комитет вследствие грандиозности законодательного аппарата принимал на себя квазизаконодательные функции, создавая определенный порядок и нормы практически путем прецедентов, напр[имер] так создан был нормальный устав акционерных обществ, определенные нормы пенсий. Эта сторона деятельности комитета вызывала всегда наибольшие нарекания, как узурпация права законодательных учреждений. Такие нарекания бывали небезосновательны в отдельных случаях умышленного обхода законодательного порядка. Но, с другой стороны, нельзя не заметить, что у нас этот порядок требовался тогда, да и после революции 1905 г., для многих дел чисто административного характера и только замедлял их разрешение. Такие дела, понятно, не могли

быть также предметом единоличного доклада, для этого должно было существовать высокое коллегиальное совещательное учреждение. Задачи его заключались поэтому вовсе не в объединении министерской политики, а потому и состав этого учреждения был гораздо обширнее — Комитетом министров он был только по названию, сюда входили председатель Государственного совета и председатели департаментов совета, особо назначенные члены Комитета и др. Мало того, председатель комитета был всегда не министр. Сверх того, для дел особо важных, железнодорожных, создано было особое учреждение — Соединенное присутствие комитета с Департаментом государственной экономии. Только такие человеческие недостатки членов комитета, которые так легко всегда заметить постороннему наблюдателю, не заменяли общего их отношения к делу. В большинстве люди, прошедшие положительную служебную карьеру, люди усидчивого труда и государственного опыта, они относились с должною серьезностью к исполнению своих обязанностей. Разумеется, в комитете были люди и малогосударственные, но достаточно назвать Н. Х. Бунге, С. Ю. Витте, гр. Д. М. Сольского, Э. В. Фриша, К. П. Победоносцева и вспомнить их речи, всегда проникнутые государственным смыслом, широкими взглядами, громадным опытом, чтобы почувствовать огромную разницу той безответственной болтовни, которую мы сплошь и рядом слышали с тех пор. Все это я говорю вовсе не для прославления старого режима; были в нем огромные дефекты, от которых он, к сожалению, и пал. Но нельзя все-таки замалчивать правду»¹.

Верховное управление в пореформенные годы оставалось в основном стабильным, но под этой видимой твердостью государственной власти скрывалась напряженная борьба по вопросам реорганизации высших государственных органов. Это вело к целому ряду попыток со стороны самодержавной власти, не отказываясь от своей сущности, приспособить государственный механизм к началам законности, создать основы правового строя. Отсутствие

¹ Воспоминания Н. Н. Покровского. С. 212.

консолидированного единства министров и правовая неопределенность в фиксации полномочий Комитета министров, Государственного совета, Сената, Совета министров, а также функционирование целого ряда высших комитетов вели к неустойчивому распределению функций между органами высшего уровня управления. Комитет министров действительно постоянно вторгался в сферу деятельности других высших государственных учреждений. В нем самым причудливым образом совмещались незначительные дела и важнейшие законопроекты. Сложность комитетской компетенции, постоянный, хотя и не всегда действенный контроль монарха, особенности положения российских министров, когда их влияние зависело от степени личного доверия самодержца, отсутствие политической однородности в министерской среде оказывали существенное влияние на реалии формирования состава комитета, его функции. Это приводило к появлению в комитете группировок и неформальных лидеров, влияние которых усиливалось из-за отсутствия преимуществ председателя перед прочими членами.

Все возрастающий поток министерских представлений, рассмотрение которых в комитете зачастую сводилось к простой регистрации и мало интересовало его членов, вел к возрастанию роли канцелярии. Канцелярские чиновники, особенно управляющий делами, в силу технической подготовленности и информационной оснащенности превращались в существенный фактор выработки правительственных решений. Наличие реальных приемов канцелярского воздействия на деятельность комитета было одним из признаков нарастающей бюрократизации государственного аппарата. Другим признаком этого процесса явилось катастрофическое увеличение «бумажной работы», неконтролируемый рост документооборота. Создание груды отчетов и стремление своевременно «очистить» бумаги превращалось в самоцель, а социально-экономические и политические проблемы бюрократическое мышление стремилось преобразовать в административные задачи.

Не увенчались положительными результатами попытки царских бюрократов установить и более точную дифферен-

цию высших государственных учреждений. Так же как Комитет министров, Государственный совет и Сенат были в значительной степени органами универсальной компетенции, в которой смешивались законосовещательные, административные и судебные функции. Оказались по сути бесплодными попытки сделать законность основой действий администрации, особенно высшей, последовательно реализовать принцип «разделения властей» даже в части их функционального распределения с целью повышения эффективности. В отличие от западноевропейских государств, где также шел процесс усиления административной власти за счет законодательной и судебной, самодержавие не смогло их размежевать даже формально. Декларативные заявления о законности, призванные камуфлировать самодержавный авторитаризм, были направлены главным образом на снижение остроты проблемы народного представительства.

Значение Комитета министров в политическом законодательстве постоянно возрастало, и все попытки в пореформенные годы вернуть Государственному совету установленную «Основными законами» роль единственного законосовещательного учреждения потерпели провал. Сохранил комитет свои позиции и в сепаратном законодательстве, связанном с экономической политикой. Комитет министров заметным образом потеснил Сенат, что привело к сокращению административных функций его I Департамента. Оказались неудачными попытки вернуть былое значение Сенату, и он все более превращался в исключительно судебный орган. Хотя комитет продолжал вмешиваться и в судебные функции Сената, так в 1897 г. в его ведение перешли дела о преступлениях по должности губернаторов.

Эволюция системы государственного управления во второй половине XIX в. привела к сокращению числа высших комитетов, что также способствовало унификации управления и возрастанию роли комитета. Появление временных дополнительных высших координационных органов, близких по составу и компетенции к Комитету министров, свидетельствовало о недостаточной эффективности постоянно действующих учреждений. С другой стороны,

создание высших межведомственных комитетов явилось отражением объективного процесса горизонтальной специализации управления и усиления необходимости более действенной координации действий ведомств по решению сложных социально-экономических и политических задач. Высшие комитеты как вспомогательные органы более узкого состава, чем Комитет министров, в некоторой степени содействовали преодолению ведомственных конфликтов, ускорению принятия решений, сохранению государственной тайны. Но они не смогли избавить царизм от межведомственной борьбы, так как в их деятельности также отсутствовала солидарность министров и единство руководства.

Во второй половине XIX в. произошло некоторое упорядочение в разграничении верховной власти и высшего государственного управления. СЕИВК утратила ведущее положение, которое оно получило при Николае I: ее I Отделение было ограничено функциями личного секретариата монарха, II Отделение было сначала преобразовано в Кодификационный отдел при Государственном совете, а затем слилось с Государственной канцелярией, III Отделение не смогло выполнить функции надзора за государственным управлением и фактически превратилось в своеобразное министерство политической полиции. Снискав ненависть всех слоев общества как орган сыска и негласного надзора, в 1880 г. оно было ликвидировано. Эта мера создала иллюзию упрочения законности, хотя фактически вела лишь к централизации жандармско-полицейских органов в ведении Министерства внутренних дел. Деятельность IV Отделения заключалась в решении вопросов социального обеспечения и серьезного политического значения не имела, а V Отделение еще в 1837 г. было фактически ликвидировано, уступив место Министерству государственных имуществ, хотя формально существовало до 1856 г. Компетенция Комиссии (Канцелярии) прошений, поступавших на имя императора в связи с финансовой и судебной реформами 1860-х гг., заметно сужалась. Попытки консервативной части бюрократии в 1879–1885, 1899–1890 и в 1898–1899 гг. предоставить этому органу «монаршего милосердия и суда»

роль верховного надзора над другими учреждениями оказались бесплодными. Вместе с тем продолжала существовать практика всеподданнейших докладов, в соответствии с которой министры могли решать важнейшие государственные вопросы помимо высших коллегиальных учреждений; возрастала роль особых совещаний, временных комитетов и комиссий с весьма неопределенными статусом и правами; существенно усилилась роль генерал-губернаторов и губернаторов, что приводило к обострению противоречий между отраслевым и территориальным принципами управления.

