Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт российской истории Российской академии наук

На правах рукописи

Черникова Наталья Владимировна

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX ВЕКА

Специальность 5.6.1 – Отечественная история

Диссертация на соискание ученой степени
доктора исторических наук

Москва – 2022

Оглавление

Введение …….. 4
Глава 1. **Историография и источники** ……... 18
1.1. Историография ……... 18
1.2. Источники ……..... 56
Глава 2. Государственный совет в системе высшего управления России XIX в. …… 88
2.1. Система высших органов государственной власти в первой половине XIX века …….. 88
2.2. Перестройка высшего государственного управления во второй половине XIX века …… 105
Глава 3. Самодержавие как политическая система и место в ней Государственного совета …… 139
3.1. Смена стилей верховного управления во второй половине XIX века …….. 139
3.2. Органы «универсальной компетенции»: Государственный совет и Комитет министров ……... 158
3.3. Государственный совет и министры …….. 185
3.4. Законодательная инициатива Государственного совета …..... 223
Глава 4. Структура Государственного совета как отражение стоявших перед ним задач……. 247
4.1. Генезис структуры Государственного совета …… 247
4.2. Финансовые функции Совета (Департамент государственной экономии) ……... 259
4.3. Судебные функции Государственного совета (Департамент гражданских и духовных дел) …….. 272
4.4. Объективность количественных показателей ……... 303
Глава 5. Организация работы Государственного совета во второй половине XIX в. ……... 326
5.1. Заседания Государственного совета: Время и место …… 326

5.2. Ход заседаний ……... 346
5.3. Длительность заседаний …….. 372
Глава 6. От проекта до закона: этапы и сроки прохождения дел…….... 384
6.1. Структура и роль Государственной канцелярии ……... 384
6.2. Подготовка дел ……. 391
6.3. Журналы и мемории …… 401
6.4. Сроки рассмотрения дел ……. 413
Глава 7. Император во главе Государственного совета …….. 426
7.1. Номинальный председатель ……... 426
7.2. Высший чиновник империи ……..... 432
7.3. Выработка резолюций …….. 445
7.4. Патриархальность против модернизации …….. 457
Заключение …….. 466
Источники и литература …… 477

Введение

Актуальность темы исследования

Переосмысление и использование на новом историческом отрезке существующего опыта государственного строительства, сложившихся в этой сфере традиций – одно из обязательных условий успешного функционирования современного государства как системы управления. Обращение к опыту Российской империи представляется на этом фоне особенно важным, поскольку именно в тот период был сформирован сохранившийся до сих пор в своих главных чертах государственный механизм, заложены основные тенденции развития отечественной государственности.

Большое значение на современном этапе административных преобразований имеет изучение ее высших законосовещательно-консультативных органов, во второй половине XIX в. игравших роль не столько советников, сколько экспертов по важным государственным вопросам и во многом определявшим вектор развития страны. Особое место среди них занимал Государственный совет – собрание видных и наиболее опытных сановников Российской империи, призванных давать оценку всем предполагавшимся изменениям в законодательстве.

Появление этого учреждения в 1801-м, а затем и его реформирование в 1810 г., были связаны со стремлением Александра I создать четкую взаимосвязанную систему высшего и центрального управления – задача, решить которую правителям России не удавалось на протяжении всего XVIII в. Преобразования Александра I оказались успешнее, и более ста лет Государственный совет играл важную роль в процессе законотворчества, оказывая существенное влияние на формирование общего вектора развития страны. При этом он демонстрировал способность оставаться на высоте поставленных задач и выполнять свои функции в самых разных

обстоятельствах, независимо от расстановки сил в правительственных структурах и политических тенденций.

Представляя собой составную часть сложного государственного механизма, Государственный совет не оставался в стороне от модернизационных изменений, характерных для системы в целом. На его истории и традициях отразились такие свойственные XIX столетию процессы, как бюрократизация и рационализация управления.

Внешне за столетие своего существования Государственный совет изменился мало: прежней оставалась его структура, основы делопроизводства, принципы формирования состава. Это обстоятельство, вместе с отсутствием гласности в работе Совета, породило среди современников, а затем и в историографии целый ряд негативных характеристик его деятельности. Однако за кажущейся неподвижностью этого учреждения скрывался живой, способный к эволюции организм, успешно переживший не одну реформу, на которые был богат XIX в., и в апреле 1906 г. плавно трансформировавшийся в представительное учреждение. Соответственно, его ликвидация в годы революции привела к резкому понижению политической культуры и, в частности, культуры управления.

Таким образом, обращаясь к изучению истории Государственного совета, мы обращаемся не только к историческому опыту государственного строительства, но и к таким важным и непреходящим проблемам как поиск эффективных моделей и форм управления, ответ сложившейся системы на вызовы времени.

Для решения этих задач на современном этапе безусловно важно и использование структур, положительно зарекомендовавших себя уже в дореволюционную эпоху. Первая, хотя и очень краткосрочная, попытка создания Государственного совета как консультативно-совещательного органа при главе государства относится в 1991 г., однако уже в 1993 г. он был упразднен, и воссоздан только в 2000 г. распоряжением президента

Российской Федерации № 313-рп от 27 июля 2000 г. Спустя 20 лет, федеральным законом от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» Государственный совет был конституирован, при этом его главной целью провозглашалось обеспечение «согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти», определение «основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации и приоритетных направлений социально-экономического развития государства», участие «в разработке стратегических задач и целей внутренней и внешней политики Российской Федерации, в формировании государственной политики в области социально-экономического развития» (ст. 3), – функции, которые были свойственны и Государственному совету Российской империи.

Объектом диссертационного исследования является система высшего государственного управления Российской империи в пореформенный период, его **предметом –** Государственный совет как высший законосовещательный орган империи, особенности его функционирования и делопроизводства.

Хронологические рамки диссертации охватывают пореформенный период истории России, т. е. время с середины 1860-х годов до революционных катаклизмов начала XX столетия, когда отсутствие резких кардинальных преобразований, поглощающих все силы Совета, давало возможность строить его работу в «обычном», стабильном и плавном, русле.

Это были десятилетия постепенной адаптации привнесенных Великими реформами перемен и спровоцированных ими глубинных, не всегда осознаваемых изменений, в том числе в отечественной системе управления. Зримым проявлением этих подспудных модернизационных процессов стала корректировка функций Государственного совета, изменения в организации его работы.

Нижняя граница исследования обусловлена завершением, в основном, Великих реформ, разработка которых налагала на Государственный совет и

его канцелярию дополнительные задачи, выходившие за рамки обычных для законодательной деятельности государства процессов. Верхней хронологической границей стали революционные события начала XX в., одним из последствий которых была реформа Государственного совета 1906 г., превратившая его в верхнюю палату представительства.

В ряде случаев временные рамки были расширены в целях более точного отображения тенденций развития Государственного совета. В частности, это дало возможность описать положение политической системы Российской империи к середине XIX в. (параграф 2.1. Система высших органов государственной власти в первой половине XIX века) и более четко обозначить перелом, произошедший в организации высшего управления после вступления на престол Александра II. Кроме того, рассмотрение ситуации в динамике, на протяжении значительного временного отрезка, позволило выявить не только формальные изменения, отраженные в законах и неоднократно уже проанализированные исследователями, но и те реальные процессы, которые за ними стояли, а также выделить особенности положения Совета и его деятельности в разные периоды и избежать необоснованных обобщений и выводов.

Территориальные рамки исследования ограничиваются Российской империей. В центре внимания – столица государства (Санкт-Петербург) как сосредоточение центральных властных структур, место пребывания императора, работы Государственного совета, Комитета министров и министерств, других высших и центральных органов власти.

Степень разработанности темы[1]

Государственный совет привлек внимание исследователей еще во второй половине XIX в. Однако долгое время, по объективным причинам, единственным направлением изучения Совета были историко-правовые

[1] Данный раздел содержит краткую характеристику основных этапов развития историографии Государственного совета. Более подробно об этом см. в первой главе «Историография и источники».

исследования, а основным хронологическим периодом, освещавшимся в исторических работах – царствование Александра I. Тем не менее на протяжении XIX – начала XX столетия были выработаны основные подходы к изучению высшего законосовещательного учреждения Российской империи, выделены проблемные точки его истории.

Начало всестороннего изучения государственной системы Российской империи и места в ней Государственного совета (одновременно и отечественными, и зарубежными учеными) относится к 1960-е гг., при этом исследования носили как формально-юридический, так и конкретно-исторический характер. Значительная часть работ, вышедших в 1960–1980-е гг., была написана в рамках институциональной и политической истории. В этот период была проанализирована законодательная база Государственного совета и его состав (для отдельных временных отрезков), исследована роль этого учреждения при проведении ряда реформ. Эти направления остаются значимыми и на современном этапе развития историографии. Вместе с тем с 1990-х гг. существенно расширились тематика и методы исторических исследований, были переосмыслены многие явления и события прошлого. Однако этими новыми тенденциями Государственный совет оказался затронут в минимальной степени. Несмотря на устойчивый рост исследовательского интереса к проблемам государственного управления, особенно заметный в последние годы, как и прежде, сохраняется хронологическая неравномерность в изучении истории этого учреждения. Внимание исследователей сосредоточено главным образом на времени его образования (первая четверть XIX в.) и функционирования как верхней палаты представительства (1906–1917 гг.).

Государственный совет второй половины XIX в. до сих пор не получил подробного освещения в историографии, в результате чего неизменным остается то стереотипное восприятие его значения как высшего законосовещательного учреждения, которое сложилось еще в дореволюционную эпоху и было унаследовано советской, а частично и

современной исторической наукой. Назревшая необходимость исследования роли и значения Государственного совета в системе управления Российской империи подтверждается и отсутствием работ, посвященных подробному рассмотрению целого ряда важных аспектов его деятельности.

