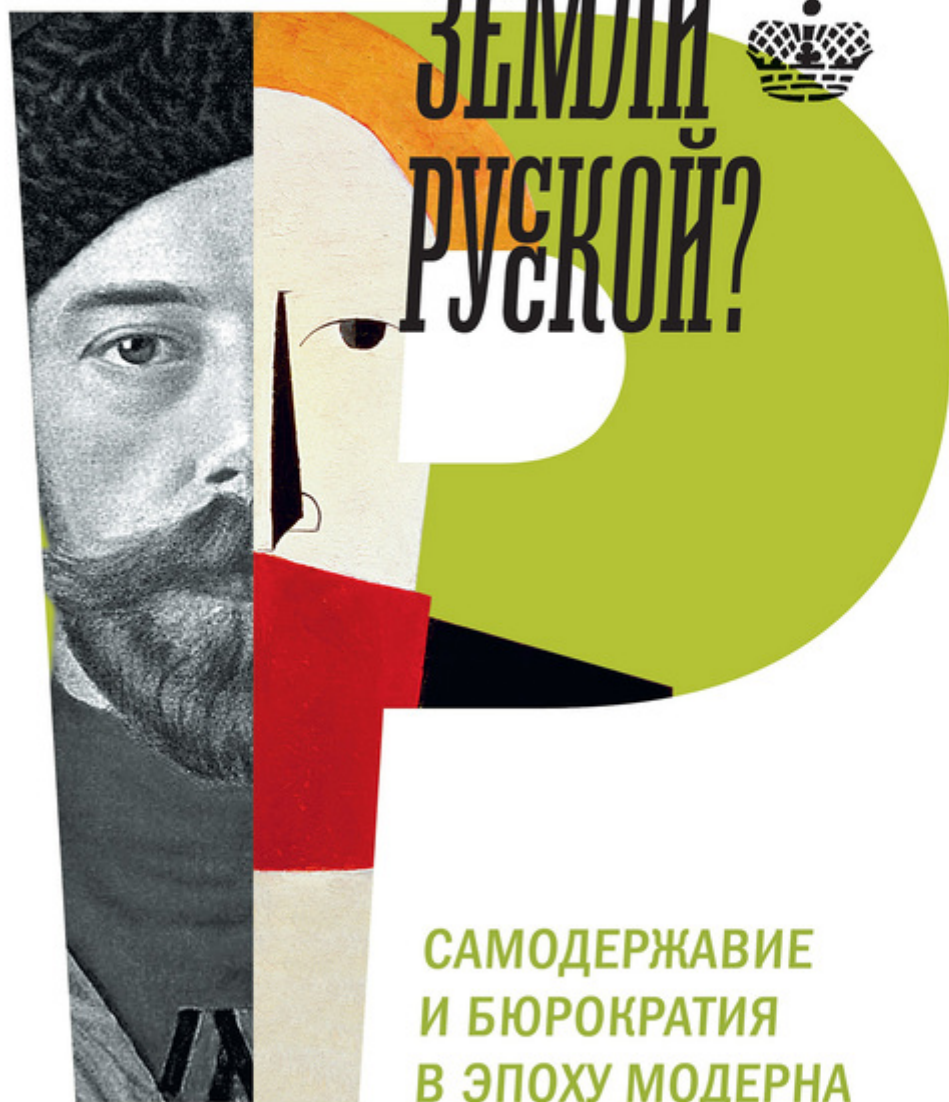


КИРИЛЛ СОЛОВЬЕВ

ХОЗЯИН ЗЕМЛИ РУССКОЙ?



САМОДЕРЖАВИЕ
И БЮРОКРАТИЯ
В ЭПОХУ МОДЕРНА

ЧТО
ТАКОЕ
РОССИЯ

«Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна»: Новое литературное обозрение; Москва; 2017
ISBN 978-5-4448-0846-7

Аннотация

В 1897 году в ходе первой всероссийской переписи населения Николай II в анкетной графе «род деятельности» написал знаменитые слова: «Хозяин земли русской». Но несмотря на формальное всевластие русского самодержца, он был весьма ограничен в свободе деятельности со стороны бюрократического аппарата. Российская бюрократия – в отсутствие сдерживающих ее правовых институтов – стала поистине всесильна. Книга известного историка Кирилла Соловьева дает убедительный коллективный портрет «министерской олигархии» конца XIX века и подробное описание отдельных ярких представителей этого сословия (М. Т. Лорис-Меликова, К. П. Победоносцева, В. К. Плеве, С. Ю. Витте и др.). Особое внимание автор уделяет механизмам принятия государственных решений, конфликтам бюрократии с обществом, внутриминистерским интригам. Слабость административной вертикали при внешне жесткой бюрократической системе, слабое знание чиновниками реалий российской жизни, законодательная анархия – все эти факторы в итоге привели к падению монархии. Кирилл Соловьев – доктор исторических наук, профессор кафедры истории и теории исторической науки РГГУ. Автор трехсот научных публикаций, в том числе пяти монографий по вопросам политической истории России, истории парламентаризма, техники управления и технологии власти.

Кирилл Соловьев

Хозяин земли русской? Самодержавие и бюрократия в эпоху модерна

© Русский музей, Санкт-Петербург, 2017

© К. Соловьев, 2017

© ООО «Новое литературное обозрение», 2017

Модерн и архаика на рубеже столетий

В 1897 г. проходила первая всероссийская перепись. В ней участвовали более 126 миллионов подданных Российской империи и, конечно же, сам император Николай II. Ему в переписном листе предстояло указать род своих занятий. Недолго думая, государь написал фразу, впоследствии вошедшую в учебники и монографии: «Хозяин земли русской». Императрица Александра Федоровна, в свою очередь, была названа «хозяйкой» России. Нет сомнений, что именно так царственная чета себя и воспринимала. Эта формула не была случайной.

Начиная со второй трети XIX в. многие отечественные мыслители славянофильского толка писали об уникальности политической системы России, не имевшей аналогов в Западной Европе. По их мнению, самодержавие – не западный абсолютизм, предполагавший всевластие бюрократии. Вместе с тем самодержавие – и не восточная тирания. В отличие от азиатских деспотов, власть русского самодержца была ограничена – его совестью и верой. Он должен был править, опираясь не на механическую силу, а на безусловную поддержку народа, который видел (или должен был видеть) в сильной царской власти залог своего благополучия. Славянофилам казалось, что русский царь в отличие от западноевропейского министра или депутата думал не о своих личных интересах или выгодах для своего окружения, его волновали чаяния народных масс, причем в особенности наиболее нуждавшихся его представителей. Это объяснялось тем, что государя никто не выбирал, он представлял не кого-то в отдельности, а всех вместе. Кроме того, у царя не было собственных, частных интересов: все они так или иначе были удовлетворены в момент его восшествия на престол. В сущности,

он ни в чем не нуждался. Он обладал безграничной властью и несметными богатствами. Его единственная амбиция – работать во благо своего народа.

Конечно, у славянофилов были претензии к правящим верхам. Они полагали, что идеальная конструкция самодержавия была подвержена эрозии. Она все более походила на западноевропейский абсолютизм. Вина лежала, прежде всего, на Петре Великом, который сделал ставку на чиновничество, создал из него «средостение» между монархом и народом. Перед Россией стояла задача возвращения к подлинному самодержавию, к временам царя Алексея Михайловича. Для этого предлагались разные пути: например, возрождение земских соборов – живого воплощения единства царя и «земли» (то есть народа, общества).

В целом, славянофилы принадлежали к оппозиции: они критиковали сложившийся режим и призывали к политическим преобразованиям. Вполне естественно, что власти предержащие относились к ним скорее скептически, с подозрением. Однако созданная славянофилами утопия уникального русского царства захватила умы многих. В итоге именно из славянофильских «кубиков» складывалась мифология власти, в которую верили сами цари. И Александр III, и Николай II с большим почтением относились к русской старине, идеализировали ее, мечтали о возрождении утраченного «золотого века». И это были не только слова. Они воплощались в символы и образы. Монархи покровительствовали строительству в старорусском стиле. Зная об этом, зодчие все чаще подражали зданиям допетровской Руси. Иконописцы же копировали образцы XVI–XVII вв. Это была мода, навязываемая с высоты престола, в которой сказывалось страстное желание ухватиться за прошлое и случайно не ускользнуть в будущее. Согласно воспоминаниям протопресвитера Г. И. Шавельского, в императорском Федоровском соборе в Царском Селе некоторые иконы даже поражали своей уродливостью, так как были списаны с отнюдь не лучших средневековых оригиналов. «Для большего сходства со старинными некоторые иконы написаны на старых, прогнивших досках... Да и вся иконопись, всё убранство собора, не давшие места ни одному из произведений современных великих мастеров

церковного искусства – Васнецова, Нестерова и др., – представляются каким-то диссонансом для нашего времени».

Императорская семья всячески, порой нарочито, подчеркивала свою религиозность. Только в спальне царскосельского Александровского дворца, где преимущественно проживала чета последнего русского царя, было 800 икон. Наконец, можно было попытаться хотя бы на время возродить XVII столетие. В 1903 г. Николай II организовал костюмированный бал в Зимнем дворце, обязав своих подданных одеться в наряды из времен Алексея Михайловича. Кому-то могло показаться, что на дворе действительно XVII век.

Однако наступал век двадцатый. Впервые за долгое время радикально менялся быт человека. Теперь можно было по-новому взглянуть на время и пространство. Сейчас трудно осознать, как сильно железнодорожное строительство изменило мир. Оно придало ускорение жизни, отменило старые проблемы, создало – новые, способствовало росту прежде малонаселенных городков и в то же время угасанию известных центров. По мнению выдающегося французского историка Ф. Броделя, только благодаря железной дороге возникла в полном смысле этого слова единая Франция. Еще в большей степени это относится к России. Тогда, в конце XIX в., строительство железных дорог в стране приобрело впечатляющие масштабы: в 1893–1897 гг. в России прокладывали 2–2,5 тыс. км в год. Ж. Верн посвятил этому целый роман «Клодиус Бомбарнак», изданный в 1892 г.

К концу XIX в. к железным дорогам уже привыкли. Поразительные страхи первой половины века остались в прошлом¹. Постепенно горожанин привыкал и к автомобилю. К

1 В 1830-е гг. против строительства железных дорог выступал министр финансов Е. Ф. Канкрин и главноуправляющий путями сообщения К. Ф. Толь. Противники строительства приводили весьма неожиданные аргументы. В частности, высказывалась мысль, что на дрова для паровозов будет изведен весь лес. Некоторые говорили, что сила России – в отсутствии дорог, благодаря этому она неприступна для врага. Другие отмечали, что железная дорога может испортить нравственность. В конце концов казалось очевидным, что столь быстрое движение (60 км/ч) будет вредным для пассажиров.

1900 г. в Петербурге было уже около 90 автобусов с двигателями внутреннего сгорания. Осваивая пространство, человек задумался и о небе. В 1880 г. было основано Русское общество воздухоплавания. В 1893–1894 гг. в столице был построен первый в России дирижабль. Правда, его испытания закончились неудачно. Информация обретала еще большую скорость, чем человек. В жизнь входили радио, телефон, телеграф. В 1881 г. были сооружены телефонные станции в Петербурге, Москве, Одессе, Риге и Варшаве. Телефонная линия Москва – Петербург была самой протяженной в мире (660 км). В начале XX в. она ежедневно обслуживала более 200 переговоров. Уже в 1882 г. в Петербурге по телефонной линии транслировалась опера «Русалка» из Мариинского театра. Общество уверовало в технический прогресс и ждало от него настоящего чуда. «Скоро мы будем видеть друг друга по проволоке на расстоянии сотен и тысяч верст!» – констатировал один из героев повести А. И. Куприна «Молох». В эти годы многие, казалось бы, несбыточные фантазии реализовывались и становились частью обыденной жизни. Так, 12 марта 1896 г. в физический кабинет Петербургского университета пришла первая в мире радиограмма. В том же году в России впервые показывались фильмы братьев Люмьер. Тогда же начали сниматься любительские фильмы. В 1903–1904 гг. в России появились первые кинотеатры. Пришло электрическое освещение на улицы городов. В начале 1890-х гг. в Петербурге было 80 электрических фонарей, а в 1903 г. – уже около 3000.

Менялся и городской пейзаж. Москва в этом отношении была впереди всей империи, в том числе и столицы. Здесь на рубеже 1880–1890-х гг. «стали вырастать то там, то тут небоскребы, многоэтажные дома с массой квартир, а на Девичьем поле словно по мановению волшебного жезла раскинулся целый городок превосходно устроенных университетских клиник (все на пожертвования крупного московского купечества), потом пришли телефоны, автомобили и трамваи», – писал историк Александр Кизеветтер.

Естественно, технический прогресс коснулся и императорской семьи. В 1886 г. электричество появилось в Аничковом дворце. В

1887 г. был электрифицирован Петергофский дворец. Николай II с большим интересом относился к техническим новшествам. Любил автомобили, занимался фотографией (правда, император недолюбливал телефонную связь). Царская жизнь изменилась, но царская власть оставалась как будто бы прежней.

Самодержавие – держащая основа политического режима в России на протяжении многих столетий. Российский император был не только единовластным главой государства, но он и возглавлял церковь. Его особа была священной. Легитимность власти не ставилась под сомнение. Само понятие «самодержавие» лишний раз напоминало о византийских истоках российской власти.

И все же, воспроизводя эти идеологические формулы, надо иметь в виду, что они сравнительно позднего происхождения. В действительности византийский император по своим властным полномочиям, положению в политической системе не слишком напоминал российского самодержца. И наконец, самодержавие непрерывно менялось на протяжении своей долгой истории. В конце XV в. титул «самодержец» подчеркивал внешнеполитическую независимость Московского государства. В конце XIX в., вопреки всем славянофильским построениям, – неограниченность власти государя.

Конечно, и Иван Грозный, и Петр Великий, и Николай I нисколько не сомневались в том, что обладали абсолютной властью. Однако они правили в разное время, в разных условиях и, в сущности, разными странами. В этой связи было бы странным отождествлять эти режимы, объяснять их общими фразами о неограниченной монархии. Тем более было бы ошибкой вспоминать о царе из сказок, чье самодурство и перемены настроения определяли жизнь его подданных. Император начала XX в. не вполне располагал собой, чтобы кому-то диктовать свою волю.

Самодержавие в девятнадцатом, «европейском» столетии российской истории имело свои характерные особенности. Монархия по мере возможности адаптировалась к менявшемуся обществу, потребностям народного хозяйства, новым вызовам внешней политики. И, конечно, в XIX в. государственная жизнь не

стояла на месте: она усложнялась, обретала новые формы, придавая новое значение старым словам.

Эта книга посвящена особому периоду истории российской власти, который начался вместе с трагической кончиной Александра II. Тогда в одних гостиных нетерпеливые поднимали тост за будущую конституцию. В других – делали все, чтобы надежды первых не сбылись.

Весь XIX век русское общество говорило о конституции. О конституции задумывалась и верховная власть. Причем в ряде случаев эти помыслы воплощались на практике. Как раз благодаря российскому правительству конституцию получили Финляндия (1809), Польша (1815), Франция (1814), Валахия (1831), Молдавское княжество (1832), Болгария (1879). В самой же России об этом оставалось лишь мечтать и подготавливать проекты, в которых выражались бы самые скромные пожелания отечественных конституционалистов. Разрабатывали свои проекты конституции даже дети и подростки, старавшиеся не отставать от родителей: например, будущий председатель I Думы С. А. Муромцев и впоследствии знаменитый философ и ректор Московского университета С. Н. Трубецкой. Впрочем, тексты «конституций» составлялись и у самого подножия престола видными бюрократами или представителями правящего дома: министром внутренних дел П. А. Валуевым, братом императора великим князем Константином Николаевичем, министром внутренних дел М. Т. Лорис-Меликовым. Конечно, в большинстве случаев эти проекты не очень походили на конституционные и могут быть названы таковыми лишь с большой долей условности. По большей части они предусматривали сохранение неограниченной власти царя, в помощь которому должен быть придан реформированный Государственный совет с участием избранных представителей земств и городов. Естественно, Государственный совет оставался бы законосовещательным, а не законодательным учреждением. Тем не менее само появление «депутатов» означало бы существенный разворот в жизни России, в которой впервые возникло бы некое подобие публичной политики, а за этим, может быть, последовали бы необратимые изменения, которые в корне изменили бы положение в стране.

Однако эти проекты осуществлены не были. Об их возможных последствиях остается лишь догадываться. Аттестовать их как «конституционные» – своего рода аванс историка. В большинстве своем они не имели даже шансов воплотиться на практике. Однако это не относится к проекту Лорис-Меликова, который вполне мог обрести силу закона, если бы не гибель Александра II. Его преемник, Александр III, предпочел заявить о незыблемости самодержавия.

К проекту Лорис-Меликова вернулись 25 лет спустя. В 1904 г. новый министр внутренних дел князь П. Д. Святополк-Мирский, в сущности, представил императору те же самые преобразования. Вновь весьма скромная попытка лишь в малой степени умалить полномочия верховной власти потерпела неудачу. Николай II пытался следовать путем отца, но менее чем через год подписал акт, который сам оценивал как конституционный – Манифест 17 октября 1905 г. Путь от проекта Лорис-Меликова к проекту Святополк-Мирского занял практически четверть века. Это было время политического топтания на месте. Прошло еще десять месяцев – и Россия стала совершенно другой.

В это же самое время, в последней четверти XIX в., в странах Западной Европы шло неуклонное расширение избирательного права. В Великобритании после реформ 1867 и 1883 гг. количество избирателей увеличилось в четыре раза – с 8 до 29 %. В 1894 г. аналогичные преобразования произошли в Бельгии. Там электорат увеличился с 4 до 37 %. Благодаря реформе в Норвегии в 1898 г. количество избирателей и в этой стране увеличилось с 16 до 35 %. Наконец, уже с 1870-х гг. всеобщее избирательное право (правда, пока только для мужчин) имело место в Германии, Франции, Швейцарии, Дании. Иными словами, постепенно формировался массовый избиратель, который нуждался в больших партиях, способных выдвинуть лозунги широких социальных реформ. Большинству обществоведов тех лет процесс демократизации всех стран (по крайней мере в Европе) казался неминуемым. В этом виделось прогрессивное развитие политической жизни человечества. Правда, некоторых государственных мужей эти изменения скорее пугали. Лидер английских консерваторов, влиятельнейший политик в

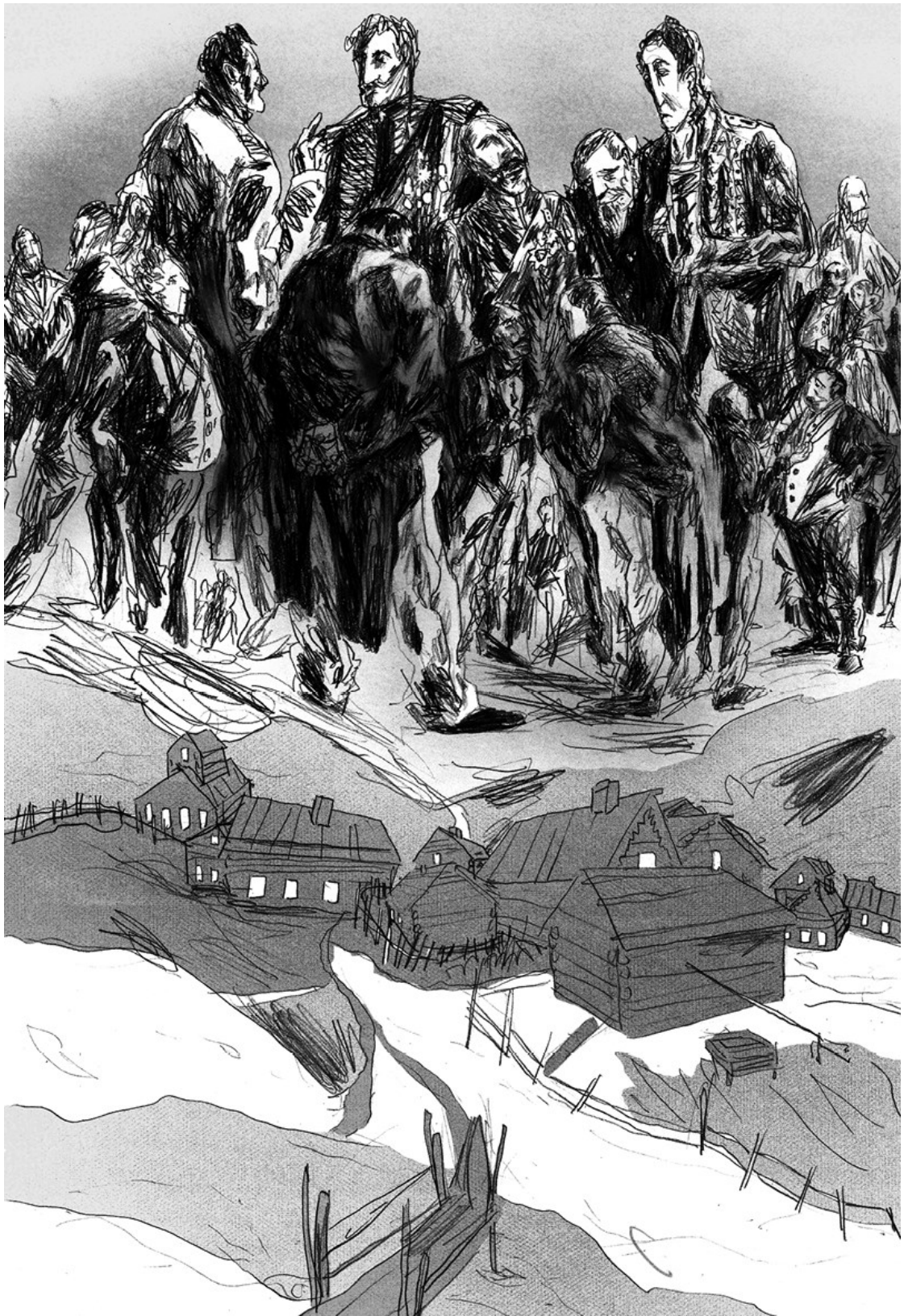
Великобритании Б. Дизраэли полагал расширение избирательного права «прыжком в темноту». Национальные политические элиты страшились неизвестности и пытались себя обезопасить от превратностей всеобщего избирательного права. В Бельгии, Италии и Нидерландах лица с высшим образованием имели дополнительный голос на выборах. В Дании (до 1901 г.), в Пруссии (до 1913 г.), в Венгрии (до 1930-х гг.) сохранялось открытое голосование. В конце концов, был путь Германской империи, в которой полномочия рейхстага были сильно урезаны. В любом случае, несмотря на все усилия старых элит, становилось очевидно, что Западная Европа менялась. Она обретала новое политическое лицо.

На протяжении XIX столетия российская политика меняла свое лицо в буквальном смысле этого слова. Традиционное монархическое сознание связывало с этим (и часто вполне оправданно) происходившие в стране изменения. Более того, современная российская историография в значительной своей части остается «втайне» монархической. Она делит историю государства на царствования и зачастую сводит политическую жизнь к умонастроению государя.

История же движется с разной скоростью, то сбавляя ход так, что кому-то даже может помешаться ее конец, то заметно ускоряясь. Ее фазы редко совпадают с началом и концом правлений. За последние двадцать лет XIX столетия сменилось два царя. Но это была одна эпоха, с вполне логичным началом и не менее логичным концом. Смерть Александра III не стала водоразделом российской истории, как это многими ожидалось. Зато 1 марта 1881 г. стало безусловной вехой в общественном сознании. Наш современник часто недооценивает радикальные повороты в непрерывном течении как будто бы монолитного прошлого. Русский XIX век был разным. Он включал в себя царствование Николая I, эталонного правителя для последующих Романовых; эпоху Великих реформ, видные деятели которых старались решительно порвать с николаевским прошлым, несмотря на то, что были оттуда родом; наконец, время последних двух царствований, которое началось с разочарования 1860-ми гг. и системного кризиса 1870-х гг.

Необходимость новых преобразований после трагической смерти Александра II казалась очевидной. Однако не было ясно, в каких именно переменах нуждалась империя. В менявшейся России политическая система в целом сохранялась прежней. Она с неизбежностью противоречила новым, прежде неведомым условиям жизни. Например, многие земские деятели и некоторые либеральные сановники в правительстве рассчитывали на расширение полномочий органов местного самоуправления, на «достройку земского здания» снизу и сверху. Фундаментом здания должно было стать волостное земство, способное обустроить крестьянскую жизнь, а увенчать здание надлежало всероссийскому земскому собранию, то есть общенациональному представительному учреждению.

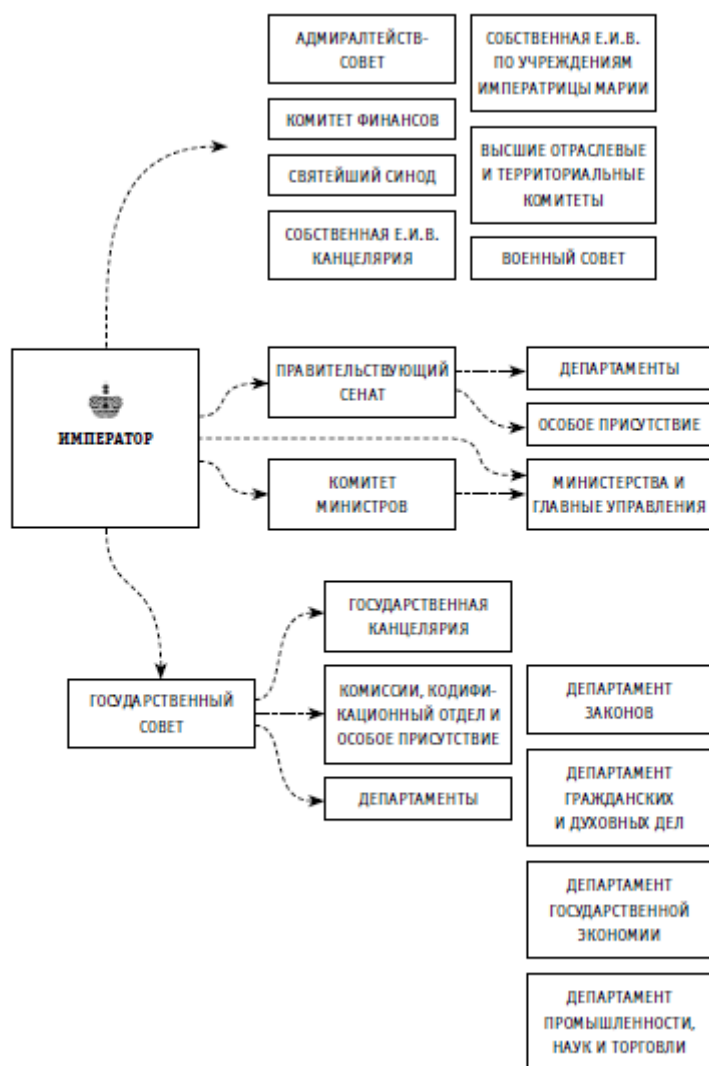
В то же самое время консервативно настроенные чиновники смотрели на независимое земство как на постоянный источник конфликтов и считали необходимым ограничить его полномочия. Столь же неудобным представлялся им и независимый суд, действовавший согласно Уставам 1864 г. Практика показывала, что он мало годился для того, чтобы карать антиправительственные выступления. Самый яркий пример тому – процесс 1878 г. над В. И. Засулич, покушавшейся на жизнь столичного градоначальника Ф. Ф. Трепова за то, что он в нарушение закона подверг телесному наказанию политического заключенного. Присяжные, вопреки очевидным уликам, ее оправдали.



Два мира

Вплоть до 1881 г. фактически не была завершена крестьянская реформа, начавшаяся за двадцать лет до того. Часть крестьян до сих пор еще не перешла на выкуп своих наделов. В консервативных кругах говорили об отсутствии порядка в деревне, где торжествовало хулиганство и безначалие. Положение осложнялось финансовым кризисом второй половины 1870-х гг., нехваткой денег в казне, дипломатическими неудачами. Наконец, террористические акты, завершившиеся гибелью царя, заставляли предполагать, что за ними стояло масштабное движение, реальную силу которого сложно было понять из чиновничьих канцелярий.

Таким образом, в русском обществе ощущался кризис, который можно было объяснять по-разному. Для одних его причина – незавершенность реформ, отсутствие важнейшей из них – политической. Другие видели причину в поспешности преобразований, которые проводились без учета российских реалий. Казалось, что и выхода было два: либо завершить цикл великих реформ, преобразовав государственный строй и ограничив власть монарха, либо постараться приноровить все новое к традиционным устоям жизни России. В 1881 г. первый путь ассоциировался с бывшим «диктатором сердца» М. Т. Лорис-Меликовым, второй – с обер-прокурором Св. Синода К. П. Победоносцевым.



КОНСТАНТИН ПОБЕДОНОСЦЕВ

Так случилось, что период русской истории с 1881 по 1905 г. стал временем «царствования» Константина Петровича Победоносцева. Конечно, об этом «царствовании» можно говорить лишь в шутку, с большой долей условности. Серьезным влиянием Победоносцев пользовался лишь в начале 1880-х гг. Впоследствии Александр III к нему охладел. О Победоносцеве как о первом

государевом советнике вспомнили в начале царствования Николая II. Но это была лишь тень былого влияния. Тем не менее для общественного мнения Победоносцев оставался всесильным правителем России. Неслучайны знаменитые слова А. А. Блока из поэмы «Возмездие»:

*В те годы дальние, глухие,
В сердцах царили сон и мгла:
Победоносцев над Россией
Простер совиные крыла,
И не было ни дня, ни ночи
А только – тень огромных крыл;
Он дивным кругом очертил
Россию, заглянув ей в очи
Стеклянным взором колдуна...*

К. П. Победоносцев родился в Москве в 1827 г. Его отец был профессором Московского университета, а дед – священником. Сам Победоносцев окончил Училище правоведения. Он был блестяще образован, обладал хорошим литературным стилем. Победоносцев стал известным юристом, профессором Московского университета. Участвовал в подготовке судебной реформы 1864 г. В 1861 г. Победоносцев был назначен одним из учителей сыновей Александра II, что сыграло немалую роль в его судьбе. А с 1880 г. (кстати, с подачи М. Т. Лорис-Меликова) К. П. Победоносцев – обер-прокурор Св. Синода, фактический глава православной церкви. В этой должности он оставался вплоть до 1905 г.

Звездный час Победоносцева настал в 1881 г., когда на престол вступил Александр III. Тогда обер-прокурор Синода мобилизовал все свои таланты, чтобы сохранить незыблемым самодержавие. Он на заседании Совета министров 8 марта 1881 г. выступил одним из немногих противников «конституции» Лорис-Меликова, и его голос оказался решающим.

В тот день он был белым, как полотно. Для него в этот момент и царем, и Россией решался гамлетовский вопрос: быть или не быть? Что делать, если ответ будет дан отрицательный? Принять

этот проект – значит провозгласить конец России, убеждал он присутствующих. «При соображении проекта, предлагаемого на утверждение Ваше, сжимается сердце. В этом проекте слышится фальшь, скажу более: он дышит фальшью...» Конечно же, по мнению Победоносцева, инициаторы этого проекта лукавили, они хотели конституции. Может быть, они рассчитывали сделать лишь первый шаг к ней?

«А что такое конституция? Ответ на этот вопрос дает нам Западная Европа. Конституции, там существующие, суть орудие всякой неправды, орудие всяких интриг». Кого будут представлять народные избранники, кроме себя? Никого. Он недоумевал, зачем России нужна очередная «говорильня». Как раз из-за «пустословия» не были разрешены важнейшие проблемы, стоявшие в предыдущее царствование. «К чему привела великая святая мысль освобождения крестьян? К тому, что дана им свобода, но не устроено над ними надлежащей власти, без которой не может обойтись масса темных людей. Мало того, открыты повсюду кабаки; бедный народ, предоставленный самому себе и оставшийся без всякого о нем попечения, стал пить и лениться к работе, а потому стал несчастной жертвой целовальников, кулаков, жидов и всяких ростовщиков». Создали «говорильню» земских учреждений и городского самоуправления. Эти новые органы, естественно, не вели должной работы, а лишь «разглагольствовали» о самых важных государственных вопросах. «Говорильня» воцарилась и в суде, который стал оправдывать самые тяжкие преступления. Свободу получила печать, «самая ужасная говорильня». В итоге действовавшая власть оказалась дискредитированной. «И когда государь, предлагают нам учредить по иноземному образцу новую верховную говорильню...» Всего через неделю после злодеяния, когда еще не погребено тело погибшего императора! «Все мы, от первого до последнего, должны каяться в том, что так легко смотрели на совершившееся вокруг нас; все мы виновны в том, что, несмотря на повторяющиеся покушения на жизнь общего нашего благодетеля, мы, в бездеятельности и апатии нашей, не сумели охранить праведника. На нас всех лежит клеймо несмываемого позора, павшего на русскую землю. Все мы должны каяться!»

Нечасто Победоносцев был столь решителен, как в тот день. Или как это было спустя полтора месяца, когда обер-прокурором Св. Синода был написан «Манифест о незыблемости самодержавия». В действительности Победоносцев часто колебался, менял свою точку зрения. Все признавали его ум, образованность, литературный талант. Он мог блестяще раскритиковать любой законопроект, любую инициативу, но не мог ничего предложить своего. Многие современники вспоминали его скорбящим и ужасавшимся, удрученным и недовольным. Он все делал для охранения порядка и в то же самое время полагал революцию неизбежной.

Как-то чиновник Министерства финансов В. И. Ковалевский ехал с ним в одном купе поезда в Царское Село: «Обер-прокурор имел презабавный вид. Тощая, мумиеподобная фигура сидела в полудреме, устремив неподвижно глаза на большие пальцы рук, описывавшие круги один около другого. Пальцы периодически разжимались, чтобы подбирать обильно скоплавшиеся в углах рта капельки. В довершение всего – частое посвистывание сусликом. Я долго крепился. Наконец меня охватил неудержимый хохот. Как ни кусал я губы, как ни щипал ноги, ничто не помогало».

К. П. Победоносцев скончался в Петербурге в 1907 г.

* * *

Разворот 1881 г. не был исключительно российского происхождения. Вся Европа конца XIX в. переживала своего рода «консервативный поворот», который в России совпал с переосмыслением опыта великих реформ, а также с колоссальным потрясением 1 марта 1881 г. С. Ю. Витте в записке от 9 октября 1905 г., подводя итог последней четверти столетия, писал: «В 1881 и 1882 гг. произошел поворот в самом мыслящем обществе, и правительственная реакция имела успех только потому, что ответила запросу общественного настроения. Почему произошел поворот, – останавливаться на этом теперь не место. Нельзя лишь забывать, что в тот момент научная мысль всего мира была на нисходящей половине волны. Конституционализм подвергался суровой критике. Социалистические тенденции громко

протестовали против индивидуальной свободы. Экономические проблемы заглушали правовые. Абсолютизм не встречал теоретического отрицания».

Конечно, за эту четверть столетия изменилась Россия: иными стали общество, экономика, культурная жизнь страны. Однако это лишь в малой степени относится к сфере политики. В 1881 г. многие ждали революции. В 1905 г. она уже «катилась» по России. Сравнительно стабильные 25 лет обернулись масштабным политическим кризисом, который поставил точку в истории монархического единовластия в стране.

Но было ли вообще это единовластие? Что представляла собой политическая система в 1881–1905 гг.? Как принимались решения в этот период? Какова бы роль монарха и его ближайших сотрудников?

Царь. «Правда воли монаршей»

Александр III, как и его предки, венчался на царствование в Московском Кремле 15 мая 1883 г. Когда куранты пробили девять, императорская чета вышла на Красное крыльцо. Александр III и императрица Мария Федоровна трижды поклонились многотысячной толпе, собравшейся на Соборной площади. Раздалось оглушительное «ура». Процессия двинулась в сторону Успенского собора. Над императором и императрицей держали золотой балдахин. Сановники несли регалии царской власти: корону, скипетр, державу, государственное знамя, щит и меч. Рядом шли гренадеры в форме 1812 года. Раздался удар большого колокола с колокольни Ивана Великого. Его подхватили все московские храмы. Начался бесконечный перезвон. Хор в пятьсот человек пропел гимн «Боже, царя храни». У дверей храма Александра III встречали митрополиты и архиепископы. Началась долгая церковная служба. И наконец, один из митрополитов снял с красной подушки корону и передал ее императору, который в свою очередь надел ее себе на голову. А затем взял вторую корону и надел ее на голову коленопреклоненной супруге. После этого царь подошел к иконостасу, взял чашу из рук митрополита и

принял причастие. Ведь, будучи главой церкви, император причащался сам. Вновь зазвонили колокола, раздался пушечный салют. Коронация закончилась. Начался праздник, который продолжался три дня. Он вместил в себя балы, банкеты, раздачу подарков народным массам. 26 мая, как раз в ходе коронационных торжеств, был освящен храм Христа Спасителя в Москве, сооруженный в честь победы России в войне 1812 г. Это положило конец многолетнему строительству, начатому еще в 1839 г.

В те дни в «высших сферах» очень волновались за жизнь царя. Казалось, из-за любого угла мог выскочить «нигилист» с бомбой. И не спасли бы расставленные по всему пути императорского кортежа солдаты или же 23 тыс. крестьян, добровольно взявшихся охранять Александра III. И все же отказываться от пышных церемоний российское самодержавие не имело права. Коронация напоминала всем об исторических корнях царской власти, о ее сакральном значении. Безграничная власть государя, защищавшего слабых и ограничившего произвол сильных, конечно же, миф. Но именно вокруг него строился весь политический режим.

Правда, опытные чиновники в самодержавие не верили. Они знали, кто готовит, кто принимает решения. Они знали, насколько ограничен арсенал средств, бывший в распоряжении у императора. Видный государственный деятель и проницательный мыслитель П. А. Валуев отметил в своем дневнике: «В обиходе административных дел государь самодержавен только по имени, что есть только вспышки, проблески самодержавия... что при усложнившемся механизме управления важнейшие государственные вопросы ускользают и должны по необходимости ускользать от непосредственного направления государя... Наше правление – министерская олигархия».

Для чиновников столь горячо отстаиваемая славянофилами концепция самодержавной власти – нереализуемый идеал, поддерживавший стабильность существующего строя. Он как раз строился на вере в державную волю монарха, способного вести государственный корабль. Если же такой воли нет, корабль оставался во власти стихии, какой бы квалифицированной его команда ни была. Для представителей высшей бюрократии едва ли

были сомнения, что такая «державная воля» – скорее фикция и в условиях «бури» общегосударственный корабль неминуемо окажется под угрозой. Буквально в дни коронации эту мысль в своем дневнике выразил государственный секретарь А. А. Половцов: «Самодержавие, о котором так много толкуют, есть только внешняя форма, усиленное выражение того внутреннего содержания, которое отсутствует. В тихое, нормальное время дела плетутся, но не дай бог грозу, не знаешь, что произойдет». Впрочем, такой порядок вещей того же самого Половцова устраивал. В мае 1885 г. он объяснял императрице Марии Федоровне: «Государь должен вмешиваться во второстепенные вопросы повседневной жизни? Я думаю, что верховной власти следует в этом вопросе подражать божественному провидению, которое, установив совершенный порядок, не может вмешиваться в жизнь отдельных существ, не подрывая своего престижа». Иными словами, царь должен был минимизировать свое участие в государственной жизни, предоставив «свободу рук» квалифицированным бюрократам.

Император действовал в весьма узком коридоре возможностей. Тем не менее он был безусловным центром всей политической системы. Многое зависело лично от него, от его черт характера, особенностей мировосприятия. Однако едва ли было оправданным свести буквально все сюжеты политической истории России XIX в. к психологии царя. В том числе потому, что ее реконструкция – дело в целом безнадежное. Чаще всего историк ее понимает довольно шаблонно, ограничиваясь несколькими базовыми характеристиками личности императора. Исследователь с легкостью «решает» ту задачу, которая и современника подчас ставила в тупик. В марте 1888 г. Половцов обратился за консультацией к обер-прокурору Св. Синода К. П. Победоносцеву, человеку умному, наблюдательному и в высшей степени хорошо знавшему Александра III: «Ты 25 лет прогуливаешься в этих высочайших мозгах [императора], скажи, как достигнуть благоприятного впечатления?» Победоносцев на это ответил: «В высочайших мозгах всегда есть новые, вновь открывающиеся закоулки». Еще в большей степени это замечание относилось к Николаю II, которого в ближайшем окружении

оценивали как «сфинкса», как «загадку». Поведение императора нередко вызывало недоумение лиц, порой тесно с ним общавшихся.

Казалось бы, у этих загадок есть простое решение. Обычно могучий великан Александр III, с которого будто бы В. М. Васнецов писал своего Илью Муромца, противопоставляется Николаю II, отнюдь не отличавшемуся богатырским телосложением и физической силой. Это сопоставление было популярно и среди современников. И дело было, конечно, не только во внешнем облике. Вскоре после кончины Александра III управлявший Морским министерством Н. М. Чихачев так отзывался о наследнике и его августейшем родителе: «Наследник – совершенный ребенок, не имеющий ни опыта, ни знаний, ни даже склонности к изучению широких государственных вопросов. Наклонности его продолжают быть определенно детскими, и во что они превратятся, сказать невозможно... Руль государственного корабля [выпал] из твердых рук опытного кормчего, и ничьи другие руки в течение, по всей вероятности, продолжительного времени им не овладеют».

В отличие от сына, вечно колебавшегося и оказывавшегося под влиянием своего ближайшего окружения, Александр III вспоминался современниками как волевой правитель, способный на самые решительные шаги. Он не стеснялся своих чувств, мог весьма грубо высказаться о своих ближайших родственниках и сотрудниках. Так, великого князя Михаила Михайловича, пожелавшего жениться на дочери графа Н. П. Игнатьева, он прилюдно назвал кретином. На статье дипломата, историка и публициста С. С. Татищева, сравнивавшего крестьянскую реформу 1861 г. с революционными событиями во Франции в 1789 г., император написал: «Только негодяй может писать такие вещи». Почти хрестоматийными стали слова Александра III о директоре Департамента полиции П. Н. Дурново, приказавшем выкрасть переписку своей любовницы с бразильским послом из кабинета последнего. Узнав об этом, царь написал: «Убрать эту свинью в 24 часа». После столь решительной резолюции государя Дурново был действительно уволен с должности главного полицейского и назначен сенатором.

И все же этот тиражируемый образ Александра III не слишком походил на самого царя. Он тоже сомневался и колебался, оказывался под влиянием и уступал. Примечательно, что император терпел на высших государственных должностях лиц, которым лично не доверял: например государственного секретаря Е. А. Перетца². По сведениям графа С. Д. Шереметева, Александр III не слишком уважал и сменившего Перетца А. А. Половцова. С неохотой император согласился на назначение председателем Департамента законов Е. П. Старицкого. Александр III недолюбливал и его преемника барона А. П. Николаи, видя в нем друга бывшего министра народного просвещения А. В. Головнина и ставленника дяди царя – ненавистного великого князя Константина Николаевича. Не вызывал симпатий государя и председатель Департамента государственной экономии А. А. Абаз, старый приятель М. Т. Лорис-Меликова.

Пожалуй, еще важнее то, что, решительный на бумаге, император чаще всего не был готов идти на конфронтацию с тем, с кем лично встречался. Опытные царедворцы не боялись аудиенции у императора, добивались ее и в итоге нередко одерживали верх над всеми своими недоброжелателями. Император не казался столь суровым и решительным во время всеподданнейших докладов, о которых речь пойдет ниже. Причем министрам было хорошо известно, что император предпочитал не решать дела во время самого доклада. Обычно он оставлял дела у себя и решал их спустя некоторое время. Это объяснялось многими причинами, в том числе и тем, что так Александру III было проще отказывать своим сотрудникам.

В то же самое время образ мягкого, деликатного императора Николая II весьма обманчив. Действительно, последний царь был чрезвычайно любезен и деликатен в личном общении. Однако некоторые его резолюции удивляли современников своей резкостью. Такую резкость сложно было ожидать не только от

2 Про него Александр III говорил так: «Он напоминает мне такое время, которое мне несимпатично. Они с дядей Костей [великим князем Константином Николаевичем, председателем Государственного совета] при покойном государе хозяйничали в Государственном совете и вели дела не так, как бы желал я».

Александра III, но и от Николая I. Характерен случай, когда Государственный совет столкнулся с проблемой, что буряты в начале XX в. были освобождены от телесных наказаний, а жившее по соседству с ними русское крестьянство поролито по решениям волостного суда. Такое неравноправие возмутило сановников. В этой связи было предложено внести в резолютивную часть журналов департаментов Совета предложение об упразднении телесных наказаний в России. Однако опытные государственные мужи стали возражать, опасаясь резкой реакции со стороны государя, который и так задумал отменить телесные наказания после рождения наследника. Под их давлением эта инициатива была «спрятана» в журнале, где излагались мотивы решения Общего собрания Государственного совета. Однако и это вызвало неудовольствие государя, который наложил резолюцию: «Это будет тогда, когда я это захочу». По словам И. В. Гурко, министр внутренних дел Д. С. Сипягин представил императору эту ситуацию как типичную для высшего законосовещательного учреждения империи, в котором будто бы заседают антиправительственные силы. Этот случай показательный, но отнюдь не единственный. 1 января 1904 г. император написал министру внутренних дел В. К. Плеве о Тверском земстве: «Настало время треснуть неожиданно и крепко». В период Первой революции Николай II телеграфировал командующему Одесским военным округом в связи с восстанием на броненосце «Потемкин»: «Примите немедленно самые жестокие меры». 19 октября 1905 г., подводя итог недавним событиям, император так описал матери поведение своих министров: «Господа министры, как мокрые курицы, собирались и рассуждали о том, как сделать объединение всех министерств, вместо того чтобы действовать решительно». Поздней осенью 1905 г., реагируя на реплику главного управляющего Канцелярией по принятию прошений А. А. Будберга о том, что было бы лучше всего арестовать С. Ю. Витте, премьер-министра России, Николай II кратко, но весьма выразительно сказал: «О да!» В декабре 1905 г. на донесении генерала Хоруженкова о подавлении революционного движения в городе Туккуме (Курляндская губерния, ныне Латвия) царь наложил резолюцию: «Надо было разгромить город». 12 февраля

1906 г. директор Верхнеудинского реального училища Устрецкий послал телеграмму императору с просьбой о смягчении наказания для пяти учителей, приговоренных к повешению. Император недвусмысленно ответил: «Всяк сверчок знай свой шесток». Впоследствии Николай II весьма откровенно отзывался о знакомых ему государственных и политических деятелях. Например, царь называл лидера «Союза 17 октября», а в прошлом председателя Государственной думы А. И. Гучкова «подлецом». Встречи с ним он считал предосудительными, а одному из министров прямо говорил, что «Гучкова мало повесить».

За свое довольно продолжительное царствование немногословный и весьма скрытный государь произнес много слов, очень разных по смыслу и тональности. Их не сложить в простую формулу, объясняющую личность императора. Ее трудно понять, видя все в черно-белых красках: сильный или слабый, волевой или нерешительный и т. д. Нужны полутона. Решительность на бумаге сочеталась с готовностью Николая II соглашаться с каждым своим собеседником. И в этом сын очень походил на отца.

Любого человека нельзя свести к совокупности качеств его характера. Человек намного сложнее. Тем труднее говорить о герое из прошлого, не слишком склонного к откровенности. Но император – это не только и, может быть, даже не столько человек. Это властный институт, своего рода функция, сопряженная с исполнением ежедневных обязанностей. И в этом отношении императорская власть вполне познаваема. Исследователь может попытаться понять меру участия царя в процессе выработки политических решений.

Впрочем, попытаться – не значит понять. Император редко сообщал современникам, о чем он думал перед принятием решения. Остается только догадываться, кто и как влиял на царя. При этом, конечно, очевидно, что многое действительно зависело от личных качеств государя. Александр III весьма ответственно относился к своим обязанностям. Управляющий делами Императорской главной квартиры О. Б. Рихтер говорил: «За много лет, что я управляю комиссией прошений на Высочайшее имя... я не помню случая, чтобы посланный мною государю с вечера

портфель с бумагами не был возвращен мне на следующее утро с исполненными делами». Обычно весь день императора уходил на встречи и приемы. Александр III работал с бумагами преимущественно ночью. Ему приходилось знакомиться с отчетами министров, главноуправляющих, губернаторов, генерал-губернаторов, командующих войсками и др. Периодически ставился вопрос о создании коллегиального учреждения, которое бы помогало императору, а в сущности подменяло его. В мае 1884 г. этот вопрос инициировал председатель Комиссии прошений С. А. Долгорукий, но без особого успеха: создание подобного «визирства» пугало бюрократию.