В пореформенное время попытки решить проблему «объединенного правительства» не имели успеха. Несмотря на то что Комитет министров формально занимал первенствующее положение в ряду постоянно действующих высших государственных учреждений, он оказался неспособным выполнить объединительную задачу. Этому мешали не только его многочисленный состав, сложность компетенции, делопроизводства, отсутствие у председателя Комитета особых преимуществ перед прочими членами. Главное заключалось в том, что создание правительственного кабинета в западноевропейском смысле не встречало сочувствия у российских монархов, в умах которых господствовала патриархальная идея о том, что именно они должны объединять и направлять разрозненные отрасли управления. Различие во взглядах министров, отсутствие политической однородности в комитетской среде возводились в принцип управления, так как право соглашаться или не соглашаться с тем или иным мнением, а нередко утверждать свое собственное, отличное от других, всецело принадлежало императору.

Несомненно, значительная часть российской политической элиты стремилась заменить всевластие сановных лиц правомерно организованными институтами. В этом направлении велись поиски форм рациональной организации государственной машины управления, предпринимались попытки преобразования законосовещательной власти на представительных началах, установления более четкой дифференциации государственных учреждений, создания коллегиального органа, способного установить

планомерную согласованность в действиях разрозненных ведомств. В подавляющей части эти стремления не выходили за рамки проектов, оставались в потенции, но они демонстрируют альтернативные пути политического развития России. Самодержавная власть не смогла создать стройной бюрократической системы, устройство и полномочия органов которой были бы точно определены законом. «Не отрекаясь от своей сущности, — справедливо считал историк А. Е. Пресняков, — самодержавие не могло быть введено не только в конституционные, но и в бюрократические рамки»².

Ведомственность как проявление объективного процесса специализации управления при отсутствии общей правительственной программы и кабинета министров явилась серьезным тормозом в функционировании государственного аппарата. Существование «больших министерств», таких как Министерство внутренних дел или Министерство финансов, с одной стороны, позволяло проводить единую политику в отдельных отраслях управления (например, карательную или экономическую), но с другой стороны, приводило к многократному усилению конфликта тогда, когда эти «суперминистерства» вступали в борьбу между собой, что могло парализовать действия правительства. Комитет министров в силу особенностей своего состава, компетенции и степени власти явно не мог стать российским кабинетом министров, хотя именно на его базе в начале революции 1905–1907 гг. С. Ю. Витте первоначально намеревался создать однородное по политическим взглядам правительство.

В связи с реформой Совета министров Комитет был упразднен. Его функции составили обособленную категорию «комитетских дел» в компетенции Совета министров, чрезвычайно затрудняя своей многочисленностью деятельность правительства. Право диспенсации, перешедшее от Комитета к Совету министров, наряду со статьей 87 «Основных законов» позволяло министрам про-

² Пресняков А. Е. Самодержавие Александра II // Русское прошлое. 1923. № 4. С. 6.

водить законодательные акты помимо Государственной думы. Несмотря на наличие законодательных актов, определявших компетенцию высших государственных учреждений, право решить, в каком из них следует обсуждать тот или иной вопрос, всегда оставалось за императором, который мало задумывался, в какую форму будет облечено то или иное высочайшее решение. Это право могли узурпировать и министры, являясь по своей природе своего рода «отражением» самодержавной власти. Как это ни парадоксально, но российские монархи главную угрозу часто видели не в представительных учреждениях, а в домодерных покушениях на их власть со стороны ближайших сотрудников и советников. 1905 год расставил все в ином порядке: министры в качестве угрозы полновластию самодержца были отодвинуты (но не окончательно) другими опасными силами, которые ранее в правительственных сферах не воспринимались как реальная политическая угроза, что, впрочем, не привело к установлению полной управленческой и политической солидарности внутри правительства и не избавило от возникновения в будущем «министерской чехарды», ставшей одним из главных проявлений кризиса государственной власти.

КОМИТЕТ МИНИСТРОВ¹

08.09.1802–23.04.1906

РГИА. Ф. 1263 (6135 д.)

Высший административный орган Российской империи учрежден для рассмотрения дел, требовавших взаимодействия нескольких министерств (до 19.10.1905) или превышавших компетенцию отдельных министров, а также дел по военному ведомству, требовавших содействия разных министерств или затрагивавших правила по гражданскому управлению (до 19.10.1905) и дел Великого княжества Финляндского, связанных с другими частями империи².

¹ [Раскин Д. И., Ремнёв А. В.] Комитет министров // Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. Т. 1. С. 62–66.

² ПСЗ. Т. 27. № 20406 (ст. 15), 08.09.1802; Т. 28. № 21896, 04.09.1805; Т. 30. № 23262, 31.08.1808; № 23352, 11.11.1808; № 23709, 16.06.1809; Т. 32. № 25043, 25044, 20.03.1812; № 25682, 31.08.1812; Т. 33. № 26493, 30.10.1816; Т. 35. № 27548, 28.09.1818; Т. 36. № 27631, 09.01.1819; Т. 37. № 28666, 27.06.1821; 2 ПСЗ. Т. 1. № 159, 20.02.1826; Т. 4. № 2857 (табл. II), 05.05.1829; Т. 6. № 4545, 06.05.1831; Т. 10. № 8007, 29.03.1835; Т. 11. № 9038 (§ 631-633, 668-873), 29.03.1836; № 9069 (§ 34, 35), 08.04.1836; № 9812 (§ 23, 24, 60, 61), 30.12.1836; Т. 13. № 11390, 05.07.1838; Т. 22. № 21218, 13.05.1847; Т. 24. № 23297, 07.06.1849; Т. 27. № 25944 (ст. 87), 28.01.1852; № 26004, 19.02.1852; Т. 28. № 27759, 10.12.1853; Т. 29. № 28405 (§ 59), 07.07.1854; Т. 33. № 32979, 11.04.1858; № 33916, 18.12.1858; Т. 39. № 41631, 31.12.1864; Т. 41. № 43191, 15.04.1866; Т. 45. № 48814а, 07.07.1867; Т. 44. № 47699 (§ 65), 21.11.1869; Т. 47. № 50958, 07.06.1872; Т. 49. № 52983 (гл. 2, ст. 24), 01.01.1874; № 53096, 29.01.1874; № 55606 (ст. 51), 04.06.1874; Т. 50. № 54633 (ст. 5), 27.04.1875; Т. 51. № 56036 (ст. 2), 30.05.1876; 3 ПСЗ. Т. 1. № 350 (57-9, 12), 14.08.1881; Т. 3. № 1892, 10.12.1883; Т. 4. № 2559 (п. 3), 03.12.1884; Т. 10. № 6927 (п. 3), 12.06.1890; Т. 11. № 8155, 11.12.1891; Т. 12. № 8365, 27.02.1892; № 8708 (п. 3), 11.06.1892; Т. 14. № 10426 (п. 16), 14.03.1894; № 10767 (ст. 29), 06.06.1894; Т. 15. № 12166 (п. 1), 20.11.1895; Т. 17. № 14022 (п. 7), 12.05.1897; № 14186 (п. 1), 19.05.1897; Т. 20. № 18777 (ст. 3, п. 11), 10.06.1900; Т. 21. № 20338, 08.06.1901; Т. 24. № 24381 (п. 1), 19.04.1904; Т. 25. № 26820 (ст. 2), 19.10.1905; Т. 26. № 27804, 23.04.1906.