Целью диссертационной работы является подробное и комплексное исследование и объективная оценка места Государственного совета второй половины XIX в. в политической системе Российской империи, выявление степени его способности к эволюции в условиях модернизационных процессов, характерных для пореформенной России.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие **задачи**:

1. Проследить эволюцию политической системы Российской империи на протяжении значительного временного отрезка (вторая четверть XIX – начало XX в.).
2. Раскрыть особенности взаимодействия Государственного совета с высшими и центральными учреждениями империи.
3. Проанализировать изменение функций департаментов Государственного совета.
4. Выявить основные принципы организации его работы и делопроизводства и их изменение с течением времени.
5. Раскрыть процесс выработки и оформления решений Государственного совета и проанализировать роль Государственной канцелярии в этом процессе.
6. Рассмотреть соотношение нормативно-правовой основы и неформальных традиций в организации работы Государственного совета.
7. Выделить особенности пореформенного периода в истории Государственного совета, проанализировать возможности и направления его трансформации в условиях модернизации системы управления.
8. Раскрыть значение верховного правителя в политической системе государства при самодержавной форме правления и эволюцию его

положения в пореформенный период как, с одной стороны, политического главы империи, а с другой – ее высшего чиновника.

Источниковая база исследования[2]

Работа построена на комплексном использовании разных типов источников: законодательных документов, делопроизводственной документации, периодической печати, публицистики, источников личного происхождения и справочной литературы. Особое внимание уделено делопроизводственным материалам, до сих пор мало использовавшихся исследователями.

Методологические подходы и методы исследования

В основу диссертационного исследования положены основополагающие для исторической науки принципы историзма и научной объективности. Первый из них предполагает изучение явлений и процессов в динамике, в связи с конкретно-историческими условиями их возникновения, существования и развития. Второй – подразумевает работу ученого вне какой-либо идеологической конъюнктуры, а также его отказ от выстраивания предварительных концепций и использования существующих научно не обоснованных штампов. Научная объективность исследования достигается комплексным использованием всех типов источников, их сопоставлением и критическим анализом.

В соответствии с этим Государственный совет был рассмотрен на значительном временном промежутке, что позволило проследить эволюцию его компетенции, функций и роли в государственном механизме на фоне меняющегося исторического контекста эпохи.

Исследование базируется на сочетании системного и структурно-функционального подходов. Первый из них рассматривает явления (в данном случае – государственное устройство Российской империи) как единое целое, взаимодействие и взаимовлияние частей которого представляет сложную

[2] Полная характеристика источников приведена в первой главе «Историография и источники».

динамическую систему. Второй акцентирует внимание на особенностях каждого компонента этой системы, механизмах его работы. Это позволило рассмотреть Государственный совет не изолированно, а как составляющую часть государственной управленческой системы, включавшей в себя высшие и центральные учреждения, а также верховную власть. Особое внимание было уделено анализу эволюции системы высшего управления и определению места в ней Государственного совета.

В работе используются достижения неоинституциональной истории, давшие возможность выйти за рамки нередко превалирующего в «старой» институциональной истории формально-юридического анализа государственных учреждений, показать важную роль традиций и неформальных отношений в функционировании политической системы Российской империи, уделить внимание повседневным (как законодательным, так и делопроизводственным) практикам его работы. Этой же цели служит и использование подходов, свойственных исторической антропологии, что позволило учесть личностно-психологические характеристики акторов политического процесса и возможности их влияния на работу отдельных учреждений и государственного механизма в целом, а также раскрыть особенности быта Государственного совета, условия работы его членов и чинов канцелярии.

В работе были использованы как общенаучные методы исследования (описательный, статистический, обобщения, научного анализа и синтеза), так и специально-исторические. В числе последних – историко-генетический метод, нацеленный на выявление генезиса исторических событий и явлений и на анализ причинности изменений. Этот метод, суть которого И.Д. Ковальченко видел в «последовательном раскрытии свойств, функций и изменений изучаемой реальности в процессе ее исторического движения»[3],

[3] Ковальченко М.Д. Методы исторического исследования. М., 1987. С. 170.

позволил выделить этапы развития Государственного совета, причины, обусловившие его эволюцию.

Историко-генетический и историко-правовой методы использовались при характеристике правового статуса и компетенции Государственного совета.

Сравнительно-исторический (компаративный) метод, наряду с историко-генетическим, способствовал более четкому выявлению разных периодов существования Государственного совета, их общих и отличительных черт, а также широко использовался при сопоставлении разных типов источников, описывающих одни и те же явления и события. Кроме того, вместе с историко-типологическим методом, он имел важное значение при анализе и упорядочении больших массивов делопроизводственной документации, использованных в диссертационном исследовании, выделении единообразных приемов делопроизводства.

Научная новизна исследования определяется несколькими факторами:

1. Диссертация представляет собой первое в отечественной и зарубежной историографии комплексное исследование значения Государственного совета второй половины XIX в. в политической системе Российской империи и, таким образом, заполняет существующую лакуну в изучении истории этого учреждения.

2. В научный оборот вводится ряд архивных источников, в т.ч. извлечения из меморий Государственного совета, составлявшиеся государственными секретарями начиная с 1881 г.

3. В основу исследования положена почти не используемая исследователями делопроизводственная документация, подробный и всесторонний анализ которой позволил по-новому раскрыть особенности деятельности Государственного совета пореформенной эпохи. При этом автор отказался от традиционного рассмотрения организации работы и делопроизводства Совета исключительно через призму деятельности его

канцелярии, что позволило более объемно показать процесс выработки решений.

4. В работе впервые четко выделены особенности положения Совета и его деятельности в разные периоды его существования, определена их зависимость от стиля управления отдельных императоров.

5. Автором уточнены многие общепринятые положения, раскрыт ряд сюжетов, до сих пор не привлекавших внимание исследователей либо получивших одностороннее освещение в историографии. К ним относятся такие аспекты рассматриваемой проблемы, как: взаимоотношения Совета и руководителей ведомств, право законодательной инициативы Государственного совета, роль и степень влияния экспертов при обсуждении сложных законодательных вопросов, организация согласительных совещаний, значение разногласий и позиций большинства и меньшинства Совета; сроки прохождения дел через Государственный совет.

6. Впервые проанализированы возможности Государственного совета влиять на принимаемые императором решения.

7. Результатом исследования стал ряд важных выводов, касающихся места Государственного совета в политической системе империи, его способности к трансформации под влиянием изменяющихся исторических условий и его потенциала превращения в представительное учреждение.

Положения, выносимые на защиту:

1. Место Государственного совета в политической системе, его взаимоотношения с высшими и центральными учреждениями диктовались особенностями государственного развития Российской империи в разные периоды. В первой половине XIX в. Государственный совет вынужден был сосуществовать с целым рядом высших учреждений, тогда как для пореформенной эпохи был характерен постепенный возврат к более простой и логичной схеме высшего управления и повышение, на этом фоне, значения Государственного совета.

2. Степень свободы и независимости суждений Государственного совета во многом зависела от присущего каждому императору стиля управления, его отношения к собственной власти и была большей в царствование Александра III, нежели при его предшественнике и преемнике.

3. Необходимым условием успешной работы государственного механизма является взаимодействие всех его составляющих. Соответственно, основу отношений Государственного совета с высшими и центральными учреждениями составляла не конкуренция, а стремление к сотрудничеству; при возникновении разногласий стороны стремились прийти не к компромиссу, а к консенсусу.

4. Главная задача Государственного совета заключалась в анализе внесенных министрами законопроектов, устранении их недоработок и обеспечении, в конечном итоге, успешного применения нового закона. Внешним проявлением тщательности работы Совета был не только призыв экспертов, но и разногласия, изменения проектов и даже возврат дел министрам. При этом за редким исключением практическая деятельность Совета была далека от каких-либо политических тенденций.

5. Несмотря на формальное отсутствие у Государственного совета права законодательной инициативы он имел возможность инициировать разработку законопроектов, а вносимые им при обсуждении в проект изменения нередко делали его не только экспертом, но и фактическим со-творцом многих законов.

6. Государственный совет изначально предназначался для существования в иной, отличной от самодержавия, политической реальности. Это обусловило неизбежность его эволюции по мере встраивания в существующую государственную систему, неоднократную корректировку его структуры и функций. При этом он проявил способность к трансформации по мере изменения исторических условий и стоящих перед ним задач.

7. Однако если в первой половине XIX в. любые коррективы в его работе находили отражение в законодательстве, во второй половине столетия этого не происходило, что приводило к увеличению разрыва между зафиксированной в «Учреждении» и реальной организацией работы и делопроизводства Государственного совета.

8. В пореформенный период Государственная канцелярия сохранила свое значение при подготовке поступивших в Совет законопроектов к обсуждению и затем при оформлении принятых решений. Однако определяющей роли в процессе законотворчества ее чиновники не играли, что определялось как усложнением работы Совета и ростом профессионализма его членов, так и четким соблюдением субординации и существованием довольно жестких правил и традиций, которым была подчинена работа канцелярии.

9. Оставаясь политическим главой империи, монарх во второй половине XIX в. постепенно превращался в высшего чиновника, ограниченного в своих действиях существовавшей бюрократической традицией и не имевшего легитимных средств влиять на работу высших государственных учреждений, в том числе – Государственного совета.

10. Перемены, привнесенные периодом Великих реформ, отразились на структуре, функциях и делопроизводстве Государственного совета, увеличилось его влияние на принимаемые монархом окончательные решения, однако его потенциал как высшего законосовещательного учреждения не был реализован полностью: этому препятствовало патриархальное отношение императоров к монархической власти и роли высших учреждений в самодержавном государстве.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что ее материалы, а также сделанные автором наблюдения и выводы могут быть использованы при подготовке обобщающих научных трудов, учебных пособий и лекционных курсов по истории России, а также специальных исследований по проблемам политического устройства

Российской империи. Полученные в ходе диссертационного исследования результаты будут способствовать более глубокому изучению отечественной государственности.

Достоверность и апробация результатов исследования

Достоверность результатов диссертационного исследования определяется широтой источниковой базы, включающей в себя, помимо опубликованных источников, материалы 26 фондов из 6 российских архивохранилищ (всего 302 единицы хранения), а также комплексным использованием разных типов источников.

Основные результаты исследования нашли отражение в монографии (объем 23 п.л.)[4] и 43 публикациях в научных изданиях, в том числе 16 в рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, международных базах данных Web of Science и Scopus.

Кроме того, автором опубликован важный источник, отражающий положение в высших бюрократических кругах и их преломление в общественном мнении в конце XIX в. – письма князя В.П. Мещерского к императору Александру III[5].

Выводы и положения, выносимые на защиту, были представлены автором в 36 докладах на международных, всероссийских, региональных и межвузовских научных конференциях, которые проводились в 2003–2021 гг. в Институте российской истории РАН, Институте всеобщей истории РАН, Санкт-Петербургском институте истории РАН, Университете Марии Кюри-Склодовской в Люблине (Польша), Университете Естественных и гуманитарных наук в Седльце (Польша), Университете им. Коперника в Торуни (Польша), Санкт-Петербургском государственном университете, Ивановском государственном университете, Калужском государственном

[4] Черникова Н.В. Государственный совет в системе управления Российской империи: Вторая половина XIX в. М., 2021.