Обычно Александр III уходил к себе в кабинет около 9 часов вечера. По настоянию императрицы он дал слово работать «лишь» до 3 часов ночи. В это время камердинер должен был докладывать царю, что следовало заканчивать работать. Если же царь не обращал на это внимания, камердинер докладывал вторично. В третий же раз он просто тушил свет, несмотря на все протесты государя. Вставать же императору приходилось рано: доклады министров нередко начинались уже в 9 часов утра. При этом, выслушивая министров, император, как уже говорилось выше, не любил принимать решений в ходе личных аудиенций. Обычно он оставлял у себя министерские бумаги и работал с ними ночью.

Есть много свидетельств тому, что Александр III весьма добросовестно читал поступавшие на его имя бумаги. Так, С. Н. Дурново, брат министра внутренних дел и председателя Комитета министров, рассказывал, что «на бумаге Синода с благословением на предстоящее императору путешествие он положил резолюцию: „Не нуждаюсь“. Святые отцы решили, что государь подмахнул это слово ошибочно взамен другой бумаги и через Победоносцева подложили новую бумагу, переписав первую. Ждали появления ее... уже с известным интересом. С ужасом читают новую резолюцию: „Сказал: не нуждаюсь“. Все взволновались. Тем временем император уехал в Данию. По возвращении оттуда принимал с докладом Победоносцева. Тот с большой осторожностью приступает к выяснению этого вопроса, намекая на горе членов Синода, вызвавших неблаговоление монарха. „А вы, Константин Петрович, читали эту синодскую бумагу?“ – спросил

император. „Как же, Ваше Величество“. – „Ну я вижу, вы ее или плохо, или совсем не читали. Вот там вместо архипастырского благословения было написано „архитектурное благословение“. Я и написал, что не нуждаюсь“».

Александр III, в отличие от отца, не любил председательствовать на заседаниях Совета министров, который в новое царствование практически не собирался. Со временем об этом учреждении и вовсе забыли. Это как раз тот случай, когда привычки и склонности монарха определяли характерные черты политической жизни. Имевшийся у Александра III опыт председательствования был скорее неудачен. У императора не получалось направить дискуссию в нужное для себя направление. Он преимущественно молчал, заставляя думать всех остальных, что колеблется. Так случилось в марте 1881 г., когда Совет министров обсуждал «конституцию» М. Т. Лорис-Меликова. Александр III был изначально на стороне К. П. Победоносцева и противников политических преобразований. Однако немного об этом свидетельствовало. Государь не решался однозначно высказаться против мнения большинства совещания. В итоге и Победоносцев сомневался в поддержке царя, и Лорис-Меликов безосновательно рассчитывал на высочайшее одобрение. В чем-то похожая ситуация сложилась в декабре 1882 г. Тогда обсуждался вопрос о старообрядцах. Александр III был склонен отменить многие дискриминационные правила. Однако против этого выступили обер-прокурор Св. Синода К. П. Победоносцев и министр внутренних дел Д. А. Толстой. Они говорили красноречиво и аргументированно, что на тот момент предрешило исход дела. Совет министров постановления не вынес. Законопроект должен был быть внесен в Государственный совет.

Александр III был замкнутым человеком и не любил публичности. В 1880-х гг. право личного доклада руководителей ведомств было тем более ценным, что новый государь принимал министров реже, нежели его отец. По словам П. А. Валуева, Александр III как будто бы сторонился своих ближайших сотрудников. «Доклады сокращены у него до крайних пределов, так что даже военный министр ограничивается одним докладом в неделю». Император тщетно пытался свести к минимуму и работу

с бумагами. Великую тайну составлял тот факт, что государственный секретарь регулярно подготавливал краткие записки для Александра III, в которых излагалась суть представлявшихся меморий Государственного совета. С этой же целью император запретил Министерству иностранных дел «посылать [себе]... бумаги, касающиеся мелких государств, как, например, Испании и Португалии».

Жаловался на бесконечную работу с бумагами и Николай II. Оказавшись на вершине пирамиды сверхцентрализованного государства, он был подчинен огромной машине делопроизводства, которая, будто в топливе, нуждалась в санкциях верховной власти. Императору в силу его возможностей приходилось осваивать «пухлые» доклады, журналы и мемории. «Читал до обеда, одолеваю отчет Государственного совета. Вечером окончил чтение отчета Военного министерства – в некотором роде одолел слона», – записал он в дневнике. «Опять начинает расти та кipa бумаг для прочтения, которая меня смущала прошлой зимой», – констатировал Николай II.

Александр III чувствовал, что не справляется с потоком дел, которые шли через него. В итоге он попросил министра императорского двора графа И. И. Воронцова-Дашкова, управляющего делами Императорской главной квартиры О. Б. Рихтера и дежурного генерала при императоре П. А. Черевина помогать ему разбираться в министерских докладах. Это все были люди, лично преданные царю, но не обладавшие серьезными знаниями и большими способностями. Нередко они честно признавались, что не справлялись с поручением и не могли должным образом оценить ту или иную записку. «И вы меня покидаете», – упрекал их император.

Схожим образом себя вел и Николай II. У императора не было личных секретарей. Их государь опасался, полагая, что они могли обрести огромное влияние на принятие решений. В итоге самому царю приходилось разбирать собственную корреспонденцию. Эта работа занимала много времени. Было очевидно, что Николай II остро нуждался и в помощи доверенного лица, не претендовавшего на политическую роль, однако такой не находился. В начале 1905 г. император был чрезвычайно доволен

поддержкой, которую ему оказывал Д. Ф. Трепов: «Трепов для меня незаменимый, своего рода секретарь. Он опытен, умен и осторожен в советах. Я ему даю читать толстые записки от Витте, и затем он мне их докладывает скоро и ясно. Это, конечно, секрет для всех!» Едва ли этот «кустарный» путь решения проблем управления огромной страной мог принести существенные результаты.

В сверхцентрализованном государстве многое зависело от подписи императора. Ему посылались важнейшие документы даже тогда, когда он находился в отъезде, в том числе за пределами России. Порой император не мог справляться со своими обязанностями. Так случилось осенью 1894 г., когда Александр III тяжело заболел. Поначалу все дела остановились и не шли на подпись. Однако продолжаться это долго не могло. В итоге в Петербург стали прибывать бумаги с пометами императора, которые в действительности были поставлены не царской рукой.

В своей государственной деятельности император практически не мог рассчитывать на свой «ближний круг». Ведь его окружение составляли лица, в большинстве случаев далекие от политической жизни и чаще всего не претендовавшие на участие в ней. По словам великого князя Николая Михайловича, в царствование Александра III в него входили граф И. И. Воронцов-Дашков с его супругой, урожденной графиней Е. А. Шуваловой, князь В. С. Оболенский с женой, урожденной А. А. Апраксиной, бывшей фрейлиной императрицы Марии Федоровны, граф В. А. Шереметев, женатый на графине Е. Г. Строгановой, дочери великой княгини Марии Николаевны, генерал-адъютант П. А. Черевин, дежурный генерал при Его Императорском Величестве, Е. С. Озерова и ее две сестры, графини Кутузовы, граф С. Д. Шереметев и П. В. Жуковский (сын поэта)³. Большинство из этих лиц не обладали никаким административным весом. И Черевин, и Воронцов-Дашков, пожалуй, были теми влиятельными фигурами

3 Впрочем, весьма информированный В. С. Кривенко иначе определял состав ближайшего окружения императора. По его оценке, Черевин и Рихтер в него не входили. Зато ближний круг составляли В. А. Барятинский, И. И. Воронцов-Дашков, В. С. Оболенский, В. А. Шереметев, С. Д. Шереметев.

из окружения царя, которые могли дать совет, высказать свое мнение. Более того, по сведениям придворного врача Н. А. Вельяминова, многие приезжавшие с докладом к Александру III заходили к Черевину и обсуждали с ним государственные дела. И все же о его (или Воронцова-Дашкова) системном влиянии на принятие решений говорить не приходится.

Если ближайшее окружение Александра III было практически полностью аполитичным, то, по словам великого князя Николая Михайловича, при Николае II и такой кружок не сложился. Последнего царя в значительной мере окружали случайные лица – прежде всего однополчане-конногвардейцы: барон В. Б. Фредерикс, граф П. К. Бенкендорф, Д. Ф. Трепов, князь В. Н. Орлов, князь Н. Д. Оболенский, А. А. Мосолов. Их вмешательство в государственные дела было исключительно спорадическим (может быть, за исключением Д. Ф. Трепова, да и то только в 1905–1906 гг.).

При этом было бы ошибочным полностью игнорировать роль «ближнего круга» в государственной жизни страны. Когда многое зависит от воли одного человека, закулисные влияния становятся подчас определяющими, например при принятии кадровых решений. Тогда слово, «случайно» брошенное за обедом, может многое значить. Согласно воспоминаниям С. Д. Шереметева, государственный секретарь Н. В. Муравьев был креатурой дяди императора – великого князя Сергея Александровича. Благодаря вдовствующей императрице Марии Федоровне отставка С. Ю. Витте с должности министра финансов не происходила до августа 1903 г. По сведениям князя Г. Д. Шервашидзе, она могла состояться уже в январе того же года. Князь П. Д. Святополк-Мирский был назначен министром внутренних дел опять же по инициативе Марии Федоровны.

Тем не менее царское окружение не стремилось определять вектор развития страны, да и не могло это сделать. Его не интересовала политика, так как казалось, что государственный строй в России незыблем и политику уже давно отменил. Его не волновала сфера управления, которой занимались профессиональные бюрократы, обладавшие специальными знаниями. Императоры же в таком окружении оказывались в

политическом вакууме. В повседневности они сталкивались с людьми, с которыми обсуждали новости придворной жизни, охоту, погоду и только в редких случаях политику, чаще всего международную. Министры же в большинстве своем в ближайшее окружение государя не входили. Их каналы влияния на царя были весьма ограниченными, время встречи с государем – отмеренным.

Основная форма общения императора со своими сотрудниками – заслушивание их всеподданнейших докладов. Из этого каждодневного общения императора с министрами складывался важнейший механизм принятия решений. В каждое царствование у всеподданнейшего доклада были свои особенности, обусловленные личными свойствами царя. Министрам, желавшим добиться своего от государя, приходилось к ним приноравливаться. Император иногда задумывался об эффективности такого доклада, ставившего царя в зависимость от руководителей ведомств. Подобно «голому королю» он был вынужден всякий раз соглашаться с мнением эксперта, который знал докладываемый вопрос, а император имел о нем чаще всего весьма приблизительное представление.

Эта проблема с неизбежностью возникала во всех абсолютных монархиях, где воля коронованного правителя – закон или почти закон. Этот вопрос занимал и французских королей XVII в., которые отвечали на него по-разному. Генрих IV (1589–1610) вызывал к себе людей разных взглядов и принимал решение, услышав точку зрения противоположных сторон. Людовик XIV (1643–1715) предпочитал утверждать письменные доклады. Подобный выбор приходилось делать и российским императорам.

Детали, которыми были обставлены всеподданнейшие доклады министров, могли оказаться роковыми для судьбы законопроекта. Их следовало знать, чтобы были основания рассчитывать на успех своего дела. Неслучайно перед своим первым докладом у Александра II товарищ министра государственных имуществ А. Н. Куломзин страшно волновался, даже не предполагая, что его может ожидать в кабинете у императора: «В недоумении, как докладывать, я обратился к Валуеву с просьбой научить меня уму-разуму. Это совпало с необходимыми с ним объяснениями по его ходатайствам о

продлении арендных выдач некоторым дамам, которые пользовались подобными выдачами за время бытности его министром. Петр Александрович отнесся к моей просьбе более чем любезно. Он объяснил мне, что я должен оставлять портфель, шляпу и перчатки за дверью Высочайшего кабинета, что я должен иметь открытую папку с всунутым карандашом на случай записи какого-либо приказа, что если государю угодно будет подать мне руку, то я должен ринуться поцеловать обшлаг его рукава, и, наконец, что, подавая к Высочайшему подписанию указы, я немедленно по получении подписи должен закрывать ее, повернув бумагу. На мое замечание, что таким образом подпись может быть замазана, он ответил: „Это не беда. На то писари, чтобы потом все вычистить, а тут главное в том, что государь, раз подписав, не любит видеть своей подписи и надо ее спрятать“. Затем он посадил меня в свое кресло и сделал мне примерный доклад...»

Первый всеподданнейший доклад был настоящим событием для министров и их товарищей. Его обычно подробно описывали мемуаристы, чья память запечатлела детали первой встречи с императором. Они, конечно, подобно Куломзину, страшно волновались. Переживал и товарищ министра народного просвещения И. В. Мещанинов, который в июле 1901 г. ожидал аудиенции в приемной у императора. К нему подошел министр императорского двора барон В. Б. Фредерикс. «Вы впервые докладываете? – спросил он. – Посмотрите, открывается ли свободно ваш портфель – будет лучше держать его открытым, а то со мной был такой случай: я был в кабинете государя, открывал свой портфель, а он не открывался! Вышел ужасно конфузный казус; пришлось звать камердинера и ножом резать портфель!»

Конечно, каждый император выслушивал докладчика по-своему. Во время всеподданнейших докладов Александр III отнюдь не казался министрам чересчур грозным. Когда 20 апреля 1883 г. председатель Государственного совета великий князь Михаил Николаевич предложил государственному секретарю А. А. Половцову поехать вместе в Гатчину к императору и доложить ему о подготовленных рескриптах, Половцов не согласился: «В присутствии нас обоих он не решится высказать то, что сказал бы каждому из нас с глазу на глаз». Государственный секретарь,

основываясь на своем личном опыте, предсказывал, что император оставит рескрипты у себя, а потом передаст их К. П. Победоносцеву, «который их перемарает, обольет постным маслом...»

В июне 1884 г. как раз тот самый Победоносцев пытался убедить императора в ошибочности позиции, отстаиваемой министрами народного просвещения и внутренних дел. Александр III на это возражал: «Что же делать, когда это требуют и теперешний министр народного просвещения, и его предшественник?» С ними государь спорить не желал. В целом император был склонен соглашаться с докладчиком. Это придавало уверенности царским конфидентам, которые могли себе многое позволить. Победоносцев, довольно неуверенный в себе человек, не боялся вызывать раздражение даже у великих князей, зная о безусловной поддержке со стороны императора. Однажды в январе 1889 г. шло заседание Комитета министров. В зал зашел дядя царя великий князь Михаил Николаевич. Все сановники встали. Победоносцев же этого не сделал и, более того, довольно громко сказал: «Настоящая язва эти великие князья». В августейшей семье все были этим возмущены. Брат императора великий князь Алексей Александрович думал поехать к Александру III и высказать свое недовольство. Но это желание быстро отпало, когда ему напомнили, что и Победоносцев будет в свою очередь жаловаться на великих князей, которые так любят сплетничать. Легко было предположить, как отреагировал бы на слова обер-прокурора Св. Синода император: «Да, очень жаль, что великие князья занимаются сплетнями, а не делом»⁴.

4 В царствование Николая II в этом отношении не многое изменилось. Конечно, Победоносцев не был столь влиятелен, как в начале 1880-х гг. Более того, с конца 1880-х гг., то есть еще в годы правления Александра III, к нему все реже прислушивались. Тем не менее с началом царствования Николая II о Победоносцеве «вспомнили». Конечно, о прежнем всемогуществе оставалось лишь мечтать. И все же с позицией обер-прокурора Св. Синода считались. Его влияния боялись. В августе 1904 г. Николай II по секрету говорил князю П. Д. Святополк-Мирскому, что он ждет смерти К. П. Победоносцева, чтобы решить вопрос о раскольниках, подвергавшихся в Российской империи правовой дискриминации. До этого момента он не решался даровать им какие-либо права, опасаясь вызвать

Опытный докладчик чувствовал себя уверенно в кабинете императора, зная, что с высокой долей вероятности добьется необходимого результата. Так было и при Александре III, и при Николае II. Бывший в 1905–1906 гг. министром народного просвещения граф И. И. Толстой вспоминал, что император утвердил все его доклады, несмотря на спорность утверждений весьма радикально настроенного главы ведомства. Зная эту закономерность, можно было ею пользоваться. Ведь император не ставил резолюции на докладах, давая лишь устные распоряжения, которые потом фиксировались в министерствах. В некоторых случаях это давало возможность руководителям ведомств проводить незначительные вопросы, даже не докладывая их царю.

В сущности, министры пытались так или иначе, удачно и безуспешно манипулировать волей императора. В декабре 1883 г. Половцов поучал великого князя Михаила Николаевича, как в ходе доклада навязывать государю свою волю, а не следовать его желаниям. Согласно мнению министра внутренних дел В. К. Плеве, Николай II не любил, когда министры ему противоречили. Возражения не следовало облекать в резкую форму. Сглаживая углы, можно было добиться от императора всего необходимого.

Наконец, следовало учитывать особенности восприятия информации государем. Доклад не мог быть чересчур утомительным, а следовательно, долгим. Министр народного просвещения граф И. Д. Делянов одним из первых в правление Александра III догадался максимально сокращать свои доклады, что находило понимание у царя⁵. Это объяснялось, помимо всего прочего, и тем, что у императоров было отведено довольно ограниченное время на встречи с министрами. Если летом 1900 г. военный министр А. Н. Куропаткин долго засиживался у царя, то на доклады министра иностранных дел В. Н. Ламздорфа просто не хватало времени. В годы царствования Николая II доклады редко

недовольство учителя.

5 Это объяснялось еще и тем, что у И. Д. Делянова, как и у его преемников в должности министра народного просвещения, не было своего докладного дня. Следовательно, ему приходилось максимально рационально использовать те немногие минуты, когда император соглашался его выслушать.

продолжались более 20 минут, за которые обычно надо было обсудить около 20 вопросов. Иными словами, полагалась приблизительно минута на ту или иную проблему. Казалось бы, ничтожный факт, тем не менее много определявший в политической жизни страны: последний российский самодержец не читал записки объемом более чем в две-три страницы. Это было наблюдение министра императорского двора В. Б. Фредерикса, которым он поделился с А. А. Киреевым. «Да ведь это ужас!! – возмущался последний. – Наша государственная жизнь протекает с силой внимания 5-и, 6-и минут».

Однако именно за эти пять-шесть минут удавалось добиться решения, на которое в противном случае пришлось бы тратить месяцы, а то и годы. 17 января 1908 г. на заседании Государственной думы депутат-октябрист А. Ф. Мейендорф объяснял депутатам: «При прежнем строе существовал один нормальный законодательный порядок и наряду с этим приблизительно столько же законодательных путей, сколько проходов между сиденьями в этом зале [в Таврическом дворце]. Некоторые из этих путей были подлиннее, другие покороче, и я скажу, что некоторые были так коротки, что они для своего прохождения не требовали срока, превышающего период горения хорошей сигары». В данном случае речь как раз шла о всеподданнейшем докладе. Вопреки мнению многих правоведов, любая бумага, подписанная императором, могла получить законодательную силу. Убедить государя было проще, чем многолюдное законосовещательное учреждение – Государственный совет или Комитет министров. Неудивительно, что многие руководители ведомств по мере возможности старались обойти Государственный совет, надеясь заручиться поддержкой самого царя. Например, в марте 1883 г. морской министр Шестаков пытался подчинить себе добровольный флот посредством всеподданнейшего доклада императору.

Ситуация осложнялась еще и тем, что министры нередко посвящали свои доклады вопросам, не входившим в сферу их компетенции. В начале 1880-х гг. К. П. Победоносцев обсуждал с императором самый широкий круг вопросов, отнюдь не касавшихся его ведомства – Св. Синода. Александр III

консультировался с Победоносцевым по всему спектру государственных проблем. Впоследствии же, с конца 1880-х гг., обер-прокурор Св. Синода чрезвычайно расстраивало то обстоятельство, что император его больше не рассматривал как главного «советника».

Впрочем, Победоносцев советовал тогда, когда его об этом спрашивали. Многие другие руководители ведомств самовольно вторгались в сферу компетенции «соседа» по правительству. Например, весной 1890 г. государственный контролер Т. И. Филиппов докладывал Александру III о возможности изменений в школьной программе. Причем данный вопрос в это же самое время обсуждался в Государственном совете. Точно так же Д. А. Толстой, М. Н. Островский, С. Ю. Витте не стеснялись говорить с императором о том, что непосредственно не относилось к их ведомству. Министры таким образом увеличивали свой административный вес. Император же обретал возможность оперативно вмешиваться в процесс выработки законодательных решений. Таким образом, в политическую систему вносился элемент непредсказуемости. Как это ни парадоксально, царская власть порой играла роль «черта из табакерки», способного разрушить любой расклад сил, сложившийся в «высших сферах».

Чаще случалось, что «всемогущая» императорская воля безнадежно запутывала ситуацию. Утвержденный доклад одного министра мог противоречить докладу другого, который также был одобрен государем. Так, однажды военный министр П. С. Ванновский представил Александру III доклад о необходимости повышения государственных расходов для поднятия «хозяйственного и умственного уровня населения». По мнению Ванновского, это должно было способствовать повышению боеспособности армии. Этот доклад был одобрен царем. Министр финансов И. А. Вышнеградский был возмущен вторжением в сферу прерогатив своего ведомства и представил собственный доклад, в котором доказывалась потребность в строгой экономии ввиду «затруднительного состояния государственного казначейства». И этот доклад также был одобрен. В скором времени Ванновский посетил Вышнеградского, рассказал ему о своей беседе с императором и отметил, что «он имел счастье

удостоиться Высочайшего одобрения». В ответ на это Вышнеградский достал из стола свой доклад, «заявил, что он также „имел счастье...“ и что его „счастье“, как более позднее, поглощает „более раннее счастье“ Ванновского».

Чувствуя свою зависимость от докладчиков, император пытался освободиться от нее. Ему приходилось искать обходные маневры. Некоторые из них удивляли современников: например переписка Николая II с безвестным чиновником А. А. Клоповым, который должен был донести до царя правду жизни. По словам министра юстиции Н. В. Муравьева, Николай II хотел «знать истину, но ищет ее по коридорам, по закоулкам, слушает разных Клоповых и т. д.» Министр внутренних дел В. К. Плеве разъяснял, что «самодержцы по наружности выслушивают своих министров, наружно соглашаются 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».

Цари чувствовали, что самодержавная власть неизменно выскальзывала из рук самодержцев. Решения готовились и, в сущности, принимались бюрократией. Слова Николая I о том, что Россией в действительности правят столоначальники (то есть чиновники даже не высшего, а среднего звена), мог повторить и его внук, и правнук. На эту проблему неизменно указывали славянофильствующие мыслители и даже некоторые высокопоставленные бюрократы. В их числе был министр внутренних дел Д. С. Сипягин. Однако его аргументы в защиту подлинного царского самодержавия разбивались о законотворческую практику. Это и объяснял Сипягину министр финансов С. Ю. Витте: «Если стать на вашу точку, то каждый министр будет так же убедительно, как и вы, доказывать, что никакие законы для него не нужны, ибо он только исполнитель, а решает царь. Но ведь тогда будет не самодержавие, а хаотическое правление. Царь самодержавен, 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 он захочет, но все-таки может менять, но физически не может действовать без машины».

Закон при самодержавии. Правовая утопия

«Империя Российская управляется на твердых основаниях положительных законов, учреждений и уставов, от самодержавной власти исходящих», – так гласила 47-я статья Основных законов, как будто незыблемо установившая верховенство закона в государственной жизни страны. Проблема была в том, что эта формула не отвечала на элементарный вопрос: что такое закон. Большинство правоведов полагало, что закон в России – это воля государя. У этой точки зрения был весьма авторитетный оппонент – известный юрист Н. М. Коркунов (1853–1904). Он доказывал, что для того, чтобы проект стал законом, императорского решения недостаточно. Подлинный закон должен пройти еще обсуждение в Государственном совете. Все правовые нормы, утверждаемые императором без обсуждения в законосовещательных учреждениях, следовало отнести к указам. Причем, ссылаясь на ст. 55 Основных законов, Коркунов утверждал, что даже допускалось издание «дополнений к существующим законам и без Высочайшей подписи». Ведь статья 54 требовала подписи государя только для новых законов. Иными словами, отдельные поправки и дополнения к действовавшему законодательству вовсе не нуждались в автографе императора. Согласно наблюдениям Коркунова, практика вполне согласовывалась с этими нормами. Эта точка зрения была достаточно популярной. С ней отчасти соглашались даже оппоненты Коркунова. Например, А. Д. Градовский (1841–1889), который писал, что Государственный совет был «признан действительным средоточием законодательной деятельности».

Эта дискуссия профессоров права носила отнюдь не академический характер. Во-первых, пытаюсь определить

критерии, отличавшие закон от указа, отечественные юристы решали немаловажный вопрос: какие нормы должны были войти в постоянно пополнявшийся Свод законов Российской империи. Неразрешенность этой проблемы приводила к тому, что российское право загромождалось бесконечными законодательными актами, посвященными, например, отдельным акционерным обществам. Во-вторых, правоведы в иносказательной форме ставили вопрос о юридических пределах самодержавной власти. Если действительно закон в обязательном порядке должен был быть обсужден в Государственном совете, значит, император и его министры при всем желании не могли обойти это высшее законосовещательное учреждение и должны были считаться с позицией его членов.

Это ограничение имели в виду отнюдь не только ученые-юристы, но и государственные мужи, уверенные, что в России к концу XIX в. установился строгий порядок законотворчества, который никто не мог нарушать, в том числе и император. Собственно этого и добивался М. М. Сперанский в начале XIX в. К концу столетия многим видным сановникам хотелось верить, что Россия хотя бы приближается к этому идеалу. И в повседневной практике его приходилось отстаивать, обрекая себя на бесплодную борьбу. Членам Государственного совета приходилось убеждать императора и его министров, что закон, принятый без участия высшего законосовещательного учреждения, – не закон. Правда, руководители ведомств предпочитали в эту дискуссию не вдаваться, а делать так, как им было удобнее. В ноябре 1883 г. видные члены Государственного совета Э. Т. Баранов, Н. Х. Бунге, Д. М. Сольский нападали на морского министра И. А. Шестакова за то, что тот добился увеличения сметы своего ведомства, получив одобрение царя, без обсуждения этого вопроса в Департаменте экономии Государственного совета. В апреле 1885 г. в Департаменте законов Э. В. Фриш вышел с представлением, в котором ставился вопрос о порядке издания Свода и Полного собрания законов. Его смысл сводился к тому, что все возникавшие вопросы Фриш собирался решать в ходе докладов у императора, с чем члены Государственного совета никак не могли согласиться. Среди них

был и К. П. Победоносцев, который настаивал, чтобы все предложения, вызывавшие сомнения у кодификаторов, первоначально вносились в Совет. Случаев, когда члены Государственного совета «вставали на дыбы» и были вынуждены отстаивать значение своего учреждения, было довольно много. О некоторых из них речь пойдет ниже.

Такого рода конфликты объяснялись правовой «многоукладностью» Российской империи. В ней буква закона часто не соответствовала устойчивой традиции. Представления о незыблемости закона в России вступали в противоречие с мифом о самодержавии, способном творить «правовые чудеса», не укладывавшиеся в голове у «заскорузлых» юристов. Царь своей волей мог нарушать прежде незыблемые правила. Близкий ко двору, влиятельный и информированный князь В. П. Мещерский, издатель газеты «Гражданин», защищал эту точку зрения, последовательно отстаивая мысль о несовместимости понятий «самодержавие» и «законность». Сам царь верил в этот миф (впрочем, не отказываясь от идеи законности), а среди чиновничества публично оспаривать его не было принято. Председатель Государственного совета великий князь Михаил Николаевич убеждал молодого императора Николая II, что он вправе подписать любой указ. А. А. Половцову оставалось только возмущаться: «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 стране законы. Проповедовать такое учение государю – значит, вести его на путь императора Павла».

Эта теория имела практическое применение, нашедшее отражение в русском праве. Император обладал правом издавать законы, касавшиеся частных случаев, которые шли вразрез с общими правилами. Это могли быть уставы акционерных обществ или временные правила, фактически действовавшие десятилетиями. В любой губернии, уезде, городе и даже частной компании могли быть отменены нормы, применявшиеся по всей России. Некоторые сановники даже полагали, что сама идея общероссийского законодательства противоречила концепции

самодержавия. Впрочем, следует иметь в виду, что и в этом случае император, принимая решение, вроде бы не посоветовавшись с Государственным советом, был поставлен в жесткие рамки. Все эти правовые акты – уставы или временные положения – принимались ведь не единолично царем, а после обсуждения в Комитете министров.

Мысль об уже торжествующем верховенстве закона в самодержавной России не выдерживала столкновения ни с жизнью, ни с теорией. Как впоследствии писал правовед М. И. Ганфман, в России до 1905 г. не было деления на учреждения законодательные и административные. Одни и те же органы власти творили право и его осуществляли. В такой путанице участвовали все центральные учреждения. И это создавало благоприятную почву для произвола.

В создавшихся условиях даже процесс законотворчества сложно было формализовать, а следовательно, подчинить его закону. Никто не сомневался, что законодательная инициатива фактически концентрировалась в руках министров. Причем до царствования Александра II они (наряду с Синодом и Сенатом) имели право прямой законодательной инициативы, то есть непосредственно входили в Государственный совет со своими проектами. В 1857 г. ситуация в корне изменилась. 4 мая 1857 г. Александр II на докладной записке государственного секретаря наложил резолюцию относительно одного из дел, внесенного министром внутренних дел на рассмотрение Государственного совета: «Министру внутренних дел не следовало входить с подобным представлением об отмене действующего закона прямо в Государственный совет, не испросив предварительно моего на то разрешения, что и принять впредь к руководству по всем министерствам и главным управлениям. Совет не предлагает, а должен рассматривать проекты новых законов, которые по моему приказанию представляются на рассмотрение». Иными словами, готовились законопроекты министрами, а формально вносились царем⁶.

6 Кроме того, право законодательной инициативы было предоставлено правительствующему Сенату.

Прецеденты говорили об одном, закон – о другом. Попытки упорядочить этот хаос были тщетны. И все же ситуация этого времени тем замечательна, что законы тогда что-то да говорили. На них ссылались, их изучали. До 1830-х гг. положение было принципиально иным.

Рассуждая о законе и законности, отечественные юристы создали своего рода утопию, которая тем не менее обретала вполне реальные очертания и на протяжении второй половины XIX в. постепенно материализовывалась. С 1830-х гг. закон в России – это не только высокая идея, это еще конкретные правовые акты, собранные в Своде законов усилиями II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии и лично М. М. Сперанского. Раньше законы, действовавшие в России, были разбросаны по многим изданиям. О некоторых из них можно было догадываться. Использовать их в суде, канцелярии, повседневной жизни было просто невозможно. Не стал бы чиновник засиживаться в библиотеке, чтобы принять правильное решение. О сведении законов в один кодекс задумывались и раньше: в царствования Петра I, Елизаветы Петровны, Екатерины II, Александра I. Удалось же это сделать только при Николае I.

Издание Свода законов многое изменило в жизни империи. Конечно, оно упорядочило процесс управления и судопроизводства. С его изданием в России возникло полноценное юридическое образование, а это, в свою очередь, способствовало еще большей профессионализации бюрократии. Однако в данном случае важнее то, что благодаря Своду законов в России начала складываться отлаженная законотворческая процедура. Ведь теперь издание новых законов подразумевало их включение в существовавшую правовую систему: нужно было исправить имевшиеся законы и одновременно приноровить к действовавшим нормам обсуждавшийся проект.

Это определяло логику законодателя, которого обычно чрезвычайно смущала кропотливая работа по переделке Свода законов. Она приучала чиновников к житейскому «консерватизму»: их опыт подсказывал, что не следует торопиться с изменениями, которые чреваты большими заботами. Как говорил

государственный секретарь А. А. Половцов императрице Марии Федоровне 11 июля 1884 г., «будучи консерватором, я предпочитаю такой способ постепенного законодательствования, развивающегося по мере того, как созревают вопросы, сооружению законодательных монументов с большими притязаниями, которые скорее льстят тщеславию законодателя, чем удовлетворяют реальные и неясные потребности страны».

Со Сводом законов законодательствовать стало и проще, и сложнее. Этот корпус текстов позволял ориентироваться в правовом пространстве империи. Однако Свод законов следовало хорошо знать. Его издание позволило окончательно прочертить демаркационную линию, отделившую бюрократов-профессионалов, владевших юридической техникой, и прожектеров-мечтателей. В прошлом всесильный граф П. А. Шувалов в 1883 г. категорически отказывается от должностей в Государственном совете, прекрасно понимая, что он окажется в плену у «записных юристов», с которыми он просто не сможет спорить. И сам император отступал, когда ему напоминали о необходимости особых юридических знаний для принятия законодательных решений. «Юридическое дело есть такое же специальное дело, как дело артиллерийское, архитектурное, кораблестроительное», – соглашался с царем А. А. Половцов.

Юридическое образование в России было структурировано в соответствии с группировкой правовых актов в Своде законов. Этот корпус документов был своего рода упорядоченной вселенной отечественных правоведов. От него отталкивались в своих размышлениях, ему боялись противоречить. Чтобы не нарушить единство здания Свода законов, следовало скорее редактировать имевшиеся нормы, нежели писать новые. Как говорили современники, один из наиболее влиятельных членов Государственного совета Д. М. Сольский, обсуждая тот или иной документ, прежде всего вспоминал предыдущие законы и проекты, логически предшествовавшие его составлению.

Конечно, из этого не следовало, что сам Свод законов и составлявшие его акты были верхом совершенства. Многими отмечались их недостатки: порой нормы повторялись в разных томах, в ряде случаев отсутствовала должная систематизация

законодательства, наконец, имели место многочисленные пробелы права. Для юристов было несбыточной мечтой вернуться к кодификаторской работе, переделать Свод законов. Изредка в пользу этого подавался голос (так, в 1883 г. эту идею высказывал Э. В. Фриш), однако большинство государственных служащих отбрасывало саму мысль об этой титанической работе.

Русская бюрократическая вселенная возникла в 1830-е гг. вместе со Сводом законов, и чиновничество держалось за него как за основу своего бытия. Они уверовали в безусловную значимость всего того, что могли найти в этом корпусе текстов. Представители русской юридической мысли, среди которых были и видные государственные деятели, жили в правовом «зазеркалье». Его отцом-основателем был М. М. Сперанский. Именно с него, по словам философа и публициста Г. П. Федотова, началась новая Россия: «В XIX веке реформа была проведена так бережно, что дворянство сперва и не заметило ее последствий. Дворянство сохранило все командные посты в новой организации и думало, что система управления не изменилась. В известном смысле, конечно, бюрократия была „инобытием“ дворянства: новой, упорядоченной формой его службы. Но дух системы изменился радикально: ее создатель, Сперанский, стоит на пороге новой, бюрократической России, глубоко отличной от России XVIII века. Пусть Петр составил табель о рангах – только Сперанскому удалось положить табель о рангах в основу политической структуры России... Попович Сперанский положил конец... дворянскому раздолью. Он действительно сумел всю Россию уловить, уложить в тончайшую сеть таблицы о рангах, дисциплинировал, заставил работать новый правящий класс. Служба уравнивала дворянина с разночинцем. Россия знала мужиков, умиравших членами Государственного совета. Привилегии дворянина сохранились и здесь. Его подъем по четырнадцати классическим ступеням лестницы напоминал иногда взлет балерины; разночинец вползал с упорством и медленностью улитки. Но не дворянин, а разночинец сообщал свой дух системе».

Бюрократия. Коллективный портрет

В этом кратком очерке нельзя осветить все стороны жизни российской бюрократии рубежа XIX – начала XX в. Об этом много написано и отечественными, и зарубежными исследователями. Однако несмотря на все это, в общественном сознании продолжают бытовать мифы, уже давно опровергнутые в науке. Так, до сих пор господствуют представления, что Российская империя страдала от многочисленности чиновников, которые будто бы паразитировали на всем прочем населении страны. Такая позиция вполне понятна: и в XIX столетии некоторые видные сановники были уверены в избыточности имевшихся в стране управленцев. Сам Николай I утверждал, что в России чиновников «более, чем требуется для успеха службы»⁷.

В действительности это было не так. Россия скорее страдала от дефицита квалифицированных бюрократов. С формальной точки зрения, численность чиновничества на протяжении XIX в. неуклонно росла. В 1763 г. было 5614 чиновников, в 1847 г. – 96 500, в 1857 г. – 122 300, в 1897 г. – 145 200, в 1905 г. – 181 500⁸.

7 Видимо, это довольно стереотипное восприятие проблемы в Новое время, когда профессиональная бюрократия складывается как единая корпорация. Так, во Франции начала XVII в. существовало убеждение, что чиновники в этой стране «кишели, как саранча в Египте». В Англии жаловались на «деспотизм», установившийся в ходе правления Генриха VIII. Он тоже будто бы проявлялся во всевластии бюрократии. Наконец, Петр I видел проблему в многочисленности чиновничества при том, что в его царствование их было всего 2739 человек на приблизительно 10 млн населения России.

8 В некоторых случаях указывается большая численность бюрократии: например, 252 870 человек. Однако в данном случае в бюрократию включены и общественные служащие. Впрочем, некоторые авторы приводят цифры, заметно отличающиеся от указанных. Н. А. Рубакин, пользуясь переписью 1897 г., насчитал на государственной и общественной службе 949 тыс. чел. (из них 523 тыс. мужчин и 426 тыс. женщин). При этом, определяя численность групп населения по роду занятий, он отнес к административной, полицейской и судебной деятельности более 225 тыс. чел. Всего же чиновников в России, по его оценке, было около 435 тыс. чел. П. А. Зайончковский предложил расчетную численность бюрократии в

При этом очевидно, что абсолютные показатели не позволяют в полной мере оценить ситуацию, учитывая довольно быстрый рост численности подданных российского императора. Удельный вес бюрократии среди всего населения страны не был велик. По подсчетам современных исследователей С. Величенко и Б. Миронова, в 1847 г. 1,42 чиновника приходилось на 1000 подданных Российской империи, в 1857 г. – 1,66 чиновника, в 1897 г. – 1,15, в 1915 г. – 1,3. Однако сами по себе цифры немного говорят. Они интересны в контексте или в сравнении. Так, в начале XX в. во Франции 7,3 чиновника приходилось на 1000 человек населения страны, в Великобритании этот показатель равнялся 8,2, в Германии – 6,13, в Австро-Венгрии – 5,05. Российская бюрократия уступала в численности европейской, если при анализе количественных параметров исходить из валового национального продукта (ВНП). В начале XX в. во Франции приходилось 8300 чиновников на 1 млрд долларов ВНП, в Великобритании – 6300 чиновников, в Германии – 6400, в Австро-Венгрии – 6300, в России же – 3600. Иными словами, удельный вес бюрократии в России заметно уступал тому, что имело место в ведущих европейских державах. Это было хорошо известно и в конце XIX – начале XX в., что позволило Д. И. Менделееву говорить о «недоуправляемости» империи.

Конечно, любая статистика «обманывает». Чиновничество в России было распределено неравномерно. Как это ни удивительно, больше всего чиновников на душу населения приходилось в Костромской и Вятской губерниях. Видимо, это было связано с необходимостью следить за ссыльнопоселенцами, которых в этих краях было немало. Напротив, меньше всего – в Самаркандской области. Этот показатель в украинских и польских городах

500 тыс. чел. Разночтения во многом обусловлены спецификой источниковой базы, так как сведения о численности бюрократии отсутствуют в материалах Инспекторского отдела С. Е. И. В. Канцелярии, списки же чинов отдельных ведомств не отличаются полнотой. Однако даже если принять за факт, что к концу XIX в. численность российской бюрократии достигла полумиллиона человек, то даже в этом случае уровень бюрократизации России будет заметно уступать западноевропейскому.

уступал тому, что имел место в Центральной России и Закавказье. И наконец, абсолютное большинство чиновников (около 90 %) проживало в городах в стране, где 83 % населения составляли крестьяне. Естественно, максимальная концентрация бюрократии была в столицах, в особенности в Санкт-Петербурге. Такая диспропорция скорее подтверждает точку зрения Менделеева. У раздутого центрального аппарата было явно недостаточно рычагов влияния на положение вещей в провинции.

Ситуация осложнялась еще и тем, что за вторую половину XIX в. Россия сильно и довольно быстро изменилась. В ней усложнились средства коммуникации, появились новые пути передачи информации, сложились новые социальные группы. В начале XX в. подданные российского императора посылали почтовых сообщений в 15 раз больше, чем в 1860-е гг., а число казенных телеграфных сообщений возросло в 54 раза. С одной стороны, это создавало новые механизмы управления страной, с другой – ставило перед властями принципиально новые задачи, с которыми она далеко не всегда справлялась. Неслучайно, что за это же время число дел, поступивших, например, в Министерство юстиции, выросло более чем в 6 раз, что создавало невыносимые трудности российской бюрократии. По мнению современного исследователя Д. Орловского, они были практически неразрешимы. Стремительный рост бумагооборота делал невозможным какой-либо контроль над ним. В итоге форма с неизбежностью подменяла собой содержание.

Сложно что-то понять в российском чиновничестве, если упускать из виду такое краеугольное понятие, как «чин». Как верно заметил Ю. М. Лотман, его трудно перевести с русского языка. Вместе с тем именно из него «вырастает» чиновничество, чинопроизводство, чинопочитание...

Системе чинов Россия была обязана Петру I и его Табелю о рангах 1722 г. Всего было 14 чинов, выстроенных в строго иерархическом порядке⁹. Табель о рангах учитывал воинские (сухопутные, гвардейские, морские, артиллерийские), статские

9 Фактически по гражданской службе было 12 чинов, так как 11-й и 13-й чины никому не жаловались, поскольку слились с 12-м и 14-м классами.

(гражданские) и придворные чины. В XIX в. высший, 1-й, чин среди статских – канцлер, или действительный тайный советник 1-го класса. 2-й чин – действительный тайный советник, 3-й чин – тайный советник. 5-й чин – действительный статский советник. 6-й чин – статский советник и т. д. Наконец, низший, 14-й, – коллежский регистратор. В XIX столетии чины – это не должности, а место человека на бюрократической лестнице. Первоначально уже 14-й чин по статской службе давал личное, а 8-й – потомственное дворянство. Столь легкий путь в благородное сословие возмущал его представителей.

В царствование Николая I правительство пошло на уступки, и класс, дававший потомственное дворянство, был повышен до 5-го. 9-й чин давал личное дворянство, а 14-й – личное почетное гражданство. Ситуация вновь изменилась в 1856 г. Теперь на потомственное дворянство могли претендовать лица, получившие 4-й чин по гражданской службе. В 1898 г. законодательство вновь изменилось. С этого года 4-й чин можно было получить, лишь пробыв 5 лет в 5-м.

Классный чин многое значил в повседневной жизни бюрократии. Он определял, где государственный служащий и члены его семьи сидели на парадном обеде, какими по счету выходили их жены и дочери на балу, как обращались к чиновнику. К тем, у кого был 1-й или 2-й чин, требовалось обращаться «ваше высокопревосходительство», у кого 3-й и 4-й чин – «ваше превосходительство», обладателям 5-го чина – «ваше высокородие», 6–8-го чина – «ваше высокоблагородие», 9–14-го чина – «ваше благородие». Правда, эти обращения никак не были зафиксированы в законодательстве. В сущности, это норма прецедентного права, которая к тому же к началу XX в. перестала соблюдаться. Даже в официальных документах возникала путаница. Иногда эти обращения использовались по отношению к лицам, вовсе не состоявшим на государственной службе.



Четырнадцать ступеней Табели о рангах

Тем не менее чин оставался личным достоянием государственного служащего. Чиновник мог быть лишен должности простым приказом начальства. Чина же его могли лишить только по решению суда. Французский аристократ А. де Кюстин, оставивший знаменитые (и весьма спорные) записки о России эпохи Николая I, назвал чины «гальванизмом, придающим видимость жизни телам и душам. Это единственная страсть, заменяющая все людские страсти. Чин – это нация, сформированная в полки и батальоны, военный режим, применимый к обществу в целом, и даже к сословиям, не имеющим ничего общего с военным делом». Периодически в правительственных кругах ставился вопрос об упразднении чинов как явного анахронизма, отжившего наследия XVIII столетия. Однако бюрократия в большинстве своем отказывалась это признавать и продолжала держаться за Табель о рангах.

Россия второй половины XIX – начала XX в. – бюрократическая империя. В сущности, именно бюрократия – правящая корпорация в стране, так или иначе защищавшая свои интересы, чьи взгляды, вкусы и предпочтения тем или иным образом отражались на законодательных решениях.

Численность высшей бюрократии неуклонно росла. Так, в 1889 г. было 69 действительных тайных советников, в 1895 г. – 80, в 1906 г. – 104. В 1887 г. было 520 тайных советников, в 1906 г. – 620. В 1887 г. было 2283 действительных статских советника, в 1896 г. – 2545, в 1906 г. – 3632, в 1910 г. – 3840. С формальной точки зрения, вся высшая бюрократия принадлежала к дворянству. Более того, даже к февралю 1917 г. 73 % высокопоставленных чиновников принадлежали к дворянству не в первом поколении. Вместе с тем многие видные государственные служащие не могли похвастаться разветвленным генеалогическим древом. В 1880-е гг. шутили, что бразды правления оказались у поповичей (имелись в виду К. П. Победоносцев, М. Н. Островский и И. А. Вышнеградский): именно они как будто бы проводили в России

«дворянский» курс.

Социальные реалии всегда оказываются сложнее, чем это на первый взгляд может показаться. Если взять общую численность российской бюрократии, то к концу XIX в. лишь 26 % принадлежали к потомственному дворянству. Однако даже принадлежность к благородному сословию зачастую не определяла жизненный уклад, приоритеты, мировоззренческие ценности государственного служащего. В этом отношении очень показательное резкое сокращение удельного веса поместных дворян (и шире: лиц с недвижимым имуществом) среди высокопоставленного чиновничества. В 1853 г. таковых было около 81 %, а в 1917 г. – 38,4 %. В 1853 г. процент членов Государственного совета, обладавших земельной собственностью, равнялся 92,7, а в 1903 – 56,8. В 1853 богатые помещики составляли 68,8 % Государственного совета, а в 1903 г. – 21,6. Аналогичная ситуация имела место и в Комитете министров. Иными словами, к концу XIX в. большинство высокопоставленных чиновников не обладало существенными земельными угодьями, а следовательно, большую часть своих доходов они получали от службы. Еще в 1861 г. П. А. Валуев писал о «классе пролетариев» среди «чиновного сословия». Спустя два десятилетия государственный секретарь А. А. Половцов с нескрываемым презрением говорил о «канцелярских пролетариях». О «беспочвенности» российского чиновничества впоследствии говорили в консервативных кружках и на дворянских собраниях.

На протяжении XIX столетия жалование чиновничества постепенно повышалось. В первой половине XIX в. расходы на содержание государственного аппарата были на удивление малы. Например, по Министерству юстиции они приблизительно в два раза уступали французским, в три раза прусским и в четыре раза австрийским. По Министерству внутренних дел они были более чем в два раза меньше австрийских, приблизительно в четыре раза меньше французских и в пять раз меньше прусских. Все это, естественно, сказывалось на социальном положении бюрократии, в особенности среднего и нижнего звена. Чиновники с семьями нередко должны были жить на 5–10 руб. в месяц, что было явно

недостаточно. Скудность жизни, практически нищета большинства государственных служащих стала важнейшим фактором, провоцировавшим коррупцию в России. В правительстве знали об этой проблеме и принимали определенные меры в этом направлении. В 1860–1870-е гг. жалование чиновничества выросло в среднем в 1,5–2 раза.