В состав *К. м.* входили председатель³ (с 20.03.1812 до 01.01.1865 эта должность совмещалась с председательством в Государственном совете, с 17.07.1865 по 29.01.1882 — в Кавказском комитете, с 19.10.1905 — в Совете министров), члены — министры и главноуправляющие, в отсутствие — их товарищи, председатели департаментов Государственного совета (с 31.05.1810 по важным делам, с 20.03.1812 — постоянно), главноуправляющий Кодификационным отделом Государственного совета (с 23.01.1882 по 18.09.1893), государственный секретарь (с 18.09.1893), председатель Государственного совета (с 27.08.1905), главнокомандующий в столице (до 14.02.1825), а также особо назначенные императором лица. *К. м.* рассматривал:

- ежегодные отчеты министров (до 11.04.1858) и губернаторов (с 18.10.1827);
- вопросы установления порядка, формы и сроков представления губернаторских отчетов (с 13.01.1869); переименования селений в города (с 11.11.1863);
- дела, «относящиеся до общего спокойствия и безопасности», о народном продовольствии и по чрезвычайным происшествиям (до 19.10.1905); о воспреещении сообществ (с 04.06.1874 по 19.10.1905); об установлении усиленной и чрезвычайной охраны (с 14.08.1881); о назначении местностей для водворения ссыльнопоселенцев (с 10.06.1900);

³ До 13.10.1806 в *К. м.* председательствовал император, а в его отсутствие члены по очереди, начиная со старшего в чине (до 20.03.1812); с 31.05.1810 по 20.03.1812 в присутствии председателей департаментов Государственного совета роль председателя *К. м.* исполнял государственный канцлер. Министр двора с 1850 (в 1852–1856 также министр уделов), главноуправляющий II Отделением собственной е. и. в. канцелярии с 1838, главноуправляющий III Отделением собственной е. и. в. канцелярии с 1826, главноуправляющий IV отделением с 1861 (с 12.08.1880 — собственной е. и. в. канцелярии по Ведомству учреждений имп. Марии), главноуправляющий V Отделением в 1837, статс-секретарь Царства Польского с 1841; обер-прокурор Синода с 29.03.1835 приглашался по делам своего ведомства (К. П. Победоносцев был с 1880 членом *К. м.* по назначению); с 10.12.1840 членом *К. м.* стал назначаться наследник престола.

- представления министра внутренних дел о воспреещении выпуска в свет освобожденных от предварительной цензуры книг или номеров повременных изданий, выходивших реже одного раза в неделю (с 07.06.1872);
- высшие административные дела по расколу (с 17.05.1811 по 19.10.1905); штаты временных учреждений, создававшихся на определенный срок, для окончания прежних дел, приведения в порядок какой-либо части или для исполнения какого-либо поручения (с 10.12.1853);
- представления министров об оставлении без последствий ходатайств губернских земских собраний (с 07.07.1867), об отмене или изменении постановлений земских собраний (с 12.06.1890) и городских дум (с 11.06.1892), не соответствовавших «общей государственной пользе» или нарушавших «интересы местного населения» в случаях, когда такая отмена не влекла за собой увеличения обложения сверх установленного земским собранием или городской думой;
- уставы акционерных обществ, не предусматривавшие особых преимуществ или привилегий (с 04.10.1811);
- представления министра путей сообщения (до 29.01.1874 Комитета железных дорог) о разрешении постройки железных дорог и по вопросам их эксплуатации (с 18.12.1858)⁴;
- постановления Центрального съезда пароходчиков и судовладельцев, признанные МПС целесообразными для общеобязательного узаконения (с 27.04.1875);
- представления министра финансов об определении количества сахара, необходимого для выпуска с песочно-

⁴ С 10.12.1883 железнодорожные вопросы, связанные с непосредственным расходованием сумм из Государственного казначейства, были переданы в Департамент государственной экономии Государственного совета, а с 11.12.1891 железнодорожные дела, связанные с правительственными гарантиями, субсидиями и другими расходами казны, рассматривались в Соединенном присутствии *К. м.* и Департамента государственной экономии Государственного совета, дела о сооружении и эксплуатации железных дорог частными предпринимателями или обществами без казенных гарантий, субсидий и других пособий казны — прежним порядком.

сахарных и свеклосахарных заводов на внутренний рынок, количества обязательного неприкосновенного запаса сахара на этих заводах и предельных цен сахара для внутреннего рынка (с 20.11.1895);

- представления министра земледелия и государственных имуществ о приобретении в казну частновладельческих участков, окруженных казенными или лесными дачами или прилегающих к ним, в случаях, когда стоимость участка превышала 5 тыс. р. (с 29.05.1897), об отводе земли для отдельного хозяйства в размере, превышавшем предусмотренный законом для отвода частным лицам казенных земель в Сибири (с 08.06.1901), о продаже по вольной цене казенных земель в Сибири частным лицам для устройства сельскохозяйственных или промышленных предприятий (с 08.06.1901);
- представления ведомств об отводе сельским начальным училищам земли в количестве, превышавшем установленное законом (с 12.05.1897), о передаче в постороннее ведомство или лицам и учреждениям казенных строений, земель и оброчных статей (с 19.03.1818 по 19.04.1904), а также об отчуждении домов Государственного банка (с 06.06.1894);
- нормы оценки гуртового рогатого скота для выдачи денежных вознаграждений владельцам за уничтоженный скот при эпизоотиях (с 30.05.1876);
- дела по разногласиям между министрами внутренних дел, военным, финансов и государственным контролером относительно расписания местностей по разрядам для исчисления окладов по квартирному довольствию войск (с 14.03.1894);
- дела об увольнении и принятии в русское подданство (с 10.02.1864), о допущении иностранцев к занятию золотым и горным промыслом в отдельных местностях (с 06.07.1897);
- предположения о разъяснении и развитии устава Православного миссионерского общества (с 21.11.1869);
- представления министров и главноуправляющих о пожертвованиях частных лиц, заслуживавших

внимания императора по значительности суммы или цели пожертвования (с 15.04.1866), об изменении назначения пожертвования (с 01.02.1872); о наградах за служебные и внеслужебные отличия (с 22.03.1804 по 27.02.1892)⁵; о назначении пенсий и единовременных пособий в случаях, превышавших компетенцию отдельного министра (с 17.03.1803);

- списки должностей по государственной или общественной службе, освобождавших от призыва на действительную военную службу из запаса (с 01.01.1874), списки должностей, несовместимых с участием в частных промышленных обществах (с 03.12.1884);
- представления министров и определения Сената о выговорах губернаторам и губернским правлениям (с 30.10.1816), о назначении над губернаторами следствия, предании их суду и устранении от должности (с 27.05.1897);
- дела о снятии знаков отличия, жалованных кафтанов и медалей с лиц недворянского звания, осужденных уголовным судом (с 01.12.1817).

В качестве временных правил *К. м.* рассматривал ряд законопроектов. Его рассмотрению подлежали также вопросы учреждения акционерных компаний, изменения их основного капитала и устава, разрешения иностранным обществам производить свои операции в России, утверждения праздников для отдельных городов, изменения повинностей и налогов.

Решения *К. м.* оформлялись в виде журналов и подлежали утверждению императора. Окончательному решению *К. м.* подлежали: сложение безнадежных взысканий и недоимок, снятие медалей и почетных кафтанов с осужденных недворянского звания, учреждение акционерных обществ на точном основании закона, предоставление пособий жителям городов и селений, потерпевшим от стихийных бедствий, и заем хлеба для одной губернии из запасов другой, передача рекрутских квитанций, назначение пенсий на точном основании закона, приме-

⁵ С 07.06.1849 не выше Ордена Св. Владимира 3-й степени.

ние правил, изданных для одного ведомства, к другим подобным обстоятельствам того же или другого ведомства и передача дел на предварительное заключение министров и главноуправляющих (с 1883); отклонение земских ходатайств (с 1867), приостановка распространения книг и повременных изданий, освобожденных от предварительной цензуры (с 1872).