[5] Мещерский В. П. Письма к императору Александру III, 1881–1894 / Публ., предисл. и коммент. Н. В. Черниковой. М., 2018.

университете им. К.Э. Циолковского, Московском педагогическом государственном университете, Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Орловском государственном университете им. И.С. Тургенева, Российском государственном гуманитарном университете (Москва), Рязанском государственном университете имени С.А. Есенина, Саратовском национальном исследовательском государственном университете имени Н.Г. Чернышевского, Смоленском государственном университете, Российском государственном историческом архиве, Президентской библиотеке им. Б.Н. Ельцина, Российской национальной библиотеке, Государственной публичной исторической библиотеке России, Государственном историческом музее, Петропавловской крепости.

Диссертация обсуждена в Центре «История России конца XIX – начала XX вв.» Института российской истории РАН и рекомендована к защите.

Структура работы определяется задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, семи глав, заключения и списка источников и литературы. При этом в соответствии с поставленными во введении задачами в главах 2–4 проанализированы значение и роль Государственного совета в системе высших и центральных учреждений Российской империи, тогда как главы 5–7 раскрывают особенности организации его работы и делопроизводства в пореформенный период.

Глава 1.
Историография и источники

1.1. Историография

Государственный совет, как высший законосовещательный орган империи, а затем, после реформы 1906 г., верхняя палата представительства, неоднократно привлекал внимание исследователей. В изучении этого учреждения можно выделить несколько направлений: это институциональный подход, просопографические исследования и политическая история. В силу специфики нашей темы мы будем говорить только о первом из них.

Дореволюционные исследования

В основании историографии любой проблемы лежат работы современников, осмысливающих те события, свидетелями которых они становятся. При этом общей для авторов этих первых работ сложностью является недостаток источников, определяющий публицистичность их сочинений. В случае с Государственным советом проблема частично нивелировалась за счет значительного числа разнообразных ведомственных изданий. Отчеты по Государственному совету, описи его архива, сборники решений по тем или иным вопросам, наконец, официальные издания, появившиеся к столетнему юбилею Совета, – все это богатство материалов было доступно уже исследователям начала XX столетия.

Первыми творцами истории Совета были юристы – чиновники (П.Н. Даневский, П.М. Майков, С.Е. Крыжановский) и профессора высших учебных заведений (А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, В.В. Ивановский, В.Г. Щеглов и др.). Это вполне естественное явление диктовалось и источниковой базой, и, что еще более важно, отсутствием исторической перспективы, а значит – и поля для исторических исследований. Однако в результате свойственный этим работам формально-юридический подход

наложил существенный отпечаток на всю последующую историографию Совета.

Самым ранним по времени сочинением, посвященным Государственному совету, стала книга «История образования Государственного совета в России» (1859)[6]. Ее автор – помощник статс-секретаря Государственного совета П.Н. Даневский – рассматривал его как одно из тех совещательных учреждений, которые неизбежно возникали при правителе любого государства и появление которых в России он относил ко временам Киевской Руси. «В древнем обычае наших князей (великих и удельных) советоваться, как в делах законодательных, так и в важнейших государственных с боярами и вообще с знатнейшими лицами в княжестве» Даневский находил предпосылки существования будущей Боярской думы, которую, в свою очередь, считал первым из целого ряда предшествовавших Государственному совету законосовещательных учреждений[7]. Историю Совета он разделил на два периода – его существования как «временного» (до 1 января 1810 г.) и «постоянного» учреждения. Тем самым Даневский заложил основу до сих пор продолжающейся дискуссии о времени образования Государственного совета и истоках этого учреждения[8]. Он же выделил основные этапы деятельности Государственного совета за почти пятидесятилетие его существования, определил его значение для империи.

Так, уже на раннем этапе, были намечены основные векторы изучения Государственного совета.

Стремление Даневского видеть истоки Совета в национальном прошлом России разделялось многими авторами. Той же точки зрения придерживался В.Г. Щеглов, рассматривавший Совет как «необходимое и

---

[6] Даневский П.Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859.
[7] Там же. С. 5, 3.
[8] О разных точках зрения на время образования Государственного совета см.: Бородин А.П. Государственный совет России (1906–1917). Киров, 1999. С. 310–311. Примеч. 1; Писарькова Л.Ф. Государственное управление в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М., 2014. С. 34–39.

органическое установление в русском государстве, внутренне связанное в своем происхождении со всеми предшествующими аналогичными учреждениями в высшем управлении России, начиная с Боярской думы XV–XVII вв. и оканчивая непременным советом»[9]. Задавшись целью проследить истоки Государственного совета, Щеглов увидел в нем «истинно-монархическое учреждение с законосовещательными функциями» и считал, что даже при его реорганизации в 1810 г. наряду с чертами, «сближающими его с западно-европейскими учреждениями, современными "веку Александра", в "Образовании" воплотилось, как главное его основание, начало самодержавной власти русского государя, издавна развитое в русском государстве»[10].

Автор статьи о Государственном совете в 17 томе энциклопедического словаря Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона (СПб., 1893) также рассматривал его в ряду существовавших в России совещательных органов – Боярской думы Московской Руси, а также учреждений XVIII столетия – от Ближней канцелярии и Сената Петра I до Совета при Высочайшем присутствии Екатерины II. Непременный совет, образованный Александром I в марте 1801 г. и с первых дней своей деятельности получивший название Государственного совета, по мнению автора, должен был, но в силу ряда причин так и не смог обрести доверие монарха и стать двигателем преобразований Александра I. В статье разбирались состав, структура, порядок деятельности Государственного совета на протяжении всего его существования, а также его компетенция и значение в системе государственной власти. Сравнивая Государственный совет России с соответствующими совещательными учреждениями европейских стран, автор приходил к выводу о слабости его значения, но в то же время

[9] Щеглов В.Г. Государственный совет в России, в особенности в царствование императора Александра I: Историко-юридическое исследование: В 2 т. Т. 1: История образования Государственного совета сравнительно с аналогичными западноевропейскими учреждениями. Ярославль, 1892. С. 978–979.
[10] Там же. С. 976.

признавал необходимость существования Совета как «нейтрального, то есть не принадлежащего ни к законодательному корпусу, ни к администрации» компетентного установления.

В вышедшей еще через пять лет официальной истории Государственного совета созданный 30 марта 1801 г. Совет также венчал собой целый ряд законосовещательных учреждений, начиная от Боярской думы и заканчивая Советом, учрежденным при дворе Екатерины II – тем самым, который был расформирован Александром I 26 марта 1801 г., за 4 дня до создания собственного Совета[11]. Это юбилейное, посвященное 100-летию образования Совета издание занимает в историографии особое место.

В начале XX в. отмечалось столетие созданных реформами Александра I учреждений – Государственного совета, Комитета министров, министерств. Каждый из юбилеев был отмечен выходом специального, посвященного истории учреждения тома. Подготовленные чиновниками соответствующих учреждений с привлечением профессиональных историков и юристов, с опорой на множество ведомственных материалов, недоступных рядовому исследователю, эти издания до сих пор не потеряли своей актуальности.

Государственной канцелярией в то время были составлены две книги – «Государственный совет. 1801–1901» (СПб., 1901) и «Государственная канцелярия. 1810–1910» (СПб., 1910). Эти два объемных тома во многом перекликаются между собой. Материал в них структурирован по проблемно-хронологическому принципу – по царствованиям рассматриваются все касавшиеся Совета изменения и основные обсуждавшиеся им вопросы. В силу фактологичности юбилейные издания стали отправной точной для большинства последующих исследований. Это можно сказать даже о

[11] Согласно этому изданию, роль совета при государе (с разными функциями) на протяжении XVIII в. играли Сенат, Верховный тайный совет, Кабинет министров, Конференция из 10 сенаторов, Совет Петра III и екатерининский Совет, учрежденный при дворе и сохранявший временный характер все 32 года своего существования (Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901. С. I–III).

вышедшем в 1903 г. историко-юридическом очерке В.Г. Щеглова «Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности (30 марта 1801 – 1901 года)» (Ярославль, 1903). Будучи специалистом по истории Государственного совета царствования Александра I, для более поздней эпохи, особенно для второй половины XIX в., Щеглов вынужден был широко использовать официальные издания. Их родство особенно заметно во второй половине книги Щеглова.

Особое направление (в историографии оно получило название историко-юридической школы) в изучении Государственного совета представляли профессора-государствоведы, преподававшие в разных высших учебных заведениях. Издаваемые ими работы по государственному праву, как правило, были курсами прочитанных лекций и отличались поэтому общим взглядом на проблему; сходным было и их требуемое программой обучения содержание. Строились такие курсы по образцу структуры Свода законов: сначала излагалось учение о верховной власти, затем характеризовались высшие, центральные и местные органы управления. И среди высших учреждений самое почетное первое место занимал Государственный совет[12].

Формально-юридический подход к анализу Государственного совета в этом случае был неизбежен: он диктовался и спецификой учебных курсов, и тем, что профессора, прекрасно разбиравшиеся в законодательстве, но далекие от чиновных кругов, не имели возможности оценить работу Совета «изнутри». Определенное исключение в этом смысле представляют труды Н.М. Коркунова[13]. И не только по причине созданной им собственной концепции социальной обусловленности власти[14], но и потому, что он около

---

[12] См., например: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1–3. СПб., 1875–1883; Ивановский В.В. Русское государственное право. Т. 1. Ч. 1. Казань, 1896.

[13] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Пособие к лекциям. 2-е изд. Т. 1–2. СПб., 1893–1897; Он же. Указ и закон. СПб., 1894.

[14] Об этом см., например: Бочкарева В.И. «Юрист-социолог» Н.М. Коркунов // Журнал социологии и социальной антропологии. 2014. № 2. С. 88–100.

двух лет (с 1895 по 1897 г.) работал помощником статс-секретаря Отделения Свода законов канцелярии Государственного совета. Его магистерская диссертация «Русское государственное право», впервые вышедшая в 1892–1893 гг. и впоследствии неоднократно переиздававшаяся и дополнявшаяся, включала не только изложение законодательной базы организации работы Совета, но и указания на сложившиеся традиции, не всегда точно соответствовавшие букве закона[15].