Жалование выросло и у высшей бюрократии, которая и прежде не бедствовала. Многие (хотя, как было уже сказано, далеко не все) ее представители были богатыми землевладельцами. Некоторые из них воспользовались благоприятными условиями 1860–1870-х гг. и занялись предпринимательством. Их коммерческие интересы напрямую отражались на государственной деятельности. Так, князь Александр Оболенский не скрывал своих связей со стекольными заводами и страховыми обществами. Этим была обусловлена его позиция на заседаниях Государственного совета. Другой член высокого собрания князь Л. Д. Вяземский не стеснялся напоминать, что его семья обладала майоратом, на территории которого располагались заводы – и это так или иначе определяло его взгляды. Свои коммерческие интересы были у председателя Департамента государственной экономии (1884–1892), а в прошлом министра финансов (1880–1881) А. А. Абазы. Наконец, С. Ю. Витте был тесно связан с предпринимателями Одессы и Киева (правда, из этого отнюдь не следует, что сам министр занимался коммерцией). Как раз при помощи финансиста из Одессы А. А. Рафаловича ему удалось раскрыть биржевую игру Абазы, который пользовался своим служебным положением. Это привело к смене председателя Департамента экономии, чего Витте и добивался.

Нередко случалось, что чиновники участвовали в коммерческих предприятиях, входили в число их учредителей. В общем деле они вкладывались не деньгами, а своим влиянием, административными возможностями. По сведениям министра путей сообщения, в начале 1880-х гг. 221 чиновник находился на частной службе в обществах железных дорог, 65 из них занимали в этих компаниях высокие должности. Возмутительность этого факта никем не ставилась под сомнение. В итоге в 1884 г. было

запрещено «совмещение государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах»¹⁰. Теперь предпринимательством занялись не сами чиновники, а их жены. П. А. Зайончковский в качестве примера приводит бывшего государственного секретаря А. А. Половцова. В 1895 г. им было создано Богословское акционерное общество, главным акционером которого стала его супруга.

Это сравнительно незначительное нарушение по сравнению с тем, что делалось вокруг. Масштабные злоупотребления при распределении концессий на строительство железных дорог не были секретом. В них были вовлечены высшие сановники империи. В 1871 г. один из руководителей Министерства путей сообщения А. И. Дельвиг записал: «До настоящего года я полагал, что в России есть по крайней мере одна личность, которая по своему положению не может быть взяточником, и грустно разочаровался». Дельвиг, конечно, имел в виду Александра II, активно вмешивавшегося в дело распределения подрядов на железнодорожное строительство. В данном вопросе от него не отставали и собственные братья и делали это отнюдь не бескорыстно.

Впрочем, в среде высшей бюрократии случалось и откровенное взяточничество. Например, в нем подозревался министр путей сообщения А. К. Кривошеин, что в 1894 г. стоило ему должности. Этот скандал вполне закономерен. Коррупция того времени на высших этажах власти в значительной мере была локализована в путевом ведомстве. Не случайно С. Ю. Витте, возглавив Министерство путей сообщения, получил указание императора «очистить Авгиевы конюшни». Как писал весьма информированный журналист И. И. Колышко, «концессионная система постройки русских железных дорог создала очаги такого финансового могущества, с которыми могли спорить только прежние очаги откупов... Это право в гораздо большей степени, чем прежнее право водочных откупов, составляло могучую

10 Ограничения касались чиновников первых трех классов, а также лиц, занимавших должности обер-прокуроров Сената и их товарищей, директоров департаментов и главных управлений, губернаторов, градоначальников, прокуроров и др.

привилегию немногих лиц и групп». Как это ни парадоксально, именно в этой связи можно хотя бы отчасти поверить мемуаристам, упорно доказывавшим скептически настроенным читателям, что российское чиновничество в значительной своей части не было коррумпированным. Действительно, в большинстве случаев оно было слишком далеко от «очагов финансового могущества».

Бюрократия менялась на протяжении XIX столетия, в значительной мере совершенствовалась. Пожалуй, наиболее значимо то, что на полную мощность работала «фабрика» по воспроизводству бюрократии. Это система высшего образования, которая специально создавалась в России для подготовки квалифицированных государственных служащих. Прежде всего, она включала в себя немногочисленные университеты (в первую очередь их юридические факультеты), а также элитарные учебные заведения – лицеи, в том числе Александровский (в прошлом Царскосельский) лицей и, конечно же, Училище правоведения. Причем выпускники того или иного учебного заведения чувствовали свою солидарность, поддерживали друг друга, практически формировали корпорацию внутри большой корпорации.

Число образованных лиц среди представителей бюрократии постоянно увеличивалось. К 1880 г. среди чиновничества лица с высшим образованием составили более 28 %, в 1897 г. – около 40 %. Если же учитывать только центральные учреждения, то в 1880 г. этот показатель равнялся 42,4 %, а в 1897 г. – 48,5 %. Более половины всех молодых людей, получивших высшее образование, пошли на государственную службу. Эти цифры будут существенно выше, если учитывать только представителей высшей бюрократии. По подсчетам Б. Б. Дубенцова и С. В. Куликова, среди этой группы чиновничества лица с высшим образованием на 1853 г. составляли 34 %, в 1879 г. – 72 %, в 1897 г. – около 84 %, в 1903 г. – около 82 %, в 1914 г. – около 90 %. Этот высокий процент, помимо всего прочего, свидетельствует о широком распространении юридического образования (наиболее популярного в ряду прочих специальностей высшей школы Российской империи) среди

высокопоставленных бюрократов. Одновременно с тем сократился удельный вес военных. В 1853 г. они составляли 35,5 % высшего чиновничества, а в 1917 г. – 16,4 %.

Государственная служба мобилизовывала значительную часть лучших выпускников высших учебных заведений. О ее популярности свидетельствует хотя бы тот факт, что тысячи молодых людей служили в различных ведомствах сверх штата, то есть не получая жалованья. Им оставалось надеяться, что в скором времени откроется долгожданная вакансия. Едва ли должно удивлять, что по прошествии десятилетий бывшие чиновники любили подчеркивать высочайший интеллектуальный и культурный уровень той среды, к которой они принадлежали. Как вспоминал опытный бюрократ и наблюдательный мемуарист В. Б. Лопухин, «уже такова была традиция той удивительной страны, которая называлась Россией, что помещичьи дети готовились родителями не к работе на земле, которая кормила дворянство, не к общественной деятельности на местах, а непременно к государственной службе. Окончил юноша гимназию или кадетский корпус, прошел университет или военное училище, и вот он чиновник или офицер и ушел и от земли, и от земства. И это была лучшая молодежь помещичьего класса. Не одолел другой молодой человек латинских исключений и греческих предлогов либо квадратного уравнения и подобия треугольников, сорвался с традиционного пути, не нашел себе иного применения, ибо либо он малодушный и слабый, либо вовсе дефективный, и начинается мука с его „устройством“. Год, другой живет просто недорослем... При первой возможности поступает в полк вольноопределяющимся. Посылается в какое-нибудь второразрядное юнкерское училище и возвращается оттуда по прошествии некоторого времени с угольным галуном на рукаве шинели... Он почти офицер, но прежде всего лодырь, ломающийся перед уездными барышнями. На этом кончается его военная карьера... И снова на шее родителей. Вздыхает, мучается папаша. „Поддержимте такого-то, господина, – заявляет в кругу земских гласных какой-нибудь сердобольный сосед-помещик, проведемте его сынка в управу“. Сказано – сделано. Преуспевший юноша сидит помощником столоначальника в казенной палате, в

департаменте в Петербурге, или он, глядишь, гвардейский подпоручик или корнет и тянется к военной академии. Он в управу не пойдет. И худший отпрыск помещичьего класса, неудачник, лодырь проникнет в земство».

Эта оценка положения вещей, пожалуй, чересчур резкая и, видимо, не вполне справедливая. И чиновники, и военные, и университетские профессора работали в земстве. Среди тех, кто связал всю свою жизнь с деятельностью органов местного управления, были люди выдающиеся и в деловом отношении. И все же одну тенденцию Лопухин уловил верно: государственная служба была чрезвычайно привлекательна для амбициозной молодежи. В результате центральные государственные учреждения рубежа XIX – начала XX в. представляли яркие, самобытные, хотя, конечно, неоднозначные фигуры: С. Ю. Витте, В. И. Гурко, П. Н. Дурново, В. И. Ковалевский, С. Е. Крыжановский, А. Н. Куломзин, Д. Н. Любимов, В. Н. Муравьев, В. К. Плеве и многие другие. Не случайно чиновник и поэт И. И. Тхоржевский, хорошо знавший и профессорскую, и артистическую среду, писал: «Те круги высшей бюрократии, с которыми я соприкоснулся... сразу показались мне самыми культурными, самыми дисциплинированными и наиболее европейскими изо всего, что было тогда в России». Однако, как бы высоко ни оценивались государственные служащие тех лет, неизменной оставалась та институциональная рамка, в которую чиновничество должно было вписываться. Иными словами, актеры в труппу набирались новые, может быть, лучше прежних, а сцена практически не менялась.

Чиновник чиновнику рознь. В бюрократическом мире были свои удивительные контрасты. Среди служащих канцелярий были и очень бедные, и весьма состоятельные люди, и блестяще образованные, и практически лишенные образования. В большинстве случаев работа не предусматривала творчества. Чаще всего требовался один талант – каллиграфия, который в ряде случаев служил продвижению чиновника по карьерной лестнице. Бюрократ переписывал бумаги, вел мало кому интересные подсчеты. А когда начальника по какой-то причине не было в канцелярии, неизменно отвлекался от рабочих дел, решал ребусы,

шарады, сплетничал с коллегами.

И все же скука царила далеко не везде. В Государственной канцелярии или же в Канцелярии Комитета министров от чиновников требовались инициативность и немалые таланты. Многое зависело от начала карьеры. Оно часто задавало ее дальнейшую траекторию. Из провинциальных чиновников редко вырастали государственные мужи. Обычно их пестовали в столичных канцеляриях. Как писал В. Б. Лопухин, «из местных деятелей пригодны для работы в центре только люди действительно выдающиеся. Если же таких людей нет, то надо довольствоваться для замещения высших должностей в центре наиболее даровитыми работниками центра же из числа обладающих соответственным служебным стажем».

Бюрократия не была однородной. Может быть, поэтому многие чиновники не любили чиновничество: порицали его формализм, незнание жизни, отсутствие интереса к делу. Для государственного секретаря А. А. Половцова этот малосимпатичный образ российской бюрократии воплотился в личных качествах очень опытного и в чем-то даже талантливое статс-секретаря Департамента законов Железникова: «Чиновник, готовый ворочать камни или делать мыльные пузыри, лишь бы прибыльно было. Идеал один – удовлетворение животных и самолюбивых похотений, средство к тому – письменный стол». Половцов полагал бесхарактерность родовой чертой бюрократии. Последствия ее господства в царствование Александра III рисовались в воображении государственного секретаря в самых мрачных красках: «В это провозглашающее девизом восстановление дворянства царствование все плотнее и плотнее сколачивается кучка поповичей, семинаристов, жадных проходимцев, которые морочат бедного владыку и добиваются разорения всего, что выше, добиваются неприкосновенности диких стадных форм существования серой толпы, не желая знать ни истории, ни политической экономии, ни какой бы то ни было науки, развивающей, совершенствующей дух человеческий, ставят идеалом русской политической жизни мнимую самобытность, выражающуюся поклонением самовару, квасу, лаптям и презрением ко всему, что выработала жизнь других народов. Идя

по этому пути, разыгрывается травля против всего, что не имеет великорусского образа: немцы, поляки, финны, евреи, мусульмане объявляются врагами России, без всяких шансов на примирение и на совместный труд».

Впрочем, Половцов был отнюдь не единственным противником бюрократии среди представителей «высших сфер». Сам Александр III побаивался назначать на высокие посты «чиновников» – лиц несамостоятельных, лишенных каких-либо убеждений. Это замечание касалось и непосредственных сотрудников царя. Ближайший его товарищ министр двора И. И. Воронцов-Дашков, по мнению императора, вовсе не имел никаких убеждений. Александр III отрицал их наличие и у весьма авторитетного государственного деятеля Д. М. Сольского.

В прошлом начальник Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии П. А. Шувалов в 1880-е гг. обвинял министра внутренних дел Д. А. Толстого в «узкобюрократическом» взгляде на вещи. Беспощадным критиком чиновничества был К. П. Победоносцев. В письме к С. Ю. Витте от 26 марта 1898 г. он отмечал, что бюрократия еще с 1860-х гг. утратила всякий интерес к социальным вопросам, полагая, что ситуацию будто бы можно улучшить, преобразовывая лишь систему управления: «Со времени самого освобождения крестьян правительство как бы забыло о народе, положившись на то, что для него все сделано дарованием ему свободы... А народ стал питать и падать. Потом, когда уже ясно стало, что с нищетою хаос бесправия водворяется в деревне, принялись, увы, только за мысль обуздывать народ. И создано учреждение земских начальников с мыслью обуздать народ посредством дворян, забыв, что дворяне одинаково со всем народом подлежат обузданию».

Чиновники критиковали чиновников. Тем более естественно, что они их хвалили. Бюрократы часто любили вспоминать о своих особых навыках, умениях, которыми не обладали обыватели. Прежде всего речь шла об искусстве составления правового акта. Действительно, работа в канцеляриях требовала серьезных знаний. Подготовка документов была сложным технологическим процессом. В середине XIX в. в департаментах министерств были известны 34 делопроизводственные операции при рассмотрении

любого дела, в Комитета министров – 36, а в губернском правлении – 54.

Высокопоставленный чиновник чувствовал свое безусловное превосходство перед непрофессионалом. Он знал практику управления, мыслил не публицистическими клише, а реалиями делопроизводства и законотворчества. Порой новичком в деле управления мог оказаться и сам министр, которому требовалась немалая сила духа, чтобы избавиться от назойливого контроля со стороны своих опытных сотрудников. Граф И. И. Толстой, вспоминая о первом месяце во главе Министерства народного просвещения, рассказывал о многочасовых докладах в департаментах ведомства: «Заведующий разрядом докладывал мне сущность вопроса, а также свои соображения относительно дальнейшего направления дела, а затем ожидал почтительно моей резолюции. Все кругом молчали, но стоило мне раскрыть рот и выразить мнение, как вмешивались обыкновенно все... и представляли соображения свои, почему нельзя разрешить вопроса именно так, как я того хотел, очевидно по своей неопытности... Каждый раз я пытался изречь мудрую резолюцию и... почти каждый раз я, оказывается, попадал, что называется, пальцем в небо: или моя резолюция противоречила формальному закону, или целый ряд циркуляров моих предшественников решали подобные вопросы как раз в противоположном смысле, на что имелись непреложные свидетельства в виде подлинных документов, или, наконец, я создавал такой прецедент, с которым пришлось бы потом возиться до второго пришествия. Одним словом, я чувствовал себя в положении бессмертного Санчо Пансы, когда его возвели в сан губернатора и угощали за обедом, за которым ему подавали исключительно такие блюда, которые он, по мнению наблюдавших его врачей, без риска умереть не имел возможности есть».

Французский историк Ф. Блюш, рассуждая о естественных пределах абсолютной власти Короля-Солнце – Людовика XIV, говорил о незыблемых правах корпораций – университетов, финансистов, торговцев, адвокатов, судебных деятелей, – которые монарх при всем желании не мог игнорировать. В России такого рода корпорации только складывались. Они пытались отстаивать

свои интересы, но правительство их всерьез не воспринимало. Тем не менее одна корпорация действительно сложилась и диктовала всем прочим свою волю. Это было чиновничество.

Одновременно с тем бюрократия не была отгорожена от общества стеной. Она жила его интересами и чаяниями. Один и тот же человек в мундире представал государственным служащим, верным престолу и отечеству, в халате – порой фрондировавшим общественным деятелем¹¹. В большинстве случаев он был аполитичным, ведь служба от него требовала знаний и умений, а не убеждений. Вместе с тем среди чиновников, даже самых высокопоставленных, было немало тайных оппозиционеров, что в полной мере сказалось в 1905 г., во время первой русской революции. Более чем за полвека до нее, еще в 1861 г., П. А. Валуев писал: «На безусловную исполнительность и преданность значительнейшей части служащих чиновников нельзя полагаться. Одни вообще не представляют коренных условий благонадежности, другие имеют притязания не руководствоваться указаниями высших правительственных инстанций, но руководить ими в духе так называемого „современного направления“; еще другие уже глубоко проникнуты теми идеями, которые ныне волнуют часть литературы и молодое поколение, и суть тайные враги, скрывающиеся в общем строе администрации; наконец, большинство признает над собой, кроме начальственной власти, власть общественного мнения, и потому часто повинуетя условно, исполняет нерешительно и вообще более озабочено будущим, чем настоящим». Спустя 20 лет, в 1881 г., министр внутренних дел жаловался императору на «чиновничью» крамолу. В 1883 г. К. П. Победоносцев возмущался: «Болит моя душа, когда вижу и слышу, что люди, власть имущие, но, видно, не имущие русского разума и русского сердца, шепчутся еще о конституции». Эти слова были подкреплены личным опытом обер-прокурора Св. Синода. Еще в годы предыдущего царствования – Александра II –

11 Пожалуй, это замечание не относится к министру внутренних дел Д. С. Сипягину. По слухам, он был чрезвычайно последователен. И даже халат шеф жандармов (а эту должность всегда занимал министр внутренних дел) носил синего, то есть жандармского, цвета. И одежда его кухарки была тоже голубой.

высшая бюрократия подготовила не один проект реформы государственного строя. Их авторами выступили уже много раз упомянутый П. А. Валуев, великий князь Константин Николаевич, М. Т. Лорис-Меликов. Последний проект не был реализован, в частности, усилиями Победоносцева. Он же безжалостно раскритиковал проект учреждения земского собора Н. П. Игнатьева.

Не случайно и Александр III подозревал, что в Государственном совете большинство составляли скрытые конституционалисты. «Какой парламент, какая оппозиция? – возражал Половцов. – Да вы позовите тамбурмажора, да прикажите ему под этим окном выстроить членов Совета, и будут они маршировать в ногу. Вам гораздо труднее заставить их говорить, чем молчать».

Государственный Совет. Русская «палата лордов»



Илья Репин на заседании Государственного Совета

Российский бюрократический Олимп во всем своем блеске был отображен на картине И. Е. Репина «Торжественное заседание Государственного совета 7 мая 1901 года, в день столетнего юбилея со дня его учреждения». Эту картину Репин писал вместе со своими учениками. Правую часть он доверил Б. М. Кустодиеву, левую – И. С. Куликову, за центральную, основную, – взялся сам. Величина полотна, а также особенности интерьера вынудили Репина поискать необычное решение композиции. В качестве образца он выбрал «Афинскую школу» Рафаэля. Таким образом, Государственный совет Российской империи был невольно уподоблен сонму философов и ученых древности, запечатленных итальянским мастером.

Впрочем, Россия была далека от идеального государства,

обрисованного Платоном, и в ней правили не философы, а чиновники, дорожившие своими мундирами и орденами. Как вспоминал присутствовавший в тот день на заседании Государственного совета статс-секретарь Д. Н. Любимов, «обстановка юбилейного заседания была необыкновенно торжественна. Высшие сановники империи в полном составе, мундиры, почти сплошь расшитые золотом и серебром, ленты, ордена, присутствие высочайших особ с государем во главе, занимавшим председательское место, все это придавало торжеству исключительный характер. За колоннами круглой залы Мариинского дворца, которая тогда была залой общего собрания Государственного совета, стояли вдоль стен чины государственной канцелярии, в парадных мундирах, значительная часть их в придворных, так называемых „больших“ мундирах, почти со сплошным золотым шитьем. В общем это имело вид золотой ленты, со всех сторон окаймлявшей залу. Вдоль этой золотой каймы, прерывая ее то тут, то там, небольшого роста человек с длинными, уже седеющими волосами, в черном фраке и белом галстуке, с каким-то особым любопытством рассматривал залу, что-то лихорадочно отмечая в записной книжке. Некоторые члены Государственного совета, издали видя черный фрак и пораженные столь явным нарушением традиций, подзывая чинов канцелярии, строго спрашивали: кто это такой?! Те отвечали в большинстве случаев одним словом, вопрошавшие поправлялись на кресле, подтягивались и старались попасть на глаза человеку в черном фраке. Магическое слово, произносимое чинами канцелярии, было – „Репин“».

В написании картины Репину помогали граф А. А. Бобринский и Д. Н. Любимов. Последний многие годы спустя вспоминал: «Помню, мы составили для Репина списки членов с различными о них сведениями. Большинство их были самые невинные: в каких лентах и орденах они были на юбилейном торжестве, где сидели и прочее, но была графа, оставленная белой. Называлась – особые отметки; их делал для себя сам Репин во время заседаний. Я часто имел потом списки в руках и видел эти отметки. Некоторые были оригинальны и остроумны. Так, ряд членов, никогда не выступавших на общих собраниях, были

отчеркнуты синим карандашом с надписью: „Немые“. Перед другими, которые имели обыкновение во время заседаний что-то упорно чертить на списке подлежащих рассмотрению дел, стояла надпись: „Коллеги“. Против одного из самых известных членов [К. П. Победоносцева], при трех императорах заседавшего в Государственном совете и носившего совершенно круглые с выпуклыми стеклами (что было тогда еще редкостью) черепаховые очки, была надпись: „Так совсем сова – удлинить очки“. Против государственного секретаря [В. К. Плеве], читающего стоя рескрипт среди залы, запись: „Скулы выдаются, лучше в профиль“. Про графа И. И. Воронцова-Дашкова: „Улыбка портит красивое лицо, придать сосредоточенный вид“. Против одного из самых уважаемых членов [А. Н. Игнатьева], очень полного, на картине вышедшего совершенно как живой, что-то, видимо, смешное говорящего двум другим, стояла надпись: „Гастроном, глаза хитрые, умные“. Про сидящего рядом [П. П. Семенова-Тян-Шанского]: „Сперва баки – потом уж лицо“... и т. д.»

Репин оставил замечательный источник по истории России. Он подмечал детали, на которые редкий современник обращал внимание. Например, его заинтересовала обувь членов Государственного совета, и он попросил Бобринского и Любимова помочь ему рассмотреть ее. Ведь для обуви не было установленной формы, и она была у всех разная. Эта проблема была решена. Члены Совета были распределены на три группы: те, кто носили: а) лучшую обувь, б) среднюю и в) худшую. На первом месте был князь М. С. Волконский. Ко второй группе должен был быть отнесен В. К. Плеве, но по политическим соображениям он был определен в первую. К. П. Победоносцев и С. Ю. Витте однозначно шли в третью группу.

Многие детали, чрезвычайно значимые для сановников начала XX в., современный зритель едва ли подметит. На картине члены Государственного совета изображены сидящими, а чины Государственной канцелярии стоят (включая и государственного секретаря В. К. Плеве). Рассажены сановники в соответствии со строгим порядком. И конечно же, обращают на себя внимание мундиры, позволявшие определить ведомственную

принадлежность чиновников. Большинство изображено на картине в мундирах членов Государственного совета – темно-зеленых с золотым шитьем. Правда, есть и исключения. Это министр иностранных дел В. Н. Ламздорф и министр путей сообщения М. И. Хилков, которые написаны в мундирах своих ведомств с серебряным (а не золотым) шитьем. Военные, естественно, изображены в генеральских мундирах.

Картина может многое сказать специалисту в области фалеристики (то есть науки об орденах). Большинство государственных деятелей изображены с орденскими лентами разных цветов. 9 человек (не считая представителей императорской фамилии) – с голубой, высшего ордена Российской империи – апостола Андрея Первозванного. Большинство же – с красной лентой св. Александра Невского. Это была вынужденная неточность, на которую был обречен художник. Тогда было принято носить через плечо ленту высшего из пожалованных орденов. Многие члены Государственного совета были кавалерами ордена св. Владимира 1-й степени. Этот орден стоял выше св. Александра, но его ленту носили под мундиром. Следовательно, на картине она была бы не видна.

В действительности торжественное заседание прошло чрезвычайно быстро. Император его открыл. Государственный секретарь В. К. Плеве прочел Высочайший указ, посвященный юбилею. Чиновники канцелярии раздали медали присутствующим. Никто никаких речей не произносил. «В зале царило какое-то томительное молчание, чувствовалась какая-то всеми осознаваемая неловкость. Вместо праздничного, хотя бы слегка приподнятого настроения господствовала всеобщая угнетенность и стеснение. Между носителем верховной власти и его советниками висела невидимая, но густая завеса».

Государственный совет – одно из старейших учреждений Российской империи. Оно было учреждено в 1801 г. и преобразовано в 1810 г. в высший законосовещательный орган страны. Государственный совет рассматривал внесенные министрами (конечно же, с санкции царя) и самим императором законопроекты. Правом собственной законодательной инициативы «высокое собрание» не обладало. К началу XX в.

в Государственный совет входило 86 членов (в середине XIX в. таковых было вдвое меньше). Их всех назначал император. Он же мог лишить их этого статуса, что, правда, случалось чрезвычайно редко. Император же определял жалованье членов Государственного совета, которое не было установлено законом. Обычно оно колебалось от 10 до 15 тыс. рублей в год¹².

О положении Государственного совета много спорили в юридической литературе конца XIX – начала XX в. Как уже было сказано выше, Н. М. Коркунов поднимал его значение до поразительных высот. По его мысли, это учреждение даже больше, чем просто высшее законосовещательное учреждение страны. Оно было неременным участником законодательного процесса. Впрочем, были и другие точки зрения. Долгое время председательствовавший в Государственном совете великий князь Михаил Николаевич полагал, что главная задача российской «палаты лордов» – сдерживать произвол министров, готовых подменить самодержавие собственным произволом. Согласно этой позиции, Государственный совет лишь укреплял царскую власть, на которую покушались нечистоплотные чиновники. Сам царь не был вполне уверен, что всегда это было так. Александр III следующим образом определил обязанности «звездной палаты»: «Государственный совет есть ближайшее помогающее мне и правительству учреждение, а не противодействующее ему». В этих словах легко читалась претензия императора к высокопоставленным сановникам, которые препятствовали реализации правительственных инициатив. Тут же Александру III возразил Половцов: «Государственный совет есть высшее контролирующее деятельность министров учреждение, а потому оно бывает им неприятно...»

12 Для сравнения: в начале XX в. прислуга зарабатывала от 40 до 120 руб. в год, чернорабочие – от 100 до 180 руб., квалифицированные рабочие – от 300 до 420 руб., «рабочая аристократия» – от 600 до 840 руб., врач в земской больнице – около 1000 руб., учителя в старших классах гимназий – от 1000 до 1200 руб., начальники железнодорожных станций – от 1800 до 3600 руб. Оклад губернатора колебался около 10 тыс. руб., вице-губернатора – около 5 тыс., чиновника же XII класса в канцелярии губернатора – около 350 руб., в губернском правлении – от 180 до 300 руб.

Эта дискуссия объяснялась тем, что место Государственного совета в ряду прочих высших учреждений Российской империи действительно было особым. Он был важнейшим звеном при обсуждении наиболее значимых законопроектов. Его статус никем не ставился под сомнение. Не случайно ряд высочайших повелений запрещал министрам докладывать по делам, обсуждавшимся в Государственном совете (правда, руководители ведомств часто игнорировали этот запрет). Члены Государственного совета обладали «полной свободой суждения» при рассмотрении законопроекта.

Столь значимая для судьбы страны и отдельных законов дискуссия становилась известной царю лишь из пересказа его сотрудников. Это положение казалось многим противоестественным: император практически не участвовал в наиболее значимой процедуре подготовки правовых актов. К. П. Победоносцев неоднократно предлагал Александру III возродить Совет министров, в работе которого непосредственное участие принимал сам император. Это учреждение должно было предварительно обсуждать законопроекты, вносившиеся в Государственный совет. Примечательно, что Победоносцеву даже не приходила в голову мысль, что Совет министров мог бы заменить собой Государственный совет. Александр III не соглашался со своим прежним наставником. Императора смущало то, что в ходе такого обсуждения стала бы известна его точка зрения, что впоследствии могло стеснить свободу дискуссии в кругу высших сановников империи.

В самодержавном государстве законы не всегда отличались детализированностью формулировок. Их трактовать можно было по-разному, тщетно пытаясь понять общий замысел законодателя. Так что вполне естественно, что тенденция к упрочению положения Государственного совета соседствовала с другой, прямо противоположной – к минимизации его роли в законодательном процессе. Это обуславливалось целой совокупностью причин. Во-первых, мифы так или иначе влияют на жизнь. Слова о неограниченной царской власти не могли стать поводом для дискуссий. Не было принято их оспаривать в «высших сферах». Попытки же Государственного совета

отстаивать особую точку зрения, заведомо отличную от позиции государя, вызывали у последнего нескрываемое раздражение. Он усматривал в этом едва ли не конституционалистские устремления высших сановников. Во-вторых, Государственный совет не вызывал симпатий у большинства министров, которые видели в нем препятствие для осуществления своих планов. В-третьих, государственное здание России не было слишком упорядоченным. Сам император, правда, в редких (но весьма показательных) случаях нарушал привычный ход законотворческой работы. Так, в марте 1887 г. он посчитал вопрос о присоединении городов Ростова и Таганрога к области Войска Донского решенным. В соответствии с этим Государственному совету оставалось лишь определить путь к реализации этой частной, но значимой для многонаселенного края меры, а не обсуждать ее.

И сам Государственный совет далеко не всегда способствовал усилению собственных позиций. Эффективность работы многих сановников вызывала много вопросов. Большинство его членов не могло, да и не желало активно участвовать в обсуждении законопроектов. К началу царствования Николая II всего в Государственном совете насчитывалось 72 члена. Казалось бы, цифра весьма солидная. Однако 10 членов постоянно находились в отпуске. 10 человек в силу преклонного возраста не могли присутствовать на заседаниях. 19 сановников возглавляли министерства, а следовательно, не могли оценивать свою работу со стороны. Таким образом, 33 человека должны были составлять «работоспособное ядро» Государственного совета, и они должны были быть распределены между четырьмя департаментами. Причем в большинстве случаев это были люди немолодые и, естественно, подверженные заболеваниям. Практика показывала, что на каждый департамент приходилось лишь пять активно работавших членов Государственного совета.

В ряде случаев старые люди предпочитали избавляться от сложных законопроектов, возвращая их разработавшему ведомству. В. И. Гурко вспоминал, как в 1898 г. Департамент законов вернул в Министерство внутренних дел законопроект о принятии и оставлении русского подданства. Председательствовавший в Департаменте М. Н. Островский

сильно болел в то время и не мог одолеть законопроект. Нашелся для этого и удобный предлог – готовилось изменение порядка принятия законов, касавшихся интересов Финляндии.

Действительно, в Государственном совете заседали люди немолодые, часто не отличавшиеся крепким здоровьем, однако обладавшие необходимым опытом и знаниями. Они лучше других представляли себе, как была «заведена» государственная машина. Этот распорядок многие годы определял ритм их жизни и стиль мысли. В них самих был заложен непреременный порядок работы высших учреждений империи, что объясняло их стабильность. Законодательные процедуры воспроизводились из года в год, не подвергаясь существенным изменениям.

Обычно обсуждения разворачивались в департаментах Государственного совета, куда специально назначались некоторые из его членов. До 1899 г. было три департамента: законов, государственной экономии, духовных и гражданских дел. В 1899 г. был создан Департамент промышленности, наук и торговли. Большинство дел было финансовых, а следовательно, вносилось в Департамент государственной экономии. В 1881 г. таких было 989 (то есть 80 % от общего числа). 141 дело было внесено в Департамент законов (12 %). Наконец, в Департамент духовных и гражданских дел попало 99 проектов (8 %).

Обычно заседания департаментов назначались четыре раза в неделю. Часто проводились совместные (соединенные) заседания департаментов. Начинались они в час, заканчивались после шести. Члены Государственного совета заседали в вицмундирах. Их надевали и чиновники Государственной канцелярии. Курить на заседаниях было строго запрещено. Все было чинно и торжественно. За столом сидели лишь члены Государственного совета (исключение делалось только для товарищей министра, которые заменяли своего отсутствовавшего начальника и имели в этом случае право голоса). Даже государственный секретарь и статс-секретарь департамента сидели за особым маленьким столиком, который был приставлен к основному столу. За особый стол усаживались и эксперты, приглашенные для «объяснений». Чаще всего это были директора департаментов того министерства, которое представило законопроект. Это правило коснулось и

профессора (а заодно и управляющего Главной палатой мер и весов) Д. И. Менделеева. Он должен был сидеть за особым столом и молчать, пока его мнением не заинтересуется кто-нибудь из членов «звездной палаты». В конце концов ученый не выдержал и решил дать объяснение по поводу одного из положений разработанного им законопроекта – и был осажен одним из членов Совета. Преимущественно экспертам приходилось сидеть молча все заседание: редко их мнением кто-нибудь интересовался. Объяснения по законопроекту обычно давал глава ведомства, далеко не всегда знавший подлинные мотивы разработчика. Тому же оставалось «нетерпеливое и досадливое ерзание по стулу... Случалось при этом, что лицо это вставало, подходило к своему шефу и что-то шептало ему на ухо, но тот обыкновенно лишь нетерпеливо от него отмахивался».

В большинстве случаев в департаментах обсуждали то, что впоследствии, уже в думский период, острословы называли «закончиками» или же «законодательной вермишелью», о которой обычно не дискутировали. Многие зависело от председателей департаментов, через которых приходилось проводить значительное число законопроектов такого рода. Например, заседания Департамента промышленности, наук и торговли шли долго, часто весьма малоэффективно. Во многом это объяснялось тем, что председательствовавший Н. М. Чихачев предпочитал не вмешиваться в ход заседания. Напротив, Д. М. Сольский был властным председателем, пресекавшим любые самостоятельные выступления. Кому-то это могло показаться рациональным, учитывая ничтожное значение большинства законопроектов. Впрочем, «закончики» далеко не всегда были столь ничтожны. К ним относилось и ассигнование денежных средств на ту или иную государственную потребность. Эти вопросы также разрешались с удивительной скоростью. Например, 13 января 1883 г. в Департаменте экономии в течение часа была решена судьба 5,5 млн сверхсметных кредитов, что неприятно поразило государственного секретаря Половцова¹³.

13 К началу 1905 г. государственный бюджет России составлял более 2 млрд руб. Правительственные регалии давали около 34 % доходов. Прежде всего, речь шла о казенной продаже питей (609 млн из 686), 27 %

Таким образом, председатели департаментов направляли ход обсуждения законопроектов, во многом предопределяя их судьбу. Министрам приходилось с ними договариваться, порой учитывая даже их корыстные устремления. Так, Н. Х. Бунге, подыгрывая председателю Департамента экономии А. А. Абазе, видному сахарозаводчику, выступил за нормирование производства сахара. В ответ он рассчитывал на поддержку Абазы в вопросе о реформе налогообложения. И. А. Вышнеградский часто советовался с Абазой, учитывал интересы банкиров, обслуживавших председателя департамента. За это последний должен был помочь в прохождении нового таможенного тарифа.

И все же было бы ошибочным думать, что министерские инициативы обязательно встречали в департаментах благодушный прием. Напротив, бывшие министры, часто заседавшие в Государственном совете, весьма критично оценивали работу действовавшего правительства. Так, бывший министр финансов С. А. Грейг не жалел своих сил, «разоблачая» деятельность Н. Х. Бунге. Бунге начал критиковать меры, задуманные его преемником, И. А. Вышнеградским, еще тогда, когда тот официально не вступил в должность министра финансов. Между собой сталкивались и действующие министры, как, например, Вышнеградский и министр путей сообщения К. Н. Посьет в марте

дохода давали казенные имущества (431 млн из 553 млн – доход, получаемый с железных дорог). Более 20 % доходов получалось благодаря косвенным налогам. И лишь 6 % – благодаря прямым. // К 1905 г. сложилась довольно устойчивая структура бюджета, поступательные изменения которого соответствовали многолетним тенденциям. Наиболее «затратной» была смета Министерства путей сообщения. На нее уходило более 23 % бюджета. Около 20 % государство тратило на военное министерство. Около 18 % – на Министерство финансов. Около 13 % – на выплату внешнего долга. Более 6 % – на содержание морского министерства и около 6 % на содержание Министерства внутренних дел. // Если учитывать данные государственного бюджета за 1895–1904 гг., можно констатировать, что государственные расходы на МВД, Министерство юстиции, Министерство земледелия и, что наиболее примечательно, морское и военное министерства за этот период практически не менялись. Вместе с тем довольно быстро росли расходы на Министерство финансов и в первую очередь на Министерство путей сообщения.

1888 г. по вопросу о железнодорожных тарифах, или Победоносцев и государственный контролер Т. И. Филиппов при обсуждении государственной политики в отношении старообрядцев. Таких примеров можно привести довольно много.

Государственный совет самым фактом своего существования символизировал то, что власть в России принадлежала не действующим министрам и даже не государю императору, их назначившему, а прежде всего бюрократической корпорации. Среди ее представителей видное место занимали сановники прежнего царствования, которые не скрывали, что не симпатизируют курсу тех своих коллег, которые теперь были в силе. Причем эти «фронтеры» отстаивали свою точку зрения не вдали от столицы в родных «дворянских гнездах», а в высшем законосовещательном учреждении империи. В силу этого они обретали особое значение, с которым считались и министры.

Казалось бы, именно император назначал членов Государственного совета, а соответственно, определял характер его деятельности. Это правда лишь отчасти. Круг лиц, которые могли войти в состав «звездной палаты», был чрезвычайно ограничен. В него включались бывшие и действующие высокопоставленные государственные служащие, пользовавшиеся авторитетом в бюрократической среде. Их было сравнительно немного. В итоге в большинстве случаев назначались те чиновники, которые не могли не быть назначены. Примечательно, что в конце декабря 1887 г. Половцов признавался царю: «Я, знающий весь персонал петербургского чиновничества, не знаю ни единого человека, которого мог бы назвать кандидатом для назначения членом Государственного совета, а между тем с приближением нового года начинаются ходатайства, искательства, просьбы... Представляется ли необходимым непременно в такое или иное определенное число назначать членов? Не лучше ли назначать людей тогда, когда эти люди найдутся?»

Однако было бы неверным уподобляться тем критикам Государственного совета, которые сравнивали его с парламентом, а его членов обвиняли в конституционных устремлениях. Все же русская «палата лордов» совсем не напоминала английскую. Сама процедура законотворчества существенно сужала пространство

для критики министерских инициатив. Подготовленные с одобрения императора, предварительно обсужденные в межведомственных комиссиях, они не могли быть отвергнуты по принципиальным соображениям. Тем не менее это не означало, что членам Государственного совета оставалось смириться с готовившимся законом. Как бы принимая эту инициативу в основе, они могли выхолостить его содержание, свести к нулю весь предполагаемый его эффект. Так, например, случилось при обсуждении 23 ноября 1885 г. в Департаменте законов проекта об ограничении семейных переделов среди крестьян. Инициатива министра внутренних дел Д. А. Толстого вызвала критику со всех сторон. Министру приходилось признавать ее обоснованность и, соответственно, отказываться от положений собственного законопроекта. Председатель Департамента барон А. П. Николаи подвел итог этой дискуссии: следует «по возможности устранить из проекта излишние подробности, сохранив лишь основную мысль так, чтобы излишней регламентацией не вторгнуться в своеобразие крестьянской семейной среды, а вместе с тем не стеснять излишними предписаниями тот новый орган, который при переустройстве местного управления будет ведать эти дела». Переделка законопроекта была поручена Государственной канцелярии. Это лишь один частный случай успешного противостояния большинства Государственного совета чрезвычайно влиятельному министру. Таких эпизодов в деятельности высшего законосовещательного учреждения империи было немало. О некоторых из них еще пойдет речь ниже.

По результатам заседания департамента составлялся журнал, что было отнюдь не простым делом. Статс-секретарю следовало учесть многочисленные замечания участников совещания. Лишь подписанный ими журнал поступал в Общее собрание. Там обсуждались законопроекты, по которым в департаментах возникли разногласия.

В начале царствования Александра III (как и прежде) заседания проходили в Зимнем дворце. Предоставленных для этого залов было явно недостаточно. Критически не хватало места для приглашенных экспертов. «Все они собираются в одной небольшой комнате, где в это время члены Государственного

совета завтракают, курят, разговаривают; все это вместе взятое представляет весьма неприглядную картину». А. А. Половцов предлагал перенести Государственный совет в здание Эрмитажного театра. Однако в итоге предпочтение было отдано Мариинскому дворцу. Особенности здания накладывали свой отпечаток на характер работы. Прежде в зале Общего собрания стоял четырехугольный стол. Теперь его должен был заменить круглый – в соответствии с формой зала заседания. Казалось бы, это ничтожная деталь. Тем не менее она определяла рассадку членов Государственного совета, к которой все они относились чрезвычайно серьезно. Теперь по правую руку от председателя сидели великие князья, председатель Комитета министров, министры. По левую – председатели департаментов Государственного совета и его члены по старшинству. Все это специально продумывалось и согласовывалось. К переезду тщательно готовились.

Наконец 11 февраля 1885 г. Государственный совет въехал в новое здание, где заседания проводились в Ротонде, в зале, изображенном на известной картине И. Е. Репина. «Устланный темно-красным ковром, уставленный двумя круглыми концентрическими столами, покрытыми бархатными, под цвет ковра, скатертями и покойными обширными креслами, увешанный по окружности в просветах колонн портретами царствовавших за время существования Совета императоров, зал этот, в особенности при вечернем освещении, носил печать не только торжественности, но даже некоторой таинственности. Тут, казалось, было место заседаний какой-либо масонской ложи или совета дождей, скрытого от глаз непосвященных», – писал член Государственного совета Владимир Гурко.

Сравнение с масонской ложей в чем-то было оправданным: та же торжественность, то же четкое следование ритуалу. Существовал своего рода обряд посвящения новых членов «звездной палаты». Их представлял председательствующий, после чего вставали все члены Совета и кланялись «новичку». Вслед за этим новый член вставал и кланялся своим коллегам, поворачиваясь во все стороны зала. Это происходило в начале каждого года и называлось «заседание с поклонами».

Обычно заседания Государственного совета назначались на час дня. Члены высокого собрания съезжались за 15 минут до назначенного времени. Им предлагался завтрак, чем сановники пользовались весьма охотно. Тут же обсуждался «сценарий» предстоявшего заседания: кто собирался говорить, возражать по тому или иному поводу или, напротив, молчать. Приезжал председатель, который, поздоровавшись с присутствовавшими, отправлялся в свой кабинет в сопровождении великих князей и государственного секретаря. Там обычно обсуждался театр, праздники, предстоявший вечер. Спустя несколько минут председатель приглашал в свой кабинет некоторых министров и председателей департаментов Государственного совета, с которыми вкратце обсуждался стоявший в повестке законопроект. Оговаривались возможные разногласия между членами Совета, их предполагаемые заявления. Ничто не должно было стать сюрпризом для председателя. Наконец он направлялся в зал заседаний. За ним следовали и остальные члены Совета. После этого на оставшиеся от сановного завтрака обеды налетали голодные писари из канцелярии.

В начале заседания слово предоставлялось государственному секретарю, который зачитывал высочайшие указы, относившиеся к деятельности Совета. Далее он оглашал решение императора: с каким мнением Государственного совета царь согласился, с каким — нет. Затем слово предоставлялось чиновнику Государственной канцелярии, который зачитывал законопроекты, обсужденные департаментами. В сущности, статс-секретарь зачитывал лишь заголовки дел. В начале XX столетия эту обязанность, благодаря своему красивому голосу, выполнял статс-секретарь Н. Ф. Дерюжинский. Об этих решениях обычно не спорили. Если вдруг у кого-нибудь из членов Государственного совета были на этот счет возражения, то он заранее предупреждал об этом председателя и в таком случае имел возможность высказаться. Случалось это довольно редко. Даже недовольные готовившимся решением в большинстве случаев предпочитали молчать, дабы не вызывать раздражение председателя, государственного секретаря и большинства присутствовавших. Когда председателем Государственного совета был великий князь

Константин Николаевич (1865–1881), он порой отзывал члена «звездной палаты» в свой кабинет, дабы отчитать за особое мнение. При его брате, Михаиле Николаевиче (1881–1905), Совет задышал свободнее. И все же иногда разногласия случались. Тогда возражавший выходил в центр зала, вставал перед председателем и излагал свои соображения. Если такое происходило, законопроект обычно возвращался в департамент, а там уже обсуждался в той части, которая вызвала возражение (конечно, в присутствии того, кто возбудил этот вопрос).

Порой даже наиболее значимые решения проходили без всякой дискуссии. Например, в 1884 г. повышение поземельного налога вовсе не потребовало обсуждения. В январе 1885 г. А. А. Половцов записал в дневнике: «На меня всегда производит грустное впечатление продолжительность обсуждения всякого такого дела, в коем есть собственные имена, и кратковременность прений там, где идет речь об одном лишь государстве».

Конечно, большую часть времени занимало обсуждение тех вопросов, которые вызвали разногласие в департаментах. Обычно выступали представители двух сложившихся мнений, а также руководители ведомств, внесших законопроект и выступавших против его принятия (ведь единодушие среди министров не наблюдалось). После выступлений чиновники Государственной канцелярии производили «отобрание голосов». Они обходили членов и спрашивали их: «Вы, ваше высокопревосходительство, с министром таким-то или против?» Такая постановка вопроса была тем более оправданна, что многие сановники законопроекта не читали, собственного мнения на его счет не имели, а в некоторых случаях по старости утратили всякую работоспособность (например, как бывший министр юстиции Д. Н. Набоков или генерал-адъютант И. С. Ганецкий). Сам служивший в Государственной канцелярии В. И. Гурко вспоминал генерала от кавалерии А. Н. Стюрлера, который заявил подошедшему к нему чиновнику, что он будет голосовать вместе с большинством. Почтительное замечание, что большинство пока еще не сложилось, Стюрлер отказывался понимать: «Я вам говорю, что я с большинством». Министры же обычно вступали в дискуссию лишь тогда, когда обсуждавшийся вопрос непосредственно

затрагивал их ведомство.

В 1881–1905 гг. председателем Государственного совета был великий князь Михаил Николаевич, сын Николая I и брат Александра II. Он сменил в должности старшего брата, великого князя Константина Николаевича, может быть, самого влиятельного деятеля предыдущего царствования. Константин Николаевич, человек, безусловно, умный и одаренный, был тем не менее жестким и порой даже деспотичным председателем. Он стремился подчинить своей воле Государственный совет. Михаил Николаевич был совершенно другим. Обычно он не вмешивался в ход дискуссии. Молчал, внимательно слушал и даже не резюмировал сказанное. Так же себя вели и сидевшие рядом с ним великие князья. Михаил Николаевич побаивался племянника, Александра III, часто не решался обращаться к нему с просьбами. В отличие от старшего брата, Константина Николаевича, почти никогда не отстаивал позицию Государственного совета. Иногда пытался узнать у царя, что тот думает по тому или иному вопросу, который только предстояло обсудить. Это объяснялось тем, что великий князь боялся разойтись с императором, не быть поддержанным им. Однако не всегда надежды Михаила Николаевича оправдывались. Порой Александру III нечего было ответить дяде. У него чаще всего не было готового решения. Он полагался на меморию, в ходе чтения которой надеялся выяснить для себя вопрос. Великий князь не защищал позицию большинства Государственного совета и по другой причине. Михаил Николаевич был довольно равнодушен к государственным делам. Они затрагивали его «за живое», лишь когда касались личных интересов или же били по самолюбию председателя. Характерно, что порой он опаздывал на заседание Совета, предпочитая ему парад или военный праздник.

Впрочем, далеко не все «рядовые» члены Государственного совета отличались дисциплинированностью. Некоторые являлись на его заседания довольно редко, например И. И. Воронцов-Дашков. Д. А. Толстой предпочитал не ходить на заседания департаментов. На это он испросил разрешение у императора. По словам министра внутренних дел, перед ним стоял выбор: заниматься текущими делами министерства или же сидеть на

заседаниях Совета. Александр III разрешил Толстому являться непосредственно на заседание Общего собрания, намекнув, что мнение министра в любом случае будет утверждено.