До 25.08.1841 во время отсутствия императора в столице *К. м.* решал дела в чрезвычайном порядке «именем его величества», затем в подобных случаях утверждение журналов *К. м.* поручалось наследнику престола. Делопроизводство *К. м.* вела Канцелярия Комитета министров (с 26.03.1812), которая подготавливала дела к рассмотрению в *К. м.*, а также в Совете министров (в 1857–1882), Комитете Западных губерний и Комитете Сибирской железной дороги.

Председатели Комитета министров

1812.20.03–1816.16.05 — (с 1814 — кн.) Салтыков Н. И.

1816.25.05–1827.06.04 — кн. Лопухин П. В.

1827.29.04–1834.02/03.06 — гр. (с 1831 — кн.)

Кочубей В. П.

1834.03.06–1838.08.04 — гр. Новосильцев Н. Н.

1838.09.04–1847.21.02 — кн. Васильчиков И. В.

1847.31.12–1848.23.09 — гр. (кн.?) Левашов В. В.

1848.06.11–1856.05.04 — (с 1849 — кн.) Чернышев А. И.

1856.05.04–1861.08.01 — гр. Орлов А. Ф.

1861.08.01–1864.12.02 — гр. Блудов Д. Н.

1864.24.02–1872.21.02 — кн. Гагарин П. П.

1872.26.02–1879.20.12 — гр. Игнатъев П. Н.

1879.25.12–1881.04.10 — (с 1880 — гр.) Валуев П. А.

1881.04.10–1886.30.12 — Рейтерн М. Х.

1887.01.01–1895.03.06 — Бунге Н. Х.

1895.15.10–1903.28.05 — Дурново И. Н.

1903.16.08–1906.22.04 — (с 1905 — гр.) Витте С. Ю.

Управляющие делами Комитета министров

- 1802.08.09–1805.07.09 — Новосильцев Н. Н.
1805.07.09–1807.07.01 — Муравьев М. Н.
1807.07.01–1808.31.08 — кн. Салтыков А. Н.
1808.31.08–1815.24.12 — Молчанов П. С.
1815.24.12–1818.26.08 — Марченко В. Р.
1818.26.08–1819.13.12 — Колосов И. П.
1820.21.01–1822.20.11 — Сухопрудский И. Ф.
1822.20.11–1830.21.12 — Гежелинский Ф. Ф.
1830.24.12–1831.06.05 — Свиньин П. П.
1831.06.05–1834.06.12 — бар. Корф М. А.
1834.06.12–1843.11.04 — Бахтин Н. И.
1843.11.04–1850.01.01 — Ханьков В. Я.
1850.01.01–1853.01.01 — Бутков В. П.
1853.01.01–1860.13.12 — Суковкин А. П.
1861.01.01–1861.23.04 — Валуев П. А.
1861.06.05–1875.01.01 — Корнилов Ф. П.
1875.01.01–1880.06.08 — Каханов М. С.
1880.14.08–1883.01.01 — Мансуров Н. П.
1883.01.01–1902.01.01 — Куломзин А. Н.
1902.01.01–1906.13.04 — бар. Нольде Э. Ю.

УКАЗАТЕЛЬ ИМЕН

- Alexander III — 6
*Dolbilov M.** — 3
LeDonne J. P. — 253
 Legras J. — 304
Rhineland A. L. H. — 253
Vorontsov M. — 253
Whelan H. W. — 6
Yeney G. L. — 3
- Абаза А. А. — 25, 39, 40, 43, 52, 53, 90, 157, 158, 165, 237, 246, 287, 289, 295, 338, 372, 374, 384, 387, 388–391
 Абаза А. М. — 307, 310, 312, 314
 Абаза Н. С. — 194, 215
 Адлерберг А. В. — 38, 50, 370, 374
 Адлерберг В. Ф. — 128, 346
 Александр I — 16, 28, 30, 38, 39, 54, 137, 168, 319, 333, 337, 386, 398
 Александр II — 16, 22, 41–44, 57, 58, 101, 107, 109, 110, 124, 125, 129, 140, 141, 145, 148, 163, 164, 173, 185, 192, 195, 197, 198, 200, 209, 222, 224, 226, 227, 229, 233, 235–237, 243–245, 257, 259, 260, 265, 267, 268, 271, 273, 274, 276, 277, 279, 283, 284, 287, 295, 301, 330, 334, 338, 341, 344, 346, 347, 350, 354, 356–358, 360, 362, 367, 368, 370, 372, 373, 376–381, 383, 409, 450, 493
 Александр III — 14, 15, 39, 42, 44, 49, 61, 110, 119, 122, 152, 159, 165–167, 169, 173, 214, 245, 246, 289, 292, 294, 295, 302, 303, 325, 335, 337, 339, 348, 349, 383–399, 404–407, 410, 418
 Александр Александрович, вел. кн., цесаревич (*см. также Александр III*) — 35, 43, 44, 213, 379, 380–382
 Александр Михайлович, вел. кн. — 64, 400, 404, 416, 445
- Александр Николаевич, вел. кн., цесаревич (*см. также Александр II*) — 41, 295
 Александра Федоровна, императрица — 97
 Алексеев А. С. — 447
 Алексеев Е. И. — 308, 312–315
 Алексеева С. И. — 24, 26, 34, 35, 120, 200, 229, 267
 Алексей Александрович, вел. кн. — 40, 49
 Алексей Михайлович — 412
Ананьич Б. В. — 3, 24, 26, 66, 67, 174, 240, 308, 312, 316, 317, 418, 432, 435, 437, 442
Андреева Н. С. — 274
 Анненков Н. Н. — 240, 256
 Аракчеев А. А. — 31, 32, 70, 320, 330–332, 372, 381, 456
Архипова Т. Г. — 252, 266
 Ахматов А. П. — 230, 267
Ахун М. И. — 12
- Баберовски Й.* — 320, 334
 Баранов Н. М. — 383
 Баранов Э. Т. — 155–157, 246, 345
Барсуков И. П. — 259
 Барятинский А. И. — 264–266, 275, 344
 Барятинский В. А. — 397
 Батьянов М. М. — 343
 Бахтин Н. И. — 106, 506
 Безобразов А. М. — 64, 307, 309, 311, 313, 314, 417
 Безобразов В. П. — 215
 Безобразов М. А. — 187
Беляев С. Г. — 26
 Бенкендорф А. Х. — 22
 Берендтс Э. Н. — 221, 422, 423
 Берг Ф. Ф. — 270, 272, 290
Беспрозванных Е. Л. — 258
 Бильбасов В. А. — 172
 Бирон Э.-И. — 381, 466
 Бисмарк О. фон — 466

* Курсивом обозначены фамилии исследователей.