Для большинства представителей этой школы было характерно видеть в создании Государственного совета, черты не традиционного, а нового, только складывавшегося государственного устройства. Так, А.Д. Градовский, считал, что Государственный совет предназначался исключительно «для целей законодательных», что придавало ему «особую важность при условиях ныне существующей формы правления»[16]. Но это же резко отличало его как от Боярской думы, так и от законосовещательных учреждений XVIII в.[17]

Градовский, как несколько позднее и А.В. Романович-Славатинский, связывал появление Государственного совета с развитием элементов «конституционализма» в системе государственного управления России[18]. Такого же мнения придерживался и А.С. Алексеев, считавший, что хотя в России и существовали учреждения, «разделяющие сферу деятельности государя», Государственный совет в том виде, в каком он существует с 1810 г., «истории не имеет»[19].

Принадлежность к профессорской корпорации, конечно, не означала еще обязательной приверженности этой точке зрения. Профессор Казанского университета В.В. Ивановский, например, рассматривал Совет как

---

[15] Нами использовано последнее прижизненное издание «Русского государственного права» (1903).

[16] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 2. Органы управления. СПб., 1876. С. 70.

[17] Там же. С. 70–75.

[18] См., например: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1–3. СПб., 1875–1883; Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии. Ч. 1. Киев, 1886.

[19] Алексеев А.С. Русское государственное право. СПб., 1897. С. 356.

совещательное учреждение, характерное для всех монархических государств, в том числе и для России, начиная с древнейшего периода ее истории, когда такую роль играла княжеская дружина[20]. Сходной, по его мнению, была и структура Советов 1801 и 1810 гг. [21] Но и он в самом учреждении Государственного совета, в том, что он был создан как «непременный», т.е. обязательный, постоянный орган, видел стремление правительства Александра I к законности. Это стремление, считал Ивановский, не было реализовано в полной мере, поскольку Совет не был единственным путем при принятии новых законов, его мнение не было обязательно для императора, так что его значение было сведено к законосовещательному учреждению[22].

Разное видение истоков Государственного совета, целей и задач его создания определяло и разную трактовку значения этого учреждения. Одним из проявлений разногласий в этом вопросе является периодически (в связи с очередным юбилеем) вспыхивающая дискуссия о времени образования Государственного совета. Она сводится к вопросу о том, считать ли созданный 30 марта 1801 г. «Совет для рассмотрения важных государственных дел» и получивший в литературе не вполне обоснованное название Непременного совета [23] и преобразованный в 1810 г. Государственный совет одним учреждением.

---

[20] Ивановский В.В. Государственный совет в России. По поводу столетия со дня его учреждения // Вестник Европы. 1901. Т. 3. № 5. С. 285–286.
[21] Там же. С. 294.
[22] Там же. С. 293.
[23] В тексте указа 30 марта 1801 г., учреждавшего «Совет для рассмотрения важных государственных дел», слово «непременный» употреблялось в смысле, противоположном слову «временный», каким Александр I считал расформированный за четыре дня до этого «Совет, учрежденный при Дворе» (ПСЗ. Собр. 1. Т. 26. № 19806. 30 марта 1801 г.; № 19805. 26 марта 1801 г.). В журнале первого, в тот же день состоявшегося заседания, а затем и в приложенной к «Наказу» 5 апреля 1801 г. форме присяги его членов Совет был назван государственным (Государственный совет. 1801−1901. СПб., 1901. С. 4). См. также: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 2. СПб, 1876. С. 75.

Отражавшие официальную позицию юбилейные издания[24] отвечали на этот вопрос положительно, что встретило противодействие со стороны многих ученых. Проблема заключалась в том, что Непременный совет, как и подобные учреждения XVIII в., не имел устава, и лишь 9 лет спустя Манифест 1 января 1810 г. возвестил о реорганизации Государственного совета. «К утверждению и распространению единообразия и порядка в государственном управлении, – говорилось в этом документе, – признали мы нужным установлению Государственного совета дать образование, свойственное пространству и величию нашей империи»[25]. Впрочем, четких установлений на этот счет не было. 50-летие Государственного совета было отмечено большим обедом у императора в 1860-м году[26], а 100-летие праздновалось в 1901-м.

Разрешение на празднование 100-летнего юбилея было испрошено непосредственно у Николая II, который, как известно, был неплохим знатоком истории и, кроме того, в своем решении опирался на мнение Н.К. Шильдера[27]. После соответствующего высочайшего распоряжения в недрах Государственной канцелярии была подготовлена историческая справка, которая утверждала, что, несмотря на поспешность создания Совета в 1801 г., ему с самого начала предполагалось дать «прочное образование», что и осуществилось в 1810 г. В доказательство этого положения приводились резолюция, положенная Александром I на проекте штата канцелярии Государственного совета в 1801 г.: «быть по сему впредь до указу» и слова Манифеста 1 января 1810 г. о том, что сразу после вступлении на престол

---

[24] Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901; Щеглов В.Г. Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности (30 марта 1801–1901 года). Историко-юридический очерк. Ярославль, 1903.

[25] Манифест об образовании Государственного совета // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24064. 1 января 1810 г. С. 3.

[26] Дневник Великого Князя Константина Николаевича // 1857−1861: Переписка Императора Александра II с Великим Князем Константином Николаевичем. М., 1994. С. 222. Запись 2 января 1860 г.

[27] Всеподданнейший доклад вел. кн. Михаила Николаевича. 17 мая 1900 г. // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 1; Половцов А.А. Дневник. 1893–1909. СПб., 2014. С. 277. Запись 19 февраля 1901 г.

наименовав Совет Государственным, «Мы тогда же предназначили дать ему в свое время образование, свойственное публичным установлениям. Ныне, с помощью Вышнего, положили Мы совершить сие образование». Кроме того, составители справки утверждали, что задачи, которые ставил перед Советом Наказ 1801 г., идентичны коренным законам Совета 1810 г.[28]

Но и в этом случае не обошлось без недовольства. После того, как распространились слухи о готовящемся праздновании юбилея в 1901 г., с категорическим протестом выступил историк и публицист В.А. Бильбасов. «Смешивать Непременный совет с Государственным советом, – писал он, – значит не понимать ни того, ни другого. Их "разум", значение и цели совершенно различны». Первый является учреждением, в котором, как и в подобных учреждениях XVIII столетия, личный элемент господствует над государственным, тогда как второй представляет собой правильное государственное установление, в котором элемент государственный господствует над личным[29].

Эту же точку зрения разделял и П.М. Майков. Чиновник II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии [30], а потом Кодификационного отдела при Государственном совете, он был автором целого ряда исторических работ, в том числе: «О Своде законов Российской империи» (1905) и «Второе отделение Собственной Его Императорского величества канцелярии, 1826–1882. Исторический очерк» (1906). Майков считал различие в устройстве Советов 1801 и 1810 г. слишком большим, чтобы можно было считать их одним учреждением[31].

---

[28] Учреждение Государственного совета (Историческая справка). 1900 // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 3−4 об.

[29] Бильбасов В.А. Учреждение Государственного совета. Историческая справка. СПб., 1901. С. 6, 7.

[30] Далее – СЕИВ канцелярия.

[31] Майков П.М. Государственный совет. 1801–1901. Составлено в государственной канцелярии. СПб., 1901 // Журнал министерства народного просвещения. 1901. № 7. С. 206–215.

Примечательно также, что составители юбилейного тома, посвященного столетию Государственной канцелярии, обходя вопрос о времени образования Совета, утверждали, что его канцелярия ведет свою историю с 1810 г. Несмотря на одинаковое назначение, считали они, канцелярия 1810 г. «по своему устройству, составу и характеру» настолько отличалась от своей предшественницы, существовавшей в 1801–1809 гг., что должна быть признана новым учреждением[32]. Таким образом отмеченный в 1901 г. юбилей Совета не поставил точку в дискуссии. Среди современников не только в научных, но и во влиятельных чиновных кругах, оставалось немало тех, кто считал годом образования Совета 1810-й. Именно эта точка зрения возобладала в советской историографии, однако в наши дни свое монопольное положение она потеряла. В последние годы в историографии сложилось двойственное отношение ко времени образования Государственного совета. С одной стороны, стремление найти в прошлом России истоки гражданского общества, определить время зарождения либеральных и конституционных идей привели к тому, что многие авторы, обращающиеся к реформам Александра I (Л.И.Гущина и Е.П.Пустовая[33], А.П. Дегтярев[34], Л.В. Карнаушенко[35], И.В. Мальцева[36], А.В. Морозов[37], С.С. Секиринский[38], Р.А. Циунчук[39]), видят в Государственном совете прообраз

---

[32] Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910. С. 3.

[33] Гущина Л.И., Пустовая Е.П. Государственный совет как важнейший орган государственной власти в начале XIX в // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 4 (34). С. 15–20.

[34] Дегтярев А.П. Государственный совет в России (1810−1917 гг.) и его организационно-правовые основы // Клио. 2012. № 5 (63). С. 59–67.

[35] Карнаушенко Л.В. На пути от конституционных намерений к номинальному конституционализму: правительственный конституционализм в России в первой половине XIX в // Общество и право. 2009. № 5 (27). С. 67–73.

[36] Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти. Дисс. ... кандидата юридических наук. СПб.: СПбГУ, 1996.

[37] Морозов А.В. Государственный совет в структуре государственной власти Российской империи, первая половина XIX в.: Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб.: Сев-Зап. Академия гос. службы, 2001.

[38] Секиринский С.С. Государственный совет в системе власти императорской России // Проблемы теории и практики управления. 2001 № 1. URL: http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/21_1_01.htm (дата обращения: 07.08.2021)

нового государственного строя и относят его образование к 1810 г. Совет 1801 г. в таких работах или вовсе не упоминается, или рассматривается в ряду предпосылок реформы М.М. Сперанского.

Противоположная тенденция отражена в работах, посвященных реформам второй половины XVIII – первой половины XIX вв. Исследователи этих сюжетов (Т.В. Андреева[40], С.В. Кодан[41], Л.Ф. Писарькова[42]) особое внимание уделяют преемственности преобразовательной политики правительства, в том числе и в области реформирования административного строя, и в частности – высшего и центрального управления. Возникновение в 1801 г. постоянного законосовещательного органа (Государственного совета) выступает в этом случае как составная часть длительного процесса модернизации российской государственности, целью которого было создание «бюрократически организованного, приспособленного к социальным условиям России правительственного аппарата», призванного заменить свойственное XVIII в. дестабилизирующее личное начало в управлении, когда монарх осуществлял свои властные полномочия через «узкий круг доверенных лиц».