В 1880-е гг. в Государственном совете были свои ораторы, чьи выступления с интересом ждали. А. А. Половцов высоко оценивал речи самого Д. А. Толстого, при всем критическом к нему отношении: «Бледный, тощий, на вид полумертвый Толстой говорит всегда очень просто, со знанием дела, никого не задевает, но язвительно огрызается, если его заденут». По общему мнению, удачно выступал К. П. Победоносцев, который в «речи своей достигает той простоты, которая почитается верхом совершенства. Говорит он плавно, естественно, в его речи нет ничего напыщенного, изложение несколько дидактично, но весьма привлекательно». Д. М. Сольского Половцов сравнивал с античным ритором, готовым говорить на любую тему. Он выступал умно и интересно, хотя выводы, к которым он приходил, представлялись весьма отвлеченными тем, кто непосредственно знал обсуждавшееся дело. Обычно ярко выступал министр государственных имуществ М. Н. Островский, который, правда, не вызывал симпатий Половцова¹⁴. Лестных оценок государственного секретаря заслужил М. Е. Ковалевский. Успешен на ораторском поприще был А. А. Абаза, который «говорит очень хорошо, соблюдая столь важную в парламентских прениях вежливость, не щадит противника, когда дело идет о выигрыше дела. Говорит сдержанно, обдуманно, почти всегда одерживает победу».

И все же для большинства сановников публичные выступления вызывали заметные трудности. Министр

14 А. А. Половцов оставил такую характеристику министра государственных имуществ: «Бледный, прищурившийся, не имеющий ничего откровенного, тоже готовый ораторствовать, если вдруг видит в этом выгоду, представляет тип самого антипатичного и опасного бюрократа, полного зависти, подлобострастия, низкопоклонства. Он постепенно продал Абазу с Лорисом, Игнатьева, при первой возможности навредит Толстому, Бунге и самому Победоносцеву, лишь бы то было выгодно ему, Островскому. Говорит он адвокатским красноречием, думая об одном, как бы добиться своего и напакостить противнику».

иностранных дел Н. К. Гирс выступал уклончиво, при этом на плохом русском языке. Военный министр П. С. Ванновский и вовсе молчал. Так же себя вел М. С. Каханов. И. И. Воронцов-Дашков предпочитал крутить ус. Н. И. Стояновский «болтал без умолку и при этом без всякого изящества формы». Также и С. А. Грейг утомлял всех своих многословием. Председатель Департамента законов Е. П. Старицкий выступал по существу, но «не рельефно», кроме того, фактически не делая заключения. Министр финансов Н. Х. Бунге говорил хорошо, но терялся при сильном натиске: ему не хватало характера, а главное, уверенности в себе. Э. Т. Баранов выступал лишь по экономическим вопросам и не всегда продуманно. Про А. М. Дондукова-Корсакова Половцов с ехидством отмечал, что у него «каждая речь есть страница из его биографии».

Со временем состав Государственного совета менялся. В нем появлялись новые герои: И. А. Вышнеградский, Н. А. Манасеин, Н. В. Муравьев, В. К. Плеве... Пожалуй, ярчайший из них – министр финансов С. Ю. Витте. Согласно воспоминаниям сотрудника канцелярии Комитета министров П. П. Менделеева, «красотой, плавностью речи его не отличались. Говорил без всяких ораторских приемов, просто, большей частью спокойно, несколько даже скрипуче, иногда подыскивая слова, порою нескладно, словно переворачивал тяжелые жернова. Нередко попадались у него довольно грубоватые, не совсем культурные выражения. Бывал и резок. Не гнушался прибегать в некоторых случаях и к лести. Но речь его, всегда содержательная, чуждая общих мест, неизменно захватывала слушателя глубиной, оригинальностью мысли, яркостью образов, неотразимостью доводов».

СЕРГЕЙ ВИТТЕ

Даже его внешность удивляла. Высокий, грузный, с развалистой походкой, в чем-то даже неуклюжий. На это

обращали внимание все современники. Как вспоминал хорошо знавший его П. П. Менделеев, «огромного роста, нескладно скроенный, некрасивый мужчина со странно приплюснутой переносицей, с хитрым, даже плутоватым выражением глаз». Голос сиплый, скрипучий, говорил с очевидным южнорусским акцентом. Его неправильная и даже неграмотная речь «резала» петербургское ухо. В общении же был фамильярен, груб и резок. Не стеснялся в выражениях. «Исключительная простота в обращении. Никакой натянутости, театральности. Ничего от облика сановного бюрократа».

Это был Сергей Юльевич Витте. Он родился в 1849 году на Кавказе, в Тифлисе (современный Тбилиси). Его отец происходил из балтийских немцев. Он принял православие и женился на дочери саратовского губернатора А. М. Фадеева. Родным дядей Витте был генерал, известный публицист славянофильского направления Р. А. Фадеев. Двоюродной сестрой – основательница теософского общества Е. П. Блаватская.

Витте учился на физико-математическом факультете Новороссийского университета в Одессе. По его окончании служил на железной дороге. Блестящая карьера могла оборваться еще в 1875 г. Витте судили из-за тилигульской катастрофы, случившейся под Одессой. Его приговорили к четырехмесячному заключению. Однако Витте повезло, что как раз в дни следствия началась русско-турецкая война 1877–1878 гг. Продолжая оставаться на службе, он успешно справился с переброской армии к театру военных действий. Тем самым обратил на себя внимание главнокомандующего великого князя Николая Николаевича, брата императора Александра II. В итоге четыре месяца тюрьмы были заменены двумя неделями гауптвахты.

Так случилось, что на талантливого путейца обращали внимание и предприниматели, и известные публицисты (преимущественно славянофильского направления), и высокопоставленные чиновники, и члены императорской семьи. А потом Витте обратил на себя внимание и самого Александра III.

17 октября 1888 г. в 50 км от Харькова сошел с рельсов императорский поезд. «Бог чудом спас нас всех от неминуемой смерти. Страшный, печальный и радостный день. 21 убитый и

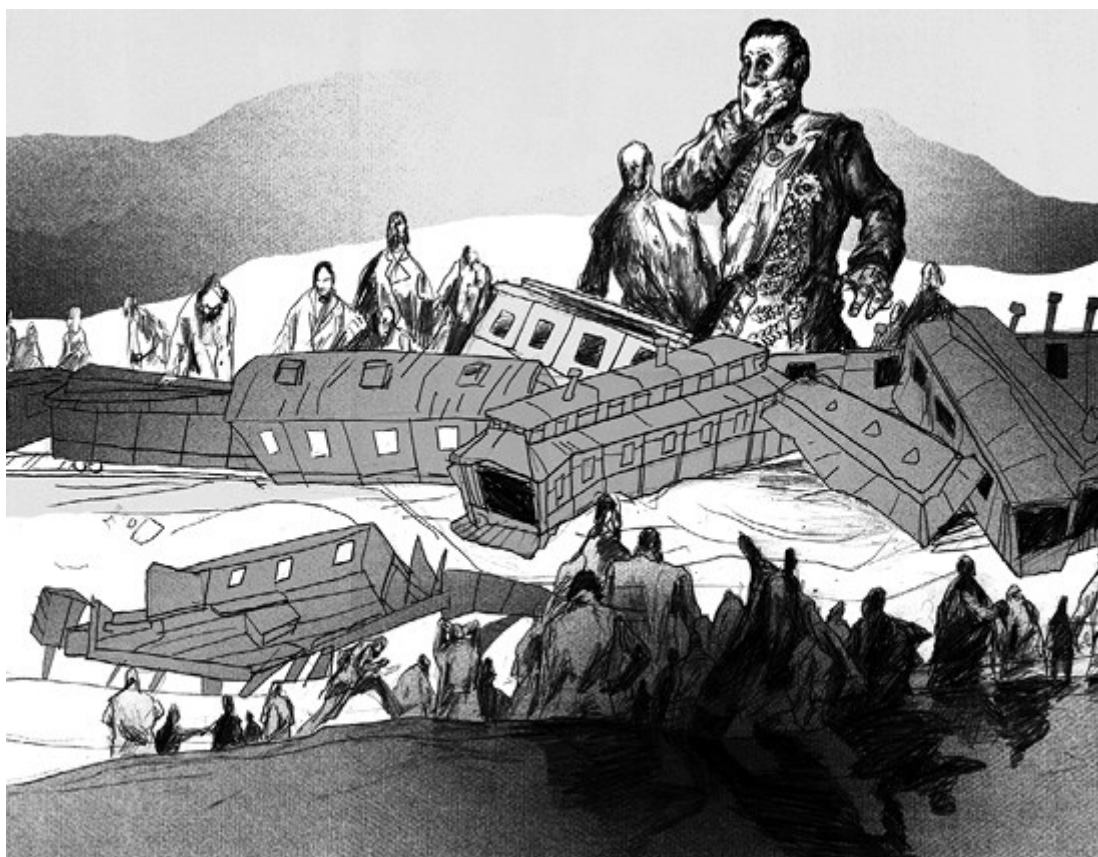
больше 36 раненых», – записал в своем дневнике царь. Скорость, с которой обычно шел поезд, делала аварию неминуемой. Об этом еще до катастрофы предупреждал Витте, тогда управляющий Юго-Западными железными дорогами. Министр путей сообщения К. Н. Посьет был вынужден согласиться с этими соображениями, и время в пути императорского поезда увеличилось. Александр III был раздражен и винил во всем Витте. Высказывал претензии и министр путей сообщения. Витте же раздраженно отвечал: «Знаете, ваше высокопревосходительство, пускай другие делают как хотят, а я государю голову ломать не хочу, потому что кончится это тем, что вы таким образом государю голову сломаете». Через два месяца это предсказание практически сбылось, что заставило вспомнить дерзкого «железнодорожника».

В 1889 г. Витте возглавил Департамент железнодорожных дел. Перейдя на государственную службу, он существенно потерял в жаловании: вместо 40 тыс. руб. получал 8 тыс. Император из личных средств доплачивал ему еще 8 тыс. Финансовые жертвы оказались не напрасными. В 1892 г. Витте заменил И. А. Вышнеградского в должности министра финансов. На этом посту он сделал чрезвычайно много для успешного развития российской экономики: по его настоянию ускоренными темпами строилась Транссибирская магистраль, по его инициативе была введена винная монополия, он провел денежную реформу.

В 1903 г. Витте возглавил Комитет министров. Это была почетная отставка. Витте был отстранен от реального управления страной. И все же на его ум и талант продолжали надеяться. В августе 1905 г. его отправили в США на переговоры с Японией о заключении мира. Витте вернулся триумфатором и вскоре принялся за политическую реформу, неизбежную в условиях революции. Он добился учреждения законодательной Государственной думы, сам став председателем Совета министров. Витте недолго возглавлял правительство (чуть больше полугода), но многое успел. За это время были приняты важнейшие правовые акты, согласно которым Россия жила следующие десять лет.

Николай II не любил Витте и в апреле 1906 г., за несколько дней до созыва Думы, с радостью с ним расстался. Витте был

обижен. Он ждал момента, когда ему удастся вернуться к власти. Однако этому не суждено было случиться. С. Ю. Витте скончался в Петрограде в 1915 г.



Крушение императорского поезда

Придворные его не любили, а он к ним относился с презрением. Несмотря на это, все признавали его острый ум, способность «схватывать на лету», независимость суждений. При этом Витте был царедворцем, который всегда пытался понравиться царю.

Витте оставил после себя интересные воспоминания. Естественно, в них он приукрашивает свои поступки и весьма критически отзывается о своих многочисленных недоброжелателях. Тем не менее воспоминания Витте — ценнейший исторический источник.

* * *

Об ораторских талантах членов Государственного совета вспоминали лишь изредка. Как правило, заседания продолжались недолго – около часа. Ситуация менялась в мае, перед началом каникул. Тогда в Общее собрание попадали значимые законопроекты, обсуждавшиеся в департаментах еще в зимние месяцы. В итоге за сравнительно короткий период приходилось обсуждать около 100 законопроектов, тогда как зимой – лишь 12–15. Среди множества законопроектов, обсуждавшихся в Государственном совете, особое внимание уделялось государственной росписи доходов и расходов (бюджету). В этом вопросе законосовещательное учреждение обладало вполне реальным рычагом влияния на министров. Лишь голос его большинства мог убедить Министерство финансов увеличить субсидии тем или иным ведомствам.

«Идеальное» заседание Общего собрания Государственного совета должно было быть скоротечным и в сущности техническим. Оно должно было заключаться в утверждении решений департаментов. По этой причине на Общем собрании старались избегать разногласий. Порой даже при наличии разногласий члены Совета предпочитали их официально не фиксировать и, таким образом, не противопоставлять себя большинству. Это касалось даже таких влиятельных лиц, как К. П. Победоносцев и М. Н. Островский. Общее собрание редко бывало многословным. Оно носило торжественный характер. Это бывало своего рода театральное представление, в ходе которого принимались решения, давно известные всем его участникам.

И все же по наиболее значимым вопросам разгорались нешуточные страсти. Одним из них стало принятие нового университетского устава 1884 г.¹⁵. Д. А. Толстой, ярый поборник

15 В 1884 г. был опубликован новый Университетский устав, вновь отменивший автономию высших учебных заведений. Все кандидатуры преподавателей должны были строго согласовываться с попечителями учебных округов и чиновниками Министерства народного просвещения. Ректор университета, деканы, профессора теперь не избирались, а назначались. Полномочия университетского начальства стали весьма ограниченными. Для поступления в университет от студентов требовалось представить справку о политической благонадежности. Плата за обучение

нового устава, ни в чем не собирался идти на уступки своим оппонентам, отказывался от самой идеи соглашения с большинством Государственного совета. Министр народного просвещения И. Д. Делянов был не столь непримирим (что вызывало даже раздражение Толстого). Для А. А. Половцова, который настаивал на соглашении, было важным, чтобы в итоге императором было принято решение, получившее поддержку большинства членов Государственного совета. Казалось, если бы государь согласился с меньшинством, он дискредитировал бы себя в глазах юношества.

Решение Государственного совета было принято. Большинство и меньшинство определились. Императору оставалось выбрать одну или другую сторону (или, что было теоретически возможно, предложить свой вариант решения вопроса). Однако Александр III не торопился, продолжая колебаться. Он видел правду обеих сторон и полагал необходимым вновь провести совещания основных участников дискуссии, но, правда, уже в присутствии самого царя. Совещание действительно состоялось, но единственным представителем большинства на нем был К. П. Победоносцев. Едва ли он мог взять верх над Толстым, Деляновым, Островским, которые в вопросе государственных экзаменов на уступки идти не желали. В сущности, перед императором стоял выбор: согласиться с мнением меньшинства или же уволить его представителей с министерских постов. Последнее было совершенно невозможным.

Самые необычные приемы пускались в ход, чтобы затормозить принятие законопроекта, который наверняка получил бы одобрение императора. Так случилось с инициативой Министерства юстиции об ограничении публичности судебных заседаний. Ее обсуждали в Государственном совете 19 января 1887 г. Согласно этому законопроекту, министр юстиции получал право любое судебное заседание объявлять закрытым. Эта предполагаемая мера вызвала возмущение сановников, полагавших (и небезосновательно) Судебные уставы 1864 г.

существенно увеличилась, было введено обязательное ношение формы студентами.

величайшим достижением царствования Александра II. Горячо отстаивал их Н. И. Стояновский, много лет назад участвовавший в подготовке судебной реформы. Их защитником выступил бывший министр юстиции граф К. И. Пален. В пользу планировавшейся меры высказался К. П. Победоносцев, который убедительно говорил о несовершенстве действовавшей судебной системы. Большинство осталось за противниками законопроекта. Они получили 31 голос, их оппоненты – 20. Тем не менее было очевидным, что император согласится с мнением меньшинства. Дабы этого не случилось, следовало предпринять экстраординарные меры.

Через неделю на заседании Государственного совета зачитывался журнал, в котором фиксировалось имевшееся разногласие. Именно тогда министр иностранных дел Н. К. Гирс встал и сообщил присутствовавшим, что его сотрудник и видный правовед Ф. Ф. Мартенс только что передал ему записку, о которой Гирс не успел составить свое мнение (будто бы текст оказался у министра, когда он садился в карету). Однако он полагал необходимым этот текст прочесть. В нем говорилось, что европейские державы выдавали России преступников, зная, что их будут судить гласно. Новый законопроект ставил под сомнение все международные конвенции на этот счет. Если бы Гирс предварительно сообщил об этом заявлении хотя бы Половцову, оно, видимо, осталось бы без последствий. Но он предусмотрительно этого не сделал. Членам Государственного совета поставленный вопрос показался серьезным, и было решено вернуть дело в департамент. Такое постановление не понравилось императору. Он потребовал, чтобы уже подготовленный журнал был подписан на следующей неделе. Это было сказано и великому князю Михаилу Николаевичу, и Гирсу, и Половцову. Исполнить же царскую волю было практически невозможно. Департамент должен был сперва вынести свое решение, а Министерство иностранных дел – подготовить свою экспертную оценку законодательной инициативы. Половцов в категорической форме отказал императору: нарушить делопроизводственный порядок было невозможно. При этом государственный секретарь успокоил

императора: дело в департаменте долго не пролежит¹⁶.

Действительно, порой Государственный совет прибегал к этому приему: не говорил ни да, ни нет, а возвращал законопроект, например, в соответствующее ведомство. Так случилось в 1892 г. при рассмотрении инициативы Министерства финансов об установлении ответственности промышленников за увечье и смерть рабочих от несчастных случаев. С. Ю. Витте предварительно заручился поддержкой председателя Департамента законов Н. И. Стояновского. Это обеспечило прохождение проекта в департаменте. На общем собрании затруднения не ожидались. Однако «сценарий» заседания писался не в Министерстве финансов. Сюрпризом для многих стало выступление К. П. Победоносцева. По словам ближайшего сотрудника Витте В. И. Ковалевского, это произошло по наущению польских или прибалтийских заводчиков. Обер-прокурор Св. Синода отметил, что реализация задуманных мер стала бы признанием факта классового антагонизма в России. «Это было бы подражанием Западу, где человечество устремляется в бездну потрясений». Помимо этого предполагаемый закон мог ухудшить положение промышленности. Он «вызовет сутяжничество, послужит постоянной угрозой мирным отношениям между работодателями и рабочими, увеличит поводы к столкновению между ними». Все это, по мнению Победоносцева, грозило большими бедствиями стране. Члены Государственного совета были смущены. Даже несмотря на поддержку проекта со стороны председателя великого князя Михаила Николаевича, они не были готовы к столь существенным разночтениям и предпочли отправить документ в министерство на доработку, фактически на долгие годы «похоронив» его.

Заведенный делопроизводственный порядок строго соблюдался. По результатам общего собрания составлялись сравнительно подробные журналы и мемории, в которых кратко

16 Все случилось так, как предсказывал Половцов. Уже 5 февраля 1887 г. законопроект был рассмотрен в департаменте, 9 февраля – в общем собрании, а 12 февраля мнение меньшинства было утверждено императором.

излагалась суть вопроса и ход обсуждения. Указывались и разногласия, если они возникли на заседании. Мемории представлялись на рассмотрение царю. В отличие от членов Государственного совета Александр III скорее одобрял наличие разногласий, что развязывало ему руки, позволяя выбирать. Император порицал министров, старавшихся «сгладить углы». Характерно, что император обосновывал весьма спорное назначение И. А. Вышнеградского членом Государственного совета тем, что тот будет «возбуждать разногласия» на его заседаниях. Министры же, в свою очередь, не желали противоречить большинству «звездной палаты», не будучи абсолютно уверенными в поддержке царя. Зная о ней, они могли смело отстаивать свою точку зрения, расходившуюся с позицией остальных сановников.

Страницы мемории, где должна была стоять подпись царя, отмечались закладками. Более того, там обозначалась и формула надписи, которая ожидалась от государя. В случае наличия разногласий Николай II под списком лиц, с которыми он был согласен, писал «и Я». Единогласные решения Государственного совета безусловно им утверждались.

Впрочем, у императора не хватало времени знакомиться и с мемориями. Ведь порой они достигали внушительного размера: до 1500 страниц. Как уже говорилось выше, при Александре III в практику вошло составление извлечений из меморий, которые занимали буквально несколько строчек. Они писались собственноручно государственным секретарем. Сам факт их существования составлял тайну: никто не должен был знать, что император столь поверхностно знакомится с делами государственной важности. Этого не знал даже председатель великий князь Михаил Николаевич. Император, вопреки просьбам Половцова, поведал тайну лишь К. П. Победоносцеву, будучи уверенным, что тот никому не расскажет. При назначении государственным секретарем Н. В. Муравьева эта стыдливость была отброшена. Теперь извлечения перепечатывались и прилагались непосредственно к мемории.

Император мог утвердить любое мнение – и большинства, и меньшинства. Чаще царь солидаризировался с большинством.

Правда, иногда (и нередко) случалось и обратное, что вызывало вполне объяснимое раздражение у членов Государственного совета. За все время царствования Александра III в Государственном совете в 57 случаях имели место разногласия. 38 раз император согласился с большинством. 19 раз – с меньшинством. При этом два раза Александр III солидаризировался с мнением одного члена Государственного совета. В 1887 г. – с военным министром П. С. Ванновским в вопросе о присоединении Таганрогского градоначальства и Ростовского уезда Екатеринославской губернии к области Войска Донского. В 1892 г. – с К. П. Победоносцевым: при обсуждении законопроекта о преждевременности учреждения женского медицинского института в Санкт-Петербурге. В редких случаях император писал собственные резолюции, независимые от мнения большинства или меньшинства. Так, это случилось при обсуждении вопросов о земских начальниках, об уставе реальных училищ, об уставе лечебных заведений.

Порядок обсуждения законопроектов в Государственном совете определял рамки работы ведомств, которым волей-неволей приходилось приноравливаться к требованиям высшего законосовещательного учреждения. Подготовленные ими проекты – по крайней мере, с формально правовой и литературной точки зрения – должны были соответствовать высоким стандартам Государственной канцелярии. Не случайно министр земледелия А. С. Ермолов (1894–1905) взял в качестве своего товарища (заместителя) статс-секретаря Департамента законов Государственного совета Ю. А. Иксуля фон Гильденбандта – как человека, хорошо разбиравшегося в деле составления и редактирования законов. И это при том, что Иксуль имел весьма приблизительное представление о сельском хозяйстве и сам говорил, что «картофель-то он видал только в кушанье».

Сотрудники Государственного совета были востребованы во всех ведомствах. Трудоустраивая их в своем министерстве, его руководитель, с одной стороны, получал квалифицированного помощника, с другой – обескровливал «звездную палату», лишая ее возможности предметно критиковать вносившиеся законопроекты. Не случайно С. Ю. Витте переманил товарища

государственного секретаря В. Н. Коковцова в свое ведомство на должность товарища министра финансов. Работая в Государственной канцелярии, Коковцов, хорошо зная финансовые вопросы, помогал оппозиции Витте в Государственном совете – и советами, и материалами. Теперь оппоненты всемогущего министра оказались беспомощными.

Конфликт министров с Государственным советом проходит красной нитью через всю историю этого учреждения. Руководители ведомств побаивались его и имели на то все основания. В ежегодных отчетах Государственного совета обычно констатировался тот факт, что большинство внесенных дел было так или иначе рассмотрено этим учреждением. С формальной точки зрения это было верно. В действительности же речь шла о мелких, текущих делах. Важнейшие проекты долго ждали своей очереди, и их обсуждение занимало продолжительное время. Это, как и жесткие оценки министерских инициатив со стороны членов Государственного совета, стимулировало руководителей ведомств искать обходные пути. Великий князь Михаил Николаевич признавал, что «министры не любят Совета, который препятствует осуществлению многих их предположений. Если поэтому Совет называют тормозом, то наименование это очень почетное. Спускаясь с горы без тормоза, можно очутиться в пропасти». Министр внутренних дел Н. П. Игнатьев прямо заявлял: «Не ездил и не буду ездить [в Государственный совет]... 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 учреждение временных только правил». Так рассуждали многие сановники; в их числе К. П. Победоносцев. Более того, обер-прокурор Св. Синода полагал, что важнейшие проекты (например, отмену Судебных уставов 1864 г.) не следовало вносить в Государственный совет. Их надо было проводить посредством всеподданнейшего доклада.

Эта тактика давала свои плоды. Важнейшие решения нередко миновали Государственный совет. Для обсуждения переселенческой политики Д. А. Толстой инициировал создание особого совещания. Решение о проведении финансовой реформы

С. Ю. Витте (введение золотого рубля) было принято Комитетом финансов и утверждено Высочайшим указом. В дальнейшем эта тенденция только усилилась. Николай II предпочитал проводить неформальные совещания для обсуждения законопроектов. Как раз в ходе такого заседания споры шли о проекте Указа 12 декабря 1904 г. Точно так же решение о преобразовании Министерства государственных имуществ и земледелия было принято в мае 1905 г. без всякого обсуждения в Государственном совете, что вызвало недоумение даже в императорской семье. «Самодержавие само подрывает собственное значение, нарушая законность, вместо того чтобы утверждать его», – записал в своем дневнике великий князь Константин Константинович.

Все это подводило даже консервативно мыслящих чиновников к пониманию неизбежности конституции в России. Министр юстиции Н. В. Муравьев полагал невозможным сложившийся порядок, когда важные решения принимались в силу случайных обстоятельств, практически без всякой экспертизы: «Государь или признает полезным и необходимым вернуться к установленному в законе порядку и продолжать управлять Россией при помощи высших правительственных учреждений, или, если государь пожелает покоя и сложения с себя ответственности, то надо будет перейти к конституции». Недовольство сложившимся порядком высказывал и К. П. Победоносцев. В феврале 1904 г. он приводил пример Японии, где был свой «совет стариков» (имелся в виду совет генро). В России слушали лишь советы «уличных негодяев»: Безобразова, Абазы и др. Иными словами, и обер-прокурор Св. Синода приводил России в качестве примера конституционные порядки восточного соседа.

Государственная канцелярия. На Государственной кухне

«Мариинский дворец был святилищем высшей бюрократии. В нем помещался Государственный совет с Государственной канцелярией, Комитет министров и его канцелярия и канцелярия по принятию прошений, на высочайшее имя приносимых. В

великолепных залах дворца, устланных бархатными коврами, обвешанных тяжелыми драпировками, уставленных золоченой мебелью, бесшумно двигались необыкновенно статные камерлакеи в расшитых ливреях и белых чулках, разнося чай и кофе. В дни заседаний пленума (по понедельникам) царила какая-то взволнованная торжественность. Внушительные фигуры по большей части престарелых сановников в лентах и орденах – в военных и придворных мундирах, – сдержанные разговоры – все создавало какую-то атмосферу недоступности, оторванности от низменной будничной жизни», – эти воспоминания оставил В. Д. Набоков, юрист, сын министра юстиции, сам видный общественный деятель, депутат Первой Государственной думы. Некоторое время он проработал в Государственной канцелярии.

Особая роль в управлении Россией принадлежала как раз этому учреждению. Прежде всего, в его задачи входила подготовка журналов заседаний департаментов Государственного совета. В журналах излагалась сущность законопроекта, мотив его внесения, а также ход его обсуждения. Фиксировались высказанные мнения, сделанные замечания. При этом журнал должен был быть предельно кратким. Все это надо было изложить буквально на нескольких страницах, что требовало особых навыков и даже талантов от чиновников канцелярии. В. И. Гурко по этому поводу цитировал Вольтера, который «извиняясь за пространность своего письма, писал, что не имеет достаточно времени, чтобы быть кратким».

Составление журналов требовало от чиновников знаний особых правил. Так, противоположные мнения, высказанные в ходе заседания, должны были быть изложены на одинаковом количестве страниц и даже строк. Если же разногласий не было, редактор фактически не был ничем стеснен. Он мог даже что-нибудь прибавить от себя для большей убедительности высказанных соображений. При наличии разногласий мнение председателя и согласных с ним членов Государственного совета (неважно, составляли ли они большинство или меньшинство) ставилось вторым. Видимо, полагалось, что мнение, прочитанное последним, производит более сильное впечатление.

Преамбула к журналу, где излагалось представление

министерства, почему-то называлась «колбасой». Ее полагали не слишком важной, и к составлению этой части привлекали наиболее молодых сотрудников Государственной канцелярии. Далее шли общие суждения о законопроекте, затем – мнения о его отдельных статьях.

Нередкая расплывчатость, неопределенность текстов журналов обуславливалась «жанровыми особенностями» текста. Статс-секретарь Департамента законов Г. И. Шамшин на этот счет говорил: «Знаете, как ласточка, летая над водой, чуть-чуть задевает ее поверхность крылом, вот так и в журналах должны мы касаться существа дела; так чуть-чуть, тем самым ничем не связывая решений Совета по другим более или менее аналогичным делам». Шамшин сам редактировал журналы, фактически переписывая их. Его тексты вполне соответствовали заданным им самим требованиям: «гладко нанизанные слова, почти без всякого содержания». При этом он не обращал никакого внимания на редакцию законопроекта. Обычно он оставался в изложении составителя журнала. Шамшин – весьма показательный пример, впрочем, не все объясняющий. Совсем иначе работал его предшественник (Ю. А. Иксуль фон Гильденбандт) или, например, статс-секретарь Департамента промышленности и торговли Д. А. Философов. Иксуль стремился вникать в содержание законопроектов и ради этого собирал особые совещания своих подчиненных, которые детально рассматривали каждый документ. Философов же, по словам Гурко, умный, талантливый, но крайне ленивый, по возможности передоверял работу своим способным сотрудникам. При этом он не считался с мнениями, высказанными в департаменте. Составленные при его участии журналы лишь в незначительной мере соответствовали тому, что действительно говорилось на заседании.

Это не был исключительный случай. Еще в 1850-е гг. канцлер К. В. Нессельроде выражал недоумение, что журнал заседания Комитета финансов не соответствовал тому, что было в действительности сказано. Составлявший его М. Х. Рейтерн парировал: «Но, граф, если бы я ограничивался только тем, что говорилось, то размер журнала не превзошел бы полстраницы».

Примерно в то же самое время государственный секретарь Н. И. Бахтин объяснял одному из членов Государственного совета, почему в журнале его мнение было изложено недостаточно точно: «Должность государственного секретаря, Ваше превосходительство, весьма трудная, вот видите, нужно, чтобы было изложено в журнале все, что было говорено, и чтоб было умно». Еще более ехидное замечание позволил себе государственный секретарь Е. А. Перетц: при ознакомлении с «отчетами и мотивированными мнениями [Государственного совета]... можно предположить, что в Совете сидят чуть ли не Солоны; при публичности заседаний иллюзия совершенно исчезает». В 1906 г. А. Н. Куломзин, в прошлом управляющий делами Комитета министров, вспомнил об одном случае, когда столкнулся с резким расхождением журнала Особого совещания о нуждах дворянского сословия (1897–1901) с тем, что было в действительности сказано. Правда, Куломзин, в отличие от Нессельроде, не подчинился канцелярии и отказался его подписывать.

Эту свободу «творчества» современный исследователь А. В. Ремнев определил как «искусство редактирования». Оно еще в большей степени сказывалось в другом. Ведь Государственный совет никогда не утверждал точной редакции закона. В большинстве его резолюций говорилось: «В изменение и дополнение подлежащих статей Свода законов постановить...» При этом чаще всего не уточнялось, какие именно статьи имеются в виду. По словам Гурко, в итоге точную редакцию закона формулировали чиновники Государственной канцелярии, которые пользовались в этом случае большой свободой: «Внесенный ведомством проект [канцелярия] подвергала нередко коренной переработке, будто бы редакционной, но на деле часто затрагивавшей суть правил. Конечно, роль канцелярии ограничивалась подробностями, и основных крупных, а тем более политических сторон проекта она касаться не могла». При этом имея в виду, что большинство законов имели технический характер, следует признать, что Государственная канцелярия играла немалую роль в законотворчестве и многие правовые акты были написаны ее сотрудниками.

С 1882 г., когда было упразднено II отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, Государственная канцелярия занималась и кодификацией. До 1894 г. этим ведал особый Кодификационный отдел, а с 1894 г. – отделение Свода законов Государственной канцелярии. Свод законов надо было периодически переиздавать, а следовательно, внимательнейшим образом просматривать все его 16 томов и каждый раз вносить все необходимые изменения. В сущности, чиновникам Государственной канцелярии приходилось делать ту работу, которая обычно приписывается законодательной власти – по своему усмотрению менять правовые акты, полагая ту или иную норму устаревшей. Государственный совет с этой задачей сам бы не справился. И что самое важное: император не должен был даже утверждать решения Государственной канцелярии. Ведь издание Свода законов как будто было исключительно техническим делом, в которое верховная власть не должна была вмешиваться. Столь ответственная задача требовала чрезвычайно высокой квалификации со стороны сотрудников канцелярии, которыми стали видные правоведы: профессора Н. Д. Сергиевский, Н. М. Коркунов, К. И. Малышев и др.

Во главе канцелярии стоял государственный секретарь. Среди чиновников ходила шутка, что члены Государственного совета – ничто, его председатель – кое-что, а государственный секретарь – все. Это «все» обозначало и власть, и широкий круг обязанностей. С этой оценкой многие соглашались. В январе 1883 г. великий князь Константин Николаевич написал письмо Е. А. Перетцу после того, как последнего уволили с должности государственного секретаря и назначили членом Государственного совета. Константин Николаевич отмечал, что Перетц ушел с «многотрудной должности» ближайшего сотрудника императора. Теперь в кресле члена Государственного совета его ждал «сравнительный покой». Великий князь поздравлял Перетца и одновременно выражал сожаление по поводу его отставки. Была и другая точка зрения на работу руководителя Государственной канцелярии. По словам Н. Н. Покровского, «должность государственного секретаря была в деловом отношении синекурой: на нем лежала больше политика, разговоры с членами

Совета, их умиротворение и соглашение, если они очень разошлись, но дела у него было очень мало. Прибавьте к этому четырехмесячный вакант, прекрасную казенную квартиру на Литейном проспекте и почти министерское содержание: можно было жить и не умирать»¹⁷.

В любом случае едва ли было бы большим преувеличением сказать, что это была важнейшая должность в Российской империи. Когда Александр III взошел на престол, он застал в должности государственного секретаря А. Е. Перетца (1878–1882), человека несимпатичного новому царю. Перетца сменил сенатор, опытный государственный служащий А. А. Половцов (1883–1892). Помимо всего прочего, он был очень богатым человеком. Его жена, внебрачная дочь великого князя Михаила Павловича, была воспитанницей и наследницей банкира А. Л. Штиглица¹⁸. В силу этого обстоятельства Половцов чувствовал себя свободнее многих своих коллег: его благосостояние никак не зависело от государева жалованья, и он с удовлетворением сбросил с себя бремя службы, когда в 1893 г. его сменил Н. В. Муравьев (1893 – 1894). Последний был очень амбициозный государственный деятель и в должности государственного секретаря долго оставаться не собирался; он сменил ее на портфель министра юстиции. Вместо Муравьева был назначен В. К. Плеве (1895–1902), который, правда, мечтал о другом кабинете – министра внутренних дел. Ведь долгое время Плеве был ближайшим сотрудником целой череды министров: М. Т. Лорис-Меликова, Д. А. Толстого, И. Н. Дурново. В итоге это назначение не обойдет его стороной, но станет роковым. Плеве будет убит в должности министра

17 Правда, с такой постановкой вопроса явно бы не согласился А. А. Половцов. 11 января 1883 г., оставшись больным дома, он записал: «Сижу целый день дома и занимаюсь многочисленными, чуть ли не ежеминутно получаемыми делами. Надо читать и распределять входящие бумаги, назначать дела на доклад, исправлять журналы и т. д., словом, быть центром и организатором движения совокупных дел Совета».

18 Богатство Половцова учитывалось при его назначении. О нем вспомнил Д. А. Толстой, который заметил государю, что состоятельный человек не будет ставить под сомнение права частной собственности, что регулярно делалось в царствование Александра II.

внутренних дел 15 июля 1904 г. В это время должность государственного секретаря занимал В. Н. Коковцов (1902–1904), будущий министр финансов и глава правительства. Его в свою очередь сменил барон Ю. А. Икскуль фон Гильденбандт (1904–1909).

В руках государственного секретаря оказывались многие нити управления. В конце концов, именно государственный секретарь говорил с императором от имени Государственного совета. Его председатель, великий князь Михаил Николаевич, против этого возражал, но ничего с этим поделать не мог. Половцов, не желая раздражать великого князя, не столь часто встречался с царем, зато постоянно ему писал. Ведь вся ответственность за подготовку журналов ложилась на плечи именно государственного секретаря. Половцов подчеркивал, что государственный секретарь – это секретарь не председателя Совета, а скорее даже императора. Его постоянное взаимодействие с царем позволяло последнему хоть как-то влиять на подготовку законов. В противном случае государь оказывался заложником уже принятых решений. Государственный секретарь комментировал для императора прошедшее обсуждение в Государственном совете, рассказывал о заявленных позициях, выступлениях сановников, объяснял значение принятого решения и даже, вопреки всем процедурам и правовым нормам, вносил собственные законопроекты, предлагал государю мнение, казавшееся ему оптимальным¹⁹.

Наконец, государственный секретарь выступал посредником между членами Государственного совета, узнавал их позицию, добивался взаимных уступок, готовил почву для консенсуса, столь необходимого для успешной работы высшего

19 А. А. Половцов делал выписки из меморий для императора и, помимо этого, сообщал ему о ходе дискуссии на заседании Государственного совета. Эта информация была строго конфиденциальной. «Надеюсь, что вы бросаете эти листки в огонь?» – спросил государственный секретарь Александра III о судьбе подготовленных им бумаг. «Нет, я сохраняю все, что вы мне пишете, оно мне бывает полезным для справок, но никто этого не видит, бумаги эти лежат под ключом». Можно лишь порадоваться, что в итоге был сохранен уникальный источник, замечательно характеризующий деятельность Государственного совета и сам процесс законотворчества.

законосовещательного учреждения. Например, в ноябре 1888 г. А. А. Половцов выстраивал стратегию действий большинства Государственного совета, недовольного проектами реформы местного самоуправления, задуманной Д. А. Толстым (в том числе об учреждении земских начальников). Половцову принадлежала идея заявить в ходе заседания контрпроект, альтернативный министерскому. Для этого действия сановников должны были быть скоординированы, что требовало предварительных переговоров.

В. К. Плеве, занимая эту должность, предпочитал в непосредственную деятельность канцелярии не вмешиваться. Его безусловное влияние основывалось на знании закулисной стороны законотворческой работы, многочисленных связях и умении манипулировать людьми. Он был неперенным членом особых совещаний Государственного совета, где рассматривались наиболее острые в политическом отношении вопросы. Причем эти комиссии очень часто формировались при непосредственном участии самого Плеве. Слово государственного секретаря многое значило при выборе новых членов Государственного совета. По словам Гурко, Плеве фактически подбирал их из наиболее деятельных сенаторов. Он пользовался немалым влиянием на председателя великого князя Михаила Николаевича. И в конце концов, государственный секретарь многое значил при решении вопроса о назначении жалованья членам Государственного совета в период их продолжительного отпуска. Половцов настоял на том, чтобы жалованье в этом случае платилось лишь при наличии специального ходатайства. В противном случае значительные казенные средства переводились бы и так состоятельным лицам, никак не обремененным государственной деятельностью. В то же самое время многие чиновники действительно нуждались в деньгах. Иными словами, этот вопрос требовал индивидуального подхода, который не мог быть осуществлен императором без помощи государственного секретаря.

За государственным секретарем стоял сравнительно многочисленный аппарат. Конечно, особую роль в канцелярии играли статс-секретари департаментов, непосредственно руководившие их делопроизводством. Именно они докладывали

обсуждавшиеся проекты директорам департаментов, что зачастую могло влиять на исход дела.

Сотрудники Канцелярии преимущественно работали дома, приезжая в Мариинский дворец лишь тогда, когда там заседал Государственный совет. В иные часы они являлись на службу как в своего рода клуб, где можно было попить чаю или кофе и обменяться слухами и обсудить новости. Чаще всего они собирались в читальне Государственного совета. На рабочем же месте были лишь писари и экспедиторы. Кроме того, там вычитывалась корректура журналов Совета и составлялись справки о назначенных к слушанию проектах, что обычно делали молодые люди, причисленные к канцелярии. Составление справок не было особенно трудным занятием. В этом случае в полном смысле этого слова господствовал метод «ножниц и клея». Справки складывались из «вырезок» действовавшего законодательства, после чего отправлялись в Государственную типографию и распечатывались в необходимом количестве. «Жертвами» канцеляристов становились многочисленные экземпляры Свода законов, которые изводились именно для этой цели.

Эта служба была очень привлекательной для молодых амбициозных людей. Они получали четырехмесячный отпуск (ведь они не работали тогда, когда не заседал Государственный совет); свободно располагали своим временем; у них само собой складывались полезные знакомства с представителями бюрократического Олимпа, что было небесполезно для последующей карьеры. Некоторые даже почитали за честь быть причисленными к канцелярии. Они не получали жалованья, но рассчитывали извлечь иные выгоды из своей службы. В. К. Плеве в шутку называл их «знатными иностранцами». Государственные секретари старались по мере возможности отказываться от их услуг. В марте 1883 г. А. А. Половцов поставил вопрос об отчислении от канцелярии 40 человек, которые не несли никаких обязанностей, а некоторые даже и не проживали в Петербурге и вместе с тем получали чины и ордена. Впрочем, был и другой случай. Некоторые сотрудники канцелярии – так называемые «аспиранты», причисленные к канцелярии без жалованья, – долгое

время трудились на ниве государственной службы и вместе с тем ждали, когда освободится штатная должность. Правда, даже тогда, когда это случилось бы, они не могли рассчитывать на решение всех своих финансовых проблем. Ведь жалованье в Государственной канцелярии заметно уступало тому, на которое мог рассчитывать чиновник в любом министерстве. Плеве выделял и другую категорию лиц в подведомственном ему учреждении: «белые рабы», на которых ложилось основное бремя работы. Однако именно они прежде всего продвигались вверх по карьерной лестнице. «Фаворитизма, продвижения по протекции, по крайней мере на ответственные должности, 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 они за письменным, правда, собственным, столом».

В Государственной канцелярии не чувствовалась строгая субординация. Статс-секретарь департамента воспринимался скорее как старший товарищ, чем как начальник. Встречи сотрудников Государственной канцелярии со статс-секретарем более напоминали собрания завсегдатаев салона, нежели аудиенцию у начальника. «Мягкая мебель, тяжелые портьеры, ковры, картины, бронза. В стороне одинокий письменный стол. Садись на мягких креслах вокруг крытого тканой скатертью другого центрального круглого стола. Непринужденно курили. Дворцовые служители в ливрейных фраках с позументами и аксельбантами, в чулках и башмаках обносили нас чаем с печеньем».

Такая атмосфера объяснялась как традициями учреждения, так и тем, что его сотрудники были связаны общим делом, требовавшим немалых знаний и исключительных умений. В их среде формировалось своего рода братство, в которое было непросто попасть. Только в канцелярии «путем постепенного со времен Сперанского усовершенствования форм делового изложения выработались традиционно передаваемые от поколения к поколению приемы казенного писания и канцелярский стиль, поистине образцовые. Богатство содержания в немногих словах.

Преимущественно короткие предложения. Много точек. Мало запятых. Умелые переходы от одной мысли к другой. И умение связывать отдельные абзацы в непрерывной текучести изложения. Тщательная всесторонняя разработка основной темы, краткая, но сильная аргументация деталей. Стилль достойный, строгий, но простой, отнюдь не выспренный, не архаический, не смешной, как бывала смешна канцелярская бумага. Воздержание от повторения в близких предложениях одних и тех же слов. Строгость, убедительность и в то же время образность слова. Умение привести в стройную систему правила редактируемого закона, формулировать каждое правило настолько ясно, чтобы не могло возникнуть сомнений в его понимании и толковании. Писание, основанное на тщательном изучении прецедентов, опирающееся на солидное знакомство со всем действующим законодательством», — вспоминал аристократ и высокопоставленный чиновник Владимир Лопухин.

Работа в Государственной канцелярии могла показаться простой только человеку со стороны. Да, ее сотрудники справлялись со своими обязанностями не в Мариинском дворце, а преимущественно по домам, что было своего рода привилегией, но трудиться там приходилось немало. Журналы по мелким законопроектам требовали скорейшей разработки. Сроки для подготовки «крупных журналов» не были указаны. Но это был очень кропотливый труд, предполагавший «отделку» весьма объемных текстов: в них могло быть более 200 страниц.



Бумажное творчество

Эта служба многому учила. У чиновников, прошедших школу Государственной канцелярии, были заведомые преимущества перед их коллегами. Они имели уникальный навык написания законодательных актов. Когда в 1902 г. перед В. И. Гурко встала задача подготовки проекта крестьянского общественного самоуправления, он не мог в полной мере рассчитывать на своих ближайших сотрудников – Я. В. Литвинова и Г. В. Глинку. Бывшие неперменные члены губернских присутствий не были готовы к такой работе.

Государственную канцелярию недолюбливали министры, которые часто оказывались от нее в полной зависимости. О ней сплетничали и злословили. В начале 1880-х гг. бывший министр внутренних дел А. Е. Тимашев распространял слухи, что Государственная канцелярия – «гнездо революционеров». Об этом же специально говорил председатель Государственного совета великий князь Михаил Николаевич с только что назначенным государственным секретарем А. А. Половцовым. Схожего мнения придерживался и сам Александр III, который сказал Половцову: «Я сидел в Государственном совете, будучи великим князем, и уже тогда меня коробило от направления, которое получили дела благодаря стараниям Государственной канцелярии... Я надеюсь, что Вы дадите делу другое направление и перемените состав Государственной канцелярии». Половцов предпочел в этом деле не торопиться, желая сохранить в своем ведомстве квалифицированных чиновников, на которых, правда, продолжали «сыпаться» различные обвинения.

Периодически в «высших сферах» ставился вопрос: откуда газетчикам становилось известным обо всем происходившем на заседаниях Государственного совета? Опять же подозревали «неблагонадежных» чиновников канцелярии. Государственный секретарь А. Е. Перетц всякий раз был вынужден отводить подозрения от своих сотрудников, утверждая, что, скорее всего, сами чересчур разговорчивые члены Совета, захаживая в

Английский клуб, сообщали сокровенные тайны из жизни высшего законосовещательного учреждения Империи.

Скорее всего, Перетц был прав. Обвинение было несправедливым. И в дальнейшем, в начале XX в., чиновников Государственной канцелярии обвиняли в излишней болтливости или в недобросовестности тогда, когда в действительности все тайны разглашали сами министры. Тем не менее это обвинение само по себе весьма красноречиво. Молодые люди, в сущности начинающие чиновники, волею судеб оказались в самом центре государственной жизни России. Они знали многие ее секреты, а главное, во многом вершили судьбу страны. Представители новой генерации квалифицированной бюрократии были незаменимыми, несмотря на все предубеждения старшего поколения. В системе постоянного делегирования полномочий – от высшего к низшему – на них «сваливались» вопросы огромной важности, казалось бы, не соответствовавшие их сравнительно невысокому статусу. Это лишний раз подчеркивает тот факт, что Россией правила именно корпорация чиновников, многих из которых даже нельзя отнести к высокопоставленным.

Комиссии. Искусство договариваться

Межведомственные трения, уравнивавшие интересы различных бюрократических групп, по остроумному замечанию одного из наиболее видных деятелей эпохи Великих реформ Н. А. Милютина, и составляли подлинную «нашу конституцию». Эти слова потом не раз повторяли, и они не утрачивали своей актуальности.

Перед Россией стояла почти неразрешимая проблема – найти путь мирного сосуществования враждовавших ведомств. Конфликты между министерствами можно было разрешать при помощи переписки или же создания особых межведомственных комиссий. Первый путь не предполагал быстрого решения. Как вспоминал С. И. Тимашев, чиновник Министерства финансов, управляющий Государственным банком, а затем и министр торговли и промышленности, «сношение вызывало возражение, на

него следовало контрвозражение и т. д., иногда на долгие годы, как в старом судебном процессе». Однако чиновник не имел права не возразить, дабы не вызвать сомнений в своей профессиональной пригодности. В этой связи Тимашев описал случай из собственной практики: «В начале моей служебной деятельности получается на заключение сложный законопроект, разработанный другим ведомством при участии выдающихся специалистов и мало касающийся того ведомства, где я служил. Добросовестно прочитав полученный материал и убедившись в основательной разработке проекта, ограничился кратким отзывом, что по такому-то вопросу у ведомства возражений не встречается. Бумага возвратилась мне неподписанной, с приглашением поговорить. А „переговоры“ оказались для меня довольно неприятными: мне поставлено на вид, что на такие сложные проекты нельзя ограничиваться отзывом в две строки, что это доказывает недостаточную пытливость и внимание, что следует углубиться, и тогда, несомненно, найдутся пункты, дающие повод для замечаний на законопроект. Пришлось подчиниться этим указаниям. В результате получился довольно пространственный отзыв, в котором, выражая сочувствие общей идее проекта и отдавая должное тщательной его разработке, министр финансов считал нужным коснуться некоторых (таких-то) частных».