- Блинов И. А. — 191
Блок А. А. — 486
Блудов Д. Н. — 58, 60, 76, 78, 185, 262, 273, 343, 344, 501
Бобриков Н. И. — 349
Бобринский А. П. — 50, 236, 244, 338, 372, 374
Бобринский В. А. — 372
Богданович А. В. — 299, 349, 404, 434, 435
Богданович Е. В. — 453
Боголепов Н. П. — 339, 415, 417
Болдуин, принц — 335
Большакова О. В. — 21
Борзунов В. Ф. — 19, 293, 297
Боханов А. Н. — 44
Брок П. Ф. — 72, 240, 243
Брянчанинов А. П. — 72, 107,
Будберг А. А. — 445
Булгарин Ф. В. — 329
Булыгин А. Г. — 173, 179, 180, 335, 336, 339, 447
Бунге Н. Х. — 14, 15, 24, 39, 41, 48, 51, 55, 61, 62, 67, 67, 83, 84, 88, 97, 103, 108, 117, 122, 157–161, 245, 246, 295–300, 302–304, 336, 384, 398, 402, 403, 406, 464, 488, 501
Бурбанк Д. — 27
Бутков В. П. — 46, 58, 82, 163, 211, 257, 259, 264–266, 275–280, 283, 344, 346, 502
Бутурлин Д. П. — 223

Валуев П. А. — 24, 26, 34, 35, 38, 40, 42, 47, 55, 57, 60, 61, 70, 72, 76, 87, 88, 91, 100, 120, 124, 126, 127, 131, 133, 147, 151, 163, 164, 197, 198, 201, 206, 208, 209, 211, 225, 227, 228, 230, 237, 243, 246, 267–269, 271, 281, 284, 323, 330, 336–338, 344–346, 350, 351, 360, 369, 370, 372–374, 378–380, 382, 383, 386, 391, 501, 502
Валь В. В. фон — 414
Ванновский П. С. — 52, 339, 400, 415, 420
Варехова С. И. — 27
Варшавский А. М. — 50, 51
Васильев (Дигамма) М. Н. — 416
Васильчиков А. И. — 173, 378
Васильчиков И. В. — 123, 266, 501
Вельяминов Н. А. — 53, 349, 410
Веселовский К. — 76
Веселовский М. П. — 71, 76, 82, 91, 92, 95, 102, 103, 139, 143, 150, 330
Виноградова Л. В. — 19
Витте С. Ю. — 24, 26, 38, 40, 51–53, 55–57, 63–67, 112, 114, 117, 143, 169, 171, 174–176, 178, 213, 219, 220, 247–251, 266, 293–298, 301–303, 305, 307, 308, 310, 312, 316, 317, 339, 397, 401, 402, 404–406, 412, 413, 415, 417, 418, 421–423, 425, 426, 431, 432, 434–446, 448–455, 462–473, 475–481, 485, 488, 493, 501
Владимир Александрович, вел. кн. — 40, 49, 266, 294, 386–388, 445
Вогак К. И. — 307, 308
Воейков В. Н. — 348
Волконский П. М. — 343
Волхонский М. А. — 290
Волхонский М. Н. — 438
Волчек В. А. — 256
Вонлярлярский В. М. — 307, 308, 311, 312, 315
Воронин В. Е. — 24, 141, 142, 227, 307, 308, 311, 312, 315, 347, 362, 367, 369, 370, 372, 373, 375, 378, 391
Воронцов М. С. — 257, 265
Воронцов-Дашков И. И. — 39, 52, 168, 339, 396, 397, 401, 415
Вуич Н. И. — 13, 441, 448, 470
Вышнеградский И. А. — 40, 52, 245, 247, 329, 397, 398
Вязовик Т. П. — 408

Гагарин П. П. — 43, 50, 55–60, 107, 131, 198, 226, 230, 267, 270, 271, 279–283, 285, 286, 346, 360, 367, 369, 370, 501
Ганелин Р. Ш. — 20, 24–26, 57, 66, 67, 99, 174–176, 180, 218, 219, 308, 312, 316, 336, 405, 414, 418, 432–435, 437, 440, 445, 447, 454, 456, 458, 462, 463, 466–470

- Гарин-Михайловский Н. Г. — 416
 Гасфорт Г. Х. — 257
 Гежелинский Ф. Ф. — 70, 85, 98, 106, 332, 502
 Гейден Ф. Л. — 233, 348
 Герард Н. Н. — 176
 Герасимов А. В. — 469
 Герман К. — 8
 Гернгросс Н. А. — 128
 Гессен В. М. — 11, 134, 140, 179, 183
 Гессен И. В. — 26, 118, 435
 Гессен Ю. — 272
 Гетманский А. Э. — 55
 Гиндин И. Ф. — 117
 Гирс А. К. — 273
 Гирс Н. К. — 39, 51, 52, 400
 Глазов В. Г. — 445, 461, 462, 466
 Глинка-Янчевский С. К. — 218, 409
 Глисон Э. — 21
 Голиков В. М. — 16
 Голицын А. Н. — 341
 Головачев А. М. — 244
 Головин К. Ф. — 218
 Головнин А. В. — 26, 39, 46, 48, 55, 59, 109, 124, 164, 165, 227, 242, 268, 272, 277–279, 338, 344, 346, 354, 355, 369, 370, 371
 Голубев И. Я. — 250, 251, 464
 Горемыкин И. Л. — 101, 107, 413, 415, 417, 455, 463, 470, 480, 485
 Горфейн Г. М. — 12
 Горчаков А. М. — 38, 39, 230, 354, 355, 370, 374, 378
 Готовцев Д. В. — 285
 Готье Ю. В. — 213
 Градовский А. Д. — 10, 11, 150, 151, 188, 212, 214, 447, 459
 Грейг С. А. — 43, 44, 91, 237, 243, 372, 374
 Григорий, митрополит московский — 229
 Григорьев С. И. — 8
 Гринвальд Р. И. — 274
 Грот К. К. — 207, 208
 Грот Я. К. — 73
 Гурко В. И. — 26, 33, 78, 79, 97, 167, 168, 170, 171, 218, 220, 307, 311, 317, 336, 365, 415, 418, 419, 421, 431, 437, 440, 455
 Гурко И. В. — 380, 383
 Гурьев Д. А. — 184
 Даль В. И. — 261
 Дейли Д. — 134
 Дельвиг А. И. — 231, 345
 Десянов И. Д. — 39, 52, 338
 Девиз П. Ф. фон — 394, 398
 Державин Г. Р. — 199
 Дмитриев И. И. — 31
 Добровольский Л. М. — 124
 Долбилов М. Д. — 3, 5, 27, 274, 321, 323, 324
 Долгих Е. В. — 78, 85, 329
 Долгорукая Е. М. — 376, 377
 Долгоруков А. А. — 37
 Долгоруков В. А. — 226, 230, 273, 284, 370
 Долгоруков П. В. — 344
 Долгоруков С. А. — 196
 Дондуков-Корсаков А. М. — 291
 Драган С. Н. — 151, 387
 Дружинин Н. М. — 225
 Дубенцов Б. Б. — 26, 79
 Дурново И. Н. — 14, 53, 55, 62, 63, 67, 84, 85, 88, 89, 107, 108, 119, 169, 194, 295, 303, 339, 401, 415, 417, 501
 Дьяконов М. А. — 153
 Дювернуа Н. Л. — 435
 Дякин В. С. — 19, 26, 481
 Дятлова Н. П. — 93
 Евреинов Г. А. — 215, 216, 474
 Ейни Дж. — 3
 Екатерина II. — 135, 168
 Елизавета Федоровна, вел. княгиня — 336
 Епанчин Н. А. — 396
 Ермолов А. С. — 339, 340, 417, 421, 439, 444, 445, 448, 449
 Ерошкин Н. П. — 16, 17, 54, 191, 330
 Ершова О. П. — 229
 Живов В. М. — 135
 Жуковский П. В. — 216
 Жуковский С. М. — 225, 270, 370