В подтверждение этой точки зрения приводится анализ как законодательной базы, так и всего комплекса источников, связанных с возникновением Государственного совета, сопоставляются задачи, ставившиеся перед Советом в 1801 и 1810 гг., его конкретная деятельность

---

[39] Циунчук Р.А. Истоки российского парламентаризма: генезис и исторические особенности развития идеи народного представительства (XVIII–XIX вв.) // Вестник экономики, права и социологии. 2008. № 4. С. 77–89.

[40] Андреева Т.В. Государственное управление России во второй половине XVIII – первой четверти XIX в.: к проблеме преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике // Петербургский исторический журнал. 2016. № 3 (11). С 19–60.

[41] Кодан С.В. «Постановить силу и блаженство империи Российской на незыблемом основании закона…»: Государственный совет в России // Чиновник. 2002. № 1. То же [Электронный ресурс]. URL: http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1145201.

[42] Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в. С. 34–39.

до и после реформы 1810 г., анализируется его роль в системе управления в разные периоды.

Таким образом, несмотря на значительный шаг, сделанный в изучении органов власти Российской империи, обе версии времени возникновения Совета до сих пор существуют параллельно, нередко выступают как аксиоматичные. и современной историографии. В наши дни ее придерживаются, например, историк Государственного совета В.А. Демин, составители справочника «Высшие и центральные учреждения России. 1801−1917», рассматривающие Непременный (1801–1810) и Государственный советы (1810–1906) как два разных учреждения [43] . Противоположное мнение отстаивают Т.В. Андреева[44], Л.Ф. Писарькова[45], С.В. Кодан[46]. И маловероятно, чтобы исследователи пришли когда-либо к единому мнению. Истоки данного спора лежат не в исторической, а в политической и даже историософской плоскости – в видении каждым конкретным ученым процесса политического развития России и его перспектив.

Не углубляясь в дискуссию, отметим, что с точки зрения нашей работы, реформа Государственного совета 1810 г. представляла собой последовательную ступень в становлении современного совещательного учреждения. При этом созданный в 1801 г. Государственный совет полностью соответствовал той системе государственного управления, которая складывалась на рубеже XVIII–XIX вв., подобно тому, как вырастал

---

[43] Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. М., 2006. С. 21; Высшие и центральные учреждения России. 1801–1917. СПб., 2000. Т. 1. Высшие государственные учреждения. С. 20.

[44] Андреева Т.В. Государственное управление России во второй половине XVIII – первой четверти XIX в.: к проблеме преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике // Петербургский исторический журнал. 2016. № 3 (11). С 19–60.

[45] Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в. С. 34–39.

[46] Кодан С.В. «Постановить силу и блаженство империи Российской на незыблемом основании закона…»: Государственный совет в России // Чиновник. 2002. № 1. То же [Электронный ресурс]. URL: http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1145201.

из своей эпохи и его предшественник, Совет при Высочайшем присутствии Екатерины II. «Образование» 1810 г. стало важным шагом на этом пути, повлияло на все последующее законодательство о Государственном совете, но оно не отвечало тем реальным условиям, которым вынужден был соответствовать Совет. Расхождение между законом и складывавшейся практикой работы этого учреждения было неизбежно, а значит неизбежной была и существенная корректировка как устройства и функций самого Совета, так и соответствующих им законодательных норм и конечное превращение этого учреждения в нечто совсем иное, нежели то, что изначально грезилось реформатору.

Юбилейные торжества привлекли внимание к Государственному совету, стали поводом для обсуждения его значения и истории, причем в адрес юбиляра было сказано немало добрых слов. Спустя всего несколько лет ситуация изменилась. Преддверие и затем начало Первой русской революции заставили даже чиновников по-иному взглянуть на систему управления России и на роль в ней Государственного совета. Исходившие из недр администрации записки Э.Н. Берендтса «О прошлом и настоящем русской администрации» (1904), С.Е. Крыжановского «К преобразованию Государственного совета» (9 октября 1905 г.) были попыткой переосмысления пройденного пути и недостатков сложившейся системы. В отличие от юбилейных изданий пафос этих работ был направлен не на подведение итогов, а на необходимость перемен, и потому критическая составляющая занимала в них значительное место.

Особенно большое влияние на последующую историографию о Государственном совете оказала записка Г.А. Евреинова, опубликованная в 1905 г.[47] Примечательно, что к этому времени ей исполнилось почти четверть века. Она была подана министру юстиции Д.Н. Набокову еще в 1881 г. Ее автору было тогда 42 года, и он лишь год назад был назначен обер-

[47] Евреинов Г.А. Реформа высших государственных учреждений России и народное представительство. СПб., 1905.

прокурором Сената. За повышение значения именно этого учреждения ратовал он в записке. По мысли Евреинова, преобразованный Сенат должен был превратиться в единственное высшее государственное учреждение в России, «приняв в свое лоно» и Государственный совет[48]. Необходимость такой реформы обосновывалась слабостью и упадком значения Государственного совета, к тому же изначально чуждого «общему строю русской государственной жизни», а также бесполезностью и даже вредностью Комитета министров [49] . Немало писал Евреинов и о «министерском деспотизме», безответственности и самолюбии руководителей ведомств, доказывая таким образом необходимость сделать их ответственными перед Сенатом [50] . Яркая, образная и категоричная негативная характеристика существующего государственного устройства, в том числе и Государственного совета, стала причиной популярности записки Евреинова в годы революции, тогда как его предложения остались незамеченными.

После реформы 1906 г. старый Государственный совет стал достоянием истории и потерял свою значимость для преподавателей гражданского права и государствоведов, курсы которых теперь посвящались уже иной политической реальности[51]. Противопоставляя «самодержавную» и

[48] Там же. С. 25–26.
[49] Там же. С. 5–7, 12.
[50] Там же. С. 28.
[51] Гессен В.М. Русское государственное право. Лекции, читанные в Санкт-Петербургском политехническом институте. СПб., 1907; Он же. Русское государственное право: Курс лекций, читанный проф. В.М. Гессеном в С.-Петербургском политехническом институте на экономическом отделении в 1909/10 учеб. г. СПб., 1909; Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи: Из лекций по русскому государственному и административному праву. Одесса, 1912; Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции Б.А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году. СПб., 1999; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912; Переизд.: М., 2004; Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. В 2 т. СПб., 1908−1910.

современную «конституционную» эпохи[52], они не всегда видели смысл в характеристике дореформенного государственного устройства, так что в ряде работ даже упоминание о старом Государственном совете отсутствует[53]. Но и для историков, разрабатывавших в это время совсем иные проблемы, он не успел превратиться в объект специального изучения. Так что и ими в период между двумя революциями структура, функции, значение Государственного совета освещались лишь в общих курсах и пособиях[54].

Ограниченный круг литературы, которым пользовались авторы (и юристы, и историки) при анализе Государственного совета (работы А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, В.В. Ивановского, В.Г. Щеглова, юбилейные сборники), привел к сходным выводам.

Разногласия, как и прежде, касались лишь истоков этого учреждения. В том случае, если авторами были члены «профессорской» (кадетской) партии (А.А. Корнилов, А.А. Кизеветтер), – создание в 1801 г. Непременного совета подавалось как «незначительное» преобразование, а сам Совет сближался с учреждениями XVIII в. [55] Наоборот, Совет 1810 г. в таких работах рассматривался как часть предложенной М.М. Сперанским кардинальной реформы государственного управления, причем указывалось, что эта реформа была реализована лишь «отрывками» и Совет так и не стал тем, чем должен был стать по замыслу реформатора[56].

---

[52] См., например: Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. СПб., 1910. С. 167.

[53] См., например: Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912.

[54] Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. В 3 ч. М., 1912–1914; Кизеветтер А.А. История России в XIX веке: Курс лекций, читанный на МВЖК в 1915–1916 гг. Изд. по запискам слушательниц без просмотра автором. В 2 ч. М., 1916; Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. Для старших классов средних учебных заведений. Изд. 3-е испр. и доп. М., 1911.

[55] Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. Ч. 1. М., 1912. С. 96–97; Кизеветтер А.А. История России в XIX веке. Ч. 1. С. 36.

[56] Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. Ч. 1. С. 166–167; Кизеветтер А.А. История России в XIX веке. Ч. 1. С. 68.

Противоположный подход можно встретить в книге В.Е. Романовского «Государственные учреждения древней и новой России» [57]. Историк и педагог, автор целого ряда популярных очерков по русской истории, Романовский первоначально создавал свой труд для внеклассного чтения учеников старших классов средних учебных заведений. Однако работа получила прекрасные отзывы в научном мире, была расширена, дополнена, и к 3-му изданию (1911) предназначалась уже и для широкой публики. Результатом стремления автора «объективно и без всяких тенденций представить прошлое и настоящее каждого из наших учреждений»[58] стало иное видение начала «старого» Государственного совета. Романовский обосновывал родство Советов 1801 и 1810 гг. и считал, что история учреждения должна начинаться с 1801 г.[59]

На оценку авторами значения и роли Совета большое влияние оказали годы Первой русской революции с их шквалом публицистической критики в его адрес. Кроме того, многие из работавших в последующий период исследователей занимали активную политическую позицию, часто, как В.М. Гессен, А.А. Кизеветтер, Ф.Ф Кокошкин, А.А. Корнилов, Н.И. Лазаревский, принадлежали к кадетской партии. И в их глазах старый Совет по своему значению в государственной жизни сильно проигрывал своему преемнику, возникшему в 1906 г. Для их работ характерно подчеркивание этой разницы, акцентирование внимания на факторах, мешавших полноценной реализации старым Советом своих функций: на его неудовлетворительном составе, пренебрежении его мнением со стороны императоров, всевластии министров и проч.

---

[57] Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. Для старших классов средних учебных заведений. Изд. 3-е испр. и доп. М., 1911. (Первое издание вышло в 1897 г., 2-е – в 1905 г.).

[58] [Романовский В.Е.] Предисловие к третьему изданию // Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. Для старших классов средних учебных заведений. М., 1911. С. II.

[59] Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. С. 148–149.