Это все приучало чиновников подмечать мелочи, не «схватывая» главного, выявлять неточности, не понимая общего замысла. В любом случае межведомственная переписка по тому или иному проекту была верным способом его «похоронить». Опытные чиновники знали эту «технология» и умело ею пользовались. Так, в экспедиции Сената имелось дело по спору графа Н. С. Мордвинова с татарами Байдарской долины. Оно велось с 1799 г. и за 50 лет превратилось в многотомное производство, которое занимало несколько полок в шкафу. Как-то в Сенат пришел запрос о положении дела. Молодой чиновник мог бы смутиться и даже испугаться. Опытный же экспедитор, не теряя времени, подготовил сношение с другими учреждениями. Затем, отвечая на запрос, написал, что дело задерживается по причине неполучения отзывов других ведомств. На этом инцидент был исчерпан.

В межведомственных комиссиях тоже ход дела был небыстрый. Заседания всегда были многочисленными и многоречивыми. Ораторы выступали по ничтожным поводам, останавливались на мелочах, отклоняясь от основной программы. Никто не ставил себе целью убеждать оппонентов. Выступали даже тогда, когда решение уже было принято. При этом всякий выступавший не слушал соседа, а, соответственно, повторял все то, что тот говорил до него. Бессмысленные возражения становились признаком пытливости ума чиновника, его хорошего знания дела. Все это затягивало работу на долгое время, а следовательно, отрывало государственных служащих от их прямых обязанностей. В итоге могло так оказаться, что в один прекрасный момент министр не мог найти никого из своих ближайших сотрудников, так как все они находились на том или ином межведомственном совещании. Таким образом, межведомственные комиссии и разного рода особые совещания зачастую мешали работе ведомства и одновременно с тем являли собой образец «законодательного долгостроя».

Яркий пример тому – Особая комиссия для составления проектов местного управления под председательством М. С. Каханова – иначе говоря, Кахановская комиссия. Она была создана 20 октября 1881 г. по докладу министра внутренних дел Н. П. Игнатьева, который рассчитывал на преобразования в системе местного управления. Комиссия была весьма многолюдной. В ее работе участвовали представители ведомств, сенаторы, «местные сведущие люди», то есть представители земства и дворянских обществ. Лишь комиссия сформировалась в 1882 г., сменился министр внутренних дел. Д. А. Толстой в этом совещании не нуждался и внимания на него не обращал. В ноябре 1882 г. он объяснял А. А. Половцову: «Когда я был назначен министром внутренних дел, то Кахановская комиссия имела две недели существования. Я не хотел ее закрыть для того, чтобы против меня не возникло обвинение в том, что я помешал совершиться великому делу, но теперь я намерен свести результаты ее деятельности к нулю». Тем не менее комиссия продолжала заседать, приглашать на свои совещания общественных деятелей. В феврале 1883 г. Толстой представил доклад Александру III, в

котором подчеркивалась либеральная направленность деятельности комиссии. Император согласился с критическим взглядом на ее работу: «Мне все кажется, что Кахановская комиссия работает безрезультатно. Все эти вопросы должны исходить от Министерства внутренних дел и слишком важные, чтобы предоставлять обсуждать об них такой громадной комиссии. Не пора ли подумать, каким образом прекратить ее деятельность?» Однако на этом деятельность комиссии даже не приостановилась. Более того, 6 ноября 1884 г. император выражал надежду Каханову, что работа комиссии приведет к каким-либо конкретным результатам. Она была закрыта лишь 1 мая 1885 г.

Это пример того, как заведенный бюрократический механизм уже невозможно остановить. Он живет своей жизнью даже тогда, когда его существование практически бессмысленно. Характеризуя работу Кахановской комиссии, ее член Барыков говорил так: «Мы играем в большую государственную игру, только на мелочь».

Помимо временных комиссий, существовали и постоянные советы и комитеты, которые включали представителей различных ведомств: медицинского, по железнодорожным и тарифным делам, Главного по фабричным и горнозаводским делам присутствия, Особого по промысловому налогу присутствия, Управления железных дорог и шоссейных и водяных сообщений. При Комитете Сибирской железной дороги была создана постоянная подготовительная комиссия, в которую вошли чиновники разных министерств.

Комиссионная деятельность – одна из основных в работе чиновников. Она требовала особых умений, в том числе на председательском кресле. Не все ими обладали. Умудренный опытом Д. М. Сольский был одним из тех немногих. Как вспоминал Н. Н. Покровский, «„комиссия Сольского“ – это было какое-то нарицательное слово: стоило возникнуть какому-нибудь более или менее сложному вопросу в области финансов, кредита, государственной экономии, а впоследствии и государственного строительства вообще, и тотчас для его рассмотрения образовывалась высшая комиссия или комитет из министров и других сановников под неперменным председательством графа Д.

М. Сольского». Голос Сольского часто имел решающее значение. Это при том, что он обычно ничего нового не говорил. Он лишь удачно резюмировал все вышесказанное и выбирал ту позицию, которая ему в данный момент представлялась наиболее приемлемой по тем или иным причинам. Он ее пересказывал так, что уже произнесенная мысль в устах Сольского звучала по-новому и в высшей степени авторитетно.

Некоторые комиссии возникали даже без санкции (хотя чаще всего с ведома) верховной власти. Это были неформальные объединения членов Государственного совета, которые собирались частным образом для снятия возможных разногласий. Ведь их предпочитали не выносить на рассмотрение императора. Так, в октябре 1883 г. проходили совещания о проекте университетского устава. На одном из них Н. Х. Бунге, К. П. Победоносцев, Е. П. Старицкий и Н. И. Стояновский выступали категорически против той формы государственных экзаменов, на которой настаивали Д. А. Толстой и И. Д. Делянов. Это заседание не было бесполезным. Оно позволило понять диспозицию противоборствовавших сил. Следующее совещание собрал у себя великий князь Михаил Николаевич. Но там не смог присутствовать Толстой. Делянов практически остался в одиночестве. Не имея возможности сопротивляться давлению абсолютного большинства собравшихся, он пошел на уступки. Согласился с тем, чтобы экзамен проводился в университете, но при этом сохранил за Министерством народного просвещения право устранять из числа экзаменаторов профессоров, которые вели курс. Впоследствии, 22 октября 1883 г., на заседании соединенных департаментов Государственного совета Делянов уже официально огласил эту позицию.

Такого рода совещания проводились по многим наиболее значимым законопроектам. В конце 1886 – начале 1887 г. проходили заседания на квартире Д. А. Толстого. Они были посвящены проекту учреждения земских начальников. В этом совещании приняли участие К. П. Победоносцев, М. Н. Островский, Н. А. Манасеин. Согласовав эту законодательную инициативу, ее можно было передать в Государственный совет. Впрочем, эти частные собрания большой пользы не принесли.

Победоносцев отказался полностью солидаризироваться с толстовским проектом, так как знал его лишь в общих чертах. Манасеин не принимал его от начала и до конца. И даже Островский, соглашаясь с общей концепцией законопроекта, оставлял за собой право критиковать его в Государственном совете. Пришлось проводить новое совещание в январе 1888 г. Толстой согласился пойти на уступки, начал зачитывать бумагу, в которой говорилось, от каких полномочий земских начальников можно отказаться. Присутствовавшие на совещании попросили зачитать весь документ, лежавший перед Толстым, но этому воспротивился начальник канцелярии министра внутренних дел А. Д. Пазухин. Это были его заметки, беглые и неокончательные. Из всего этого вырисовывалась довольно комическая картина: чувствовалась несамостоятельность министра, его полная зависимость от начальника канцелярии. По окончании этого заседания его участники решили собраться уже без Толстого и потом предъявить ему свои требования.

Комиссии были необходимым механизмом согласования позиций министерств, отношения между которыми были конфронтационными. Тем более примечательно, что, по наблюдению Н. Х. Бунге, комиссии до 1881 г. собирались чаще, нежели после. Следовательно, центр подготовки преобразований окончательно сместился в министерства. На императора в большей степени, чем прежде, возлагались обязанности «медиатора» между противоборствовавшими ведомствами. Это свидетельствовало не об укреплении его власти, а об упрочении позиций министерств, которые все чаще выступали основными экспертными центрами в рамках своей сферы компетенции.

Комитет министров и прочие комитеты. Безвластное правительство

В России не было правительства в полном смысле этого слова. Даже само понятие вызывало раздражение у Александра III. Император был прав. В империи не было объединенного кабинета, способного координировать действия министров. Каждый из них

вел свою игру, рассчитывая добиться чего-нибудь для себя и для своего ведомства. Даже близкие по взглядам министры непримиримо враждовали друг с другом. Это касалось обоих аспектов их деятельности: законотворческой и собственно административной, управленческой. В сфере законотворчества некоторые видели в этом немалое достоинство политической системы Российской империи. Так, по мнению Половцова, правительственное единство необходимо лишь при конституционном строе, когда министры должны действовать солидарно, отстаивая интересы своих ведомств в парламенте. В России в этом не было нужды. Не следовало создавать искусственное единство. Каждый должен был иметь возможность высказать свою точку зрения, и в ходе дискуссии законопроекты совершенствовались бы, выбирался бы оптимальный путь развития страны.

В административной сфере отсутствие правительственного единства в большинстве случаев воспринималось как очевидный недостаток. Казалось бы, министры, зависимые от одного императора, должны были действовать солидарно и представлять примерно один курс. Вроде бы царствование Александра III хорошо иллюстрировало этот «факт». Тогда в России господствовало представление, что страной управлял триумвират, состоявший из К. П. Победоносцева, Д. А. Толстого и издателя газеты «Московские ведомости» М. Н. Каткова. «Как это было мало похоже на правду! – вспоминал Е. М. Феоктистов (в 1883–1896 гг. начальник Главного управления по делам печати). – Мнимый союз трех названных лиц напоминал басню о лебеде, щуке и раке. Относительно основных принципов они были более или менее согласны между собой, но из этого не следует, чтобы они могли действовать сообща. М. Н. Катков кипятился, выходил из себя, доказывал, что недостаточно отказаться от вредных экспериментов и обуздать партию, которой хотелось бы изменить весь политический строй России, что необходимо проявить энергию, не сидеть сложа руки; он был непримиримым врагом застоя, и ум его неустанно работал над вопросом, каким образом можно было бы вывести Россию на благотворный путь развития. Граф Толстой недоумевал, с чего же начать, как повести дело; он

был бы и рад совершить что-нибудь в добром направлении, но это что-нибудь представлялось ему в весьма неясных очертаниях; что касается Победоносцева, то, оставаясь верным самому себе, он только вздыхал, сетовал и поднимал руки к небу (любимый его жест). Неудивительно, что колесница под управлением таких возниц подвигалась очень туго». Таким образом, некому было взять на себя роль «первой скрипки». Между «претендентами» на это звание согласия не было. Все это позволяло П. А. Валугу утверждать, что во времена Александра III в России фактически не было правительства, о котором можно было говорить в предыдущее царствование – в период доминирования, например, графа П. А. Шувалова или М. Т. Лорис-Меликова.

ДМИТРИЙ ТОЛСТОЙ

Решение об отставке Д. А. Толстого с поста министра народного просвещения было принято 18 апреля 1880 г., в Страстную пятницу. В Зимнем дворце знакомые целовались друг с другом у заутрени со словами: «Толстой сменен, воистину сменен». Радость продолжалась целую неделю. Никто не догадывался, что он еще вернется к власти, причем с повышением. Толстой был одиозной фигурой своего времени. Общество «полубило» его благодаря реформе гимназического курса. Теперь главными предметами в «толстовской гимназии» стали мертвые языки – латынь и греческий. По мысли министра, изучение их трудной грамматики должно было отвлечь пылких юношей от политики.

Граф Дмитрий Андреевич Толстой родился в 1823 г. в Москве. Он окончил Царскосельский лицей, после чего началась его успешная государственная служба. По словам А. А. Половцова, своей карьерой он был обязан дяде – Дмитрию Николаевичу Толстому. Это был прямой, умный, честный человек, но при том большой чудаков. В старости он женился, и в итоге племянник лишился наследства – родового имения Толстых. Этому Д. А. Толстой своему дяде, фактическому воспитателю, никогда не простил. На следующий день после его смерти (1884) он устроил у

себя дома праздник, на котором присутствовала и императорская семья.

По молодости лет Толстой был либеральных взглядов, однако со временем от них отказался, и более того, для многих стал живым символом реакции. В 1865 г. Толстой занял должность обер-прокурора Св. Синода, а в 1866 г. – министра народного просвещения. Эти «портфели» он совмещал до своей отставки в 1880 г. Примечательно, что церковь фактически возглавлял человек, весьма индифферентный к вопросам веры. Торжество же классицизма (то есть мертвых языков) в гимназии объяснялось не программой Толстого, которой вовсе не было, а влиянием М. Н. Каткова и ненавистью к прежнему министру народного просвещения А. В. Головнину. На бюрократический Олимп Толстой вернулся в 1882 г., возглавив Министерство внутренних дел. Фактически он стал вторым человеком в государстве. При этом Толстой имел репутацию «самого неумолимого, неуловимого и ленивого министра». Он рассматривал дела только исключительной важности. Просматривал их чрезвычайно быстро. Самое обширное дело он возвращал через два-три часа. Какие-либо записки на его столе «не ночевали». «Рассмотренные или нерассмотренные, к обеду они сбрасывались на пол и убирались». Толстой часто покидал Петербург, предпочитая ему любимое имение в Рязанской губернии. Дела же он с легкостью оставлял своим ближайшим сотрудникам.

Внешний облик Толстого не соответствовал его репутации. Как вспоминал журналист И. И. Колышко, служивший в 1880-е гг. в МВД, «ведомство боялось Толстого как огня. Губернаторы трепетали перед заветной дверью, за которой благообразный старичок со слезящимися глазами и полинялым голосом учтиво и ласково приглашал их садиться. Толстой был живой иллюстрацией поговорки о мягкой постели и жестком сне».

Д. А. Толстой скончался в 1889 г. в Санкт-Петербурге. После его смерти А. А. Половцов записал в своем дневнике: «Толстой был действительно таким человеком, что никогда, даже в лета молодости, не возбуждал ни в ком сочувствия, симпатии, человеческого чувства. Это был человек жесткий, самолюбивый, холодный, весьма дюжинного ума и чрезвычайного упрямства,

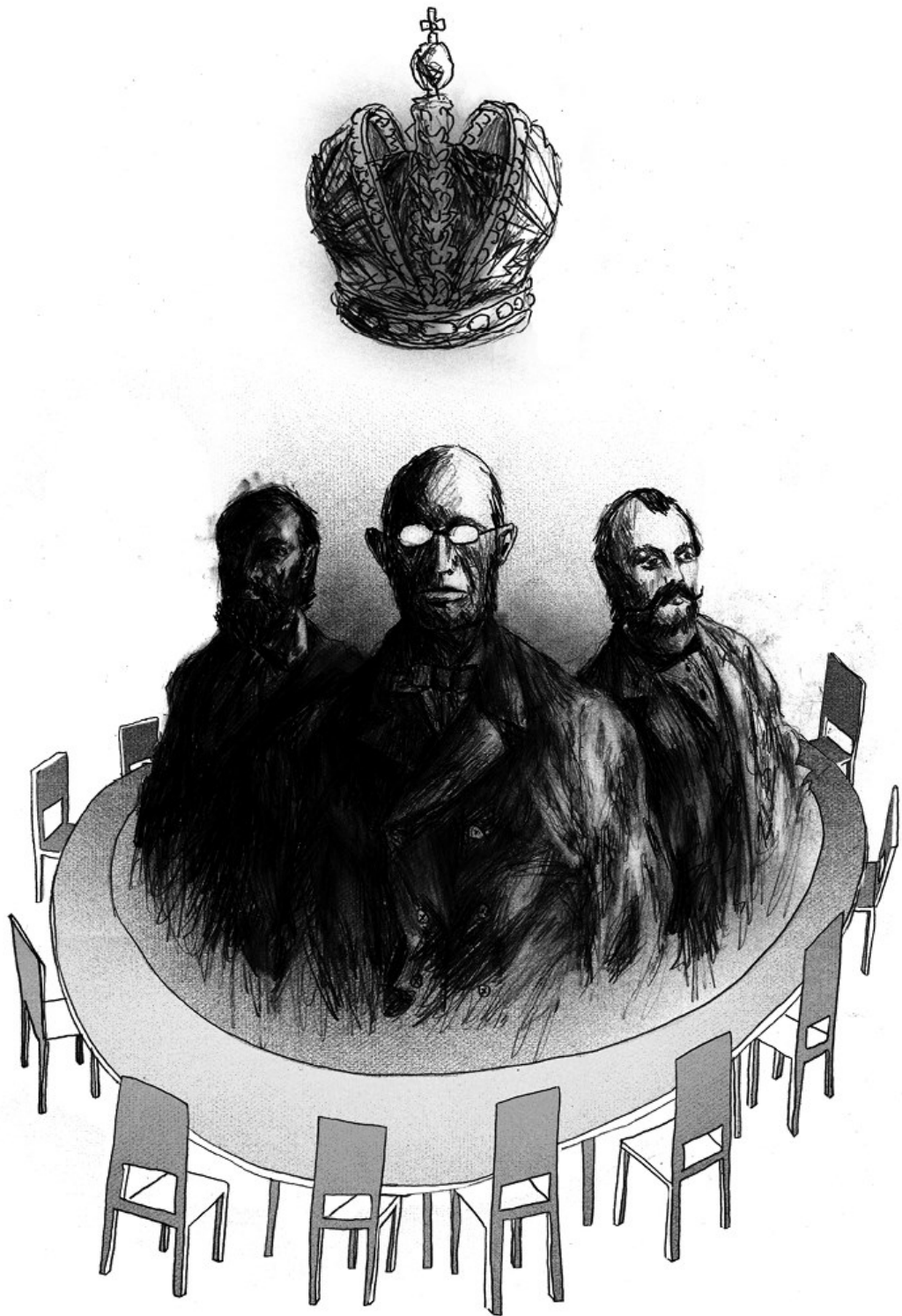
которое вследствие ничтожества современников Толстого с успехом заменяло в нем твердость характера. Это был типичный петербургский чиновник с некоторым лоском исторического образования. Своих собственных взглядов он не выработал; он заимствовал их от того или другого человека вследствие такого или иного стечения обстоятельств, но, раз усвоив их, никогда от них не отступал, хотя бы и чувствовал их ложность. Впрочем, чтобы сознать неправду, надо углубиться мыслью в ту или другую сферу мышления, а он этого никогда не делал просто потому, что ему было некогда это делать, он слишком был занят личными своими интересами карьеры, самолюбия, тщеславия. К тому же так поступать было проще. Усвоенное убеждение он оставлял без изменения, точно так же как однажды подписанную бумагу, хотя бы в ней и оказывались неправильности».

Конечно, не зная этого замечания, близкий сотрудник Толстого Е. М. Феоктистов в своих записках тем не менее парировал: «О графе Дмитрие Андреевиче порицатели его говорили, что ум его был недостаточно глубок и способности его необширны. Нельзя, однако, отрицать того очевидного факта, что повсюду, куда направлялась его деятельность – и в области народного просвещения, и в области внутреннего управления Россией – он оставил по себе глубокий след, а этим могут похвалиться лишь весьма немногие».

* * *

«Триумвиры» единого политического курса не представляли и, более того, нередко препятствовали реализации законодательных инициатив друг друга. Так, Победоносцев воспротивился коренной ломке судебных учреждений, которую требовал Катков. Обер-прокурор Св. Синода противодействовал утверждению проекта университетского устава в первоначальной редакции. В итоге издатель «Московских ведомостей» относился к Победоносцеву крайне критически, имея на это все основания. Без всякой симпатии отзывался о Победоносцеве и Д. А. Толстой. Причиной тому был известный факт, что обер-прокурор подверг ревизии важнейшие мероприятия в сфере духовного образования,

реализованные Толстым в бытность его главой Синода. Встречая недоброжелательство со всех сторон, как будто бы всемогущий Победоносцев старался избегать общения, реже появлялся на публике, постепенно уходил от дел. В феврале 1886 г. Е. М. Феокистов писал: «Он еще более съежился, замкнулся в свою скорлупу и доводит это даже до непонятной крайности... Он ни единого раза не был ни в Государственном совете, ни в Комитете министров».



Триумвиры

Вопреки историографическим штампам и поэтическим клише у Победоносцева среди хорошо знавших его современников была репутация неуверенного в себе человека, не отличавшегося сильной волей. Именно поэтому в феврале 1884 г. граф Д. А. Толстой возражал против того, чтобы обер-прокурор Св. Синода стал попечителем наследника, цесаревича Николая Александровича (будущего Николая II). «Толстой обвиняет Победоносцева в недостатке характера и утверждает, что при таком назначении питомец будет танцевать на голове у попечителя». Впрочем, Победоносцев не оставался в долгу и тоже критиковал Толстого за безволие.

Среди «триумвиров» была одна странная для бюрократического мира фигура – не государственный, а скорее общественный деятель М. Н. Катков. Он хотя бы в силу специфики своего положения имел неоднозначную репутацию. Толстой не жаловал его и отзывался о нем чрезвычайно резко. «Это свинья, которую я не пускаю к себе», – говорил министр внутренних дел об издателе газеты «Московские ведомости», что не мешало ему считаться с мнением Каткова.

Таким образом, «триумвиры» друг друга не любили и даже враждовали между собой. Наконец, само их выделение среди прочих министров грешит против истины. Расстановка сил в ближайшем окружении императора была намного сложнее. Так, например, было бы неверным упускать из вида чрезвычайно влиятельного, но вместе с тем оказывавшегося в тени министра государственных имуществ М. Н. Островского (кстати, брата драматурга А. Н. Островского), который недолго любил и Победоносцева, и Толстого. Они ему отвечали взаимностью.

При столь сложных отношениях внутри правительства министров должен был объединять сам император. Однако на практике такого не было. У императора не хватало сил держать в своих руках все нити управления постоянно усложнявшегося государственного аппарата. О необходимости объединенного

правительства постоянно говорили, но практически ничего для этого не делали. Совет министров возобновил свою работу в России только в 1905 г.

Впрочем, отсутствие правительства не означало того, что в России отсутствовала коллегия министров. Она была и играла определенную роль в системе управления. Правда, К. П. Победоносцев охарактеризовал Комитет министров как учреждение исключительно канцелярское. Это была общая и вполне обоснованная точка зрения. Когда на заседании Комитета министров 11 января 1905 г. его председатель С. Ю. Витте предложил инициировать вопрос о создании комиссии, которая расследовала бы все обстоятельства «кровавого воскресенья» 9 января 1905 г., члены этой правительственной коллегии не сочли себя вправе рассматривать этот вопрос.

Не случайно должность председателя Комитета министров, одна из высших в Российской империи, не была привлекательной для деятельных чиновников. Она была своего рода синекурой, не подразумевавшей серьезной ответственности, а следовательно, и значительной роли при принятии важнейших решений. На этом посту высшие сановники империи – М. Х. Рейтерн (1881–1886), Н. Х. Бунге (1887–1895), И. Н. Дурново (1895–1903) – доживали свой век, не имея шанса вернуться к активной государственной деятельности. По этой причине С. Ю. Витте не радовался, когда в 1903 г. ему пришлось оставить портфель министра финансов ради этого почетного назначения. В тот год прочили на эту должность К. П. Победоносцева, но он не спешил ее занять. Обер-прокурор Св. Синода объяснял публицисту славянофильского направления генералу А. А. Кирееву: «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».

И все же такое кресло ко многому обязывало. Обычно лицо, его занимавшее, – один из старейших и наиболее уважаемых чиновников. В силу этого в бюрократической среде всполошились по поводу назначения в 1887 г. председателем Комитета министров Н. Х. Бунге, который только семь лет назад был «всего лишь» профессором Киевского университета. М. Н. Катков,

который только «отпраздновал» смещение Бунге с поста министра финансов, был поражен этой новостью. Он написал Победоносцеву: «До меня дошел ошеломляющий слух из источника, заслуживающего доверия, что председателем Комитета министров назначается Бунге. Событие это произведет одуряющее впечатление на весь крещеный мир. Неспособный министр, причинивший столько вреда стране, не просто удаляется с заурядным почетом, но возводится на высоту, далее которой идти некуда». Гнев Каткова заставляет усомниться в том, что Комитет министров был «пятым колесом в телеге». На это учреждение обращали внимание, на него надеялись, и от него многое зависело.

НИКОЛАЙ БУНГЕ

Николай Христианович Бунге родился в Киеве в 1823 г. Отец Бунге, швед по происхождению, был врачом по детским болезням.

В 1845 г. Н. Х. Бунге окончил юридический факультет Киевского университета. С 1850 г. он уже преподавал в нем. Бунге был весьма строгий, но тем не менее любимый профессор в университете. Его двери всегда были открыты для студентов, с которыми он делился всем, чем мог. Спустя 9 лет он стал ректором этого учебного заведения. Бунге был экономистом, пользовавшимся всероссийской известностью. Вопреки господствовавшим доктринам, он доказывал необходимость государственного вмешательства в экономику. При этом Бунге был беспощадным критиком социалистических учений.

Многие годы его упрашивали переехать в Петербург, чтобы стать одним из руководителей Министерства финансов. Однако Бунге упорно отказывался: в Киеве жила его мать, и он не мог оставить в одиночестве старую женщину. Лишь после ее смерти он принял предложение стать товарищем (заместителем) министра финансов. С 1881 г. Бунге – уже глава ведомства. Целью его политики был социальный мир в империи, а следовательно, более или менее справедливое распределение налогового бремени. Как писал В. И. Ковалевский, «ему было ясно, что на бедном, голодном и переобложенном сельском населении нельзя

построить экономического благосостояния государства, что система прямых налогов должна быть в корне преобразована, что центр тяжести окладного обложения необходимо перенести на имущие классы, что внесение справедливости в податную систему и исправление бюджета немыслимо без подоходного обложения и что колеблющаяся, все более падающая наша бумажная валюта и бешеная спекуляция с русским рублем... требуют коренной реформы – восстановления золотого обращения». Его деятельность вызывала раздражение у многих лиц, близких к императору, – Д. А. Толстого, К. П. Победоносцева и прежде всего М. Н. Каткова, под влиянием которых Бунге и был уволен. В 1886 г. его сняли с должности министра финансов и как будто бы повысили, назначив председателем Комитета министров.

Даже будучи министром, Бунге оставался человеком удивительной скромности. Он отказался от большей части богатой казенной квартиры, обставленной предшественниками. Тратил на себя лишь малую часть выделяемых государством средств. Оставшиеся деньги перечислял в пользу студентов и бедняков. Когда Бунге поехал лечиться в Германию, он оставил своего камердинера дома, так как не хотел его «беспокоить». В министерстве он был исключительно вежлив и предупредителен со всеми своими подчиненными, не исключая нижних чинов. Бунге придерживался строгого режима дня. Вставал в пять часов утра и начинал день с того, что шел в дворницкую колоть дрова.

Н. Х. Бунге скончался в Царском Селе в 1895 г.

* * *

Комитет министров чаще всего собирался по пятницам. Дела докладывались начальником отделения канцелярии, который обычно лишь зачитывал их заголовки. Заседания начинались в два часа. Обычно довольно скоротечные, иногда они затягивались до семи часов вечера. Как и полагалось одному из высших государственных учреждений Российской империи, заседания проходили весьма торжественно. По воспоминаниям П. П. Менделеева, местом их проведения был «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 – и 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».

В Комитете министров разбирались дела разного калибра – важные и не очень. Прежде всего это железнодорожные дела: о выкупе казной железнодорожных предприятий, о разрешении новых железнодорожных обществ и т. д. Весьма многочисленны были дела об учреждении акционерных компаний. В одно заседание могло утверждаться более 12 уставов акционерных обществ. В сфере компетенции Комитета министров было рассмотрение всеподданнейших отчетов губернаторов, которые уже до этого были представлены императору и получили «высочайшую отметку». Теперь же правительственной коллегии следовало постановить, какому министерству эти отметки предназначались. Ведомства должны были так или иначе отреагировать. В канцелярии Комитета министров составлялась ведомость об исполнении министрами высочайших повелений. Она докладывалась императору, и он порой весьма жестко реагировал на медлительность министров, накладывая резкую резолюцию. Примечательно, что в царствование Александра III «высочайшие отметки» были весьма редкими. Впоследствии их стало существенно больше. Впрочем, это был официально установленный порядок. На практике могло быть не так. Порой управляющий делами Комитета министров предварительно рассматривал отчеты губернаторов и подчеркивал те места, на которые император должен был обратить внимание. Спустя некоторое время бумаги поступали в Комитет министров. Считалось, что подчеркнутые места выделил сам император, и о них докладывалось руководителям ведомств.

Все эти вопросы могут показаться на первый взгляд исключительно техническими. Это неверно. Так, например, железнодорожная политика определяла будущие тенденции развития страны, распределение товаров, миграцию населения, передвижение войск, способствовала развитию одних городов и угасанию других. В конце концов, железнодорожное строительство предусматривало огромные инвестиции в экономику страны, определявшие параметры развития народного хозяйства. Не случайно шла ожесточенная борьба за право решающего голоса в этой сфере. Министерство путей сообщения, представлявшее интересы корпорации инженеров, хотело сохранить его за собой. Другие ведомства отнюдь не собирались сдаваться.

Помимо всего прочего, Комитет рассматривал отчеты Государственного контроля. Правда, эти отчеты не заслушивались в Комитете, а передавались в соответствующие ведомства, которые должны были давать свои объяснения. С формальной точки зрения в этой коллегии следовало согласовывать и всеподданнейшие доклады министров и их частные распоряжения (циркуляры, инструкции), зачастую затрагивавшие интересы других ведомств. Этого, конечно же, в действительности не было. Такое дело было бы слишком трудоемким для Комитета министров.

Функции высших правительственных учреждений не были четко определены в законодательстве. Многие зависело от традиций, которые не могли быть давними, а следовательно, авторитетными. В итоге распределение обязанностей между Комитетом министров и, например, Государственным советом часто было ситуативным, зависело от воли императора, министров, председателей этих коллегиальных учреждений. Вместе с тем Комитет министров как законосовещательный правительственный орган устраивал многих руководителей ведомств. Он давал шанс провести необходимые им решения помимо воли Государственного совета. Именно по этой причине через Комитет министров были проведены «Положение об усиленной и чрезвычайной охране 14 августа 1881 г.», «Временные правила о евреях 1882 г.». Об этой сфере

деятельности данного учреждения специально написал в своих воспоминаниях С. Ю. Витте. По его словам, «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 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 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.»

У Комитета министров было и другое «тайное» предназначение. Он позволял руководителям ведомств уходить от личной ответственности. Ведь за решение, принятое коллегией министров, они не отвечали. Наконец, Комитет министров давал возможность главам ведомств вести торг. Он представлял собой своеобразную площадку для взаимных уступок.

Таким образом, «канцелярское», сугубо техническое учреждение обретало политическую силу. Опытные чиновники признавали большое значение Комитета министров и боялись его канцелярии. Э. Ю. Нольде, статс-секретарь Государственного совета, сказал другу своего сына И. И. Тхоржевскому: «А вам, юноша, очень советую – и, если хотите, помогу – причислиться, кроме университета, к канцелярии Комитета министров. Там вы увидите русское государственное право в его живом действии, в самом процессе его образования. Это будет для вас и как для ученого гораздо поучительнее любых книжных справок». Тхоржевский последовал этому совету и не пожалел. Его принял управляющий делами Комитета министров А. Н. Куломзин. Говорил с Тхоржевским довольно сухо, холодно: «Мое дело – предупредить вас, что никаких надежд на служебную карьеру здесь у вас быть не может. У меня причисленных к канцелярии хоть пруд пруди, хоть печи ими топи, а платных должностей почти нет». Куломзин поинтересовался специальностью молодого

человека. Тот с гордостью ответил: «Русское государственное право». Реакция была неожиданной: «Ну что же... Юриспруденция, формальное право – это не так уж важно... Вот если бы вы занимались историей экономического развития России – это было бы куда нам нужнее, да и вам полезнее. А впрочем, у вас отличные рекомендации – и я согласен зачислить вас в сибирское отделение канцелярии».

Действительно, как это часто случалось в государственной жизни России, ключевую роль в работе Комитета министров играла его канцелярия. Она была немногочисленной по составу. Среди ее сотрудников выделяли «белую» и «черную кость». К «белой кости» относили начальников отделений и их помощников. Это были бюрократы с высшим образованием. К «черной» – экспедицию, сотрудники которой хорошим образованием обычно не отличались. Это были чиновники, которые переписывали бумаги, в том числе журналы Комитета (в рукописном виде они и шли на подпись к императору). В ряде случаев приходилось переписывать целые тома, причем каллиграфическим, как тогда говорили, «царским» почерком. Обладавшие им чиновники это делали всю жизнь, получая при этом новые чины и ордена. Со временем ввели печатание журналов. Тогда значение писцов уменьшилось и все же не сошло на нет. Многие документы все равно приходилось переписывать.

Высшая должность, на которую могли рассчитывать чиновники экспедиции, – ее руководитель, экспедитор, который отвечал за все делопроизводство в канцелярии. Это была должность V класса. Занимавшие ее представители со временем могли стать тайными советниками.

Вся работа канцелярии долгие годы крутилась вокруг ее руководителя – управляющего делами Комитета министров А. Н. Куломзина (1883–1902). Он поддерживал особую атмосферу в учреждении, где почти все были друг с другом на «ты». Куломзин воспринимал канцелярию как своего рода семью, в которой он был любящим отцом. Стать членом этой «фамилии» было непросто. При приеме на работу Куломзин обычно оглушивал кандидата каким-нибудь неожиданным вопросом. Но если тот испытание с успехом выдерживал, он становился практически

сыном для начальника канцелярии, который следил не только за его служебными, но даже и за семейными делами. Порой он даже кричал на подчиненных, но никто на это не обижался: «В этом крике было что-то отеческое и отнюдь ничего оскорбительного». При этом Куломзин с большим вниманием относился к нуждам своих подопечных, заботился о них, стараясь даже предугадывать возможные потребности своих сотрудников. А еще современники всегда подчеркивали высокую личную порядочность самого Куломзина. По словам Э. Ю. Нольде, «Куломзин – взбалмошный начальник, и резкость – в его манере. Но это прекрасный, умный человек и с хорошим сердцем». Тем не менее и ему приходилось учитывать расклад сил в «высших сферах». В силу этой причины в 1880-е гг. он предварительно согласовывал решения Комитета министров с К. П. Победоносцевым и М. Н. Островским.

Управляющий делами Комитета министров пользовался большой властью. Он определял очередность рассмотрения дел, порядок слушания того или иного вопроса, под его руководством готовились справки, на которые опирались министры. Естественно, все это влияло на решение высокого собрания. По словам видного члена Государственного совета Э. В. Фриша, управляющий делами Комитета министров мог творить практически чудеса: «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 не чистенький и не аккуратный, а он оказывается или совсем уродом, или крестить его нельзя, и жизнеспособности 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».

Задача сотрудников канцелярии прежде всего сводилась к составлению журналов Комитета. Обычно это делалось дома. В случае если речь шла о рядовых журналах, то постановления и суждения Комитета записывались довольно кратко. «Особый»,

пространный журнал составлялся для дел чрезвычайной важности, которых в принципе было очень мало. Однако Куломзин любил более или менее сложные дела выносить в особый журнал, что, естественно, не упрощало жизнь сотрудников канцелярии. Общий журнал Комитета должен был быть представлен императору в шестидневный срок, то есть к следующему вторнику. Теоретически с особыми журналами можно было не торопиться. Куломзин же желал иметь все журналы к вечеру четверга. Часто речь шла о большом тексте, который в напечатанном виде занимал 20–30 страниц большого формата. Дабы решить эту непростую задачу менее чем за три дня, чиновникам приходилось не спать по крайней мере одну ночь и сочинить то, что, скорее всего, никто и не говорил: «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 различными точками зрения на один и тот же предмет». Как уже говорилось выше, это была общая практика для многих учреждений Российской империи. В свое время сам Куломзин ею возмущался.

Куломзин лишь в малой степени редактировал журналы: сотрудники канцелярии были обязаны писать хорошо. В четверг ночью журнал отправлялся в Государственную типографию. К утру пятницы корректура была готова. Она отсылалась председателю Комитета министров. Н. Х. Бунге, занимая эту должность, внимательнейшим образом просматривал эти журналы, делал в них многочисленные исправления. Его преемник И. Н. Дурново обычно вносил в журнал одно-два слова. Уже после этого журнал в исправленном виде рассылался прочим министрам, которые далеко не всегда соглашались с формулировками канцелярии. Когда же журнал был всеми подписан, он представлялся императору. И так происходило каждую неделю, вплоть до каникул, которые начинались в середине июня.

Такой порядок был установлен раз и навсегда. Сами же журналы менялись, приноравливаясь к требованиям времени (прежде всего ко вкусам и склонностям императора). Так, со

временем Куломзин догадался, что Александр III тяготился читать длинные комитетские журналы. Начальник канцелярии начал их решительно сокращать. Однако это не упростило жизнь его подчиненных: писать короткие журналы оказалось даже сложнее, чем длинные.

Естественно, в абсолютном большинстве случаев император одобрял решения, принятые на заседании Комитета министров. И все же иногда бывали исключения. Так, в октябре 1886 г. Александр III не утвердил решение Комитета о преодолении кризиса в сахарной промышленности и потребовал проведения повторного обсуждения этого вопроса с участием всех министров, которые на первом заседании отсутствовали. А. А. Абаза, лично заинтересованный в принятом решении, настоял на аудиенции у императора и, казалось, убедил того в необходимости скорейшей резолюции по этому вопросу. Абаза ошибался. Как часто случалось, позиция противника этого решения М. Н. Каткова взяла верх: Александр III утвердил мнение меньшинства. Для Абазы это был неприятный «сюрприз». Ведь во время его докладов император не смел ему сказать о своем недовольстве. Напротив, он призывал Абазу не обращать внимание на «выходки» «Московских ведомостей». Более того, Александр III несколько раз повторил Абазе, что он очень доволен им как председателем Департамента экономии Государственного совета и просит и дальше оставаться на своем посту.

Такого рода царские решения становились событием в жизни Комитета министров, обычно работавшего по строгому графику, организованному его канцелярией. Причем составлением журналов ее работа не ограничивалась. За два дня до заседания (в среду) начальники отделений сходились в кабинете управляющего делами и докладывали ему о делах, которые предстояло обсудить в Комитете министров. Докладчик рассказывал о содержании дела, о собранных справках к нему и в заключение говорил, как, по его мнению, следовало этот вопрос разрешить. В четверг это совещание повторялось, правда в укороченном виде. Ведь то же самое следовало повторить председателю Комитета министров. Таким образом, канцелярия фактически давала экспертное заключение по проектам. Кроме того, чиновникам приходилось

писать законодательные и статистические справки, которые служили обоснованием того или иного проекта. Иногда этот сопроводительный материал разрастался до целого фолианта.

Комитет министров не был единственным комитетом в России. Был еще и Комитет финансов – совещательный орган, обсуждавший финансовые операции государства, многие из которых были секретными. Состав этого комитета и его полномочия не были определены в законодательном порядке. При этом данное учреждение обладало немалым весом среди прочих органов власти. Порой оно даже законодательствовало, принимая важнейшие решения для страны (как уже говорилось выше, утвердило денежную реформу 1897 г.). По мнению современного исследователя А. В. Ремнева, Комитет финансов позволял императору надеяться, что он не окажется в полной зависимости от министра финансов. Ведь в вопросах экономических государи не чувствовали себя достаточно уверенно и нуждались в экспертной поддержке тех, кто мог оценить действия главы финансового ведомства. Не случайно во главе Комитета финансов стояли опытные чиновники: П. А. Валуев (1881–1882), Э. Т. Баранов (1882–1885), М. Х. Рейтерн (1885–1890), А. А. Абаза (1890–1892), Д. М. Сольский (1892–1910). В редких случаях заседания проходили под председательством самого императора. Так, в частности, случилось и при принятии денежной реформы. И все же реальное соотношение сил в Комитете во многом зависело от авторитета министра финансов. Когда им был Витте, все прочие члены этого совещания не смели ему перечить.

В 1892 г. был образован Комитет Сибирской железной дороги, который занимался отнюдь не только вопросами железнодорожного строительства. В центре его внимания было освоение огромного края азиатской России, в том числе и переселенческое дело. По мысли самого Александра III, учреждение Комитета позволило бы избежать проволочек, неизбежных в Государственном совете и Комитете министров, и, следовательно, ускорило бы принятие необходимых решений. Этот расчет вполне оправдался. Как впоследствии писал А. Н. Куломзин, «на что в обыкновенном течении бюрократического делопроизводства потребовались годы, разрешалось в несколько

недель». Председателем новой коллегии стал цесаревич, будущий Николай II. Его заместителем – председатель Комитета министров Н. Х. Бунге. Канцелярию же возглавил Куломзин. Благодаря такому кадровому составу новый Комитет работал в тесной связке с Комитетом министров. Формально Комитет Сибирской железной дороги просуществовал до 1905 г., однако фактически прекратил работу раньше, еще в 1903 г., так как не смог выдержать давления со стороны министра внутренних дел В. К. Плеве. Тогда же был учрежден Комитет Дальнего Востока, который возглавил император. Его заместителем стал Плеве. Управляющим делами был назначен А. М. Абаза. В этом Комитете тон задавали «безобразовцы», спровоцировавшие начало русско-японской войны 1904–1905 гг.²⁰

Помимо этого в России действовали Адмиралтейств-совет, Военный совет и др. Эти учреждения активно участвовали в законотворчестве, подменяя собой и Государственный совет и Комитет министров. Все это свидетельствовало о том, что одного законодательного пути в Российской империи не было. Имевшиеся высшие государственные учреждения не во всем устраивали верховную власть, которая искала «обходные маневры», дабы ее воля становилась законом быстрее и с меньшими издержками. В этом сказывалась, помимо всего прочего, вера императора в собственные безграничные полномочия, которые на практике имели пределы. Это одно из внутренних противоречий политической системы, которых в действительности было немало. Сложившаяся законодательная процедура казалась неудовлетворительной, но отказаться от нее не решались, опасаясь необратимых последствий. Во всех бедах винили бюрократию, но пытались исправить положение при помощи все той же бюрократии. В итоге государственное здание Российской империи становилось все более сложным и запутанным, а законодательные процедуры – более изощренными. В них разбирались только опытные чиновники, чья власть лишь

20 «Безобразовцы», «безобразовская клика» – группа придворных, участвовавших в коммерческих предприятиях в Корее и настаивавших на более агрессивной внешней политике России на Дальнем Востоке. Названа по имени статс-секретаря А. М. Безобразова (1853–1931).

укреплялась.

Министерства. Централизованная анархия

Дело управления страной было в первую очередь возложено на министерства. Кроме того, именно там готовилось большинство законодательных решений. Министры хотя бы в силу должностного положения – доверенные люди царя, ключевые фигуры «бюрократического ареопага». Как отмечает современный исследователь Л. Е. Шепелев, император хотя бы из соображений собственного престижа был вынужден поддерживать назначенного им министра (даже не будучи с ним во всем согласным), что придавало тому значительный политический вес.

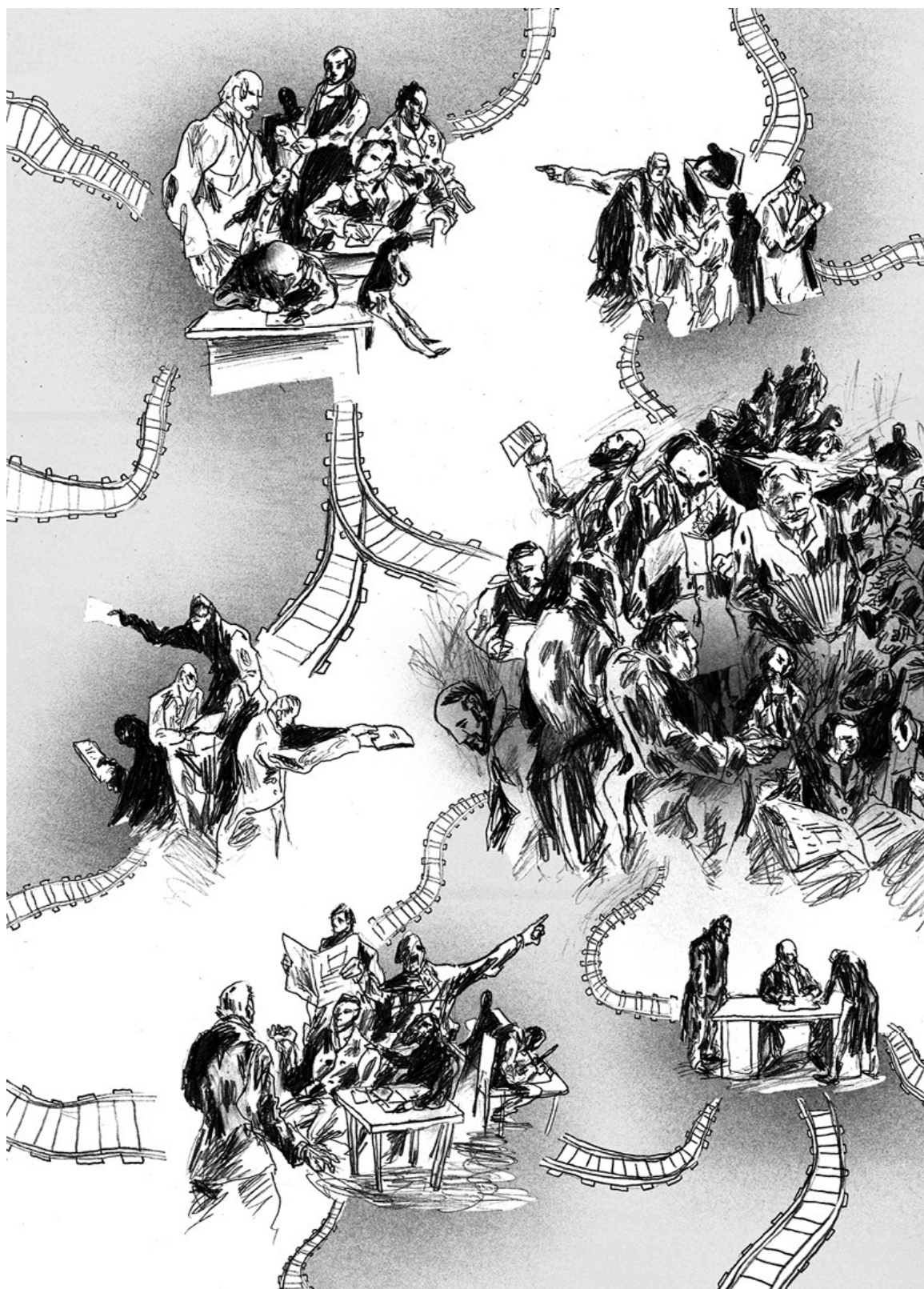
Министрам подчинялся разветвленный государственный аппарат. Обычно министерства состояли из департаментов или управлений, которыми руководили директора или начальники. В свою очередь департаменты делились на отделения или делопроизводства, последние же – на «столы». При министре была канцелярия, игравшая, как и в любом другом учреждении, немалую роль. Именно здесь, на «средних этажах» российской бюрократии, готовились важнейшие решения.

Министерства были созданы в 1802 г. К концу XIX века сложились особые традиции делопроизводства. Многие определялись практическими требованиями жизни. В 1900 г. на заседании Государственного совета об этом говорил С. Ю. Витте: «Министерства управляются не только по букве закона, а также согласно требованиям действительной жизни, которые нередко расходятся с постановлением закона».

Как было уже не раз сказано, в России было сравнительно мало чиновников. Пожалуй, даже более значим тот факт, что сведения об империи, а также о народах, в ней проживавших, были весьма приблизительны. Однако это несколько не поколебало правительственного стремления все контролировать. Инструментарий, на который рассчитывала высшая бюрократия, был традиционен для «регулярного государства» система тотальной отчетности органов управления. В. Б. Лопухин

вспоминал о толстой папке в ведомстве Государственного контроля. Там речь шла «об 1 руб. 13 коп. убытка от боя стеклянной посуды». В то же самое время делам о многомиллионных хищениях государственных поставщиков и железнодорожных компаний часто не давалось хода.