- Заблоцкий-Десятовский А. П. — 243
Завадовский П. В. — 330
Зайончковский П. А. — 12, 17, 25, 45, 49, 61, 133, 162, 169, 191, 193, 274, 381, 382, 390
Замятнин Д. Н. — 128, 131, 199, 200, 201–211, 230, 374
Захаров Н. А. — 182
Захарова Л. Г. — 224, 356
Звягинцев А. Г. — 199
Зеленой А. А. — 109, 131, 227, 268, 271, 274, 367, 368
Зельдич Ю. В. — 24, 61, 325, 386, 389
Зиссерман А. Л. — 264, 275, 344
Зубов В. Е. — 117
Зуев Н. И. — 23, 30, 37
- Иванова М. А.* — 327
Ивановский В. В. — 10, 11, 327, 340, 341
Иващенко А. П. — 339
Игнатьев А. Д. — 192
Игнатьев А. П. — 180, 181, 311, 438, 465, 468
Игнатьев Н. П. — 39, 162, 164, 383, 387, 388, 395
Игнатьев П. Н. — 60, 87, 91, 236, 287, 345, 348, 361, 375, 376, 501
Иксуль фон Гильденбанд Ю. А. — 176, 178–181, 441, 449, 452, 454, 462, 464, 478–480
Имеретинский А. К. — 101, 381
Итенберг Б. С. — 151, 383, 386
- Кавелин К. Д. — 72, 173, 212
Каракозов Д. В. — 56, 192
Карамзин Н. М. — 46, 73
Картавцов Е. Э. — 403
Карышев Н. А. — 125
Катков М. Н. — 61, 62, 109, 165, 166, 282, 284, 286, 325, 326, 369, 370, 373, 386, 408
Каханов М. С. — 89, 100, 126, 291, 338, 381, 502
Кербедз С. В. — 243
Кизеветтер А. А. — 410
Киреев А. А. — 53, 56, 62, 63, 88, 110, 172, 193–195, 375, 378, 386, 387, 404, 411, 412, 424, 425, 429–432, 434, 436, 455
- Киселев П. Д. — 273
Кислинский Н. А. — 15, 16, 236, 237, 244, 245, 295
Кланрикард — 41
Клейнмихель П. А. — 231
Клиер Дж. — 272
Клопов А. А. — 174, 417, 425–427, 436, 457
Клячко (Львов) Л. М. — 437, 456
Княжевич А. М. — 240, 243
Кобеко Д. Ф. — 438
Ковалевский В. И. — 216, 330
Коваленский М. Е. — 381
Козодавлев О. П. — 186
Коковцов В. Н. — 32, 48, 176, 186, 251, 361, 362, 446–448, 453, 459, 460, 463, 464, 466, 467, 484, 485
Колосов И. П. — 70, 502
Колышко (Баян) И. И. — 66, 171, 401, 402, 407, 431, 469, 470
Комзолова А. А. — 267–269
Кони А. Ф. — 167, 336, 381
Константин Константинович, вел. кн. — 41, 246, 431
Константин Николаевич, вел. кн. — 39, 40, 55, 56, 58, 59, 109, 124, 125, 141, 163, 164, 166, 201, 208, 224–230, 240, 242–244, 246, 256, 257, 259–262, 266, 270, 338, 344, 346, 347, 355, 356, 358, 362, 367–370, 373, 375, 378, 386, 389, 391
Коркунов Н. М. — 10, 45–47, 124, 137, 140, 152, 153, 190, 196, 326–328, 336, 447
Корнева Н. М. — 26, 196
Корнилов А. А. — 305
Корнилов Ф. П. — 50, 77, 93, 100, 109, 278, 279, 502
Королева Н. Г. — 20, 456, 476, 478, 483
Корсаков М. С. — 260
Корф М. А. — 48, 58, 69, 72, 73, 76, 78, 83, 85, 86, 89, 91, 103, 110, 126, 138, 143–148, 152, 223, 224, 230, 265, 273, 32, 332, 342–344, 502
Костюшко И. И. — 91, 269

- Кочаков Б. М.* — 19, 152, 161, 173
Кочубей В. П. — 137, 199, 323, 331, 332, 341, 501
Краббе Н. К. — 127, 128, 374
Краевский А. А. — 151
Кривенко В. С. — 397
Кривошеин А. В. — 305, 455–457
Кривошеин А. К. — 122, 169
Кривошеин К. А. — 456
Крупенский Н. Д. — 72
Крыжановский С. Е. — 26, 64, 184, 217, 218, 364, 365, 412, 413, 418, 419, 423, 424, 432, 486
Крым С. С. — 94
Кузнецов А. С. — 19, 257
Кузьмин Ю. А. — 23, 42, 386
Кузьмин-Караваев В. Д. — 461
Куликов С. В. — 24, 25, 79, 322
Куломзин А. Н. — 13–16, 25, 38, 48–51, 57, 62, 65, 68, 71, 72, 77, 79–102, 105–108, 118–121, 125, 126, 146, 155, 211, 222, 223, 289, 292, 294–306, 310, 338, 339, 366, 368, 384, 388, 391, 392, 396, 400–403, 406, 407, 412, 413, 424, 452, 502
Куломзина Е. Д. — 16, 422
Куропаткин А. Н. — 64–66, 171, 309, 311–313, 337, 415, 417, 425
Кутайсов П. И. — 263

Лазаревский Н. И. — 10, 46, 111, 177, 181–183, 188, 461
Ламздорф В. Н. — 40, 41, 52, 61, 63, 119, 169, 316, 335, 337, 348, 349, 399 400, 416, 421
Лапин В. В. — 26
Латкин В. Н. — 28, 29, 183, 184, 326
Лебедев К. Н. — 42, 257
Лебедев С. К. — 26
Лебов А. М. — 410, 411
Левашов В. В. — 267, 501
Легра Ж. — 68, 304
Лемке М. К. — 14, 124
Леонтьев К. П. — 109
Лисицына Г. Г. — 223, 264–266
Лобко П. Л. — 339, 445, 466
Лопухин В. Б. — 56, 62, 417, 418
Лопухин П. В. — 501

Лорис-Меликов М. Т. — 35, 59, 126, 151, 167, 212, 289, 338, 380–388, 390–393, 428, 430
Лукоянов И. В. — 24, 27, 349, 383, 386, 397, 398, 426
Луночкин А. В. — 151
Львов Ф. А. — 307
Людовик XIV — 319

Майков П. М. — 143, 149
Макаров А. А. — 484
Макаров С. В. — 356
Маклаков В. А. — 438
Маков Л. С. — 382
Малышев К. Н. — 11
Мамантов В. И. — 397, 411
Мамонов А. В. — 381
Манасеин Н. А. — 39, 193, 215
Мансуров Н. П. — 502
Манухин С. С. — 446, 452
Мария Федоровна, императрица, жена Павла I — 331
Мария Федоровна, императрица, жена Александра III — 64, 65, 324, 349, 401, 425, 472
Марков П. А. — 381
Марченко В. Р. — 70, 502
Матюнин Н. Г. — 307, 310
Мацузато К. — 27, 253
Мейендорф П. К. — 240
Мельников П. П. — 50, 236, 237, 243, 374
Менделеев П. П. — 33, 96, 105, 108, 406, 472, 473
Меншиков А. Д. — 381
Меньшиков А. С. — 240
Мечников Е. И. — 263
Мещерский В. П. — 44, 66, 151, 153, 165, 177, 181, 382, 383, 401, 408, 417, 429, 453, 469, 485
Милютин Д. А. — 26, 38, 39, 45, 46, 49, 56, 76, 91, 109, 120, 122, 127, 131–133, 145, 206, 212, 232, 233, 243, 245, 257, 264, 267, 268, 270, 271, 274, 289, 291, 292, 338, 344, 345, 351, 361–363, 365–368, 370, 373–375, 378, 385, 387–391, 399, 402, 403, 409
Милютин Н. А. — 269, 271, 272