Категоричен в своих выводах был, например, Лазаревский. Согласно его трактовке процесса законотворчества, на протяжении всего XIX в. «министры были единственною политическою силою в России», и «ведомственные войны», которые они вели друг с другом, представляли великое благо для государства, т.к. в противном случае их солидарные действия могли бы привести к реализации любого выработанного ими совместно плана. Значение Государственного совета, в трактовке Лазаревского, сводилось к почти автоматическому (кроме «самых редких» случаев) одобрению им любого проекта, не встретившего противодействия со стороны министерств[60].

Сходную точку зрения можно найти и в работах историков. Так, Кизеветтер и Романовский сходились в том, что в первой четверти столетия значение Государственного совета падало в связи с расширением области ведения Комитета министров. При Николае I Комитет министров был введен в должные рамки, однако это не повысило значение Совета, поскольку его функции узурпировались секретными комитетами и руководителями ведомств[61]. Кроме того, и сам монарх не всегда склонен был прислушиваться к суждениям членов Совета.

Разница между авторами заключалась только в степени радикализма заявлений. Кизеветтер, подчеркивая незначительность роли Совета уже по закону 1810 г. (по сравнению с задуманной Сперанским), считал, что при Николае I она еще более сузилась, так как этот монарх не доверял Совету и «только терпел» его[62]. Романовский был менее категоричен и, основываясь на тех же примерах, что и Кизеветтер, делал вывод только о предрешенности ряда поступавших в Совет дел[63].

---

[60] Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 2. С. 180.
[61] Кизеветтер А.А. История России в XIX веке. Ч. 2. С. 27; Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. С. 159, 161.
[62] Кизеветтер А.А. История России в XIX веке. Ч. 2. С. 27, 28.
[63] Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. С. 161–162.

За пределы первой половины XIX в. изучение Совета (если не считать отдельных замечаний[64]) так и не вышло. Тем не менее перспективы его дальнейшего изучения, как и системы государственного устройства России в целом, просматривались уже тогда. Так, Б.А. Кистяковский, говоря о бюрократизации управления, специально остановился на бессилии монарха перед прикрытым лестью и раболепием противодействием окружавшей его среды. Теперь уже хорошо известны, писал Кистяковский, намерения Николая I «улучшить в России правосудие, уничтожить взяточничество и даже освободить крестьян». Но за 30 лет правления он так и не смог добиться этого, поскольку предполагавшиеся «реформы были не в интересах бюрократов». «Дальнейшие исторические исследования покажут несомненно, что императоры Александр II и Александр III фактически часто также не имели возможности проводить свою волю в законодательстве и управлении. Таким образом, формально неограниченная власть русских монархов не была неограниченной фактически, так как они не могли вполне осуществлять свою волю»[65]. Подробное развитие этого сюжет получил лишь в наши дни.

В целом дореволюционной историографией была заложена значительная фактологическая база, определены подходы к изучению Государственного совета, а некоторые ее выводы не потеряли значения до сих пор. Но в то же время возникли и основные стереотипы в восприятии этого учреждения, его значения и деятельности.

В работах этого времени наибольшее освещение получил Совет царствования Александра I, было подробно проанализировано Учреждение

---

[64] Например, утверждения Романовского о том, что в царствование Александра III между Государственным советом и Комитетом министров установились более определенные отношения (Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. С. 161).

[65] Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции Б.А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году. СПб., 1999. С. 513.

1842 г., тогда как история Государственного совета второй половины века, по естественным причинам, оказалась вне внимания исследователей.

Советская историография

На протяжении почти всего советского периода неоспариваемым оставалось положение о «неуклонно» идущем крещендо «расстройстве государственного механизма» царской России [66], и учреждения «загнивающего» режима долгое время вообще не привлекали внимания историков. Интерес к ним ограничивался разработкой архивных материалов, оставшихся от императорской России.

Первые работы, посвященные истории дореволюционных государственных учреждений и их делопроизводству, появились во второй половине 1930-х гг. и носили во многом прикладной характер: упорядочение и обработка архивных фондов, поиск архивных материалов были невозможны без знания истории фондообразователей (государственных учреждений) и знакомства со специальной и справочной литературой по этому предмету. При этом сугубо практические, архивно-технические цели обусловили отсутствие разделения всего объема опубликованных до революции материалов на категории: работы юристов, юбилейные сборники (под названием «специальных монографий»), записки, законы и циркуляры, труды правительственных комиссий и официальные отчеты выступали здесь как равные по значению «источники» для изучения истории отдельных органов управления[67].

Наиболее серьезные усилия в области источниковедческого изучения законодательной и делопроизводственной документации дореволюционной эпохи были предприняты Б.М. Кочаковым[68]. Исследователя интересовала

---

[66] Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX в. Л., 1973. С. 73.

[67] См., например: Ахун М.И. Источники для изучения истории государственных учреждений царской России // Архивное дело. 1939. № 1 (49). С. 77–91.

[68] Кочаков Б.М. Русский законодательный документ XIX–XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины М.; Л., 1937. С. 319–371; Он же. Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки Ленинградского государственного университета. Серия исторических наук. Вып. 8. № 73. Л., 1941. С. 75–104.

работа государственного механизма «по созданию закона вообще» [69] . Изучение этой темы неизбежно привело его к рассмотрению документации и деятельности Государственного совета. Для советской историографии это была новая, неразработанная проблема, и потому большая часть статьи Кочакова «Государственный совет и его архивные материалы» посвящена значению Совета в «политической системе царизма»[70].

Оценочная база советских историков во многом была унаследована ими от писателей дореволюционной эпохи, придерживавшихся наиболее радикальных взглядов, и Кочаков повторял расхожие в дореволюционной публицистике выводы о незначительной роли Государственного совета, до которого доходила лишь малая часть законопроектов, часто носивших формальный характер, и решения которого были необязательны для верховной власти. Да и сам Совет, как учреждение чисто бюрократическое, составляющая административной машины империи, с точки зрения автора, был неспособен к принципиальной критике министерских проектов [71] . Упомянул Кочаков и не раз привлекавшие внимание современников перегруженность Совета административными, финансовыми и судебными делами, преклонный возраст его членов, недостаточное количество заседаний[72], а также малое знакомство членов Совета с реальной жизнью и единичные случаи приглашения экспертов, что, по мнению исследователя, вело к внешней, редакционной критике проектов[73]. При этом речь в работе шла о Государственном совете «вообще», без выделения каких-либо периодов его существования.

Поставившая множество вопросов работа Кочакова о Государственном совете долгое время оставалась единственной в советской историографии. Поворот к этому сюжету произошел только четверть века спустя. В 1963 г. в

---

[69] Кочаков Б.М. Русский законодательный документ XIX–XX в. С. 320.
[70] Кочаков Б.М. Государственный совет и его архивные материалы. С. 75–104.
[71] Там же. С. 90, 93.
[72] Там же. С. 95.
[73] Там же. С. 97.

«Советской исторической энциклопедии» появилась статья П.А. Зайончковского, посвященная высшему законосовещательному учреждению империи. Именно с именем этого исследователя связана переоценка значения Государственного совета, предстающего теперь как важный центр политической жизни России.

1960-е гг. дали толчок целому ряду направлений в изучении государственного устройства Российской империи и его функционирования. Следующие тридцать лет (1960–1980-е гг.) стали временем энергичного изучения данной проблематики как в Советском Союзе, так и за рубежом. Англо-американская историография этого периода складывалась в унисон с советской.

Наиболее активно развивающимся направлением оставалось изучение внутренней политики. Разрабатывая связанные с ней проблемы, исследователи обращались и к работе высших государственных учреждений, в том числе – Государственного совета. В той или иной мере его деятельность была затронута в трудах В.Г. Чернухи[74], И.В. Оржеховского[75], П.А. Зайончковского [76], Е.М. Брусникина [77], Л.Г. Захаровой [78], Г.И. Щетининой[79], Ф. Вчисло[80], Д. Филда[81] и др.

---

[74] Чернуха В.Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70 годы XIX в.). Л., 1971; Она же. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. Л., 1978; Она же. Правительственная политика в отношении печати, 60–70-е годы XIX века. Л., 1989.

[75] Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70 гг. XIX века. Горький, 1974.

[76] Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М., 1964; Он же. Правительственный аппарат самодержавной России. М., 1978.

[77] Брусникин Е.М. Политика царизма по крестьянскому вопросу в период политической реакции 80-х – начала 90-х годов XIX века. Дисс. … канд. ист. наук. М., 1965.

[78] Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. М., 1968; Она же. Самодержавие и отмена крепостного права в России. 1856–1861. М., 1984.

[79] Щетинина Г.И. Университеты в России и устав 1884 года. М., 1976.

[80] Wcislo F.W. Reforming Rural Russia. State, Society and National Politics, 1855–1914. Princeton, 1990.

[81] Field D. The end of serfdom: nobility and bureaucracy in Russia, 1855−1861. Harvard University Press, 1976.

Не таким заметным, но стабильным направлением оставалось изучение государственных учреждений с точки зрения источниковедения. В отличие от работ Кочакова, статьи Г.М. Горфейна, Л.Е. Шепелева, И.А. Мироновой были полноценными исследованиями, анализировавшими разные типы источников[82]. Значительный шаг был сделан и в изучении делопроизводства, которому, в частности, был посвящен целый ряд статей Шепелева[83]. Его же перу принадлежит единственная в историографии работа, посвященная такому недооцененному источнику, как отчеты Государственного совета[84].

Важным новшеством, относящимся к 1960-м годам, было появление институциональной истории как самостоятельной дисциплины.

Долгое время изучению структуры и функций каждого отдельного учреждения, да и системы управления в целом, придавалось вспомогательное значение[85]. Считалось, что обращение к этой теме необходимо в двух случаях. Во-первых – как руководство при организации и использовании архивных материалов. Во-вторых – при рассмотрении истории учреждений

---

[82] Горфейн Г.М. Основные источники по истории высших и центральных учреждений XIX – начала XX в. // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX века. Сб. статей. Л., 1967. С. 73–110; Шепелев Л.Е. К вопросу о методах и источниках изучения государственных учреждений России XIX – начала XX в. // Археографический ежегодник за 1970 год. М., 1971. С. 161–173; Миронова И.А. Законодательные памятники пореформенного периода (1861–1900 гг.). М., 1960.