Иными словами, тотальный контроль не делал ситуацию подконтрольной. Напротив, министры довольно свободно распоряжались казенными средствами. Разного рода злоупотребления не казались вопиющими. 30 июня 1884 г. Половцов доносил императору, что Военное министерство потратило лишних полмиллиона рублей без всякого объяснения и испрошения этой суммы. Министерство путей сообщения приплачивало за такую работу, для которой имелись специальные чиновники. Министерство внутренних дел неправомерно увеличивало расходы на своих сотрудников. Министерство народного просвещения испрашивало кредиты на те учреждения, которые как раз закрывались. «Все эти факты... подтверждаются самими министрами, подписавшими журналы [Государственного] совета».



Карта чиновников Российской Империи

Как это было в целом характерно для бюрократической машины Российской империи, министерства не вполне справлялись с тем «поток» делопроизводства, который так или иначе шел через них. Вполне очевидно, что министр и его товарищи не могли в полной мере знать содержание тех бумаг, которые они подписывали. Показательно, что в 1830 г. министр внутренних дел подписал 24 846 документов, а в 1850 г. – 61 011. Эта тенденция сохранилась и в дальнейшем. Причем она коснулась не только руководителей ведомств, но и их министерств в целом. В начале 1860-х гг. в Министерство юстиции ежегодно поступало более 626 тыс. дел, в начале 1880-х гг. – 578 тыс., в конце 1880-х гг. – более 691 тыс., в начале 1890-х гг. – 1624 тыс., в 1910-х гг. – 3372 тыс. Конечно, далеко не со всеми (хотя обычно с абсолютным большинством) делами удавалось справляться. Так, к 1902 г. только в земском отделе МВД накопилось свыше 800 не представленных рапортов по местным крестьянским учреждениям.

Когда в октябре 1905 г. граф И. И. Толстой принял должность министра народного просвещения, он был поражен масштабом свалившейся на его плечи работы. Речь шла о целом технологическом процессе, который предстояло освоить: «Это огромная фабрика, выбрасывающая тысячи циркуляров, докладов, отношений, отзывов и т. п., в полном ходу, с массой колес, рычагов и паровых котлов, с целой армией рабочих мастеров, надсмотрщиков и десятников». Правда, в дальнейшем взгляд Толстого на собственное министерство изменился. Он пришел к выводу, что это не фабрика, а мануфактура, не современное высокотехнологичное, а кустарное производство, остро нуждавшееся в совершенствовании.

При этом министр не мог ограничиться работой исключительно во благо собственного ведомства. На нем еще лежало множество самых различных обязанностей. В итоге рабочий день руководителя ведомства был расписан поминутно. В

качестве примера можно привести все того же И. И. Толстого, оставившего подробные воспоминания о своей работе в качестве министра народного просвещения. Он должен был два раза в неделю выслушивать доклад в Департаменте общих дел своего ведомства, два раза – в Департаменте народного просвещения. По окончании докладов – прием посетителей. Помимо этого три раза в неделю происходили заседания Государственного совета: одно Общее собрание, на котором должен был присутствовать сам министр, и два заседания департаментов, куда можно было делегировать его товарища (однако далеко не всегда). Периодически назначались заседания Комитета министров. Наконец, обычно в субботу приходилось ехать в Петергоф для всеподданнейшего доклада императору. Также считалось желательным, чтобы министры присутствовали на заседаниях ведомственных и межведомственных комиссий. Учитывая масштаб обязательств, министрам приходилось работать с бумагами дома – поздно вечером и ночью. Этот напряженный график сложно было строго соблюдать. Его нарушали чрезвычайные и порой продолжительные заседания высших законосовещательных учреждений, затянувшийся прием просителей. Ведь на прием обычно записывались 50–60 человек. Если же министр назначал один приемный день в неделю, он обычно затягивался на 5–6 часов.

И все же министры работали по-разному. Д. А. Толстой любил хвастаться, что читал все бумаги, приходившие из 12 департаментов его министерства. Только на это у него уходило 4 часа в день. С. Ю. Витте, один из наиболее выдающихся государственных деятелей конца XIX – начала XX в., предпочитал устные доклады письменным. Последние почти не читал. Большинство представлений подписывал, не знакомясь с ними. Однажды на заседании Комитета министров его коллеги даже заметили расхождение между его словами и содержанием представления Министерства финансов. Витте, несколько этим не смутившись, ответил, что «не отвечает за всякий вздор, какой чиновники министерства могли написать от его имени». Подобные ситуации случались часто. Еще в июне 1884 г. А. А. Половцов обосновывал значение Государственного совета тем, что он был

необходимым барьером для министерских инициатив, в действительности подготовленных не министрами, а их сотрудниками. Совет ставил предел законодательному произволу «столоначальника»: «В нынешнюю сессию я был свидетелем, как один министр не мог объяснить Совету свойство одной категории дел, исчислявшихся в его представлении, другой – оставил на столе печатное представление, им внесенное, но, очевидно, без его ведома составленное его подчиненными, с указанием усмотренных им самим несообразностей, третий – прислал замечания, обведенные его рукой по карандашным наброскам постороннего лица, четвертый спрашивал меня письменно, почему останавливается разрешение в Совете интересующего его дела, на что я отвечал, что дело решено пять лет тому назад с возложением на вопросителя особого по этому делу поручения».

Заведенный делопроизводственный механизм министерств работал даже тогда, когда министры в силу самых разных обстоятельств предпочитали не вмешиваться в работу своего ведомства. Так, замученный болезнями Д. А. Толстой, по крайней мере с 1885 г., старался не слишком себя утруждать государственными обязанностями. Часто уезжал в деревню, оставляя министерство на попечение своих товарищей. По словам товарища (заместителя) Д. А. Толстого и директора Департамента полиции П. В. Оржевского, важнейшее ведомство империи было фактически разделено на три части. В декабре 1887 г. сам Толстой признавался, что не был вполне знаком с законопроектом о земских начальниках, подготовленным начальником его канцелярии Пазухиным. В феврале 1888 г. П. А. Шувалов шутил, что, испытывая дружеские чувства к Толстому, очень надеялся, что тот никогда не прочитает составленного «им» законопроекта о реформе полиции в Прибалтийском крае. Ведь этот документ противоречил тому, что всю жизнь проповедовал Толстой.

Конечно, бывали обратные случаи. Министр внутренних дел В. К. Плеве, согласно воспоминаниям современников, постоянно что-то писал или же читал деловые бумаги. Министр финансов Н. Х. Бунге занимался делами ведомства 12–14 часов день, при этом не успевая справиться со всеми возложенными на него обязанностями. Его преемник И. А. Вышнеградский внимательно

слушал доклады подчиненных, вникая во все детали дела. Министр привык работать ночью. Иногда он вызывал к себе своих сотрудников в 11–12 часов вечера, и они засиживались у него до половины четвертого (а иногда и до четырех) ночи. Причем это могло случиться не только в будние, но и в выходные, и даже в праздничные дни. Не вполне доверяя чиновникам министерства, он сам производил все самые сложные финансовые расчеты. Схожим образом себя вел министр юстиции Н. А. Манасеин, стремясь проверить каждую бумагу. Он подмечал самые мелкие недочеты своих сотрудников. Так, однажды ему пришлось просить о помиловании солдата, совершившего преступление, когда тому якобы было 35 лет. Манасеин нашел метрику, которая доказывала, что на момент преступления обвиненному было 34 года. В данном случае возраст не имел никакого значения. Тем не менее Манасеин сделал строгий выговор своим подчиненным. В этом отношении выгодно от Манасеина отличался следующий министр юстиции Н. В. Муравьев. Он лично отбирал сотрудников, но при этом полностью доверял им, предоставляя свободу действий. Несмотря на нарекания современников, большой работоспособностью все же отличался С. Ю. Витте. Причем в отличие от многих своих коллег он мог отделять важные дела от неважных и на последние время не тратил.

ИВАН ВЫШНЕГРАДСКИЙ

Иван Алексеевич Вышнеградский (1832–1895) за свою не слишком долгую жизнь сделал три карьеры – и все три очень успешные.

Он происходил из семьи священнослужителя, однако, как многие поповичи, не желал идти дорогою отца. Два года он проучился в Тверской духовной семинарии, а затем окончил физико-математический факультет Главного педагогического института в Санкт-Петербурге. Он показал себя как выдающийся инженер-конструктор, который изобрел подъемные машины, пресс для испытания материалов, автоматический пресс для изготовления призматического пороха. Он стал автором теории

автоматического регулирования (1877). Его достижения получали признание. В 1862 г., в тридцать лет, он стал профессором Санкт-Петербургского технологического института, а в 1865 г. – Михайловской артиллерийской академии. В 1875–1880 гг. Вышнеградский – директор Технологического института.

Помимо преподавательской карьеры, Вышнеградский был деятельным и удачливым предпринимателем. С 1881 г. он был председателем Общества Юго-Западных железных дорог. В этом качестве он сделал себе миллионное состояние. У него даже появился свой особняк на Английской набережной в Санкт-Петербурге. Однако он продолжал вести довольно скромный образ жизни и даже давал поводы к обвинениям в скупости.

Наконец, пользуясь поддержкой М. Н. Каткова и В. П. Мещерского, Вышнеградский обратил на себя внимание «высших сфер», сначала оказавшись в Совете министра народного просвещения, потом – в Государственном совете, а затем, в 1888 г., стал министром финансов. Была одна мечта Вышнеградского, которая в итоге не сбылась. Он так и не стал графом.

Вышнеградский поражал работоспособностью своих сотрудников, трудясь с раннего утра и до поздней ночи и требуя того же от всех своих подчиненных. Он не жалел для них времени. При необходимости мог даже прочесть лекцию, если вдруг оказывалось, что они чего-то не знали: как, например, функционирует железнодорожная сеть или в чем особенности тарифной политики. Помимо всего прочего, Вышнеградский обладал уникальной памятью. С. Ю. Витте вспоминал: «Я помню, когда мы с ним как-то раз заговорили о цифрах, он сказал мне, что ничего он так легко не запоминает, как цифры. Взяли мы книжку логарифмов. Он мне и говорит: „Вот откройте книжку, и, хотите, я прочту громко страницу логарифмов, а потом, – говорит, – вы книжку закроете, и я вам все цифры скажу на память“. И действительно, взяли мы книжку логарифмов, я открыл первую страницу: Вышнеградский ее прочел (там по крайней мере 100, если не больше, цифр) и затем, закрыв страницу, сказал мне на память все цифры (я следил за ним по книжке), не сделав ни одной ошибки».

Вышнеградский отличался известной простотой в общении и даже некоторой грубоватостью. Однако на него никто не обижался: ведь он не требовал соблюдения внешних форм и от своих сотрудников. При этом для Вышнеградского был характерен своего рода цинизм. Когда кого-нибудь хвалили за честность, Вышнеградский сдвигал очки на лоб и спрашивал: «До какой суммы он честен?»

Изнурительная работа сказалась на здоровье. С министром случился инсульт, который поставил точку в его карьере, чему в немалой степени способствовал выдвигенец Вышнеградского – С. Ю. Витте. Он «раструбил» по всему Петербургу о роковой болезни министра финансов. Вышнеградский ушел в отставку в апреле 1892 г.

* * *

Неэффективность работы министров чаще всего объяснялась не их ленью, а как раз неспособностью рационально организовать деятельность собственного ведомства²¹. Министр внутренних дел Д. С. Сипягин посвящал большую часть своего времени общению с приезжавшими в столицу губернаторами. Последние до своей аудиенции у главы ведомства предоставляли список вопросов, которые они планировали рассмотреть в ходе встречи. Эти вопросы распределялись между департаментами министерства, которые должны были подготовить соответствующие справки для Сипягина. В итоге все время сотрудников ведомства уходило на подготовку этих справок. «Хотя бы шуткой между чиновников некоторых департаментов было называть министерство конторой Капаныгина (бывшее в то время бюро в Петербурге по получению справок о сдающихся квартирах)». При таких обстоятельствах министр не мог решать текущие вопросы и передоверил их своим товарищам: П. Н. Дурново и А. С. Стишинскому. Министр

21 Впрочем, далеко не все министры были трудоголиками. Например, министр внутренних дел А. Е. Тимашев не отличался деловыми качествами. Всю работу по министерству он перепоручил директорам департаментов. А сам, по воспоминаниям современников, предпочитал прогуливаться по Большой Морской улице и лепить замечательные статуэтки.

земледелия А. С. Ермолов сам вычитывал корректуру издаваемой в его ведомстве «Земледельческой газеты», на что у него уходило чрезмерно много времени. Иными словами, он не справлялся с распределением обязанностей среди своих сотрудников.

Это было тем более важно, что этот вопрос чаще всего не был решаем в законодательном порядке. В частности, трудно было сказать, каковы были обязанности товарищей (заместителей) министра. Фактически они играли роль чиновников по особым поручениям, правда, с правом подписывать некоторые документы за своего начальника. Их полномочия полностью определялись самим министром. Однако бывало и по-другому. В ряде случаев именно на товарищей министров возлагалось основное бремя ответственности за работу ведомства. Например, когда министром внутренних дел был И. Н. Дурново, ключевой фигурой в этом учреждении был В. К. Плеве. Он вел основную работу, выступал от имени министра на заседании Государственного совета. Благодаря Плеве бессвязные фразы Дурново складывались в цельную позицию.

В министерствах существовало вполне обоснованное убеждение, что товарищ министра – самый несчастный человек в ведомстве. Через него проходило существенно больше бумаг, нежели через других чиновников, включая и самого министра. Это значит, что он вынужден был работать больше многих своих коллег. Будучи товарищем министра государственных имуществ, А. Н. Куломзин писал матери: «Дел у меня выше головы. Я разрешаю от 60 до 100 докладов в докладные дни и подписываю каждый день до 50 бумаг. В сущности, наше министерство сравнительно небольшое. М. С. Каханов рассказал мне, что в качестве товарища министра он подписывал до 300 бумаг в день. Управляющий почтами Безак – до 150 бумаг в день. Как обставлена у нас должность министра, ты можешь судить по тому, что при исправлении этой должности мне пришлось разрешить расход в 8 руб. на покупку штанов для швейцара министерства». Чуть меньшая нагрузка ложилась на начальников отделения. По сведениям чиновника Министерства юстиции И. В. Мещанинова, через них ежегодно проходило 14–15 тыс. документов. Руководитель их ведомства Д. Н. Набоков требовал досконального

знания всех этих дел. В итоге «врали ему отчаянно, получали словесное приказание, которым, зная хорошо плохую память министра, при дальнейшем направлении дела нимало не стеснялись».

Все это ставило министров в зависимость от своих ближайших помощников. По словам заведовавшего архивом и библиотекой Св. Синода А. Н. Львова, «все [в Синоде] сконцентрировалось около желаний и угождений Победоносцеву. Все и всё живет и дышит им. А что он сам представляет? Спеленатого Саблером [товарищем обер-прокурора Св. Синода] ребенка или загипнотизированного им же человека». Сам же В. К. Саблер становился ключевой фигурой в ведомстве православного исповедания. «А что такое Саблер? – рассуждал Львов. – Человек, говорящий на всех языках, имеющий энергию невероятную, занимающийся всем, кроме синодальных дел, а в общем человек без всяких решительно принципов, без всякого направления и характера. Это человек, которому не только некогда почитать, поговорить о деле, но даже который едва ли когда и думает о чем-нибудь. С 7 утра и до 12 или часа ночи он, как ртуть, везде двигается, устраивая монахов, монахинь, собирая вокруг себя толпы нищих и т. д.»

В бюрократической системе одновременно происходили распыление и централизация власти. С одной стороны, все подчинено воле высшего начальства, с другой – оно было вынуждено делегировать свои полномочия подчиненным, «начальству поменьше», которое в свою очередь было вынуждено делать то же самое. Император зависел от министров, министры – от своих товарищей, товарищи – от директоров департаментов и т. д. Это был путь «распыления» ответственности. Вместе с тем это была «лестница», по которой поднимались законопроекты на пути превращения их в законы, нередко способствуя обогащению их составителей. По сведениям чиновника МВД, а впоследствии товарища министра и государственного секретаря С. Е. Крыжановского, в распоряжении Хозяйственного департамента МВД «имелись накопленные в старые времена специальные капиталы особого назначения, а равно особые кредиты, отпускавшиеся на законодательные работы, большинство коих в

ту эпоху сосредоточено было в этом именно учреждении. В числе их состоял капитал, носивший странное наименование „капитала на общепользные издания“. Основная масса была израсходована еще в шестидесятых и семидесятых годах, когда шли первые работы по устройству местного самоуправления. Оплачивались они очень широко». Так, директор Департамента МВД Вишняков получил ренту 4000 руб. в год, а начальник хозяйственного отдела – 1200 руб. за составление Городового положения 1870 г. Сам Крыжановский получил 2000 руб. за подготовку записки министра внутренних дел И. Л. Горемыкина и 5000 руб. – за отчет следующего главы МВД Д. С. Сипягина. Составление Положения о гужевых дорогах принесло ему 17 тыс. руб. «премиальных».

Работа чиновников среднего звена бюрократии требовала серьезных усилий. Начальник отделения приходил на службу в час дня, уходил в шесть. Затем же он работал дома: с 9 часов вечера до двух часов ночи. Если же в какой-то вечер он оставлял бумаги без движения, предпочтя делопроизводство театру или гостям, ему приходилось наверстывать упущенное в выходные. Таким образом, на «фабрике» по производству ведомственных документов каждая «шестеренка» работала на пределе своих возможностей. А количество создаваемых документов было неоправданно велико.

Однако этот как будто бы надежный механизм предусматривал неизбежные системные сбои. Столкновения происходили не только между ведомствами. И внутри министерств имели место серьезные трения. Так, товарищ министра внутренних дел П. В. Оржевский и столичный градоначальник П. А. Грессер жестоко враждовали друг с другом. Причем и тот, и другой оборачивали в свою пользу страх Д. А. Толстого перед возможными покушениями на его жизнь. Такие проблемы были характерны не только для Министерства внутренних дел. С 1901 г. назначенный товарищем министра народного просвещения Г. Э. Зенгер всячески противодействовал своему прямому начальнику П. С. Ванновскому, в обществе неизменно дурно о нем отзывался. На заседаниях межведомственных совещаний Зенгер защищал точку зрения, прямо противоположную позиции министерства. Это вызвало

недоумение даже у руководителей других ведомств²².

Короля делает свита. Министра – канцелярия. Как писал в своем дневнике А. А. Половцов, «министры завалены несоразмерным трудом. Они необходимо состоят в зависимости от своих канцелярий, заготавливающих работу, не имеющих никакой между собой связи и единства и рассматривающих высшие правительственные учреждения, и в особенности Государственное казначейство, как нечто враждебное, тормозящее, нечто такое, что не грех подчас обойти, лишь бы достигнуть своей цели». Министерства, лишённые всякой возможности (как, впрочем, и желания) координировать свои действия, вели свой курс, ориентируясь на собственные интересы и, естественно, сталкиваясь с конкурентами, то есть прочими ведомствами. Их канцелярские сражения были настоящей «битвой бумаг». Как говорил А. А. Абаза, «каждое министерство считается у нас чуть ли не отдельным государством; весьма нередко один министр не знает, что предпринимает другой; не только не всегда можно рассчитывать на помощь своих сотоварищей, но в некоторых из них встречаешь противодействие. Вследствие этого выходит полный разлад; цель же, преследуемая правительством, не достигается».

Действительно, министру следовало думать об интересах собственного ведомства. Его не должны были занимать проблемы коллег, а тем более вопросы развития России как единого целого. Это отчасти объясняет своеобразие подходов представителей высшей бюрократии, причем даже самых дальновидных из них. Министр финансов И. А. Вышнеградский не боялся вступать в

22 В бюрократической среде видели противостояние министров со своими сотрудниками даже тогда, когда его в действительности не было. Так, в декабре 1885 г. К. П. Победоносцев успокаивал М. Н. Каткова относительно направления Министерства юстиции под руководством Н. А. Манасеина. По мнению обер-прокурора Синода, следовало войти в положение нового министра: «Прежнее управление образовало целую банду заинтересованных чинов, с коей нужно бороться и борьба эта нелегкая». Впрочем, многие с Победоносцевым в данном случае не соглашались. Так, ближайший сотрудник Д. А. Толстого А. Д. Пазухин предполагал, и, видимо, не без оснований, что умный и волевой Манасеин просто «взял в плен» «слабую волю» обер-прокурора Синода.

конфликт с руководителями других ведомств. Он яростно защищал от них государственную казну, волнуясь исключительно о финансовой стабильности. Он был из числа тех министров финансов, о которых французский историк и государственный деятель О. Тьер сказал, «что он должен быть свирепым». По словам видного сотрудника Министерства финансов В. И. Ковалевского, Вышнеградский был «типичным представителем „финансизма“, мало интересовался вопросами социально-экономическими – рабочим и крестьянским». Впрочем, эти слова В. И. Ковалевского верны лишь отчасти. Вышнеградский прекрасно понимал, каковы могут быть социальные последствия политики его министерства, и чувствовал свою ответственность за нее. Это, в частности, сказалось в 1888 г., когда в России был урожайный год. Министерство путей сообщения не справлялось с перевозками грузов. Тот же самый Ковалевский вспоминал, что «был свидетелем того, как мучился И. А. Вышнеградский при мысли, что десятки миллионов пудов хлеба, на большинстве станций не защищенные от ненастья, могут сгнить». Министр финансов инициировал создание комиссии, в которой рассматривался вопрос скорейшей перевозки грузов. У него была своя программа решения этой проблемы. Каждое утро он начинал с рассмотрения донесений, посвященных перевозкам. Писал многочисленные письма по этому поводу. Одно из таких писем получил Ковалевский в 3 часа ночи: «Спать не могу – хлеб гниет. Как может министр путей сообщения относиться безразлично к государственному бедствию!» Заканчивалось послание так: «Непременно лично верните мне письмо завтра в 8.15 часов утра».

Преемник Вышнеградского С. Ю. Витте, в свою очередь, не был слишком озабочен социальными последствиями индустриализации. Кроме того, по оценке В. И. Гурко, этого безусловно выдающегося министра финансов интересовала лишь фабрично-заводская промышленность. Все остальные отрасли народного хозяйства волновали его «постольку поскольку». «Витте, – по словам Гурко, – был русским Кольбером, но работавшим на рубеже XIX и XX вв. и притом сохранившим мирозерцание и взгляды на социальные проблемы XVII в. Для него важно было создать условия, благоприятные для работы

капитала в крупных промышленных предприятиях: этим одним он и был озабочен. Бесправное положение рабочих, их полная зависимость от работодателей ввиду неразвитости рабочих и их полной неорганизованности в то время вполне отвечали интересам капитала. Изменить это положение, обеспечить за рабочими хотя бы минимальные права ввиду этого вовсе не входило в планы Витте или, вернее, даже не приходило ему на ум».

Ведомственный эгоизм вел к непримиримой борьбе. Столкновения же министерств могли принимать самые разные формы. Это могла быть бесконечная переписка, бесплодная работа межведомственной комиссии, дискуссии на заседании Государственного совета, попытка убедить императора в собственной правоте. Наконец, оставалась надежда переманить оппонента на свою сторону. Добиваясь необходимого результата, С. Ю. Витте не стеснялся идти на подкуп своих коллег. «Кроме большого числа хорошо оплачиваемых должностей – а у всякого есть если не сыновья, то племянники и вообще близкие, которых надо пристроить, – в распоряжении министра финансов имелся государственный кредит. Независимо от Государственного банка, выдававшего не только торговые, но и промышленные ссуды, в ведении Витте был и Дворянский, и Крестьянский земельные банки, причем последний мог приобретать земельные имущества почти по любой цене». Правда, порой Витте встречал отпор. Так, например, он предложил министру иностранных дел князю А. Б. Лобанову-Ростовскому сравнить жалованье руководителя внешнеполитического ведомства и послов Российской империи, которые в среднем получали на 30 тыс. руб. больше. На это Лобанов-Ростовский ответил: «Разве вы слышали, что я об этом хлопочу? В таком случае ваша осведомленность плохая».

Схожим образом мог влиять на своих коллег и министр земледелия и государственных имуществ (до 1893 г. речь шла о министре государственных имуществ). По его докладу руководителям ведомств ассигновались «аренды» – особые денежные выплаты. Правда, этим ресурсом надо было уметь пользоваться. Долгое время занимавший пост министра А. С. Ермолов (1893–1905) был человеком честным и этим «искусством» не владел.

Так или иначе добиваясь своего, министры проводили ведомственную политику, которая не складывалась в общегосударственную. Их порой успешная, но мало скоординированная деятельность приводила к асинхронности развития страны и тем самым мало-помалу дезорганизовала жизнь в России.

Сенат. Хранитель законов

Это было старейшее государственное учреждение, созданное еще Петром I в 1711 г. За свою сравнительно долгую жизнь оно несколько раз меняло «прописку» и род деятельности. Казалось бы, в XIX столетии его участие в выработке законодательных решений было минимальным. Вместе с тем сфера компетенции этого учреждения была довольно широкой.

Правительствующий Сенат состоял из департаментов, фактически независимых друг от друга. Прежде всего, Сенат был высшей судебной инстанцией. Кроме того, он удостоверял права состояния подданных Российской империи: их сословную принадлежность, чин, титул, герб. Особое значение имел Первый департамент Сената. Он осуществлял надзор за законностью деятельности административных учреждений. Этой цели должны были служить сенаторские ревизии, в ходе которых выявлялись бы недостатки в работе местных органов власти. Первый департамент выступал толкователем законов, фактически имея возможность вносить в них правку. Сенатор, а в прошлом министр народного просвещения А. А. Сабуров объяснял, что Первый департамент – «самый надежный оплот правительства, так как он спасает министров от слишком опасных увлечений. Кораблю необходим балласт. Бросающий [его] за борт под предлогом, что он отягчает ход корабля, рисковал бы погибнуть при первом порыве ветра». Наконец, Сенат публиковал законодательные акты. Эта функция была скорее техническая. Более того, действовавшее в России законодательство позволяло и вовсе не публиковать решения верховной власти. Они могли оставаться тайными для жителей страны. По словам сенатора и видного юриста Э. Н.

Берендтса, в этом отношении Сенат «был низведен до значения типографии, публикующей указы». Более того, с начала XIX в. старейшее государственное учреждение России фактически поступило в Министерство юстиции, так как глава этого ведомства, будучи генерал-прокурором, возглавлял Сенат, который теперь совсем не напоминал учреждение петровских времен. И все же в редких случаях его голос мог звучать довольно громко.

Правительствующий Сенат был «тихой пристанью», где находили спокойное место службы преимущественно немолодые люди, часто обладавшие весьма высоким уровнем юридической квалификации и практически лишённые всякой надежды получить новое назначение. Это отчасти гарантировало их определенную независимость. Как вспоминал сенатор А. Г. Кильштейн, «лично мне известны случаи, когда попытки „сфер“ влиять на решение... не только не имели успеха, но грозили погубить даже правое дело. Поэтому, исправляя часто и подолгу обязанности обер-прокурора, я заявлял категорически всяким искателям и посредникам, что требуемый или просимый „нажим“, если и мог бы иметь какой-либо результат, то лишь обратный». По свидетельству Н. Н. Покровского, «несмотря на то что Сенат очень стеснен процедурой разбора жалоб на министерства, тем не менее в народе сложилось убеждение, что только через Сенат можно добиться своих прав».

Действительно, Сенат пользовался своего рода популярностью в глазах общественности. Этому не мешало даже то обстоятельство, что состав старейшего государственного учреждения постоянно менялся, а его пополнение могло вызывать серьезные вопросы. Среди новых сенаторов значительную часть составляли министерские креатуры и отставные губернаторы, которые едва ли могли принести большую пользу делу. Но все же тон в Сенате задавали не они, а их более авторитетные коллеги, которые подчас могли преподнести министру неожиданный «сюрприз».

В коридорах Государственной канцелярии и самые могущественные руководители ведомств были беспомощны. Зная это, они искали обходные пути. Так регулярно поступал министр

внутренних дел граф Н. П. Игнатьев, рассчитывая на поддержку Комитета министров. Однако в ряде случаев эти надежды были напрасными. Председатель Комитета министров М. Х. Рейтерн не собирався даже ставить на обсуждение некоторые из игнатьевских инициатив. Несмотря на настойчивость министра внутренних дел, Рейтерн планировал передать их в Государственный совет. Казалось бы, существовал и более простой путь обойти высшее законосовещательное учреждение империи. Следовало лишь обратиться к императору за высочайшим повелением. Именно добившись утверждения собственного доклада, Игнатьев надеялся упразднить генерал-губернаторство Западной Сибири. Однако этот простой и скорый путь оказался закрытым. Против него восстал как раз Сенат, так как, согласно действовавшему законодательству, нельзя было упразднять имевшиеся законы императорской волей.

Этот случай – исключение из правил. Было бы неверным представлять Сенат сборищем оппозиционеров, регулярно ставивших палки в колеса правительству. Тем не менее такое исключение само по себе очень красноречиво и многое говорит о государственной жизни того времени. Механика законотворчества была непростой. В процессе подготовки решений пересекались различные ведомства, корпорации, интересы. Любая стадия разработки законопроекта могла стать проблемной для его авторов. В «канцелярской засаде» могло оказаться самое неожиданное учреждение, от которого никто не ждал подвоха.

Законодательная экспертиза

Усложнявшаяся государственная жизнь требовала специальных знаний, которыми обладали немногие. Эффективный законотворческий механизм должен был предусматривать пути мобилизации редких специалистов, способных оценить внесенные проекты. Обычно при обсуждении законопроектов в департаментах Государственного совета в качестве экспертов приглашались чиновники, участвовавшие в разработке министерских инициатив. Общественные деятели присутствовали

на этих заседаниях реже, но в ряде случаев приглашали и их. В 1886 г. при обсуждении вопроса о чиншевом праве в Петербург были вызваны губернаторы и предводители дворянства. Они выступали в качестве экспертов. Сперва Д. А. Толстой сопротивлялся такому приглашению и по итогам обсуждения с долей ехидства спрашивал А. А. Половцова: «Довольны ли вы театральным представлением, которое устроили?» По мнению же государственного секретаря, результат был в высшей степени позитивным. Чрезвычайно сложный вопрос был успешно разрешен, не вызвав возмущения на местах. Когда в 1887 г. состоялось обсуждение проекта МВД о земских начальниках, ситуация повторилась. В качестве экспертов были приглашены нескольких губернаторов и предводителей дворянства. А. А. Половцову было очевидно, что подобный вопрос нельзя было разрешать чисто канцелярским порядком. В феврале 1888 г. в Петербург на обсуждение вопроса о реформе полиции в Остзейских губерниях были вызваны прибалтийские губернаторы и предводители дворянства, которые дружно выступили против проекта МВД.

Экспертов приглашали в Петербург регулярно. Однако участие экспертов в законотворческом процессе было сравнительно скромным. В. И. Гурко вспоминал случай в 1900 г., когда представители городского самоуправления наиболее значимых приморских городов были экспертами при рассмотрении положения о портовых сборах. Причем им дали высказаться в самом начале заседания. После этого они были выведены из зала. Обсуждение вопроса продолжалось без них.

Изредка приглашение экспертов способствовало пополнению штата государственных служащих. Пожалуй, самый яркий пример – карьера А. Д. Пазухина, который, будучи алатырским уездным предводителем дворянства, был приглашен в качестве эксперта в Кахановскую комиссию. Там он обратил на себя внимание Д. А. Толстого и скоро стал его ближайшим сотрудником.

Несмотря на постоянное участие общественных деятелей или представителей местной администрации в разработке законодательных решений, правительство не спешило вывести

институт общественной экспертизы на новый уровень, например сделать ее обязательной, привлечь широкий круг специалистов, учредить для этого постоянно действующие совещания или комиссии. Ведь многим виделся в этом первый шаг к политической реформе.

Впрочем, ее необходимость мало кем ставилась под сомнение. Как это ни парадоксально, бюрократия привыкла не доверять бюрократии и рассчитывала на общественных деятелей, с их опытом и знанием положения дел на местах. Земцев и городских деятелей часто приглашали в Министерство внутренних дел, промышленников – в Министерство финансов. Последнее, лишь заручившись поддержкой предпринимателей и как будто с их подачи, смогло внести законопроекты, регулировавшие рабочий вопрос. Позиция промышленников – важный козырь Витте в противостоянии с многочисленными противниками таких мер. Об участии экспертов в законотворчестве заговорили громче в преддверии первой революции, когда кризисные явления все чаще давали о себе знать.

14 января 1902 г. на Министерство внутренних дел была возложена обязанность пересмотреть законодательство, регламентировавшее жизнь крестьянства. С. Ю. Витте не собирался выпускать это дело из своих рук, и 23 января 1902 г. уже под председательством Витте было образовано сельскохозяйственное совещание, получившее характер надведомственного учреждения. Министр финансов рассчитывал быстро разрешить вопросы, волновавшие сельскую Россию и, конечно, мог опередить МВД во главе с его руководителем – Сипягиным. Однако случилось непредвиденное: Сипягин был убит. Новый министр – Плеве – был настроен решительнее и делиться сферой своих прерогатив с министром финансов не собирался. Желая сохранить инициативу в своих руках, Витте перевел работу своего совещания на новый уровень, инициировав создание местных сельскохозяйственных комитетов. Причем, к удивлению многих, им была предоставлена возможность коснуться «вопросов общего правопорядка и общего управления, поскольку таковые отражаются на сельском хозяйстве и местной жизни вообще».

Этот подход обеспечивал Витте стратегическое преимущество. Во-первых, комитеты могли рассматривать самый широкий круг вопросов. Эти же проблемы выносились и на итоговое петербургское совещание под председательством Витте, который только и имел право снимать их с обсуждения. Во-вторых, проект, впоследствии подготовленный Министерством внутренних дел, также должен был быть обсужден «на местах». Он должен был поступить к тем же самым лицам, которые уже обсудили, в сущности, те же вопросы, но в сельскохозяйственных совещаниях. Таким образом Витте с неизбежностью опережал своего конкурента. Наконец, министр финансов рассчитывал обрести популярность в земских кругах и прикладывал к этому определенные усилия.

Однако во время работы местных комитетов петербургское совещание должно было сделать паузу. У Витте возникло вполне оправданное опасение, что Плеве и его сотрудники могли всех опередить. Дабы этого не случилось, Витте настоял на учреждении межведомственного совещания при Крестьянском поземельном банке, которое должно было определить линию поведения банка по продаже крестьянам земли. Естественно, эта коллегия должна была обсудить самый широкий круг вопросов. Плеве никак не мог помешать осуществлению этого замысла. Витте же допустил серьезный просчет, пригласив в качестве председателя А. Д. Оболенского, под руководством которого сложно было прийти к каким-либо конкретным суждениям.



Убийство Сипягина

Плеве старался не отставать от Витте, привлекая представителей местного самоуправления к обсуждению инициатив собственного ведомства. Так, при подготовке новых законоположений о крестьянстве в 1903–1904 гг. к их обсуждению привлекались особые губернские совещания, в значительной своей части составленные из земцев.

Эксперты приглашались не только министрами, но и сановниками, заседавшими в Государственном совете. В начале XX столетия некоторые его члены, интересовавшиеся экономическими вопросами, собирались на особые «экономические» обеды. Обычно они происходили раз в месяц в отдельном зале ресторана Донона. У этого неформального объединения был свой секретарь Я. Н. Ростовцев. На заседание кружка приглашались представители общественности (например, профессор Л. В. Ходский). Частым докладчиком был П. Х. Шванебах. В данном случае и экспертов, и представителей сановного мира объединяло неприятие финансовой политики С. Ю. Витте.

Это частный случай конкуренции в борьбе за экспертов, которая разворачивалась между различными бюрократическими группами. Знание – это власть, в особенности тогда, когда чувствовалась его явная нехватка. В этой связи поддержка той или иной инициативы экспертным сообществом могла стать козырем в межведомственной борьбе. Помимо этого, борьба за экспертов нередко оборачивалась сражением за популярность в общественном мнении, которое также могло стать полезным рычагом влияния на оппонентов. Но в этом отношении ключевую роль, пожалуй, играла пресса, которая худо-бедно и тогда осуществляла связь между властью и обществом.

Пресса и власть

В России пресса не была четвертой властью. Таковы были правила игры в стране, где политические вопросы публично не обсуждались. Из этого, однако, не следует, что периодические издания вовсе не оказывали влияние на власти предержащие.

Вес печатного слова не мог измеряться тиражом, который чаще всего не был велик. Круг читателей газеты или журнала – это «общество», имея в виду не всю совокупность подданных Российской империи, а лишь ее «образованное меньшинство». По сведениям на 1867–1868 гг., грамотных среди рекрутов было 9–10 % (в Московской губернии – около 20 %). К 1879 г. грамотных в Петербурге было более 55 % (62 % мужчин и 46,4 % женщин), а всего в стране – чуть более 6 %. К концу века грамотных в России – более 21 %. Однако не все умевшие читать и писать могли быть однозначно приписаны к обществу – хотя бы потому, что «грамотными» были и выпускники университетов, и едва умевшие подписываться «сельские обыватели». Изучая общество в России, вероятно, следует учитывать и другие критерии, помимо наличия элементарного образования, например род деятельности представителей читающего меньшинства. К 1881 г. в Петербурге 5,2 % населения столицы так или иначе получало доход на государственной службе, и столько же – 5,2 % – принадлежало к свободным профессиям.

В совокупности это около 11 %, которых едва ли можно однозначно приписать к «обществу»: неизвестно, все ли они были вовлечены в коммуникативный процесс, в результате которого и формировалась общественная мысль. К обществу можно с уверенностью причислить представителей «свободных профессий», то есть 3296 человек на всю Россию к 1897 г. Эту цифру можно увеличить за счет 15 237 художников, актеров, музыкантов, 16 742 врачей, 4639 инженеров, 12 174 юристов на частной службе и, наконец, с некоторой долей условности 103 760 человек, состоявших на земской, городской и сословной службе.

Можно попытаться «демаркировать» общество, отталкиваясь от его вероятного круга чтения. Очевидно, что в первую очередь речь должна идти о «толстых журналах», которые неизменно

претендовали на то, чтобы быть глашатаями «общественной мысли». Самые популярные органы периодической печати 1830–1840-х гг. имели весьма ограниченный круг читателей. Так, «Библиотека для чтения» издавалась тиражом до 7 тыс. экз., «Отечественные записки» (в 1840 г.) – до 4 тыс., «Современник» (в 1848 г.) – до 3,1 тыс. Тираж наиболее читаемой газеты «Московские ведомости» в это же время колебался от 6 до 9 тыс. экз. Со временем тиражи росли. Так, в 1890-е гг. средний тираж «толстого журнала» колебался между 3 и 5 тыс. экз., тираж «тонкого журнала» достигал 50 тыс., газеты – 25 тыс. Согласно оценке редакции журнала «Современный мир», один экземпляр толстого журнала читало 8 человек, если же он хранился в библиотеке – 30. Соответственно, по расчетам А. И. Рейтблата, круг читателей популярного журнала с тиражом 15 тыс. экз. приближался к 200 тыс. человек. Впрочем, влияние того или иного издания на государственную жизнь определялось не числом, а политическим весом его читателей. Читатель-император был влиятельнее всех остальных.

Печать не пользовалась в России значительной свободой и строго цензурировалась. Следовательно, и влияние ее на правительство могло быть весьма ограниченным. Тем не менее председатель Комитета министров, а в прошлом министр финансов Н. Х. Бунге считал прессу одним из важнейших источников информации императора. Нужно было заручиться поддержкой Министерства внутренних дел, от которого пресса зависела в первую очередь, и в итоге газета оказывалась на столе у императора. Такие издания часто становились средством «подпольной борьбы» между министрами и даже являлись средством дезинформации царя.

Рассуждая об этом, Бунге имел в виду конкретное издание – «Московские ведомости» М. Н. Каткова. Д. А. Толстой объяснял, что он мог заставить замолчать любое издание, но не «Московские ведомости». Эта газета разворачивала целые кампании в прессе с обвинениями в адрес Государственной канцелярии. В бюрократических сферах было устойчивое и вполне оправданное представление, что М. Н. Островский был под сильным влиянием Каткова и зачастую воспроизводил идеи его передовиц в

«Московских ведомостях». Вполне показательно, что, когда в декабре 1886 г. Катков приехал в Петербург, его на станции встречал министр народного просвещения И. Д. Делянов. Сразу же после приезда к нему явились М. Н. Островский, Е. М. Феоктистов, И. А. Вышнеградский, А. Д. Пазухин. В ходе бесед с ними Катков заявил, что вскоре свергнет А. А. Абазу, Н. Х. Бунге и Н. К. Гирса.

Катков зорко следил за своими товарищами в правительственных кругах и не прощал им слабости. Примечательно, что после смерти издателя «Московских ведомостей» И. Д. Делянов с легкостью отказался от некоторых «своих» инициатив. Даже посол Германии в Петербурге возмущался тем, что в России пресса (и в первую очередь Катков) с очевидностью влияла на внешнеполитический курс. Зная об этом, посол Г. Л. Швейниц поддерживал контакты с могущественным издателем «Московских ведомостей», информировал его о внешнеполитическом курсе собственного правительства. Сын канцлера Германии, секретарь немецкого посольства в Петербурге Герберт Бисмарк жаловался на то, что сложно иметь дело с российским правительством, учитывая колоссальное влияние Каткова.

Высших сановников империи оно возмущало. Их охватила радость в марте 1887 г., когда Катков решился в своей газете критиковать правительственное сообщение, публично выступив против внешнеполитического курса страны. Это был не только выпад против министра иностранных дел (к чему уже многие привыкли), но и против императора. Александр III возмутился, написав, что сведения, разглашенные в газете, мог сообщить Каткову только изменник. Эти царские слова держались под строгим секретом, публично не разглашались. В Москву их повез начальник Главного управления по делам печати Е. М. Феоктистов, чтобы познакомить с ними Каткова. «Так вы думали, что Феоктистов может вымыть голову Каткову, когда он привык чистить ему сапоги», – язвительно заметил Половцов товарищу министра внутренних дел В. К. Плеве. Казалось бы, должно было последовать предостережение «Московским ведомостям». Однако случилось не так. Катков, не теряя времени, отправился в столицу.

Он поехал к Победоносцеву, у которого нашел безусловную поддержку. Добился приема у императора. В результате царь буквально словами Победоносцева защищал московского издателя, говоря, «что Катков – искренний человек, что ему 73 года, что его нервы так расстроены, что он не спит ночей».

Этот случай только подчеркнул значение Каткова в окружении императора, и таких эпизодов было много. Издатель «Московских ведомостей» был решительным и часто настаивал на своем. 7 мая 1885 г. в Государственном совете обсуждался вопрос об учреждении дисциплинарного присутствия, которое состояло бы из сенаторов кассационных департаментов. Такое присутствие должно было получить право увольнять судей за проступки, роняющие честь судебного звания. Проект был внесен министром юстиции Д. Н. Набоковым. Это был весьма сдержанный ответ судебного ведомства на требования консерваторов преобразовать судопроизводство в России, отказаться от судебных уставов 1864 г., в том числе введших принцип несменяемости судей. Каткову эта мера казалась недостаточной. В Государственном совете он говорил устами Островского, который изначально планировал выступить решительно против набоковской инициативы. По его мнению, император должен был получить право назначать членами этого присутствия любых лиц, не только сенаторов.

Островский и Набоков были приглашены на предварительное совещание к председателю Государственного совета великому князю Михаилу Николаевичу. Обычно сдержанный Набоков был раздражен: «Все это идет из редакции „Московских ведомостей“, бросающих грязью и в судебное ведомство, и в Государственный совет». Островский в свою очередь был настолько возбужден, что напал на великого князя: «Вы оскорбляете государя императора, намереваясь ограничить его право выбора в это присутствие». На заседании общего собрания Государственного совета Островский остудил свой пыл и уже не казался столь решительным. Он предлагал, чтобы дисциплинарное присутствие формировалось из сенаторов всех департаментов (правда, только из сенаторов). Однако и в этом случае он не нашел поддержки в Государственном совете. В его защиту выступил лишь

Победоносцев. Почувствовав полное одиночество, Островский пошел на попятную и не стал настаивать на том, чтобы было зафиксировано его (и Победоносцева) особое мнение. Таким образом, точка зрения Набокова прошла в Государственном совете единогласно.

В отличие от своих приятелей по правительству, М. Н. Катков не собирался уступать. Ходили слухи, что он срочно выехал в столицу, прибыл в Гатчину, добился приема у императора, которого старался убедить, что нововведения Набокова лишь ухудшают ситуацию. Будто бы император согласился с Катковым и попросил его переговорить с Островским и Победоносцевым, дабы те возбудили разногласие. Иными словами, в данном случае предполагалось нарушить процедуру законотворчества. Узнав об этом, великий князь Владимир Александрович и А. А. Половцов решили посоветовать великому князю Михаилу Николаевичу: «а) просить государя назначить Каткова членом Государственного совета, с тем чтобы мнения человека, пользующегося авторитетом в его глазах, высказывались открыто, были опровергаемы другими и вместе с этим опровержением подносились государю; б) в случае несогласия на такое назначение просить у государя обещания прекратить эти закулисные свидания; в) в случае отказа и на это просить увольнения от обязанностей председателя Совета». Михаил Николаевич согласился с этим и все же опасался прямого разговора с царем. На пути в Гатчину великие князья Владимир и Алексей Александровичи убеждали своего дядю высказать все императору, что он в итоге и сделал. Александр III отрицал факт своего общения с Катковым, но вспомнил о недавнем докладе М. Н. Островского, который возмущался тем фактом, что Государственный совет вольно или невольно ставил вопрос об ограничении царской власти. Ведь будто бы дисциплинарное присутствие, задуманное Набоковым, могло без всякой санкции императора отстранять от должности судей, им назначенных. В скором времени Половцов внес соответствующее разъяснение в журнал Государственного совета: решение дисциплинарного присутствия должно представляться на рассмотрение царя. Но Островский не унимался. Он собирался приехать на заседание Государственного совета и возбудить

разногласие, в сущности, реализуя программу Каткова. Половцову потребовалось немало времени, чтобы переубедить Островского.

Вне зависимости от того, встречался Катков в те дни с Александром III или нет, его влияние пугало членов августейшей фамилии и представителей высшей бюрократии. Они не исключали того, что московский публицист может решительным образом вторгаться в сферу законотворчества и кадровой политики. Так, по мнению современников, его роль была ключевой при назначении членом Государственного совета И. А. Вышнеградского. Правда, в данном случае, видимо, не обошлось и без другого знаменитого издателя.

В период последних двух царствований в Российской империи у многих на слуху было имя князя В. П. Мещерского, издателя газеты «Гражданин». У него на квартире собирался салон, завсегдатаями которого были весьма влиятельные лица: например, И. А. Вышнеградский, И. Д. Делянов, товарищ министра внутренних дел (а впоследствии и министр) И. Н. Дурново, государственный контролер Т. И. Филиппов, который (а не чиновники Государственной канцелярии) как раз сообщал издателю «Гражданина» о подробностях заседаний Государственного совета. Все эти видные государственные деятели (пускай порой и напрасно) рассчитывали на влияние Мещерского на императора. Во всяком случае, они знали, как много себе позволяет в «Гражданине» его издатель, беспощадно критикуя Государственный совет и видных сановников. Попытки же Главного управления по делам печати поставить предел этой «вседозволенности» вызывали неодобрение царя. И сам Мещерский подчеркивал свои особые отношения с государем. В 1886 г. хвастался Феокистову, что многие часы беседовал с Александром III, доказывая ему вредность экономического курса Н. Х. Бунге. Тогда же он предложил кандидатуру нового министра финансов – И. А. Вышнеградского. Мещерский не скрывал этого, а, напротив, желал, чтобы как можно больше людей знали о данном факте. Его не отрицал и сам император.