- Минаков А. С.* — 94
Миндлин А. Б. — 272, 285
Мироненко К. Н. — 20
Мироненко С. В. — 224
Миронов Б. Н. — 22
Миронос А. А. — 80
Митяев К. Г. — 95
Михаил Александрович, вел. кн. — 64, 158, 165, 169, 246, 425, 432
Михаил Николаевич, вел. кн. — 40, 222, 266, 275, 277, 279–282, 288, 289, 334, 344, 345, 405
Михаил Павлович, вел. кн. — 342
Могилевский К. И. — 424
Молчанов П. С. — 70, 502
Мордвинов Н. С. — 328
Мордвинов С. А. — 215
Морякова О. В. — 191
Мосолов А. А. — 320
Муравьев Н. В. — 64, 122, 169, 194–196, 217, 405, 16, 417, 430
Муравьев-Амурский Н. Н. — 257, 259–261
Муравьев М. Н. — 502
Муравьев-Виленский М. Н. — 163, 226, 240, 242, 267–269, 339, 370, 415, 417
Мустонен П. — 32, 68, 186, 321
Мятлев В. П. — 63
- Набоков Д. Н.* — 39, 193, 215, 272, 374
Назимов В. И.
Накашидзе А. Д. — 193, 195
Наполеон III. — 327, 370
Нарбаев Н. Б. — 154
Нардова В. А. — 26
Нарышкин А. А. — 88
Натанс Б. — 272
Нахманович В. Р. — 273
Неклюдов П. В. — 193
Немирович-Данченко В. И. — 67
Нессельроде К. В. — 231, 240, 258
Никитенко А. В. — 369
Никитин С. А. — 165
Николаевский Б. И. — 401
Николай А. П. — 39, 165, 278–281, 346
Николай I — 22, 32, 41, 42, 59, 69, 123, 138, 185, 186, 203, 206, 223, 256, 273, 332, 333, 341–344, 356, 414, 491
Николай II. — 13, 35, 44, 63–65, 85, 110, 120, 149, 169–172, 174, 181, 182, 196, 220, 250, 252, 296, 297, 300, 306, 308–310, 312, 314–316, 318, 320, 335, 336, 348, 398–408, 411, 413–415, 417, 424–427, 430, 434, 436, 437, 439, 441, 444–446, 450, 453–459, 468–472, 479, 480
Николай Александрович, цесаревич, вел. кн. (см. также Николай II) — 246, 295, 296, 299, 302, 344
Николай Николаевич (старший), вел. кн. — 49, 115, 344, 346, 347
Новосельский Н. А. — 197, 198, 199
Новосильцев Н. Н. — 501, 502
Нольде А. Э. — 184
Нольде Б. Э. — 11, 113, 322, 438, 481, 482
Нольде Э. Ю. — 47, 48, 57, 80, 105, 299, 306, 441, 445–447, 449, 450, 453, 474, 475, 502
Нолькен А. М. — 202, 206
- Оболенский А. Д.* — 63, 66, 174, 469
Оболенский В. С. — 397
Оболенский Д. А. — 26, 58, 124, 132, 163–165, 187, 208, 225, 228, 335, 356, 357, 361, 374–376, 378, 380
Обручев Н. Н. — 51
Оливье Э. — 327
Ольденбургский П. Г. — 38, 163, 345
Оржеховский И. В. — 17, 18, 45, 124, 132, 226
Орлов А. Ф. — 58, 103, 224, 257, 344, 501
Орлов Ю. Г. — 199
Орлова Г. А. — 74, 75
Остен-Сакен Ф. Р. — 384
Островский А. В. — 470
Островский М. Н. — 39, 49, 51, 91, 159, 302
- Павел I* — 168, 168
Паина Э. С. — 191
Пален К. И. — 195, 213, 243, 250, 251, 338, 372, 374
Палиенко Н. И. — 153

- Панин В. Н. — 60, 147, 198, 206, 210, 230, 271, 273, 274, 346
 Перетц Е. А. — 26, 93, 100, 101, 162, 289, 377, 382
 Перовский Б. А. — 197–199
 Перозио — 50
 Перфильев С. С. — 381
 Петерсон Н. Л. — 298
 Пето — 52
 Петр I — 218, 333
 Петрункевич И. И. — 432
Писарькова Л. Ф. — 136
 Плансон А. А. — 197
 Платонов В. П. — 269, 270
 Плеве В. К. — 47, 53, 64, 66, 303, 305, 309, 310, 311, 314, 315, 337, 339, 417, 422–425, 428, 430–432, 438
 Победоносцев К. П. — 34, 35, 48, 51, 61–64, 91, 97, 100, 120, 162, 167, 174, 176, 199, 200, 212–215, 381–394, 397, 402–405, 410, 412, 417, 418, 450, 488, 496
 Покровский Н. Н. — 38, 49, 54, 72, 79, 84, 89, 97, 99, 101, 103, 104, 108, 110, 112, 114–116, 121, 122, 130, 154, 336, 353, 354, 403, 486–488
 Половцов А. А. — 26, 35, 45, 51, 54, 61–63, 83, 89, 91, 101, 114, 122, 149, 150, 158, 165–170, 172, 213, 238, 246–248, 294, 297, 324, 334, 347, 348, 378, 379, 384, 397, 398, 401, 404–407, 411, 436, 462–464, 467–469
 Пороховщиков А. А. — 409
 Посьет К. Н. — 40, 51, 123, 156, 157, 238
Правилова Е. А. — 24, 26, 153, 200, 204–206, 208, 214, 281, 287
Предтеченский А. В. — 16, 332
Пресняков А. Е. — 493
 Проппер С. М. — 418
 Протасов-Бахметьев И. А. — 52, 417
Прутченко С. М. — 13
 Путятин Е. В. — 344
 Путятин М. С. — 437

Раскин Д. И. — 23, 26, 495
 Редигер А. Ф. — 471
Рейснер М. А. — 12
 Рейтерн М. Х. — 40, 50, 51, 55, 61, 87, 88, 131, 156, 157, 198, 232, 235–237, 240, 242–246, 278, 283, 291, 338, 368–370, 372, 374, 391, 501
Рейтерн-Нолькен В. Г. — 88
Ремнёв А. В. — 3, 12, 68, 81, 139, 253–255, 286, 309, 317, 411, 448, 495
 Ренненкампф К. К. — 122
 Репин И. Е. — 170
Репников А. В. — 408
Ржевский В. К. — 75
Рибера А. — 41, 160, 232, 244, 333, 357, 358, 363, 364, 372, 379
 Рихтер О. Б. — 316, 396, 397, 409, 462
 Рожков Н. А. — 14
 Розанов В. В. — 408
 Рокасовский В. П. — 193
Романенко А. П. — 73
Романов Б. А. — 309–311, 412
 Романов В. Ф. — 153
 Романов И. Ф. — 410
 Романов К. К. (*см. также Константин Константинович, вел. кн.*) — 247, 431
 Романов П. М. — 298
Романовский-Славатинский А. В. — 11
 Ростовцев Я. И. — 187, 268
Ружицкая И. В. — 144, 147
 Румянцев Н. П. — 54

Саблер С. В. — 293
 Сабуров А. А. — 215, 219, 251, 438, 464
 Сабуров П. А. — 315, 316
 Салтыков А. Н. — 502
 Салтыков Н. И. — 54, 501
 Салтыков-Щедрин М. Е. — 15, 137
Самбук С. М. — 19
Самсонов П. Е. — 30
Сафонов М. М. — 16, 28, 470
 Свиньин П. П. — 502
 Святополк-Мирская Е. А. — 120, 175
 Святополк-Мирский П. Д. — 120, 217, 218, 220, 402, 431–434, 437
Седельников С. М. — 455