[83] Шепелев Л.Е. Изучение делопроизводственных документов XIX – начала XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. I. Л., 1968. С. 119–139; Он же. Проблемы источниковедческого анализа делопроизводственных документов государственных учреждений XIX – начала XX в. // Источниковедение отечественной истории. 1975 г. М., 1976. С. 248–271; Он же. Регесты и проблемы научного использования исторических документов XIX – начала XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XII. Л., 1981. С. 140–167; Он же. Проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX – начала XX в. // Там же. Вып. XV. Л., 1983. С. 33–58; Он же. Некоторые проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX – начала XX в // Там же. Вып. XVI. Л., 1985. С. 24–51.

[84] Шепелев Л.Е. Отчеты Государственного совета царской России как исторический источник (1869–1906 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XIX. Л., 1988. С. 182–200.

[85] Шепелев Л.Е. К вопросу о методах и источниках изучения государственных учреждений России XIX – начала XX в. // Археографический ежегодник за 1970 год. М. 1971. С. 161.

как проблемы общей истории (деятельности учреждения и проводимой им политики). Как заметил в свое время Горфейн, «история каждого ведомства – это существенная часть истории той отрасли общественной жизни, которой оно "ведало"» [86]. В обоих случаях на первый план выходило изучение структуры, функций и компетенций государственных учреждений, причин их возникновения и преобразования[87].

Ситуация стала меняться после появления работы Н.П. Ерошкина «История государственных учреждений дореволюционной России» (М., 1968). Этот труд, как и другие работы ученого[88], носил общий, во многом вводный для последующих исследований характер и не претендовал на подробную разработку проблемы. Создание глубокого обобщающего труда по истории дореволюционных государственных учреждений, признавал Ерошкин, невозможно при отсутствии исследований по истории подавляющего большинства из них [89]. Однако ему удалось задать общий вектор изучения институциональной истории, которую он определял как дисциплину, находящуюся на стыке истории и правоведения[90]. Ерошкиным было намечено и содержание работ будущих историков государственных учреждений, неизменно включавших рассмотрение структуры избранного объекта изучении, его функций и компетенции, но также – места в общей

---

[86] Горфейн Г.М. Основные источники по истории высших и центральных учреждений. С. 73.

[87] Шепелев Л.Е. К вопросу о методах и источниках изучения государственных учреждений России XIX – начала XX в. С. 161; Дубенцов Б.Б. Инспекторский отдел гражданского ведомства (1894−1917 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. IX. Л., 1978. С. 117−133.

[88] Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М, 1968; 3-е изд., перераб. и доп. М., 1983; Он же. Самодержавие накануне краха. М., 1975; Он же. Самодержавие первой половины XIX века и его политические институты // История СССР. 1975. № 1. С. 37–59; Он же. Крепостническое самодержавие и его политические институты. М., 1981; Он же. Чиновничество // Советская историческая энциклопедия. М., 1976.

[89] Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 24.

[90] Там же. С. 15.

системе правительственного аппарата, значения в системе управления[91]. Сам Ерошкин, однако, подробной историей учреждений не занимался, и все учреждения, в том числе Государственный совет второй половины XIX в., были описаны им очень схематично.

В западной историографии первая попытка исследования государственных институтов как системы принадлежит перу Дж. Йени[92], который попытался создать обобщенную теорию государственных учреждений Российской империи и проследить длительный (на протяжении XVIII–XIX вв.) процесс постепенной систематизации управления. Несмотря на слишком широкие и потому часто спорные выводы и обобщения, целый ряд его наблюдений не потерял значения до сих пор. Это касается и Государственного совета, в истории которого Йени, вопреки распространенному мнению, не увидел упадка его значения при растущем произволе исполнительной власти.

Как и в книге Ерошкина, такой подход не предполагал подробного изучения какого-либо учреждения. Однако эти две работы дали толчок целому ряду исследований в области институциональной истории. В 1960–1980-е гг. появляются труды В.Г. Чернухи[93], Д. Орловски[94], Н.Н. Ефремовой[95] и других[96]. Для нашей темы особый интерес представляет

---

[91] Там же. С. 15−16.

[92] Yaney G.L. The systematization of Russian Government: Social Evolution in the Domestic Administration of Imperial Russia. 1711–1905. Urbana, 1973.

[93] Чернуха В.Г. Совет министров в 1857−1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. V. Л., 1973. С. 120−137; Чернуха В.Г. Совет министров в 1861−1882 гг. // Там же. Вып. IX. Л., 1978. С. 90−117; Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 // Там же. Вып. XIII. Л., 1982. С. 223–249.

[94] Orlovsky D. The Limits of Reform: The Ministry of Internal Affairs in Imperial Russia, 1801–1881. Cambridge, 1981.

[95] Ефремова Н.Н. Министерство юстиции Российской империи, 1802–1917 гг. (Историко-правовое исследование). М., 1983.

[96] Грекулов Е.Ф. Церковь, самодержавие и народ. М., 1969; Борисов А.В. Полиция самодержавной России в первой четверти XIX века: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1982; Шинджикашвили Д.И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма. Омск, 1974; Ярмыш А.Н., Федоров К.Г. История полиции дореволюционной России. Ростов-на-Дону, 1976; Ярмыш А.Н. Политическая полиция

диссертация А.В. Ремнева, посвященная постоянному «конкуренту» Государственного совета – Комитету министров[97], которая впоследствии легла в основу вышедшей в 2010 г. монографии автора «Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века)».

Эти работы, в том числе и те из них, которые печатались в сборнике «Вспомогательные исторические дисциплины», по разнообразию использованных источников, уровню поднятых проблем и обобщений имели самостоятельное (не «вспомогательное») значение.

Об успехах развития направления в целом свидетельствует и выделение, к середине 1980-х гг., целого ряда мало изученных и неизученных вопросов, обращение к которым рассматривалось в качестве текущих исследовательских задач. Среди них – проблемы ведомственной разобщенности, бюрократической борьбы и сепаратного законодательства, взаимопроникновения функций двух законосовещательных учреждений империи (Государственного совета и Комитета министров), действительного содержания самодержавной власти и ее взаимоотношений с бюрократической системой; связь структуры учреждений (и организации системы управления в целом) со стоящими перед ними задачами и их перестройка по мере изменения этих задач[98]. И эта программа-максимум остается актуальной до сих пор.

Не был обойден вниманием исследователей и Государственный совет. Именно в это время было положено начало подробному, по отдельным

Российской империи (1880–1904 гг.). Дисс. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1978; Дубенцов Б.Б. Инспекторский отдел гражданского ведомства (1894−1917 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. IX. Л., 1978. С. 117−133.

[97] Ремнев А.В. Комитет министров в системе высших государственных учреждений царской России (1860–1906-е гг.). Дисс. … канд. ист. наук. Л., 1986.

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

хронологическим этапам, его изучению как историками, так и юристами[99]. В 1980-е годы, почти одновременно, появились две – и до сих пор единственные в историографии – работы, посвященные Государственному совету второй половины XIX в., а именно периоду царствования Александра III.

Монография ученицы П.А. Зайончковского Х. Вилан «Александр III и Государственный совет: бюрократия и контрреформы в позднеимперской России» (1982)[100] написана в русле политической истории, так что разделы, посвященные истории Государственного совета, его структуре и функциям имеют вводный характер и невелики по объему. Автор проанализировала состав Совета, подробно остановилась на его деятельности и взаимоотношениях с императором, на закулисных влияниях. В изучении Государственного совета эта работа, базировавшаяся на большом количестве разнообразных источников, безусловно представляла собой новую ступень.

В 1984 г. была защищена кандидатская диссертация Е.М. Ярошевской (Собко) «Государственный совет и политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. XIX в.». Спустя двадцать с лишним лет, в 2007 г., она была опубликована. При этом автором была снята необходимая в 1984 г. идеологическая составляющая, значительно сокращена историографическая часть, проведена небольшая редакторская правка, но в основном текст остался без изменений[101].

---

[99] Степанский А.Д. Государственный совет в период революции 1905–1907 гг. (Из истории «второго шага по пути превращения самодержавия в буржуазную монархию»). Дисс. … канд. ист. наук. М., 1965; Бородин А.П. Государственный совет и столыпинская программа преобразований в области местного управления, суда и начального образования. Дисс. … канд. ист. наук. М., 1977; Голиков В.М. Государственный совет в России в первой половине XIX в. Дисс. … канд. юрид. наук. М., 1983; Новикова Е.Э. Государственный совет в годы Первой мировой войны. 1914–1917 гг. (Из истории кризиса «верхов» накануне Февральской буржуазно-демократической революции). Дисс. … канд. ист. наук. М., 1985.

[100] Whelan H. Alexander III and the State Council: Bureaucracy and Counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick, 1982.

[101] Ярошевская Е.М. Государственный совет и политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. XIX в. Дисс. … канд. ист. наук. М., 1984; Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007.

Исследование задумывалось как комплексное: автор рассматривала структуру Государственного совета, его состав и деятельность на протяжении 1882–1892 гг.: такие хронологические рамки, с ее точки зрения, и заключали в себе период реакции, поскольку 1892 г. ознаменовался не только последней контрреформой, но и «началом медленного общественного подъема, связанного с голодом 1891–1892 гг.»[102]. Однако незначительный объем (7,5 печ. листов в рукописи диссертации и 110 стр. в опубликованной монографии) не дал возможности полностью раскрыть тему. В частности, первая глава, посвященная структуре, функциям и делопроизводству Государственного совета, сводилась к анализу его «Учреждения» издания 1886 г. и буквально пунктиром намечала все перечисленные вопросы[103].

Еще одним направлением, толчок к развитию или, вернее, возрождению которого был дан в начале 1960-х гг., стало изучение законодательства Российской империи. Анализ законодательных норм лег в основание вышедшей в 1962 г. книги И.А. Емельяновой «Высшие органы государственной власти и управление России в дореволюционный период». Автор пришла к выводам, сходным с существовавшими еще в дореволюционной историографии и укладывавшимся в господствующую концепцию государственного развития России. В частности, она утверждала, что со второй половины XIX в. значение Государственного совета, загружаемого мелкими делами, падает и центр законосовещательной работы перемещается в министерства, что разработанные в комиссиях и совещаниях (в ближайшем окружении царя) законы лишь формально утверждались Советом[104] и проч.

В целом импульс, заданный 1960-ми годами, вызвал на протяжении следующих тридцати лет появление множества работ. Его отзвуки, несмотря

---

[102] Ярошевская Е.М. Государственный совет и политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. XIX в. Л. 4.
[103] Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. С. 12–29.
[104] Емельянова И.А. Высшие органы государственной власти и управление России в дореволюционный период. Казань, 1962. С. 55.