Об огромном влиянии В. П. Мещерского много говорили в «высших сферах». В 1903 г. С. Ю. Витте сообщал А. Н. Куропаткину, что император не утверждал мнение

Государственного совета об упразднении круговой поруки именно под влиянием Мещерского. Впрочем, жалуясь на князя, Витте сам поддерживал с ним тесные отношения, порой даже печатал в его «Гражданине» свои заметки. Мещерский становился неизменным героем политических игр начала XX в. Он был одним из инициаторов издания Манифеста 26 февраля 1903 г., в котором провозглашалась программа преобразований. К Мещерскому товарищ министра внутренних дел С. В. Зубатов обратился с жалобой на своего начальника – Плеве. Следующий министр внутренних дел князь П. Д. Святополк-Мирский ставил в упрек царю сотрудничество с Мещерским. На это император отвечал: «Я знаю, что он развратный человек, но ведь он и у отца бывал». И спустя некоторое время, при рассмотрении проекта реформ Святополк-Мирского, император вновь обратился за советом к издателю «Гражданина».

По словам весьма близкого к Мещерскому журналиста И. И. Колышко, князь приложил руку к назначениям С. Ю. Витте, Т. И. Филиппова, А. К. Кривошеина, В. К. Плеве, Г. Э. Зенгера, Н. А. Маклакова, П. Л. Барка, Н. А. Хвостова и др. Если верить этой информации, влияние Мещерского на ход государственных дел было поразительным. В любом случае сильной стороной издателя «Гражданина» было умение преподнести себя как великого знатока России, способного научить императора ее пониманию.

«Московские ведомости» М. Н. Каткова и «Гражданин» В. П. Мещерского – исключительные случаи прямого влияния периодических изданий на политическую жизнь страны конца XIX – начала XX в. Роль других газет и журналов была существенно скромнее. И все же она была. С помощью ведомственных изданий министерства боролись друг с другом, пытаясь формировать благоприятное для них общественное мнение. Земства рассчитывали на либеральные газеты (прежде всего на «Русские ведомости») как на инструмент давления на правительство. Ведь их тоже читали высокопоставленные чиновники. Например, в конце XIX в. К. П. Победоносцев считал «Русские ведомости» лучшей отечественной газетой. На заседаниях Комитета министров (как, например, 20 апреля 1882 г.) иногда обсуждались статьи из газет. Информация, взятая из этих

публикаций, могла стать аргументом в противостоянии ведомств. С. Ю. Витте внимательно следил за всеми публикациями в столичной печати, которые касались его и его ведомства, и так или иначе на них реагировал. Бюрократы жили в том же кругу идей, что и их критики. Они были столь же подвержены интеллектуальной моде, конъюнктуре, веяниям времени, чем можно было с успехом пользоваться.

Политика. Искусство невозможного

Едва ли в данном случае уместно воспроизводить различные определения политики, существующие в науке. В данном случае важно то, что политика бывает разной. Одно дело, когда она реализуется в Средние века, другое – в Новое время. Впрочем, политика эпохи модерна тоже бывает разной. В России степень ее публичности была незначительной. А это значило, что о российской внутренней политике трудно было писать в газетах, рассуждать на земских собраниях. Но главное заключалось в том, что политика не была предметом обсуждения высшей бюрократии, которая ведала делами исключительно управления. Российский чиновник, каким бы высокопоставленным он ни был, политиком не являлся. Он не мог поставить вопрос (если только, конечно, не в частной беседе) о векторе развития страны. В сфере его интересов – исключительно родное ведомство и направления деятельности последнего. Выходить за пределы собственной компетенции – значит вторгаться на «территорию» прочих министерств, которые отнюдь не собирались делиться полномочиями. Хуже того, вмешиваться в дела чужих ведомств – это подменять собой императора.

Вплоть до 1906 г. в Российской империи был один подлинный политик – царь. Лишь он мог определять направление развития страны. Создавать альтернативный императору центр принятия решения побаивались, памятуя турецкий опыт – всесильный визирь, практически премьер-министр, казался чрезвычайно

опасным. В 1905 г. министр финансов В. Н. Коковцов доказывал: «Монарх должен иметь возможность выслушивать различные мнения, извлекать общие руководящие начала управления из сравнения выгод и невыгод различных направлений. С учреждением кабинета с первым министром во главе верховная власть лишится этого главнейшего средства для непосредственного знакомства с действительным ходом дел управления. Тогда первый министр, наделенный исключительным правом личного всеподданнейшего доклада, явится для нее единственным источником всех сведений о положении дел в государстве».

В России ничего подобного не было. Функции главы правительства должен был исполнять сам государь, который, однако, с ними даже технически не вполне справлялся: слишком велики были возложенные на него обязанности. В итоге единственный политик не мог быть полноценным политиком, и, соответственно, политика в России осуществлялась без политиков.

Отсутствие политики в традиционном европейском смысле этого слова декларировалось официально, и императоры об этом периодически вспоминали. Так, в мае 1886 г. Александр III исключил даже возможность подачи коллективного прошения об отставке членами Государственного совета, недовольными назначением их сотоварищем И. А. Вышнеградского. По мнению царя, это было бы недопустимой «партийной» выходкой.

Ограниченность публичного пространства задавала определенные правила игры. Министр не мог открыто выступить против того мнения, которого, скорее всего, придерживался император. Он не мог заявить об оппозиции тем коллегам, которые были в фаворе у царя. И все же он мог нейтрализовать их усилия, добиться утверждения приемлемого решения. Канцелярские средства борьбы были тем более значимы, что прямое политическое столкновение представителей бюрократии было едва ли возможным. Характерно, что последовательный защитник судебных уставов 1864 г. министр юстиции Д. Н. Набоков так о них публично отзывался: «В основе судебных учреждений лежит фальшь. Но разве я этого не сознаю? Разве судебные учреждения созданы мною? Разве я допустил бы суд

присяжных?» Но при этом судебную систему, основанную на фальши, по словам Набокова, не следовало трогать, дабы не расшатывать и так зыбкие основы правопорядка. Иная аргументация в 1880-е гг. со стороны министра юстиции была бы немыслимой. Аналогичную линию вел его преемник Н. А. Манасеин, на которого так надеялись К. П. Победоносцев и сам император. Подобный курс требовал от министра конспирации. Он не мог отправлять откровенные письма судьям в провинцию, зная, что его переписка перлюстрируется. Для переговоров с судьями и координации действий он отправлял доверенных лиц на места, советуя им ни в чем не полагаться на губернаторов.

В ноябре 1888 г. Победоносцев признался, что он не мог выступить против Д. А. Толстого при обсуждении подготовленных им проектов реформы местного самоуправления в Государственном совете. Тем не менее он был готов содействовать созданию «контрпроектов», альтернативных толстовским. В случае разногласий он должен был уговаривать министра внутренних дел идти на уступки большинству Совета.

Речь шла о законопроекте, вводившем земских начальников. В итоге эта должность была учреждена в 1889 г. Она создавалась вместо мировых посредников и мировых судей. Земских начальников не выбирали, их назначал напрямую министр внутренних дел (по представлению губернатора и губернского предводителя дворянства). Они получили значительные полномочия по вмешательству в работу волостных крестьянских сходов, в частности, могли влиять на выборный процесс. Они судили крестьян, приговаривали их к аресту и штрафам. В их руках сосредотачивалась административная и судебная власть. Этот законопроект вызвал ожесточенную дискуссию в Государственном совете.

Со временем стало понятно, что надежды провести через Государственный совет контрпроект были тщетны. Пришлось поменять тактику. Половцов попросил председателя Департамента законов А. П. Николаи настаивать на необходимости поставить вопрос шире и говорить о реформе всей системы управления, в том числе об учреждении должности уездного начальника. Таким образом, императору на самом раннем этапе обсуждения

законопроекта было бы заявлено о наличии существенных разногласий в Государственном совете. Должен был сработать традиционный бюрократический механизм торможения законодательных инициатив: нужно было перевести разговор в иную плоскость – высших принципов и основополагающих идей.

Члены Государственного совета попытались реализовать этот прием на заседании Соединенных департаментов 3 декабря 1888 г. Законопроект о земских начальниках нельзя обсуждать, не зная дальнейшего плана преобразований местных учреждений (а он, безусловно, нужен). Эту точку зрения отстаивали А. П. Николаи, И. И. Воронцов-Дашков, Э. В. Фриш. Другие критиковали проект по существу. Д. М. Сольский и Е. А. Перетц предложили создать комиссию, которая пересмотрела бы обсуждавшийся документ.

Была и другая тактика – строго стоять на своем, не делая никаких уступок, будучи полностью уверенным в поддержке императора. Этой линии собирался следовать Д. А. Толстой при обсуждении законопроекта об учреждении должности земских начальников. Однако тяжелобольной министр внутренних дел не выдержал испытания. По окончании заседания соединенных департаментов он отозвал своего товарища В. К. Плеве и сказал ему по секрету (но достаточно громко, чтобы слышали чиновники Государственной канцелярии): «Я устал и уеду. Они, кажется, хотят устроить комиссию для переработки проекта. Вы можете соглашаться, но с тем, чтобы председателем комиссии был назначен Старицкий. Впрочем, я посоветуюсь еще об этом сегодня вечером с Пазухиным». В итоге комиссия собралась. Толстой в лице своего представителя (а именно Плеве) пошел на определенные уступки, однако до полного единодушия было еще далеко.

Тем не менее 10 декабря обсуждение проекта разворачивалось в том же направлении, что и неделю назад. Участники заседания (а именно Е. П. Старицкий, М. И. Каханов, Б. П. Мансуров) настаивали на необходимости более обстоятельного подхода к проблеме. В этот раз Толстой на уступки не шел и возражал каждому своему оппоненту.

Большинству Государственного совета приходилось координировать свои усилия. Для этого барон Николаи был

вызван к великому князю Михаилу Николаевичу. Туда были приглашены А. А. Абаза, Е. П. Старицкий и А. А. Половцов. Николаи обещал на следующем заседании департамента поставить принципиальный вопрос о сословном характере проектировавшегося института земских начальников. 17 декабря сценарий заседания недельной давности практически повторился. На этот раз проект Толстого поддержали Островский и Мансуров. Оппонировали ему Сольский и Николаи. Толстой не выдержал и прервал Николаи, то есть председателя Департамента законов, что поставило того в тупик. Абаза на это отреагировал: «Когда один член прерывает другого, то председатель его останавливает, но когда председателя прерывают, то его положение очень трудное». Толстому пришлось извиниться. В конце заседания прошло обещанное Николаи голосование – за или против сословного характера власти земского начальника, который, согласно проекту Министерства внутренних дел, должен был ведать исключительно крестьянскими учреждениями. За концепцию Толстого проголосовали четыре министра и два члена Государственного совета, против же – 18 их коллег. Причем мотивы голосования тех, кто поддержал Толстого, были разными. Например, министр юстиции Н. А. Манасеин рассчитывал таким образом провалить законопроект. По его мнению, земский начальник, обладавший исключительной властью над крестьянами, лишался всякого смысла. Схожим образом рассуждали М. Н. Островский и К. П. Победоносцев. Они напоминали, что Толстой – на пороге смерти и не смог бы взяться за значительную реформу. Следовательно, то, что им было задумано, нужно было утвердить, но в тех скромных пределах, которые были обозначены в самом проекте.

Тем не менее меньшинство (а точнее, сам Д. А. Толстой) чувствовало себя довольно уверенно. Были все основания полагать, что император согласится с министром внутренних дел и его проектом. Ведь в течение года Толстой в ходе докладов императору сообщал ему все подробности, связанные с подготовкой законопроекта, и Александр III одобрял работу своего министра. Более того, государь призывал Толстого производить разногласие, если Государственный совет не согласился бы с проектом. В этом случае император гарантировал

свою поддержку. В беседе с великим князем Михаилом Николаевичем Александр III буквально повторял слова Д. А. Толстого, постоянно ссылаясь на него. Ведь если не принять в самом скором времени закон о земских начальниках, то, по сведениям Министерства внутренних дел, всю Россию охватят крестьянские бунты. Государственный совет, который мешал проведению столь нужной меры, вызывал раздражение императора.

Министры продолжали вести свою линию. Островский, бывший в начале января на приеме у Александра III, убеждал его (и, казалось, убедил) ввести институт земских начальников в качестве эксперимента в трех-четыре губерниях на два-три года. Действительно, впоследствии земские начальники вводились в губерниях не одновременно.

Новое заседание Государственного совета прошло 16 января 1889 г. Его «сценарий» не отличался новизной. Большинство нападало на проект Министерства внутренних дел, а Толстой отчаянно отбивался, не желая никого слушать. Вновь звучала мысль о необходимости перестройки всего местного управления, а не его отдельных элементов. Вспоминали прежний административный опыт, не учтенный Толстым. Его проект защищал лишь Островский, и то весьма оригинальным способом. Он доказывал, что все действительно спорные пункты можно было с легкостью выбросить из документа. Следуя этой логике, А. А. Абаза и Е. П. Старицкий предложили не голосовать по проекту, а вносить изменения, обсуждая текст по параграфам. Толстой высказался против и настоял на голосовании. В его пользу высказалось тринадцать членов Государственного совета. 39 были против. Император в беседе с великим князем Михаилом Николаевичем даже порицал Толстого за это разногласие, вроде бы соглашаясь с тем, что следовало рассматривать проект по параграфам. Противники министра внутренних дел как будто бы могли праздновать победу. Однако в действительности победил министр Толстой.

28 января царь как будто бы утвердил мнение меньшинства. Более того, своей резолюцией император упразднил мировой суд, передавая его полномочия земским начальникам и волостным

судам, что было давним потаенным желанием Д. А. Толстого. Это решение Александра III обозначало то, что концепция проекта была бесповоротно принята. Государственному совету оставалось лишь обсуждать детали этого документа. Фактически в этот раз император утвердил мнение ни большинства, ни меньшинства, а свое собственное. По словам великого князя Михаила Николаевича, «граф Толстой нас оседлал». Такое решение возмутило многих. Победоносцев в возбуждении ходил из угла в угол по своему кабинету и настаивал на отставке великого князя Михаила Николаевича, который лишь таким образом мог выразить свой протест. А. А. Половцов, узнав о таком исходе дела, не мог в тот день заснуть.

Этот случай в высшей степени показателен. Проект об учреждении должности земских начальников был одним из немногих в царствование Александра III, который был утвержден в целом в том виде, в котором был внесен. Тем не менее его принятие потребовало немалых усилий со стороны Д. А. Толстого. Здесь сказалось все. Принципиальные разногласия среди министров. Организованная оппозиция в Государственном совете, выискивавшая нестандартные приемы политической борьбы. Наконец, колебания самого императора, оказывавшегося под влиянием последнего докладчика.

В этом вопросе сказалась и сила, и слабость Государственного совета. Проект некоторым образом изменился за время его подготовки. Императора расстраивало, что не желавший ни в чем отказываться от своих (точнее, А. Д. Пазухина) идей Толстой отступил от первоначальной позиции и не предоставил земским начальникам полномочия мировых судей. Александру III, в нарушение сложившихся обычаев, своей резолюцией пришлось вводить эту норму, ставя высшее законосовещательное учреждение в неудобное положение. Он думал, что таким образом возвращается первая редакция проекта. В действительности это было не так. Ничего подобного Толстой в Государственный совет не вносил. Половцов сообщил об этом императору, предложив свой вариант высочайшей резолюции, в которой были исключены слова о волостном суде. Александр III задумался и предпочел не торопиться, а лишний раз посоветоваться с Толстым. Так как

решение следовало принять как можно скорее, министра вызвали по телефону к императору. Половцов же остался завтракать у государя. Прибывший в Аничков дворец Толстой, как и прежде, на уступки идти не хотел. Чувствовалось, что это он водил рукой императора, который должен был поразить Государственный совет своей резолюцией.

Половцов отметил несовершенство волостных судов, упомянутых государем²³. Благодаря расширению полномочий, их положение только упрочивалось. «Ну что же, – возразил уверенный в себе Толстой, – если назначенная мною комиссия под председательством Любошинского признает даже, что волостные суды надо упразднить, слова высочайшей резолюции упадут сами собой». Этот спор был бесперспективен. Государственному секретарю пришлось напомнить о формальной стороне, о чем уже было сказано императору. Резолюция подразумевала возвращение к первоначальной редакции, которая в действительности не была представлена Государственному совету. Толстому пришлось с этим согласиться. «Значит, – продолжал Половцов, – о мнении большинства или меньшинства не может быть уже речи: император излагает собственную волю». Толстой вроде бы не возражал, но ему очень хотелось, чтобы в резолюции говорилось о согласии Александра III с мнением меньшинства (то есть прежде всего самого министра внутренних дел). Половцов пытался доказать нелогичность такой постановки вопроса: «Нельзя приказать, чтобы земские начальники были простыми крестьянскими попечителями с прибавкой, чтобы они заменили мировых судей. Это все равно что сказать: пускай стена эта будет белая, но с тем, чтобы она была черная». Император колебался,

23 Волостной суд был сословным. Он состоял из крестьян и судил их. Современники часто отмечали его неэффективность и некомпетентность. По словам А. А. Половцова, в этом суде «за стакан вина безграмотные мужики сделают что угодно». Министр юстиции Н. А. Манасеин так аттестовал это учреждение: «Волостной суд состоит из трех обыкновенно безграмотных мужиков при бесчестном писаре; хотя идет речь об улучшении волостного суда, но едва ли такому суду можно будет поручить что-либо, кроме мелких крестьянских, не касающихся других сословий, дел».

перечитывал журнал Государственного совета. Толстой же настаивал на своем и в итоге одержал победу. Это придало ему еще большую уверенность. Теперь он требовал сохранения всего текста резолюции. Участники совещания вернулись к вопросу о волостных судах. Половцов настаивал на бессмысленности их упоминания. При распределении полномочий мировых судей волостные суды, безусловно, не будут забыты. Толстой же просил императора не доверять Государственному совету: если не проговорить значимые вопросы в резолюции, сановники могут придумать «непредвиденную новую комбинацию». Этот аргумент подействовал на царя, который полушутя заметил Толстому: «Дмитрий Андреевич, Государственный совет что-то очень настаивает на этом. Я думаю, нам следует ее удержать». Это заседание продолжалось два часа. Толстой был бледен и устал до крайности. Император отпустил своих сотрудников, оставив у себя меморию. Половцову пришлось поддерживать Толстого, когда они спускались по лестнице Аничкова дворца. Когда они дошли до самого низа, Толстой заметил: «Ведь эта мысль самого государя, я никогда бы не имел смелости ее предложить. Резолюцию я вижу сегодня в первый раз». Конечно, Половцов знал, что это не так: «Вы видели ее в четверг». Толстой смутился: «Да, да, ну так сегодня – это второй раз».

Толстой праздновал победу. В итоге резолюция была составлена в его редакции. Спустя два дня, 30 января, резолюция была зачитана на заседании Государственного совета. Она была столь неожиданной для собравшихся, что они впали в оцепенение. Царица растерянность, мысли путались. Сразу после заседания в кабинете председателя собрались министры (Толстой, Вышнеградский, Манасеин, Островский, Победоносцев), члены Государственного совета (Николай, Старицкий) и государственный секретарь Половцов. Решение императора поставило и министров в тупик. Министр юстиции Манасеин отмечал, что, передав часть дел мировых судей земским начальникам, его ведомство стояло перед неразрешимой задачей: в чьем ведении должны быть 300 тыс. гражданских и 200 тыс. уголовных дел, которые прежде проходили через мировой суд? Волостной суд был для этого не вполне компетентен. Передавать

все дела в окружные суды значило заметно осложнять процесс судопроизводства. Примерно то же самое говорил Е. П. Старицкий. Неожиданно смело выступил Победоносцев: «Оператор, отрезающий руку или ногу, знает, как вести нож так, чтобы не задеть нерв или мускул, а не обращая на то внимание, можно убить организм». Обер-прокурор Св. Синода отмечал, что невозможно переделать судебную систему за четыре месяца, даже если есть на то воля императора. «Государь может приказывать нам исполнять только то, что в наших силах. Если бы государь приказал ему, Победоносцеву, поднять камень в 20 пудов, а у него, Победоносцева, мускульной силы всего на 5 пудов, то, разумеется, высочайшее повеление останется неисполненным». Островский попытался усидеть на двух стульях: он признал правоту Победоносцева и одновременно с тем согласился с Толстым «ввиду высочайшего поведения». Да, рассуждал он, Государственный совет не может поднять столь тяжелый камень, но следует попробовать, дабы продемонстрировать свои верноподданнические чувства. Вышнеградский предложил переложить эту работу на плечи министров внутренних дел и юстиции. Барон Николаи доказывал несостоятельность этой точки зрения. В итоге совещание пришло к компромиссу. Та часть законопроекта Толстого, которая касалась крестьянского управления, должна была рассматриваться в соединенных департаментах. То, что относилось к судебной части, должно было быть предварительно обсуждено на совещании министров внутренних дел, юстиции и финансов. 1 февраля во время доклада великого князя Михаила Николаевича император утвердил это решение. Однако председатель Государственного совета не был уверен, что царь не пересмотрит свою позицию под влиянием предстоявшего доклада Толстого. По этой причине Половцов предлагал Михаилу Николаевичу как можно скорее разослать уведомление о высочайшем повелении. Это отрезало бы все пути назад²⁴.

Вскоре после описываемых событий, 25 апреля 1889 г., Д. А.

24 МВД фактически отказалось от разработки вопросов судебной реформы, полагая, что все это входило в сферу компетенции исключительно Министерства юстиции.

Толстой скончался. Исполнять его обязанности был назначен его товарищ И. Н. Дурново. Император ему поручил способствовать скорейшему принятию закона о земских начальниках. Дурново возражал: он практически не был знаком с содержанием проекта. Однако это нисколько не смущало царя. «Государь с горячностью требовал, чтобы это было сделано, утверждая, что если этого не произойдет, то Государственный совет будет „ликовать победу“ над ним, государем».

Обсуждение законопроекта продолжалось, и к июлю был подготовлен соответствующий журнал. По общему мнению, он был неудовлетворительный: в нем было много неточностей и несуразностей. Ведь в Государственном совете, желая угодить императору, очень спешили. Кроме того, сановники хотели поскорее покинуть летом Петербург и по этой причине старались не возбуждать лишние разногласия. Александр III знал о претензиях к итоговому журналу Государственного совета, но относился к ним спокойно. Он полагал, что со временем можно будет все исправить. Его радовало, что это дело наконец завершилось, хотя могло быть испорчено в самом конце. Император обвинял в этом министра юстиции Н. А. Манасеина, чьи предложения были настолько неудовлетворительны, что можно было заподозрить его в желании «провалить весь проект».

Борьба вокруг законопроекта об учреждении должности земских начальников весьма показательна. Это было столкновение двух групп бюрократии, имевших собственные козыри и рассчитывавших на успех. После смерти Толстого партию Министерства внутренних дел стало разыгрывать намного сложнее. И. Н. Дурново, преемника Дмитрия Андреевича Толстого, в шутку называли «Лжедмитрием». Он не мог противостоять большинству Государственного совета и был вынужден часто отступать, признавая правоту своих оппонентов. Так случилось при обсуждении нового Земского положения весной 1890 г.²⁵ 19 марта А. А. Половцов записал в своем

25 В 1890 г. было введено новое Земское положение, утверждавшее фактически сословный принцип выборов в земские органы. Вводилось отдельное представительство от дворянства, чего не было в Положении 1864 года. Крестьянство выбирало только кандидатов в гласные, которых

дневнике: «Бездарный Дурново отступает по всей линии, не умея привести ни одного аргумента в защиту своего проекта. Плеве [его товарищ], напротив, с ловкостью испытанного, ни перед чем не останавливающегося адвоката приводит на все рассуждения, которые, впрочем, не убеждают собрания». Конечно, столь уступчивому министру в Государственном совете только радовались.

Борьба, разворачивавшаяся в Государственном совете, может быть названа политической лишь с высокой долей условности. Обычно считается, что политика – это искусство возможного. В данном же случае перед высшими сановниками империи стояла задача, решение которой кажется практически невозможным. Они должны были добиться определенных политических целей, не имея шансов высказать свои политические убеждения. И большинство, и меньшинство Государственного совета говорили на одном и том же языке, повторяли одни и те же формулы, но при этом расходились друг с другом кардинально. Усеченный вариант публичной политики не позволял надеяться на предметное обсуждение сущностных вопросов государственного курса. Это было неизбежное стояние на месте, то, что Победоносцев назвал «ни пру, ни ну».

Не вызывало сомнений и то, что российская бюрократия не была политически монолитной. Этого было трудно ожидать, хотя бы учитывая тот факт, что высшие должности в империи занимались чиновниками, чьи политические взгляды никому не были (да и не могли быть) известными. Бюрократ должен был эффективно выполнять возложенную на него функцию вне зависимости от общего правительственного курса. Такая политическая аморфность чиновничества – не исключительно российское явление. Государственный секретарь А. А. Половцов в беседе с Александром III вспоминал, что одни и те же чиновники служили Людовику XVI, Робеспьеру, Наполеону. «Это лишь орудие в руках правительства, а не сила, вне его стоящая».

утверждал в должности губернатор. Их численность в земских собраниях существенно сократилась. Губернатор теперь мог в значительно большей мере контролировать деятельность земств: отменять их решения, утверждать в должности руководителей органов местного самоуправления.

Проблема была лишь в том, что правительства в России в полном смысле этого слова не было.

Бюрократия и общественность. «Мы» и «они»

Уже в эмиграции видный государственный деятель В. И. Гурко писал в своих воспоминаниях: «С самого начала царствования [Николая II] выявилась неизбежность конфликта между теми двумя силами – правительством и общественностью, – под знаком взаимной борьбы которых прошла большая часть царствования Николая II». Борьба общественности и правительства, чиновников и земцев проходит «красной нитью» и в мемуарной литературе, и в историографии. В действительности же четкой грани, отделявшей общественность от представителей власти, не было. В качестве примера можно привести семью князей Трубецких, братьев Сергея и Евгения, двух известных философов, общественных, оппозиционных деятелей, членов кружка «Беседа». Их сводный брат П. Н. Трубецкой был предводителем московского губернского дворянства. Московский губернатор Г. И. Кристи был женат на их сестре М. Н. Трубецкой. Московский обер-полицмейстер, а затем петербургский генерал-губернатор Д. Ф. Трепов также породнился с семьей Трубецких, выдав свою дочь за племянника князей Сергея и Евгения П. В. Глебова. Их двоюродный брат А. А. Лопухин был директором Департамента полиции. А. Д. Оболенский, товарищ министра внутренних дел (1897–1901), с 1902 г. товарищ министра финансов, а впоследствии (с 1905 г.) обер-прокурор Синода, был двоюродным братом их матери. Это лишь один пример, которых можно привести довольно много. Причем неразрывную связь между земством и бюрократией можно проследить не только на примере семьи, но и отдельных персоналий. Например, сам В. И. Гурко, столь решительно отделявший «их» и «нас», в прошлом товарищ министра внутренних дел, отстраненный в 1906 г. от государственной деятельности, стал видным представителем тверского земства.

Власть и оппозицию объединяли бесконечные нити семейных,

родственных, дружеских связей. Иногда так случалось, что противоправительственные объединения складывались в самой близи престола. По воспоминаниям видного земского деятеля, а впоследствии председателя II Государственной думы Ф. А. Головина, в мае 1896 г., во время коронационных торжеств, граф П. С. Шереметев, лично хорошо знавший Николая II, много говорил «о борьбе земского начала с бюрократическим, о ничтожности личности государя. Весь этот разговор вел к приглашению меня в состав Тайного общества под названием „Беседа“». Так – на официальном празднестве при участии высшей российской аристократии – начинало складываться первое политическое объединение русской либеральной оппозиции.

Бюрократию традиционно обвиняли в органическом неприятии земства и вообще всякого общественного самоуправления. Эта оценка не вполне отвечала реальности, однако определенные основания у нее были. Недолголюбивал земство сам Александр III. На всеподданнейшем отчете олонецкого губернатора за 1887 г. против того параграфа, где говорилось, что земство «строго держится закона и в действиях своих постоянно идет рука об руку с администрацией», Александр III поставил помету: «Утешительное исключение». «Походом» на местное самоуправление пошел Д. А. Толстой. Весьма определенную точку зрения высказывал К. П. Победоносцев: «Земские учреждения в нынешнем виде вносят в отправления государственные безнравственные начала безответственности – разрушая сознание долга и необходимую определительность и способность к учету хозяйственных операций». В этом обер-прокурор Св. Синода соглашался с Витте, который, видимо, сам не во всем был с собой согласен. И все же в ответном письме министр финансов счел необходимым отметить: «Что касается записки о земстве, то я, конечно, совершенно с вами согласен, что терпеть нынешнее земство нельзя. Но одно дело распространять эту заразу, а другое излечить ее там, где она внедрилась более 30 лет тому назад. Иными словами, пока не стоит ставить вопрос об упразднении земства. Слишком уж в высших сферах заморожены идеей местного самоуправления». На практике же, по мысли Витте, следовало бы усовершенствовать работу местной

администрации, что сделало бы земство излишним.



Мы и они

Одновременно со скепсисом и неприятием, в бюрократической среде была популярна идея протянуть руку дружбы земству. В ноябре 1902 г. министр юстиции Н. В. Муравьев в разговоре с военным министром А. Н. Куропаткиным говорил о необходимости «вернуть доверие земству» и «начать допускать земских людей („людей от земли“ – говорил Муравьев) к участию в том или другом виде в обсуждении государственных дел». С этой точкой зрения соглашался и сам Куропаткин: «Россия должна управляться при гармоничном развитии трех сил: бюрократии, дворянства, земства. Это наши три кита». В стране же вопреки этому установилась абсолютная гегемония бюрократии. Примечательно, что на тот момент против любых уступок земству выступал С. Ю. Витте.

Бюрократия и общественность регулярно встречались в салонах: В. П. Мещерского, писателя К. Ф. Головина и даже

либерального журналиста К. К. Арсеньева. Например, завсегдатаем салона Головина был обер-прокурор 2-го департамента Сената Н. А. Хвостов, сенатор (а в прошлом товарищ министра земледелия) А. А. Нарышкин, товарищ министра земледелия (а в будущем государственный контролер) П. Х. Шванебах. А вместе с ними – лидер псковского земства граф П. А. Гейден, суджанский предводитель дворянства А. В. Евреинов и др.

Министр внутренних дел И. Л. Горемыкин (1895–1899), имея опыт работы в боровичском земстве, хотел поддерживать добрые отношения с деятелями местного самоуправления. Именно по этой причине он отстранил от должности крайне непопулярного среди общественности тверского губернатора П. Д. Ахлестышева, несмотря на его многочисленные связи. Горемыкин приостановил введение в действие лечебного устава, который существенно ограничил прерогативы органов местного самоуправления. Из Государственного совета был отозван министерский законопроект, предусматривавший изъятие продовольственного дела из сферы компетенции земств. А в 1898 г. инициировал обсуждение вопроса о введении земства в Западном крае, а также в Астраханской, Оренбургской и Ставропольской губерниях. Именно на эти проекты Министерства внутренних дел С. Ю. Витте «разразился» своей известной запиской, в которой доказывалась невозможность совместить самодержавие и самоуправление.

Сменивший Горемыкина в должности министра внутренних дел Д. С. Сипягин симпатий к земству не испытывал, зато в своей политике хотел сделать ставку на поместное дворянство. С этой целью он планировал учредить при министерстве особый департамент по делам дворянства, который должен был возглавить екатеринославский губернский предводитель А. П. Струков.

С общественными деятелями пытались наладить отношения не только министры внутренних дел. В 1902 г. по инициативе министра земледелия А. С. Ермолова состоялся Всероссийский кустарный съезд в Петербурге. На нем председательствовал П. А. Гейден. При Министерстве же земледелия был образован особый Сельскохозяйственный совет. На его заседания, обычно

продолжавшиеся около двух недель в году, приглашались общественные деятели и сельские хозяева. Д. А. Философов, статс-секретарь Департамента торговли и промышленности, был гласным в псковском губернском земском собрании, где считался представителем либерального крыла. Не случайно в 1905 г. он однозначно высказывался в пользу т. н. «четырёххвостки» – всеобщих, прямых, равных и тайных выборов. Другой статс-секретарь, П. А. Харитонов, в начале века вроде бы принадлежал к «реакционерам». Он был ближайшим сотрудником Плеве и готовил проекты, целью которых было низведение финляндской автономии к нулю. В полемическом задоре он доказывал своим сослуживцам, что и земство должно подчиняться губернаторам. Более того, между органами местного самоуправления и правительственной администрацией не было никакой разницы, так как они все занимались делами государственного управления. Один из возражавших парировал: «А ведь разницу-то легко определить. Сводится она к тому, что, когда здесь, в правительственном учреждении, вы что-либо мне заявляете, я должен вам сказать – слушаюсь, ваше превосходительство. Состоя же с вами в земстве, я бы вам сказал: изволите заvirаться, Петр Алексеевич». В 1905 г. решительный противник земства Харитонов неожиданно полевел и уже вместе с Философовым настаивал на необходимости всеобщих выборов, а в 1906 г. выступил сторонником принудительного отчуждения земли, что не помешало ему в 1907 г. стать государственным контролером.

Борец с земством в конце XIX в. С. Ю. Витте был его надеждой в начале XX столетия. По сведениям Гурко, в то время министр финансов находился под сильным влиянием А. Д. Оболенского и орловского губернского предводителя дворянства М. А. Стаховича. Обе эти фигуры имели немалые связи в земских кругах. «Для Витте князь Оболенский и Стахович были в течение нескольких лет нимфами Егерями – истолкователями внутреннего строя русской жизни, обладателями дара распознавания смысла и сущности господствующих в стране общественных течений. Происходило это, разумеется, оттого, что сам Витте не был вовсе знаком с русской провинциальной жизнью и вообще с бытовыми условиями страны».

Непримиримый противник Витте министр внутренних дел В. К. Плеве встречался с земцами с первых дней своего руководства ведомством. Уже разбирая причины крестьянских беспорядков в Полтавской губернии, он провел совещания с деятелями местного самоуправления. Плеве убеждал их в готовности правительства привлечь общественность к обсуждению вопросов государственной важности. Земцы же, испуганные крестьянскими беспорядками, вопреки всем ожиданиям просили министра внутренних дел совсем о другом: о введении в губернии положения об усиленной охране.

ВЯЧЕСЛАВ ПЛЕВЕ

Вячеслав Константинович Плеве – одна из таинственных фигур последнего царствования. В общественном мнении это был «главный реакционер». Сам же он задумывал серьезные преобразования. В чиновничьей среде его полагали карьеристом, лишенным каких-либо убеждений. Об этом свидетельствовали имена его начальников, сильно отличавшихся друг от друга: Лорис-Меликов, Толстой, Дурново. Тем не менее для всех троих Плеве оказался незаменимым помощником. Его не многие любили и многие боялись. Он был язвителен и требователен. Случалось, что подчиненные падали в обморок у него в кабинете. Он редко вызывал симпатии и среди коллег, представителей высшей бюрократии. В начале 1904 г. С. Ю. Витте так охарактеризовал Плеве: «Великий человек на малые дела; глупый человек на дела государственные. Неоткуда явиться у него достаточному кругозору. Прошлого к тому не подготавливало. Домашнего воспитания не получил, в семейной жизни ничего не нашел. 20 лет был прокурором и упражнялся в красноречии без внутреннего убеждения в справедливости им произносимого; 20 следующих лет ведал делами полиции и полицейским сыщничеством на политической подкладке. Все, что имеет, добился своим трудом. Огромная, почти невероятная выдержка; исключительное умение владеть собою; никто не знает, что он думает; личное мужество. Низкопоклонство сверху. Политика с государем – одно

поддакивание. Отсюда ряд неудачных назначений. Там, где сам выбирает, – люди дельные и ему нужные, но хамы». Конечно, Витте не мог быть объективным. Плеве был его давнишний враг, который способствовал отстранению Витте от должности министра финансов в 1903 г. И все же это был человек «с двойным дном».

В. К. Плеве родился в 1846 г. в Калужской губернии. Отец происходил из немецкой дворянской семьи (о чем, правда, впоследствии спорили публицисты и исследователи). Он был аудитором военно-окружного суда. Семья была небогатая. Привычки юности сказывались и в дальнейшем. Плеве не привык жить на широкую ногу, не был сибаритом, как И. Л. Горемыкин, не стремился к личному комфорту. Он опасался финансовых операций. Владел небольшим имением в Костромской губернии, где обычно старался проводить летние месяцы. За многолетнюю государственную службу Плеве накопил немного. После его гибели родственникам осталось 40 тыс. руб.

Плеве окончил Калужскую гимназию с золотой медалью, затем – юридический факультет Московского университета. Потом, по верному замечанию Витте, последовали почти двадцать лет судебной карьеры. В 1881 г. после гибели Александра II Плеве возглавил Департамент полиции, а в 1885 г. стал товарищем министра внутренних дел. В 1894 г. он на время покинул МВД, приняв должность государственного секретаря, которую с 1899 г. совмещал с работой статс-секретаря Великого княжества Финляндского. Наконец, в 1902 г. случилось то, что он давно ожидал. Плеве стал министром внутренних дел. Одна дама как-то спросила Плеве, почему его не назначают министром. Последовал ответ, в итоге оказавшийся пророческим: «Подождите, вот как последуют несколько выстрелов в министров, тогда подумают и обо мне». За два года ему немного удалось сделать. Зато после себя он оставил целый ряд высокопоставленных чиновников, которые так или иначе были ему обязаны карьерой: В. И. Гурко, П. Н. Дурново, В. Н. Коковцов, С. Е. Крыжановский, Д. Н. Любимов, П. А. Столыпин и др.

«Есть люди, при взгляде на которых, порою смутно, порою странно отчетливо, возникает перед вами образ того или иного

представителя животного царства, – вспоминал В. Б. Лопухин. – Передо мною в глубоком кресле за министерским столом сидел лев. Крепко посаженная на широкие плечи голова, львиная грива, топорщащиеся усы под прямым коротким носом, бритый подбородок, обнажающий крепость челюстей и яркую выпяченность чувственного плотоядного рта. Немигающий взор подлинно львиных, величаво покойных, умных глаз, потоком изливающих лучи непреклонной покоряющей воли. Высокий рост. Большое, крепкое тело. Мимо такого человека, не заметив его, не пройти, даже если бы он не был носителем власти», – вспоминал служивший под его началом В. Б. Лопухин.

В. К. Плеве был убит террористом 15 июля 1904 г.

* * *

Знаковым событием стала беседа Плеве с председателем московской губернской земской управы Д. Н. Шиповым 2 июля 1902 г. Незадолго до этого Плеве убедил императора объявить Высочайший выговор всем участникам земского съезда 23–25 мая, в том числе и самому Шипову. Буквально за три дня до Шипова Плеве принял предводителя орловского дворянства М. А. Стаховича, также присутствовавшего на том земском съезде. Министр весьма грубо обошелся с ним и отчитал за участие в подобном форуме. Казалось бы, Шипову был уготован такой же неприятный разговор. Однако, наоборот, министр на этот раз был чрезвычайно любезен и обходителен, во многом соглашался с московским земцем и просил незначительные уступки в обмен на серьезные обещания.

«Я сторонник земских учреждений и убежден, что никакой государственный строй немыслим без привлечения общества к местному самоуправлению, – утверждал Плеве. – Я не признаю возможным управлять страной при посредстве армии чиновников и не признаю, чтобы земские учреждения противоречили нашему государственному строю». По мнению министра, земству только не стоило вмешиваться в политику, а надо было ограничиться местными делами. Но из этого вовсе не следовало, что земцы будут устранены от разработки решений общегосударственного

значения. Плеве высказал желание время от времени консультироваться с деятелями местного самоуправления. Он лишь сомневался относительно того, что это обязательно должны быть избранные представители земства. Например, ими могли быть председатели губернских управ – по определению сведущие и уважаемые люди, достойные всяческого внимания.

Основная мысль, которую вынес Шипов из этого разговора, заключалась в том, что в обмен на обещание не возбуждать политических вопросов на земских собраниях (и, прежде всего, забыть об общеземском представительном собрании) Плеве гарантировал устранение всего того, что мешало нормальной работе органов местного самоуправления. В будущем же он обязательно пригласит председателей губернских управ к участию в разработке важнейших для страны законопроектов.

Вернувшись в Москву, Шипов в первую очередь рассказал о случившемся членам губернской управы. 18 июля он встретился с председателями земских управ и гласными. Шипов прекрасно понимал, что съезд в данных условиях провести невозможно, а все же следовало сообщить земцам о состоявшихся беседах и узнать их точку зрения. Присутствовавшие распределили между собой губернии, с которыми они обещали связаться по этому вопросу. Шипов также разослал письма хорошо знакомым земским деятелям, в которых пересказывал содержание своей беседы с Плеве и просил последовать совету министра. «Мне представляется несомненным, что если даже все то, что говорилось ими (В. К. Плеве и С. Ю. Витте. – *К. С.*) об участии общества в государственной жизни, не соответствует их искренним взглядам, однако они не видят возможности идти прежним курсом, и если постройка моста через пропасть, отделяющую правительство от общества, и не составляет их искреннего желания, тем не менее они постройку этого моста признают неизбежной, чтобы самим не свалиться в эту пропасть, – писал Д. Н. Шипов М. А. Стаховичу 20 июля 1902 г. – Земству эту перемену необходимо принять во внимание, и, думаю мне, следует выполнить указания Плеве, т. е. постараться, чтобы в ближайшем по крайней мере будущем земскими людьми нигде не возбуждались вопросы политического характера, под которыми в

данное время понимаются вопросы о выборном представительстве в центральных учреждениях... а также открыто не ставить вопросов, имеющих целью объединить деятельность всех земских губерний».

В земских кругах к беседе Д. Н. Шипова и В. К. Плеве отнеслись со всей серьезностью. «Во всяком случае, такие переговоры министра внутренних дел с представителем земских учреждений являются знаменательным фактом – это что-то вроде договора, совершенно не свойственного министрам самодержавия, привычным лишь к приемам грубой расправы», – говорилось в письме Н. Н. Львова П. Б. Струве от 11 сентября 1902 г. При этом, согласно Львову, земство в данном случае раскололось. Одни, подобно Д. Н. Шипову, говорили о необходимости пойти на определенные уступки, рассчитывая на ответные шаги со стороны правительства. Другие видели в предложении В. К. Плеве ловушку и начало «земской зубатовщины». Но даже многие скептики «готовы в настоящее время смолкнуть в расчете, что раз только состоится съезд представителей губернских управ, то один этот факт сам по себе явится столь важным событием в жизни земства, что он неминуемо повлечет за собою такие последствия, которые трудно себе представить в настоящее время. При всеобщем возбуждении министру ни в коем случае не удастся втиснуть земство в сферу одной хозяйственной деятельности, хотя бы в расширенных размерах». Таким образом, земцы в большинстве своем так или иначе рассчитывали на партнерские отношения с властью.

Однако надежды на компромисс с могущественным министром быстро таяли. В июне 1902 г. Плеве испросил у императора право отменить земские статические обследования в некоторых губерниях, так как видел в земских статистиках революционных агитаторов. 20 июля Плеве запретил обсуждение на земских собраниях докладов председателей и членов управ, внесенных в виттевское Особое совещание по нуждам сельскохозяйственной промышленности (о котором речь была выше). Очевидно министр опасался единовременного возбуждения однотипных ходатайств о привлечении выборных представителей земств к работе в этом совещании. В московский

комитет по нуждам сельскохозяйственной промышленности губернатор Г. И. Кристи ввел значительное число чиновников, формируя тем самым послушное себе большинство и обесмысливая работу земцев в этом совещании. А в начале сентября Шипов из достоверных источников узнал, что Плеве уговорил Витте дать свое согласие на изъятие оценочного дела из ведения земства. «Да, тяжелое время приходится нам переживать, – писал Шипов Челнокову 18 сентября 1902 г., – и к чему... приведет Россию бессмысленная политика, которую хочет проводить Плеве. Он, очевидно, хочет лавировать, хочет богатство приобрести и невинность соблюсти...»

Впрочем, ненависть общественных деятелей к Плеве была оправдана лишь отчасти. Многие решения принимались не по его воле. Так случилось и с неутверждением А. А. Муханова в должности предводителя черниговского дворянства. Император вопреки сложившейся традиции утвердил второго кандидата, набравшего меньшее число голосов. Плеве дважды просил императора этого не делать, но напрасно. В итоге министру пришлось отвечать за императорское решение. Подчиненные предлагали Плеве дать понять черниговскому дворянству, что эта суровая мера была принята не по его инициативе. Плеве на это отвечал: «Моя обязанность – защищать государя, а не подвергать его нападкам общественности».

Впрочем, и самому Плеве далеко не всегда хватало такта. Желая поставить земцев «на место», он организовал ревизии органов местного самоуправления, которые должны были производить сотрудники министерства – Н. А. Зиновьев и Б. В. Штюмер. Первый, ревизуя деятельность московского земства, проявлял непомерную грубость. В своем отчете преимущественно останавливался на недостатках земской работы, практически игнорируя ее достижения. Да и недостатки, отмечаемые Зиновьевым, в значительной своей части были мнимыми (как, например, то, что губернское земство проводило совещания председателей уездных земских управ – это противоречило законодательству, но было обусловлено жизненной необходимостью). Б. В. Штюмер ревизовал тверское земство. Беседуя с его представителями, Штюмер выставял себя

либералом. Его же отчет (в действительности составленный И. Я. Гурляндом) состоял из перечисления недостатков работы земства. Для тверичей это стало возмутительной неожиданностью. Итогом доклада Штюмера стало то, что 16 января был установлен особый режим управления тверским земством, чья управа на следующие три года была назначена правительством. Министр внутренних дел получил право высылать из губернии тех, кто дурно воздействовал на земское управление. Среди высланных был и лидер «либеральной партии» И. И. Петрункевич.

Идя на эти меры, правительство нарушало закон. Петербург мог назначать состав земской управы лишь после двукратного неутверждения выборного состава управы. Плеве, прежде чем пойти на этот шаг, обсуждал его с ближайшими сотрудниками. Практически все высказались против. Исключение составил Штюмер. Вместо того чтобы высказать свое суждение по этому вопросу, он прочел свой проект всеподданнейшего доклада, в котором предлагалось не только назначить состав управ, но и ввести в Тверской губернии положение о чрезвычайной охране. Ни слова не говоря, Плеве взял эту бумагу, разорвал ее на части и бросил в корзину.

Вся эта деятельность министерства не могла остаться незамеченной. Оценки его руководителя земцами стали жестче и категоричнее. «Очевидно только одно, что на постройку моста через пропасть, отделяющую правительство от общества, о чем говорил Плеве, рассчитывать в близком будущем нельзя, и скорее можно предвидеть расширение этой пропасти, пока в нее не свалится наша самодержавная бюрократия», – писал Шипов жене друга, Е. К. Челноковой, 7 октября 1902 г. Впрочем, и В. К. Плеве «разочаровался» в Д. Н. Шипове. «Всеподданнейше представляю Вашему Императорскому Величеству копию письма одного из редакторов „Освобождения“, адресованного Марии Александровне Стахович, но предназначенного ее брату. Из письма следует заключить, что Шипов и Стахович организовали земскую партию для борьбы с существующим порядком, снабжают журнал „Освобождение“ материалами», – докладывал министр царю 4 ноября 1902 г.

И все же слова Плеве, сказанные Шипову летом 1902 г., не

были просто словами. В январе 1903 г. председатели земских управ съехались в Петербург для консультаций в Министерстве внутренних дел по организации ветеринарного дела в России. Плеве обещал идти на уступки, говорил о «необходимости взаимного доверия и понимания». Земцы разбирали закон – статью за статьей. Плеве же в частных беседах с земскими предводителями сам ругал закон. Говорил о том, что он результат работы канцелярии Государственного совета и в его подготовке принял участие товарищ министра (Витте) – кн. А. Д. Оболенский. «Вы понимаете, – объяснял министр внутренних дел, – что простое чувство приличия по отношению к Государственному совету не позволяет сказать: закон, Вами утвержденный, никуда не годится, его надо ломать весь. Было бы хорошо, если бы удалось внести хотя и самые существенные, но, по возможности, немногочисленные изменения, расширить область инструкционных распоряжений...»

Плеве порицал бюрократию, как будто бы не относя себя к ее числу: «Станные люди – эти чиновники. Они никак не могут понять, что нужно очень и очень ценить в людях охоту работать, любовь к своему делу... Мы здесь обязаны относиться к работе местных людей благожелательно, с вниманием и уважением. Наши чиновники все уповают на инструкции. Можно написать 100 инструкций и приказов, и все это останется мертвой буквой».