- Семевский М. И.* — 383
Семенов П. Н. — 217, 407
Сенин А. С. — 221
Сергеевич В. И. — 152
Сергей Александрович, вел. кн. — 339, 404, 436, 453
Середонин С. М. — 13, 14, 17, 85, 100, 131, 184, 191, 204, 206, 255, 267, 359
Силаев Н. Ю. — 282
Сипягин Д. С. — 171, 339, 401, 410–413, 415, 417–419, 421, 426
Скальковский К. А. — 62, 161, 214
Скарятин Н. Я. — 193
Смирнова Е. Ю. — 20, 249, 404
Соловьев К. А. — 486
Соловьев Ю. Б. — 17, 26, 442
Соловьева А. М. — 231
Сольский Д. М. — 40, 66, 147, 182, 230, 246, 247, 251, 293, 303, 440, 441, 445, 449, 458, 459, 461, 462, 464–468, 470, 472, 474, 480, 488
Сосновский И. В. — 293
Сперанский М. М. — 7, 10, 28–30, 73, 130, 136, 137, 186, 201, 207, 211, 212, 217, 254, 255, 329
Станкевич А. И. — 100
Старицкий Е. П. — 51
Степанов В. Л. — 24, 402, 403
Стишинский А. С. — 468
Столыпин А. А.
Столыпин П. А. — 317, 431, 483, 484, 486
Стояновский Н. И. — 165
Строганов Г. — 243
Строганов С. Г. — 232, 235, 237, 242
Строев В. Н. — 70
Струве В. Б. — 257
Струве П. Б. — 15
Субботин Н. И. — 35
Суворин А. С. — 162, 299, 418, 428, 429, 431, 432, 445
Суковкин А. П. — 109, 502
Сургуладзе И. И. — 19
Сухопрудский И. Ф. — 502
Таганцев Н. С. — 175, 220, 462, 464, 465, 479
Танеев-1-й А. С. — 138, 342
Танеев-2-й А. С. — 315, 316, 406, 417, 445
Тарановский Т. К. — 136, 321
Татаринов В. А. — 198, 206, 207, 243
Татищев С. С. — 41, 370
Твардовская В. А. — 151, 166, 326, 383, 386
Тернер Ф. Г. — 251
Тимашев А. Е. — 37–39, 132, 133, 338, 366–368, 372, 374
Тимашев С. И. — 65, 77
Тимирязев В. И. — 483
Тимофеев Д. В. — 8
Тихомиров Л. А. — 11, 407
Токарев В. Н. — 192, 193
Толмачев Е. П. — 42
Толстой Д. А. — 34, 39, 51, 133, 163, 164, 167, 214, 215, 227, 267, 283, 338, 372, 374
Толстой И. И. — 26, 118, 119, 472
Толстой П. А. — 341
Тот Ю. В. — 26
Тотлебен Э. И. — 233, 237, 360
Трепов Д. Ф. — 454–456, 458, 469, 470
Трирогов В. Г. — 83
Трощинский Д. П. — 31, 324, 328, 329
Трубецкой П. Н. — 63
Тунян В. Г. — 263
Тхоржевский И. И. — 13, 26, 63, 66, 67, 71, 72, 76, 78, 80, 113, 299, 310, 324, 325, 432, 435, 472
Тютчева Е. Ф. — 387–390
Тян В. В. — 158
Уортман Р. — 27, 79, 135, 137, 138, 148, 183, 184, 199, 204, 206, 408
Урусов С. Н. — 39, 106, 148, 149, 230, 348, 372, 374, 385
Устинов В. М. — 178
Феокистов Е. М. — 167, 366
Филиппов Т. И. — 115, 247, 339, 417
Филиппова Т. А. — 370, 375
Филипсон Г. И. — 345
Философов Д. А. — 251
Флоринский М. Ф. — 26, 482
Фредерикс В. Б. — 53, 415, 417

- Фриш Э. В. — 90, 92, 151, 152, 314, 315, 439, 445, 449, 464, 488
Фролов А. — 231, 232, 234
- Хаген М. фон* — 27
Ханыков В. Я. — 72, 502
Харитонов А. А. — 265
Харитонов П. А. — 265, 441, 462, 464, 480
Хилков М. И. — 306, 339, 401, 417, 421, 466
Хомяков А. С. — 409
Хомяков Д. А. — 409
Христофоров И. А. — 24, 187, 377
- Цамутали А. Н.* — 26
- Чевкин К. В. — 16, 50, 90, 91, 198, 231, 236, 237, 240, 243, 270, 271, 344
Череванский В. П. — 314, 316
Черевин П. А. — 381, 396, 397
Черменский Е. Д. — 20, 445, 454, 456
Черникова Н. В. — 44
Чернуха В. Г. — 17, 20, 24, 26, 55, 99, 120, 226, 227, 290, 350, 362, 366, 371–373, 375, 390
Чернышев А. И. — 57–59, 256–259, 263, 265, 341–343, 501
Черняев Н. И. — 407
Чехов А. П. — 67, 299
Чихачев Н. М. — 52, 303
Чичерин Б. Н. — 30, 187, 190, 205, 352, 353, 391, 411, 413, 414
- Шаланд Л. А.* — 136
Шамшин И. И. — 377, 381
- Шарапов С. Ф. — 218, 407, 409
Шаттенберг С. — 74
Шахматов М. В. — 32
Шацилло К. Ф. — 408
Шепелев Л. Е. — 15, 18, 20, 23, 26, 61, 68, 74, 85, 91, 94, 103, 114, 136, 243
Шервашидзе Г. Д. — 64, 66, 400
Шереметев В. А. — 397
Шереметев С. Д. — 396, 397, 401
Шестаков И. А. — 26, 39, 49, 51, 106, 141, 157, 193
Шестопалов А. П. — 224
Шидловский Н. В. — 438
Шилов Д. Н. — 23, 110, 333
Шильдер Н. К. — 342
Шипов И. П. — 72, 249, 251, 298, 475
Шишков А. С. — 73
Штиглиц А. Л. — 240, 243
Штюмер Б. В. — 486
Шувалов П. А. — 37–39, 59, 100, 115, 125, 131, 132, 211, 226, 227, 338, 344, 366–370, 372–379, 422
Шумилов М. М. — 26, 192
- Щегловитов И. Г. — 483, 484
- Элиас Н.* — 4, 319
Эсадзе С. — 264, 280, 287
- Юзефович М. В. — 216, 217
Юрьевская Е. М. (*см. также Долгорукая Е. М.*) — 381
- Якушкин В. Е.* — 177
Ярошевская Е. М. — 165

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава I. Комитет министров пореформенной России (состав, делопроизводство, компетенция)	28
Состав Комитета министров	32
Канцелярия Комитета министров и «искусство редактирования»	68
Компетенция Комитета министров	. 111
Глава II. Комитет министров, Государственный совет и Сенат	. 135
Комитет министров и Государственный совет в законодательном механизме самодержавия	. 135
Комитет министров и Правительствующий сенат	. 184
Глава III. Комитет министров и высшие комитеты	. 221
Высшие отраслевые комитеты	. 223
Высшие территориальные комитеты 1850-х — начала 1880-х гг.	. 252
Комитеты Сибирской железной дороги и Дальнего Востока	. 293
Глава IV. Верховная власть в поисках правительственного единства	. 319
Монарх и правительственная власть: править или управлять	. 319
Комитет и Совет министров: между правительством и «визиратом»	. 350
Глава V. Проблема «объединенного правительства» и упразднение Комитета министров	. 399
Идеи и проекты начала царствования Николая II	. 399
Революция 1905 года и судьба Комитета министров	. 438
Заключение	. 487
Приложения	. 495
Указатель имен	. 502

Научное издание

Ремнёв Анатолий Викторович

САМОДЕРЖАВНОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО

**Комитет министров в системе высшего управления
Российской империи
(вторая половина XIX — начало XX века)**

Редактор *Н. П. Зимарина*
Художественный редактор *А. К. Сорокин*
Художественное оформление *А. Ю. Никулин*
Корректор *Н. П. Голубцова*
Технический редактор *М. М. Ветрова*
Выпускающий редактор *И. В. Киселева*
Компьютерная верстка *С. А. Хромцев*

ЛР № 066009 от 22.07.1998. Подписано в печать 07.06.2010.
Формат 60×90 ¹/₁₆. Бумага офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 32,0. Тираж 800 экз. Заказ № 1056

Издательство «Российская политическая энциклопедия»
(РОССПЭН)
117393, Москва, ул. Профсоюзная, д. 82. Тел.: 334-81-87 (дирекция)
Тел./Факс 334-82-42 (отдел реализации)

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., 6