При этом министр был последователен в отстаивании своей точки зрения: земства должны были заниматься хозяйственной деятельностью и не вмешиваться в политику. Плеве спрашивал М. В. Челнокова: «Прошу Вас сказать, откровенно, действительно падает работа, муравьиная работа, если можно так выразиться, земства и оно устремилось теперь к большим вопросам, всеобъемлющим, оставляя без внимания ежедневную работу?»

Земцы шли на диалог с Плеве, но при этом рассчитывали сыграть на противоречиях, имевших место среди бюрократии. В начале 1903 г. среди них упорно ходили слухи, что Витте в своем противоборстве с Плеве искал поддержку со стороны представителей органов местного самоуправления. Так, в письме от 19 января 1903 г. Челноков сообщал Шипову о задуманных Витте серьезнейших преобразованиях, направленных на

поддержку земства: «Суть его (проекта Витте. – К. С.) вот в чем: инспекция (дорожная. – К. С.) уничтожается, все дороги переходят к земству, в Петербурге учреждается совет по дорожным делам с участием представителей земства, поставленный совершенно самостоятельно. Земству передаются огромные денежные средства...»

Плеве же продолжал собирать земцев, консультироваться с ними по самым разным вопросам. 8 апреля 1903 г. он принимал делегацию предводителей и депутатов дворянства. Министр их опрашивал о перспективах создания в России мелкой земской единицы, о взаимодействии земцев с земскими служащими, т. н. «третьим элементом».

В начале августа 1903 г. земцы собрались в Петербурге, чтобы обсудить проект дорожной реформы, разработанный уже Министерством внутренних дел. Он был значительно менее благоприятен для органов самоуправления, чем тот, что вроде бы был подготовлен Витте. Совещание было созвано Плеве, который обещал пойти земцам на уступки и в этом обсуждаемом вопросе. Министр всячески демонстрировал свою готовность к диалогу, при этом строго оставаясь в сфере управления, но не политики.

Управление же должно было стать более эффективным, что снимало бы остроту многих социальных вопросов. Это, в свою очередь, должно было привести к упрочению политического режима – так казалось Плеве в дни его министерства. В том числе и в этой связи он задумывался о реформе местного управления. Плеве планировал ее выстроить в соответствии с французским образцом, подразумевавшим тесную связь местной администрации с органами самоуправления. В Министерстве внутренних дел обдумывался вопрос преобразования губернской администрации, учреждения полноценной власти на уровне уезда и создания мелкой земской единицы, в качестве которой Плеве рассматривал приход. Он командировал своих сотрудников в западноевропейские страны для изучения постановки там местного управления.

При этом министр поставил вопрос о децентрализации власти, передаче максимальных полномочий губернаторам. То, что можно было предоставить им без санкции Государственного совета, они

получили согласно Высочайшему повелению 10 декабря 1903 г. Остальное было отдано на обсуждение специальной комиссии Государственного совета под председательством С. Ф. Платонова²⁶. Ее решения были утверждены императором 19 апреля 1904 г. Сам Николай II в письме великому князю Сергею Александровичу от 30 апреля 1904 г. интерпретировал эту реформу так: «По моему приказанию министр внутренних дел представит проект губернской реформы в связи с децентрализацией, то есть переходом решения множества дел из столицы на места. При этом предполагается облечь генерал-губернаторов и губернаторов теми же правами и постоянно, какие на них возлагаются при периодическом введении усиленной охраны в той или другой местности России, всякий раз через Комитет министров. Полагаю, что ты согласишься со мною в том, что новый порядок будет правильнее и яснее прежнего и не будет подвергаться постоянным обсуждениям в Комитете министров». По оценке В. И. Гурко, эти постановления, уменьшившие объем канцелярской переписки и отчасти ускорившие принятие решений, все же едва ли предоставили большую свободу действий местной администрации. Тем не менее за годы министерства Плеве были действительно даны новые полномочия губернаторам. Так, им были подчинены жандармские управления и местная фабричная инспекция.

26 При этом далеко не все губернаторы соглашались с мыслью о необходимости децентрализации системы управления и предоставлении новых полномочий «хозяевам губерний». Так, по мнению А. В. Бельгарда, который в тот момент занимал должность эстляндского губернатора, дополнительные прерогативы не могли быть полезными, учитывая тот факт, что губернаторы в большинстве своем не могли должным образом распорядиться теми полномочиями, которыми и так располагали. «Децентрализация в общем порядке государственного управления и по моему мнению представлялась настоятельно необходимой, но она должна была бы начаться с децентрализации самой центральной власти и выразиться в разделении делопроизводства всеобщего государственного управления не по роду дел, а по районам, с выделением, конечно, в особый центральный орган всех вопросов законодательного характера, а также всех тех отраслей управления, которые связаны с прерогативами верховной власти и имеют общегосударственное значение».

Плеве готовил реформу и собственного министерства. Он планировал объединить некоторые из департаментов своего ведомства и превратить их в главные управления, во главе которых стояли бы начальники, во многом независимые даже от министра. В частности, им следовало предоставить право самостоятельно вносить законопроекты на обсуждение Государственного совета и защищать их в столь высоком собрании. Плеве задумывал создать в рамках своего ведомства особый Департамент труда, который сосредоточил бы в своих руках решение рабочего вопроса. Именно это новое учреждение должно было «расширить права рабочих и удовлетворить многие их требования». В 1903 г. известный экономист И. И. Янжул по просьбе Плеве подготовил проект государственных экзаменов для чинов Министерства внутренних дел. Его реализация должна была способствовать повышению образовательного уровня сотрудников ведомства²⁷.

Наконец, Плеве обдумывал возможность реформы высших законосовещательных органов империи. Так, он полагал необходимым включить представителей общественности в состав Государственного совета. Еще будучи государственным секретарем, В. К. Плеве подготовил новое учреждение Государственного совета, допускавшее участие общественности в особых совещаниях, которые могли предварять обсуждение наиболее сложных вопросов. Плеве извлек из архивов записки П. А. Валуева, М. Т. Лорис-Меликова, Н. П. Игнатьева с предложениями преобразования государственного строя и планомерно знакомил императора с их содержанием.

Как писал министр публицисту-генералу А. А. Кирееву 31 августа 1903 г., помимо «борьбы с крамолой», целью его политики является усовершенствование «органических норм гражданского общежития». В личном разговоре с Киреевым он обрисовал целую программу реформ, предполагавшую большее участие общества в

27 В личной беседе с В. К. Плеве И. И. Янжул описал целую программу реформ, которая включала преобразования в области рабочего вопроса, высшего образования и правового положения евреев. По словам Янжула, министр внутренних дел в целом с ним соглашался, был готов к серьезным подвижкам по этим направлениям.

политической жизни страны. Частью этого проекта было как раз учреждение Совета по делам местного хозяйства, куда входили бы представители правительственной администрации, земств и городов. Причем все вопросы, касавшиеся местного хозяйства, должны были рассматриваться в этом учреждении. По словам С. Е. Крыжановского, Плеве таким образом хотел «сблизиться с общественными кругами», «чтобы освободить себя от постоянной войны с третьим элементом». Впоследствии Крыжановский формулировал позицию Плеве так: «Россия представляется ему в виде огромного воза, влекомого по скверной дороге тощими клячами — чиновничеством. На возу сидят обыватели — общественные деятели — и на чем свет ругают лошадей, ставя им в вину и плохую езду, и дурную дорогу. Вот этих-то господ, — прибавлял покойный, — следует снять с воза и поставить в упряжку, пусть попробуют сами везти, а чиновника посадить с кнутом на козлы — пусть подстегивает».

Именно тогда, при Плеве, Совет по делам местного хозяйства действительно был создан, но работать он начал лишь несколько лет спустя после смерти своего «родителя». Что случилось бы с ним, начини он функционировать уже в 1904 г., остается только догадываться. Возможно, именно Совет по делам местного хозяйства имел в виду В. Н. Орлов, когда говорил, что перед смертью Плеве даже обдумывал возможность создания Государственной думы. В любом случае одиозный в глазах оппозиционной печати министр внутренних дел пытался найти *modus vivendi* власти и общества в чуть расширенном по сравнению с прежним временем коридоре возможностей. Ему казалось, что таким образом можно уйти от политических вопросов изменения системы власти, сконцентрировавшись на более важных — социальных и экономических.

15 июля 1904 г. в 10 часов утра прогремел взрыв, очевидно ускоривший ход событий: в тот день В. К. Плеве был убит членом боевой организации эсеров Е. С. Сазоновым. Смерть государственного деятеля, воспринимавшегося как паладина реакции, породила надежду на смену курса и либерализацию внутренней политики. «Как ни ужасно, но убийство Плеве у всех вызвало вздох облегчения, а у многих радость, и, пожалуй, прежде

всего в рядах самой бюрократии, непосредственно знавшей и чувствовавшей, что, как выразился Крыжановский (С. Е. – К. С.), с Плеве никакого дела иметь нельзя было», – впоследствии вспоминал И. В. Гессен²⁸. «Но ведь Россия – не революционерка, и она действительно нуждается в глубоких улучшениях жизни. Он же (В. К. Плеве. – К. С.) не хотел ничего делать. Почему? Да, вероятно, просто потому, почему и все министры не хотят: не желают уменьшать своей власти, не хотят перестать быть владыками над царем и народом», – 9 августа 1904 г. записал в дневнике публицист «Московских ведомостей», один из идеологов консерватизма Л. А. Тихомиров. Примерно в это же самое время М. В. Челноков в письме к Д. Н. Шипову делился своими надеждами на коренное преобразование государственного строя, а Д. Н. Шипов, отвечая товарищу, рассказывал, что «в Москве видел графиню В. Н. (Бобринскую. – К. С.), которая носится по городу и повсюду ораторствует о необходимости общественным представителям подать коллективное заявление государю, что он должен разделить ответственность перед страной и представителями общества и что должно быть немедленно учреждено временное правительство». О серьезных преобразованиях думали и в «высших сферах». Так, согласно записи в дневнике А. С. Суворина от 4 августа 1904 г., через два-три дня после гибели В. К. Плеве министр юстиции Н. В. Муравьев во время доклада императору обрисовал отчаянное положение в России, указал на деспотический характер власти покойного министра внутренних дел и говорил о неотложности реформы системы управления страной. Даже директор Департамента полиции А. А. Лопухин не испытывал симпатий к Плеве и его политике и, беседуя с Гурко о его гибели, отметил: «Так дальше продолжаться не могло». Новый курс должен был стать «земским», нацеленным на диалог с обществом. Это было провозглашено министром внутренних дел П. Д. Святополк-

28 Практически о том же писал С. Ю. Витте А. Н. Куропаткину 19 августа 1904 г.: «С господином фон Плеве сделалось то, что должно было сделаться, и страшно то, что нигде это преступление не встретило соболезнования. Только слышался вздох облегчения и проклятия его памяти».

Мирским в самом скором времени после того, как он получил назначение.

В общественных кругах ожидали нового министра, способного предложить реальную альтернативу политике В. К. Плеве. Не случайно, что назывались имена И. Л. Горемыкина, запомнившегося в качестве политика «проземской» ориентации, и его оппонента конца 1890-х годов С. Ю. Витте, считавшегося основным противником В. К. Плеве. Однако 25 августа был назначен князь П. Д. Святополк-Мирский. Близкий ко двору генерал А. А. Киреев, беседовавший с князем 13 августа (т. е. за две недели до назначения), остался крайне высокого мнения об этой кандидатуре и рассчитывал, что как раз новому министру удастся провести преобразования в духе славянофильской теории. И действительно, уже при назначении Святополк-Мирский изложил государю целую программу реформ, которая полностью соответствовала чаяниям публицистов славянофильского толка. Новый министр внутренних дел настаивал на необходимости проведения политики веротерпимости, расширения компетенции органов местного самоуправления, либерализации политики в отношении печати, национальных окраин. Наконец, Святополк-Мирский коснулся и политического вопроса, сказав о важности «призыва выборных в Петербург» для обсуждения общегосударственных вопросов. Император как будто бы во всем с ним соглашался.

Замыслы нового министра не стали секретом для публики. Осенью 1904 г. возбуждение общества неуклонно росло, подпитываясь одновременно завышенными ожиданиями успехов реформаторского курса Святополк-Мирского и вместе с тем неуверенностью в положительном исходе дела. «Вчера провел два часа у Мирского взаимное интервью... О „ней“, Костиной жене (т. е. о конституции. – К. С.), говорили много и свободно... Созыв выборных губернских земских собраний, местных людей для разработки совместно с министерством разных вопросов – в его программе», – писал орловский земец А. А. Стахович издателю журнала «Освобождение» П. Б. Струве. И тем не менее, продолжал Стахович, «дремать нельзя, а, напротив, спешить... так как осенняя „весна“ может быть, как все весны, больно коротка и

заменяет штюрмеровской или другой какой-либо... „зимою“...» «Я боюсь, что нахожусь в положении человека, который выдал вексель на сумму, которую он уплатить не может», – еще 3 октября говорил сам П. Д. Святополк-Мирский. «Метаморфозы столь неожиданные, что все словно растерялись и в глубине души мало кто верит в ее (новой эры. – К. С.) прочность, – записала в своем дневнике О. Н. Трубецкая, сестра философов и общественных деятелей С. Н. и Е. Н. Трубецких. – Каждый день слухи о падении Мирского, и в преемники ему прочат фон Валя, Клейгельса или Штюмера. Заранее уже отпетых или отпеваемых». Подобное ощущение зыбкости ситуации в стране сохранялось в течение всей правительственной «весны».

9 октября 1904 г. у П. Д. Святополк-Мирского был очередной всеподданнейший доклад. Министр удивился тому, что царь высказал желание дать ему рескрипт, в котором бы утверждалась незыблемость существующего порядка. «Как же, Ваше Величество, ведь я говорил, какие перемены я нахожу нужными, и Вы согласились». Николай II на это ничего не ответил, а Святополк-Мирский вновь вернулся к теме участия земцев в подготовке важнейших решений (например, касавшихся крестьянского вопроса). Напомнил о Земском соборе, по его мнению, удачно сочетавшемся с самодержавным правлением. И император по обыкновению не возражал.

Периодически ходили слухи, что вот-вот дадут конституцию. «Конституция висит в воздухе», – 27 октября записал в своем дневнике А. А. Киреев. 31 октября А. П. Ливен говорила жене министра, Е. А. Святополк-Мирской, что в Москве на днях ждут конституцию. О тех же настроениях во второй столице сообщал и князь Б. А. Васильчиков две недели спустя, 14 ноября. «Повторяют с разных сторон, что молодая императрица принимает активное участие в политике и стоит во главе конституционной партии», – 27 ноября записал в дневнике граф А. А. Бобринский. Пройдет несколько дней, и 2 декабря он напишет, что 6-го все ожидают оглашения конституции.

Вместе с тем в обществе говорили и о возможности скорой политической катастрофы. К. П. Победоносцев еще в сентябре предрекал, что курс, выбранный Святополк-Мирским, неизбежно

приведет к кровопролитию как на улицах столицы, так и в провинции. 19 октября в салоне Е. В. Богдановича один из видных на тот момент чиновников министерства внутренних дел Б. В. Штюрмер предрекал скорую революцию. Неделью спустя, 25 октября, публицист крайне правого толка Н. А. Павлов делился с Богдановичами своими планами по продаже имения и перевода всех денег за границу, «так как близится время, когда надо будет бежать из России». В конце ноября по Невскому проспекту ходили толпы с красными флагами. Пока полиции еще удавалось справиться с этими выступлениями. «На днях я имел счастье представляться царю и докладывал ему искренно и правдиво, как мог и умел, о состоянии, в котором находится общество, – 15 декабря П. Д. Святополк-Мирскому писал московский предводитель П. Н. Трубецкой. – Я старался объяснить ему, что то, что происходит, *n'est pas une émeute, mais une révolution* (не мятеж, но революция. – К. С.); что вместе с тем русский народ толкают в революцию, которую он не хочет и которую государь может предотвратить». Но это можно сделать, продолжал П. Н. Трубецкой, лишь доверившись общественным силам, пойдя им на серьезные уступки.

1 ноября Святополк-Мирский вновь у императора. Опять он говорил о необходимости участия выборных в законотворческом процессе. «Да, это необходимо, – соглашался государь, – вот им можно будет разобрать ветеринарный вопрос». «Ваше Величество, да я не о том говорю, – тут же отреагировал министр, – а о праве постоянного участия в законодательстве». Спустя несколько дней, 4 ноября, Святополк-Мирский дал указание помощнику начальника Главного управления по делам местного хозяйства С. Е. Крыжановскому составить соответствующую записку. «Исходная точка – невозможность двигаться дальше по старому пути и необходимость привлечь общество к участию в делах законодательства. Указания князя были весьма неопределенны: ни в чем не затрагивать основ самодержавного строя, не намечать никаких новых учреждений, не касаться земских начальников, а с тем вместе облегчить общественную самодеятельность и наметить ряд льгот, могущих быть благоприятно принятыми общественным мнением и не угрожающих прочности ни государственного строя,

ни порядка управления. Все это было высказано отрывочно и в значительной части в виде ответов на вопросы».

Если правительственная «весна» осени 1904 г. внушала обществу одновременно надежды и опасения, то полицейские чины и цензурные власти она полностью дезориентировала. Так, по воспоминаниям современника, местные власти Саратовской губернии вполне благосклонно относились к организации банкетов, на которых открыто заявлялось о необходимости введения конституции. Например, такого рода банкет состоялся 2 ноября в здании вокзала при проводах делегатов на ноябрьский земский съезд. Собралось около 150 человек: земцы, представители третьего элемента, врачи, адвокаты. Открыли шампанское, звучали тосты, советы, наказы. Кто-то из земских служащих прочел адрес с изложением политических требований третьего элемента. Когда же собравшиеся вышли на перрон, некоторые даже затянули «Марсельезу». И вот только тут терпению жандармов, спокойно наблюдавших за всем происходившим, пришел конец. Они подбежали к толпе и пригрозили, что могут принять суровые меры. «Год назад ссылали в места за допущение желаний самых законных, высказанных в тайных совещаниях в губерниях, а теперь статья в журналах „Права“, кажется, целиком из „Освобождения“», – писал орловский земец, человек влиятельный в столичных кругах, А. А. Нарышкин, историку Н. П. Барсукову 6 декабря 1904 г. По всей видимости, Нарышкин имел в виду весьма резкую по тону статью Е. Н. Трубецкого «Война и бюрократия», опубликованную 26 сентября и вызвавшую настоящий фурор в обществе. Она понравилась как человеку весьма умеренных взглядов А. В. Олсуфьеву, так и неославянофилу А. А. Кирееву. Как вспоминал И. В. Гессен, ее всюду цитировали, выражения Трубецкого стали крылатыми, а редакция получала множество писем с выражением сочувствия и одобрения. «Статья брата Евгения в № 39 „Право“ „Война и бюрократия“ имела совершенно исключительный успех, – сделала пометку в записной книжке О. Н. Трубецкая. – Не только со всех сторон сыпались ему приветствия, но учреждались стипендии его имени в университетах и других высших учебных заведениях. Он блестяще открыл эру нового направления

внутренней политики – „эру попустительства“, как ее называет здешний Трепов, „эру доверия к общественным силам“, как называют ее земцы».

То, что опубликование этой статьи не повлекло за собой санкции цензурного ведомства, было симптоматичным. «Зверев (начальник Главного управления по делам печати. – *К. С.*) сегодня говорил, – 4 ноября записала в своем дневнике А. В. Богданович, – что печать страшно разнуздалась, но поделаться он ничего не может, – этих писателей надо наказывать, а ему дано теперь только право их увещевать и просить». Со стороны же правительственная политика по отношению к периодическим изданиям казалась противоречивой и лишенной всякой определенности. «Отношение к печати в лице Зверева самое неустойчивое: нынче дозволено одно, а завтра за это наказывают журнал и т. д. Но публика совсем сходит с ума, и слышатся рассказы довольно странные; в Москве обедал в „Русских ведомостях“ и тоже наслушался массы странностей и противоречий», – писал 22 ноября И. И. Янжул А. А. Чупрову. Иными словами, значительное смягчение полицейского контроля и реальные завоевания общества серьезно повышали градус настроения в стране. И оно постепенно доходило до точки кипения. 4 декабря великий князь Константин Константинович записал в своем дневнике: «У нас точно плотину прорвало: в какие-нибудь два-три месяца Россию охватила жажда преобразований; о них говорят громко. Калуга, Москва, а теперь и Петербургская дума единогласно постановили адрес, в котором всеподданнейше требуют всякой свободы. Революция как бы громко стучится в дверь. О конституции говорят почти открыто. Стыдно и страшно».

А. В. Тыркова в январе 1905 года вспоминала, какое сильное впечатление на нее произвели прошлогодние сентябрьские газеты с туманными намеками на учреждение народного представительства. Она тогда жила в эмиграции и входила в круг П. Б. Струве. Как раз тогда к издателю «Освобождения» приехали П. Н. Милюков и князь П. Д. Долгоруков. Они чрезвычайно скептически отнеслись к слишком эмоциональному отклику Тырковой на газетные заметки, а Милюков заявил, что «нам еще

надо годами, а не месяцами считать ход политического освобождения России». А в октябре П. Н. Милюков сам побывал в Петербурге и вернулся совсем в другом настроении: «То, что мы задумывали с таким трудом, лепили по маленьким кирпичикам ценой усилий и ухищрений... считая, что еще годы и годы придется вести черную политическую работу – все это уже есть... И больше того. Жизнь ушла вперед. Надо догонять, чтобы не отстать». И, по словам А. В. Тырковой, он говорил «с удивлением и почти жаром, насколько горячность возможна для такого рассудочного, осторожного человека».

Настроения же в земской среде действительно очень быстро менялись. Так, еще 9 октября И. В. Гессен писал П. Б. Струве, что земские деятели, общавшиеся с П. Д. Святополк-Мирским, подлаживались под взгляды министра и не решались выразить собственную точку зрения. Например, П. Д. Святополк-Мирский в разговоре с Ф. А. Головиным заметил, что многие земцы опасаются, как бы превращение задуманного еще Плеве Совета по делам местного хозяйства в совещательное представительное учреждение не стало бы прелюдией к введению конституции. На это Головин ответил, что абсолютное большинство земцев – противники конституции, и лишь крайние элементы, составляющие меньшинство земских собраний, не удовлетворятся реформой Совета. Долго с министром общался и князь Г. Е. Львов. Он заявил, что у деятелей местного самоуправления «нет никакой программы», и выразил опасение, «что если земство будет спрошено, оно окажется несостоятельным». Иначе говоря, в начале октября 1904 г. земские лидеры не чувствовали себя слишком уверенно: прежде всего, они пока не верили в возможность широкой поддержки радикальных политических требований в земской среде.

В начале ноября должен был состояться земский съезд, в сущности, санкционированный самим министром внутренних дел. К этому моменту общественные настроения в корне изменились, качнувшись влево. В «высших сферах» эту перемену явственно ощущали. Так, жена министра внутренних дел Е. А. Святополк-Мирская 30 октября 1904 года записала в своем дневнике: «По-моему, они (земцы – К. С.) делают большую ошибку, и, по-моему,

тут есть даже доля подлости: пока их держали в страхе – молчали, а теперь, когда человек явился, который хочет удовлетворить все разумные требования, они все портят тем, что торопятся и хотят скандалы делать».

На земском съезде 6–8 ноября 1904 г. возобладали конституционалисты. «Факт тот, что резолюция нашего съезда сыграла огромную роль. Прежде запретные мысли после нее стали везде выражаться открыто и приобрели права гражданства», – 27 ноября писал жене П. А. Гейден. Теперь идеи конституционализма становились общераспространенными. «Иногда, когда вдумываешься в то, что творится, когда смотришь на это мгновенное, почти чудесное преобразование страны, кажется, что находишься накануне Великой французской революции, – утверждал В. Я. Богучарский 3 декабря 1904 г. – Как там в [17]89 году не было ни одного республиканца, а вскоре не осталось уже ни одного монархиста, так у нас сейчас профессора, чиновники, домовладельцы, думцы, еще вчера не интересовавшиеся конституцией и почти не слыхавшие про нее, сегодня вдруг совершенно необычайным образом единогласно вотируют конституционные резолюции».

И все же и в конце ноября Святополк-Мирский продолжал настаивать на своем. Он убеждал императора в необходимости «либеральных реформ». Если «не удовлетворить вполне естественных желаний всех, то перемены будут и уже в виде революции». Как и прежде, министр сводил свою программу к трем пунктам: законность, веротерпимость и участие представителей общественности в законотворческой деятельности. Реализация этих положений позволила бы ограничить административный произвол. На этот раз Николай II уже возражал. Он был уверен, что перемен желали лишь интеллигенты, а народ в своем большинстве оставался предан монарху.

Записка императору с подробным изложением программы реформ была подготовлена Крыжановским к 19 ноября. Помимо пункта о призыве выборных она заключала в себе мысль об обеспечении начал веротерпимости в России, отмене правовых норм, дискриминировавших сословные (крестьян) и национальные

(евреи) группы, об объединении правительственной власти (то есть создании кабинета министров), расширении контрольных полномочий Сената, сферы прерогатив органов местного самоуправления, замене общинной собственности частной.

На заседании особого совещания 2 декабря 1904 г. проект Святополк-Мирского провалился. Против него выступили С. Ю. Витте и В. Н. Коковцов, видимо, не без успеха убеждая императора, что самодержавие и представительный строй несовместимы. Святополк-Мирского поддержали Д. М. Сольский, Э. В. Фриш и А. С. Ермолов. Царь же явно склонялся к точке зрения их оппонентов. Он отмечал, «что власть должна быть тверда и что во всех разговорах земцев он видит эгоистическое желание приобрести права и пренебрежение к нуждам народа». К 5 декабря Витте подготовил свой проект, куда менее определенный, чем проект Святополк-Мирского, но все же предполагавший реформу Государственного совета с приглашением представителей общественности.

Судя по записям графа А. А. Бобринского, еще в начале декабря люди, рассчитывавшие на Земский собор, были уверены, что государь вот-вот подпишет необходимый указ. 8 декабря Бобринский опишет в своем дневнике известную ему по слухам идиллическую картину совещания высших сановников империи: великие князья (в том числе и Сергей Александрович), П. Д. Святополк-Мирский, С. Ю. Витте, К. П. Победоносцев – все дружно выступили в пользу участия выборных в Государственном совете, а также наметили целый ряд других либеральных реформ. «Словом, историческая минута, – в приподнятом состоянии духа констатировал А. А. Бобринский, – и обо всем этом будет манифест в субботу 11-го (декабря. – К. С.)». Согласно записной книжке О. Н. Трубецкой, как раз 8 декабря министр юстиции Н. В. Муравьев примерно то же и в таком же приподнятом настроении рассказывал своим знакомым. И все же в действительности совещание прошло несколько иначе. За проект Святополк-Мирского выступили только Ермолов и Фриш. Сольский был за участие выборных, но не в составе Государственного совета. Витте и Коковцов – за присутствие на заседаниях высшего законосовещательного учреждения назначаемых представителей

общественности. К точке зрения Сольского присоединился великий князь Владимир Александрович, что в итоге поспособствовало ее временному торжеству.

Следующие два дня Бобринский только и писал в дневнике о предстоявшем манифесте. «Всеобщее ожидание завтрашнего дня и манифеста... Члены Государственного совета вроде кретина Толя и подобных ему повесили нос. Чиновники бесятся», – записал он 10 декабря. А на следующий день: «Большое разочарование. Никакого манифеста нет». 12 декабря вышел указ без какого-либо упоминания возможности участия выборных в законодательной работе, и несколько дней спустя, 16-го, А. А. Бобринский записал: «Вялое чувство. Какая-то общая неудовлетворенность». 13 декабря 1904 г., сразу же после опубликования манифеста, Л. А. Тихомиров с горечью заметил: «Я боюсь, что Государь одинаково не может ни уступить, ни сопротивляться, а это, конечно, способно из ничего создать гибель».

11 декабря император провел совещание с великим князем Сергеем Александровичем и С. Ю. Витте и в итоге пункт проекта указа, предусматривавший политическую реформу, вычеркнул. Великие князья – Михаил Александрович и Александр Михайлович – ездили к Николаю II, уговаривали его восстановить пункт о выборных, однако безрезультатно. На аудиенции у императора 13 декабря Святополк-Мирский фактически подал в отставку. Николай II не возражал, отметив лишь, что он не может принять ее прямо сейчас. Министр заметил: «Дай Бог, чтобы я ошибался, но я убежден, что через 6 месяцев вы будете раскаиваться, что уничтожили пункт о выборных... По-моему, немыслимо управлять страной без поддержки общественных сил. Другие держатся другого мнения. Их теперь и нужно призвать. Вот Витте говорит, что без этого можно обойтись». На это замечание император ответил: «Я бы его сейчас же назначил, если был бы уверен, что он не масон».

Вместе с тем даже в отредактированном виде Указ 12 декабря 1904 г. подразумевал проведение цикла значимых преобразований: укрепление законности, расширение полномочий органов местного самоуправления, обеспечение независимости судебной системы, проведение социально ориентированной

политики в области рабочего вопроса, утверждение начал веротерпимости, отмена постановлений, дискриминировавших права различных национальных групп, смягчение цензурных ограничений. По мысли С. Ю. Витте, они должны были хотя бы отчасти снизить градус общественного напряжения, породивший политический кризис. «Если бы правительство многие годы систематически не занималось подобными упражнениями, если бы правительственные люди не душили бы без разбора разума и сердца, – всё, хотя России и неопасное, – но им неудобное и несимпатичное, – то правительство ныне имело бы, кроме большой обезумевшей толпы, кричащей нам „пошли вон“ – и тихую, меньшую толпу, которая бы изрекала бы этот возглас не по отношению к правительству, а к этой обезумевшей толпе», – писал Витте Победоносцеву 25 декабря 1904 г. К непосредственной подготовке реформ приступили уже в конце декабря: в том числе и к реформе Сената с предоставлением ему большей самостоятельности. В этой же связи С. Ю. Витте ставил вопрос о недопустимости высочайших повелений, которые не проходили бы обсуждения в Государственном совете.

Предсказание Святополк-Мирского сбывалось с сильным опережением. Не через полгода, а через два месяца император согласился на созыв законосовещательного представительства, а менее чем через год царь подписал Манифест 17 октября, провозглашавший созыв законодательной думы. Россия стремительно, за считанные месяцы, входила в революцию. От прежней стабильности не оставалось и следа. Происходила эскалация настроений и возрастание ожиданий. Волна радикализма подхватила и бюрократию. Высшие сановники империи неожиданно для многих оказались оппозиционерами, требовавшими смены политического режима. Более того, они стали важнейшими участниками революции. Это была «ахиллесова пята» «старого режима», который надеялся забыть о политике, но которого политика настигла врасплох.

Править – это предвидеть?

Этот афоризм всегда приходит на ум, когда речь заходит об искусстве управления. Действительно, чтобы разумно выстроить стратегию развития страны, следует задуматься, как будет меняться жизнь в ближайшем будущем, что будут из себя представлять государства-соседи. Более того, можно не пассивно плыть по течению, а пытаться активно воздействовать на окружающий мир вокруг, исходя из желаемого образа будущего.

В действительности человеку не суждено знать его. О нем он может только догадываться. Публичная политика – это как раз спор о будущем. Участвующие в нем должны выбрать наиболее предпочтительный проект развития на ближайшую перспективу. Если сфера публичной политики ограничена, то и тема будущего закрыта. По умолчанию подразумевается, что завтрашний день не будет сильно отличаться от настоящего. И все же эта догадка входит в явное противоречие с историческим опытом. Жизнь стремительно меняется даже тогда, когда этого никто не ожидает. Если не готовить изменения, остается ждать катастрофу. В ближайшем окружении царя ее ждали, в том числе и К. П. Победоносцев, считавший революцию в России неизбежной, или близкий ко двору Д. Б. Рихтер, предвещавший скорый кризис.

Ограниченность пространства публичной политики затрудняла положение самого правительства, которое на тот момент и не сложилось. Ведомственная борьба исключала согласие даже в среде высшей бюрократии. Взгляды высших сановников империи оставались неизвестными для императора. Принимая важные государственные решения, приходилось действовать, как будто в потемках. Сложно было предсказать исход межведомственных трений, позицию чиновничества по тому или иному вопросу. Император не рисковал возбуждать вопросы, которые, по его мнению, могли бы вызвать однозначное неприятие в Государственном совете. Так, летом 1889 г. Александр III согласился с мнением А. А. Половцова о необходимости перехода к подворной собственности среди крестьян, но вносить соответствующий законопроект полагал опасным, так как он встретил бы упорное сопротивление в

высшем законосовещательном учреждении.

Была и другая проблема. Чиновничество, чье положение зависело от благоволения императора, не знало его точку зрения, могло о ней только догадываться. Не будучи уверенным в поддержке императора, И. Д. Делянов трижды менял свою позицию при обсуждении вопроса о школьной программе в 1890 г.

Проблема была не только в отсутствии консолидированной власти. Трудность состояла в том, что высшая бюрократия весьма приблизительно представляла население страны, его хозяйственную жизнь. Не случайно, что наиболее влиятельным руководителем ведомств был министр внутренних дел. Докладывая тот или иной вопрос императору, он оперировал информацией, собранной всей местной администрацией, которая была подчинена лично ему, подотчетным ему корпусом жандармов и, наконец, материалами перлюстрации. Иными словами, лишь он мог сказать, что в его руках были явно недостаточные сведения о жизни России «на местах», которые были в распоряжении у правительства.

Однако мог ли он вполне доверять этой информации и мог ли он ее верно интерпретировать? Как писал в дневнике П. А. Валуйев, сам имевший опыт работы министром внутренних дел, «все правительственные инстанции уже ныне более заняты друг другом, чем сущностью предметов их ведомства. Высшие едва успевают наблюдать за внешней правильностью действий низших инстанций; низшие почти исключительно озабочены удовлетворением внешней взыскательности высших... Управление доведено по каждой отдельной части до высшей степени централизации; но взаимные связи этих частей малочисленны и шатки...» Иными словами, российская централизация покоилась на шатких основаниях. Жесткая бюрократическая форма создавала видимость всеобщего порядка, скрывая при этом содержание социальных процессов, о которых можно было только догадываться.

Насколько чиновничество гордилось своим знанием делопроизводства, настолько оно комплексовало перед теми, кто претендовал на знание реалий местной жизни. Это объясняло и авторитет земства, и желание привлекать на государственные

посты людей дела, как, например, С. Ю. Витте. Последний чувствовал свое преимущество над петербургскими «канцеляристами» и не боялся смеяться над ними, подчеркивая их практическую беспомощность. В 1903 г. С. Ю. Витте поставил вопрос о порядке ревизии учреждений мелкого кредита. По его мнению, от этого процесса следовало устранить местную администрацию, не слишком квалифицированную в финансовых вопросах и способную своим неаккуратным поведением полностью дискредитировать кредитное учреждение. Согласно отстаиваемой им точке зрения, ревизией должны были заниматься специальные финансовые органы. Против этого восстали многие члены Государственного совета, например барон А. А. Икскуль фон Гильденбандт или товарищ министра внутренних дел А. С. Стишинский. Последний с особым пафосом говорил о том, что проектируемая мера приведет к падению авторитета губернаторской власти, которая должна пользоваться самыми широкими полномочиями на местах. После Стишинского слово взял Витте. Он поблагодарил Стишинского за то, что тот своей речью удержал министра финансов от необдуманного шага: «Хорошо, что я не высказался до того, как заговорил Александр Семенович [Стишинский]. Ведь я готов был уступить. А теперь уже ни в каком случае не уступлю. Я все-таки допускал, что у губернской власти существует какое-нибудь понятие о кредитном деле. А в таком случае почему бы и не допустить эту власть до ревизии мелкого кредита? Но после речи Александра Семеновича мне стало ясно, что я ошибался. Ведь из этой речи видно, что Александр Семенович не только ничего абсолютно о кредитном деле не знает, совершенно его не понимает, но никогда и не думал о нем! А ведь Александр Семенович – человек высокого служебного положения, большого государственного опыта, товарищ министра внутренних дел, бывший товарищ государственного секретаря. И он ничего, так-таки ничего в кредитном деле не понимает. Чего же можно ожидать от губернаторов? Теперь, благодаря Александру Семеновичу, я совершенно убежден в том, что им ни в коем случае не может быть предоставлено право ревизии мелкого кредита. И от этого я уже не отступлюсь. Лучше возьму свой проект назад, как бы остро

ни ощущалась на местах надобность в проектированной мере».

Неуверенность в себе петербургского чиновничества объяснялась также отсутствием выстроенной сети правительственных учреждений на местах. Административная вертикаль дальше губернского города практически не шла. Уездный исправник выполнял полицейские функции и делами управления не занимался. Предводитель дворянства и земские начальники, на которых были возложены административные дела, государственными служащими в полном смысле этого слова не являлись. Земство находилось в трудных отношениях с губернаторской властью. И положение самого губернатора было далеко не простым. В годы великих реформ появился новый суд, органы местного самоуправления, новые финансовые учреждения. Все это существенным образом умаляло власть «начальника губернии», в то время как самого института губернаторской власти реформы не коснулись. В итоге на вопрос о сфере компетенции губернатора сложно было дать определенный ответ.

Кроме того, губернатор не был надежным источником информации о положении дел в своем регионе. Ежегодные губернаторские отчеты соответствовали требуемой форме, но немного сообщали о жизни губернии. Зачастую ее «начальник, понимая, что его текст не читают, не утруждал себя подготовкой отчета. Каждый год он посылал в Петербург одни и те же фразы и цифры. Тот, кто стеснялся это сделать, старался узнать в столице, какой отчет желали получить министры, и по мере возможности пытался удовлетворить их пожелания.

Отсутствие полноценной власти на уровне уезда ни для кого не было секретом. Об этом был поставлен вопрос еще в самом начале царствования Николая I, в Комитете 6 декабря 1826 г. Неоднократно эта проблема поднималась в годы правления Александра III. Однако и тогда появлялись противники создания уездной администрации, например Д. А. Толстой, полагавший, что подобное нововведение было несогласно с русской историей. Наконец, проект реформы местного управления был подготовлен правительством П. А. Столыпина уже в начале XX в. Из всего этого ничего не вышло. Власть продолжала видеть своих подданных на весьма значительном отдалении. Все это позволяло

Петербургу повторять мысль, что в России нет власти, внушающей доверие обществу.

В этой ситуации трудно было предсказать, как будет работать тот или иной закон. Порой это становилось сюрпризом для законодателя. Так, например, случилось с новым Земским положением 1890 г. Оно должно было создать послушное дворянское земство, подчиненное губернаторской власти. В действительности же реформированные органы местного самоуправления оказались значительно более оппозиционными, чем это было прежде.

Администрации оставалось лишь удивляться тому, что происходит в стране. Так случилось и осенью 1891 г., когда многие губернии охватил голод. 19 октября А. А. Абаза рассказывал Половцову: «В Петербурге все министры поражены отчаянием по поводу обнаружившегося во многих губерниях голода... никто не имеет ясного убеждения о том, что делать, но... все предлагают самые дикие мероприятия». Одно из них в итоге состоялось, когда был запрещен вывоз зерна из России²⁹. Впрочем, это было не самое радикальное предложение со стороны высших сановников империи. По сведениям И. Н. Дурново, К. П. Победоносцев предлагал установить твердые цены на хлеб и реквизировать имевшиеся хлебные запасы³⁰. И. А. Вышнеградский выступил с инициативой учредить налог на урожайные местности. Эта «решительность» свидетельствовала об утрате управляемости ситуацией. Столкнувшись с серьезной проблемой, высшая бюрократия зачастую впадала в панику.

«Я глубоко убежден, что нынешнее бедствие сыграет роль Крымской войны и также явится лучшей критикой и лучшей

29 Эта как будто бы рациональная мера принесла серьезный вред экономике, ударив по торговому балансу России.

30 В этой связи А. А. Половцов вспомнил случай из царствования Николая I: «При Николае Павловиче, который был приверженец крутых мер, был в 1840 г. голод, и хлеб дошел до цены 45 руб. за четверть. Государю донесено было, что помещик Тамбовской губернии Шиловский имеет запасы и объявил, что станет продавать их, когда цена дойдет до 50 руб. Николай Павлович ограничился тем, что приказал обязать Шиловского подпиской, что ниже 50 руб. хлеба своего продавать не будет».

оценкой нынешнего *regime* 'а и направления теперешних реформ», – писал 1 сентября 1891 г. ученый и общественный деятель В. И. Вернадский своей супруге. Слова были пророческие. Ведь вместе с дезорганизацией (пуская временной) власти происходила организация общества. По подсчетам американского историка Т. Эммонса, большинство лидеров партии кадетов (52 %) родилось между 1865 и 1870 гг. и, соответственно, свою взрослую жизнь они начали в пору кампании помощи голодающим. Показательно, что во главе конституционно-демократической партии окажутся те, для кого борьба с голодом 1891–1892 гг. стала первым этапом общественной деятельности.

События 1891 г. были лишь предвестником будущего масштабного кризиса первой революции. Лишенная ясных ориентиров администрация терялась при быстрой смене декорации. Тогда сказывались все ее родовые черты: отсутствие политической консолидации, популярные в чиновничьей среде оппозиционные настроения и одновременно с тем органическая неспособность к стратегическому мышлению. Все это само по себе становилось важнейшим фактором дестабилизации положения в стране. В январе 1905 г. министр земледелия А. С. Ермолов видел в этом одну из причин трагедии «кровавого воскресенья»: «В том, что произошло, виновато правительство, виноваты мы, Ваши министры. Но что же мы могли сделать при настоящем строе нашей государственной организации, при котором в действительности правительства нет, а есть только отдельные министры, между которыми, как по клеточкам, поделено государственное управление. Каждый из нас знает свою часть, но что делают другие министры, иногда даже в области совершенно однородных дел, мы не знаем и не имеем никакой возможности узнать».

Ермолов говорил императору то, что повторяли высокопоставленные сановники уже пятьдесят лет. Однако за это время немного изменилось. Некоторые бюрократы, верно диагностируя болезнь, не имели лекарств для ее лечения. Они предлагали начать перестройку государственного здания, продолжая жить в нем, что, конечно, не многих могло устроить. Чиновничество, вроде бы готовое к реформам, держалось за *status*

quo , частью которого оно являлось. Весьма наблюдательному мемуаристу Н. Н. Покровскому символичной казалась сама фигура видного государственного деятеля Д. М. Сольского: «Большая, умная голова с высоким лбом и окладистой седой бородой возглавляла довольно грузное тело, едва державшееся на двух подагрических ногах и двух палках, на которые он опирался и без которых не мог ходить. Поистине, это было олицетворение приходившего к концу нашего государственного строя: наверху очень просвещенное, умудренное опытом и вместе равнодушное к жизни правящее общество, опирающееся на безразличное, огромное государственное тело, которое, в свою очередь, держалось на крайне ненадежных низах: подкосились ноги, и упало грузное тело и мудрая голова».

Действительно, Сольский сам по себе – своего рода символ. Половцов его «хоронил» еще в начале 1890-х гг., считая его недееспособным. Однако впереди у Сольского было еще много карьерных свершений. Он возглавил Департамент экономии Государственного совета, Комитет финансов, под его руководством шла подготовка конституционной реформы в 1905 г. Наконец, в 1905–1906 гг. Сольский был председателем Государственного совета, то есть занимал высший государственный пост в Российской империи. Вместе с Сольским и вся российская бюрократия продемонстрировала удивительную живучесть.

Разговор о поздней Российской империи обычно сводится к вопросу: почему она пала в 1917 г.? Вопрос можно поставить иной: почему столь сложно организованное, внутренне противоречивое образование так долго существовало и даже динамично развивалось на протяжении XIX – начала XX в.? Почему бюрократия, опираясь на столь шаткую основу, продолжительное время справлялась с задачами управления страной, несмотря на социальные, экономические, политические, национальные, международные конфликты? Причина удач, равно как и поражений российского управленческого класса будет крыться в одних и тех же его качествах: корпоративном единстве, аполитичном профессионализме, административной фантазии, способной творить новое в узком коридоре отечественного

законодательства, самоуверенности квалифицированного юриста. Чиновничество преимущественно жило в «зазеркалье», где тоже все не было вполне упорядочено, зато практически все было известно. По крайней мере, «зазеркалье» существовало согласно Своду законов Российской империи, а сама империя – не всегда. Она находилась в сложных отношениях с петербургским миром канцелярий и на рубеже веков все чаще стала напоминать о себе. Столкнувшись с новой реальностью, российская бюрократия распалась на бюрократов, каждый из которых был представителем российского общества. Он читал либеральные газеты, разделял оппозиционные взгляды и порой даже мечтал о конституции. 1905 год стал временем неожиданных открытий. Так, все тот же Д. М. Сольский, старейший представитель российской высшей бюрократии, сановник, занимавший высший пост в империи, оказался сторонником конституции и ответственного перед Думой правительства. И в этом его поведение было тоже символичным.



Подагра Сольского

В 1905–1906 гг. России суждено было измениться. В

результате первой революции появилась Государственная дума, а следовательно, выборы в представительное учреждение, объединенное правительство, легальные партии, свободная печать. Правда, как и прежде, новый порядок под давлением обстоятельств творила все та же бюрократия. Она это делала, опираясь на свой прежний опыт, отталкиваясь от уже существовавших законов. Новый строй надстраивался над прежним, заимствуя все его противоречия и присовокупив к ним новые, прежде неизвестные.

Краткая библиография

Бюрократия и великие реформы в России (1860–1870-е гг.). Современная англо-американская историография. М., 1996.

Величенко С. Численность бюрократии и армии в Российской империи в сравнительной перспективе // Российская империя в зарубежной историографии. М., 2005. С. 83–114.

Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. СПб., 1996.

Ганелин Р. Ш. «Битва документов» в среде царской бюрократии. 1899–1901 // В России двадцатого века. М., 2014. С. 60–97.

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

Дубенцов Б. Б., Куликов С. В. Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй половине XIX – начале XX в. // Проблемы социально-экономической и политической истории XIX–XX вв. СПб., 1999.

Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008.

Ерошкин Н. П. Российское самодержавие. М., 2006.

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

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

Миронов Б. Н. Российская империя: от традиции к модерну: В 3 т. СПб., 2014.

Писарькова Л. Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. М., 2007.

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

Рибер А. Дж. Групповые интересы в борьбе вокруг Великих реформ // Великие реформы в России, 1856–1874. М., 1992. С. 44–72.

Соловьев К. А. Кружок «Беседа»: В поисках новой политической реальности. М., 2009.

Соловьев К. А. Политическая культура // Очерки русской культуры. Конец XIX – начало XX в. Т. 2: Власть. Общество. Культура. М.: Издательство Московского университета, 2011. С. 74–160.

Судьбы России. Проблемы экономического развития страны в XIX – начале XX в. Документы и мемуары государственных деятелей. СПб., 2007.

Уортман Р. С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии: В 2 т. М., 2002–2004.

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

Шепелев Л. Е. Чиновный мир России XVIII – начала XX в. СПб., 1999.

Шипов Д. Н. Министр и министерство: Практика и стили работы руководителей ведомства // Английская набережная, 4. СПб., 2004. С. 311 – 332.

Lieven D. Russia's rulers under the old regime. New Haven – L., 1990.

Lincoln W. B. In the Avangard of Reform: Russians Enlightenment Bureaucrats: 1825–1861. Decalb, Ill., 1982.

Orlovsky D. T. The limits of Reform. The ministry of internal affairs in Imperial Russia, 1802–1881. Massachusetts – L., 1981.

Pearson T. S. Russian Officialdom in crisis: Autocracy and Local Self-Government, 1861–1900. Cambridge, 1989.

Reform in modern Russian history: progress or cycle? New York, 1995.

Rowney D. K. . Organizational change and social adaptation: The pre-revolutionary Ministry of internal affairs // Russian officialdom. The bureaucratization of Russian society from the Seventeenth to the Twentieth century. Chapel Hill, 1980. P. 283–315.

Weissman N. B. . Reform in Tsarist Russia: The State Bureaucracy and Local Government, 1900–1914. New Brunswick, 1981.

Wcislo F. W. . Tales of Imperial Russia. The life and times of Sergei Witte, 1849–1915. Oxford, 2011.

Whelan H. W. . Alexander III and the State Council. Bureaucracy and counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick, 1982.

Yeney G. L. . The systematization of Russian government: social evolution in domestic administration of Imperial Russia, 1711–1905. Urbana, 1973.