на все перипетии внутри- и внешнеполитической истории России, ощущаются до сих пор.

Современное состояние темы

1990-е гг. стали временем переосмысления многих устоявшихся оценок и характеристик, расширения источниковой базы и тематики исследований. Ощутимые результаты этих процессов особенно заметны с нового тысячелетия. Использование опыта дореволюционной и западной историографии, отказ от свойственных советскому периоду идеологических клише существенно обогатили идейную составляющую современных исследований. Не исчезли бесследно и традиции, заложенные советской школой. Сложное переплетение старого и нового, многообразие методов и подходов отразились и на изучении государства и его учреждений.

В западной историографии среди молодых исследователей интерес к государствоведческой проблематике в это время почти исчез. Даже популярное в конце 1990-х − 2000-е гг. изучение национальной истории и истории империй не выправило ситуацию.

В России, между тем, изучение системы управления (в разных ее аспектах) осталось одним из значимых направлений, разрабатываемых на стыке исторической и юридической наук, политологии и социологии, с вкраплением социокультурной проблематики. Как и в дореволюционной историографии, значительная часть работ по институциональной истории принадлежала перу юристов. Свойственный им формально-юридический подход, опора прежде всего (а временами и исключительно) на законодательные источники наложили отпечаток на развитие проблематики в целом.

Наоборот, историков в это время больше интересовало «закулисье» процесса управления – проблема вневедомственных влияний, процесс выработки политических решений, вопрос несоответствия сложившихся делопроизводственных практик прописанным в законе нормам. Наибольший

интерес в этом плане представляют исследования Д.Н. Шилова[105], М.Д. Долбилова[106], А.В. Ремнева[107]. Были сделаны интересные наблюдения об изменении положения самодержца во второй половине XIX в. – постепенной потере им самостоятельности, росте его зависимости от чиновного аппарата (А.Дж. Рибер[108], А.В. Мамонов[109], И.А. Христофоров[110]). Значительное внимание при этом уделялось исследованию разных государственных учреждений с точки зрения проблемы рационализации управления[111].

Достигнутый уровень изученности темы привел к первым попыткам обобщения накопленных знаний, стремлению с разных ракурсов показать работу системы в целом[112]. Немало в этом направлении сделано Д.И. Раскиным[113], Л.Е. Шепелевым[114].

---

[105] Шилов Д.Н. Феномен всеподданнейшего доклада в политической жизни Российской империи (XIX – начало XX в.) // Клио. 2001. № 2. С. 60−67; Он же. Министр и министерство: практика и стили работы руководителей ведомства // Английская набережная, 4: Сборник С.-Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб., 2004. С. 311–332.

[106] Долбилов М.Д. «...Угадывать волю Вашу»: роль советника в принятии императорских решений в России XIX в. // Петр Андреевич Зайончковский. Сборник статей и воспоминаний к столетию историка. М., 2008. С. 403–428.

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

[108] Рибер А.Дж. Групповые интересы в борьбе вокруг Великих реформ // Великие реформы в России. 1856–1874. Сборник / Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. М., 1992. С. 44–72.

[109] Мамонов А.В. Правящая бюрократия и формирование внутренней политики самодержавия в конце царствования Александра II. Дисс. … канд. ист. наук. М., 2002.

[110] Христофоров И.А. Великие реформы: истоки, контекст, результаты // Реформы в России с древнейших времен до конца XX в. М., 2016. Т. 3. Вторая половина XIX – начало XX в. С. 62–67.

[111] См., например: Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. 1997. Омск, 1999. С. 17–35; Миронос А.А. Ученые комитеты и советы министерств и ведомств России в XIX веке: Задачи, структура, эволюция. Н. Новгород, 2000; Алексеева С.И. Синод в системе высших и центральных государственных учреждений пореформенной России, 1856–1904. СПб., 2003; Соловьев Я.В. Министерство финансов Российской империи в 1858–1903 гг.: Организация и функционирование. Дисс. … канд. ист. наук. М., 2003; Патрушева Н.Г. Цензурное ведомство в государственной системе Российской империи во второй половине XIX – начале XX века. СПб., 2013; Ружицкая И.В. Государственный совет при Николае I: особенности функционирования. М.; СПб., 2018.

[112] Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы. М., 2007; Она же. Государственное

Однако до сих пор наиболее удачной попыткой представить высшие органы управления империей второй половины XIX в. в их взаимодействии остается работа А.В. Ремнева «Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века)» (2010). Основываясь на достижениях дореволюционной и советской историографии, вслед за ними критически оценивая возможности самодержавия «приспособить государственный механизм к началам законности» [115], Ремнев сделал ряд интересных замечаний. В частности, он охарактеризовал Государственный совет, Комитет министров и Сенат как органы «универсальной компетенции»[116], четкое разграничение функций которых было невозможно; описал процесс бюрократизации царской власти, оказавшейся перед дилеммой «править или управлять»; проанализировал содержание понятия «правительство»; акцентировал внимание на значении секретных и особых совещаний, дававших монарху дополнительные возможности в области управления и проч.

управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М., 2012 (Изд. 2-е, испр.: М., 2014); Она же. Государственное управление России первой трети XIX в.: становление министерской системы. М., 2019; Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб., 2007; Шепетев В.И. Основные тенденции развития российской государственности в XIX – начале XX в. и их правовые основы. Дисс. … д-ра юрид. наук. СПб., 2002; Барыкина И.Е. Государственное управление России второй половины XIX в. (особые формы и специальные институты). СПб., 2018; Соловьев К.А. Политическая система Российской империи в 1881−1905 гг.: проблема законотворчества. М., 2018.

[113] Раскин Д.И. Исторические реалии российской государственности и русского гражданского общества в XIX веке // Из истории русской культуры. Т. V. М., 1996; Он же. Специализация высшей бюрократии XIX – начала XX веков: образование, профессиональный опыт, продвижение по службе // Из глубины времен. Вып. 3. СПб., 1994; Он же. Система институтов российской имперской государственности конца XVIII — начала XX в. Дисс. … д-ра ист. наук. СПб., 2006. См. также подготовленный им к 200-летию министерств сборник «Министерская система Российской империи» (М., 2007).

[114] Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII – начало XX в. СПб., 1999.

[115] Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. С. 488.

[116] Там же. С. 490.

Совсем в ином ключе построена монография И.Е.Барыкиной «Государственное управление России второй половины XIX в. (особые формы и специальные институты)», значительная часть которой посвящена проектам усовершенствования государственного управления. При этом разделы, посвященные работе правительственного аппарата, носят ярко выраженный историографический характер. Высшие законосовещательные учреждения, в том числе Государственный совет, автор затрагивает лишь вскользь, делая при этом странные фактологические ошибки. В частности, очевидно смешивая Государственный совет с Советом министров, она пишет, что «заседания Госсовета не были регулярными – он созывался по инициативе императора»[117]. Не соответствует истине и ее утверждение, что «госсекретарь после представления мемории императору вносил в законопроект необходимые дополнения и изменения»[118]. Государственный секретарь, занимая техническую должность, никаких изменений в проект вносить, конечно, не мог.

Попытка анализа политической системы Российской империи с точки зрения законотворчества была предпринята в монографии К.А. Соловьева «Политическая система Российской империи в 1881−1905 гг.: проблема законотворчества» (2018). К сожалению, основное внимание автор уделил началу и, особенно, концу обозначенного им в заглавии хронологического отрезка. Положение, сложившееся в стране накануне и вскоре после убийства Александра II, действительно во многом перекликалось с ситуацией перед Первой русской революцией 1905−1907 гг., что позволило автору сделать интересные выводы. Однако период спокойного развития страны (т.е. почти все царствование Александра III и первые годы правления Николая II) фактически остался за кадром исследования. В части, посвященной Государственному совету, в книге сильно влияние

[117] Барыкина И.Е. Государственное управление России второй половины XIX в. (особые формы и специальные институты). СПб., 2018. С. 101.
[118] Там же.

дореволюционных работ, в частности, М.Н. Коркунова и К.А. Скальковского[119]. Большое, и не всегда оправданное, значение автор придает свидетельствам современников.

В целом, как и десятилетия назад, справедливым остается замечание Ерошкина о недостатке исследований, посвященных конкретным государственным институтам, без опоры на которые невозможно создание полноценного обобщающего труда о деятельности государственной системы России в целом.

Появившиеся в последнее время в большом количестве работы справочного характера[120] таким основанием быть, конечно, не могут, хотя изданный Д.И. Раскиным документальный справочник «Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. (В 4 т. СПб., 2000–2004), по уровню систематизации сведений о структуре, функциях, компетенции, руководстве высших и центральных учреждений, безусловно, составил явление в историографии.

Среди государственных структур, изучение которых представляется наиболее актуальным, находится и Государственный совет, двухсотлетний юбилей которого (и в 2001, и в 2010 г.) прошел фактически незамеченным. И это несмотря на то, что посвященные Совету статьи и монографии в последние три десятилетия выходили регулярно. Правда, при этом сохранялась хронологическая неравномерность освещения его истории. Большинство работ, как и прежде, посвящены двум временным отрезкам существования Совета – первой половине (часто даже первой четверти) XIX в.[121] и периоду между двумя революциями (1906–1917 гг.)[122]. Продолжалось

---

[119] О характеристике К.А. Скальковским Государственного совета см. ниже.

[120] Государственность России. Конец XV века – февраль 1917 г. Словарь-справочник. В 6 т. М., 1996–2009. Т. 1; Комиссарова Л.И., Яренгина В.П. Органы высшей государственной власти и центрального управления Российской империи в конце XIX – начале XX в. Справочное пособие. Т. 1. СПб., 1998.

[121] Морозов А.В. Государственный совет в структуре государственной власти Российской империи, первая половина XIX в.; Гущина Л.И., Пустовая Е.П. Государственный совет как важнейший орган государственной власти в начале XIX в.; Кодан С.В.

и исследование деятельности Государственного совета с точки зрения развития различных направлений внутренней политики, хотя работы такого рода немногочисленны[123].

Государственный совет второй половины века привлекал меньше внимания. Возможно, причиной тому была недостаточная источниковая база, но две защищенные в 1996 г. кандидатские диссертации несмотря на разницу тем и даже специальностей кажутся едва ли не близнецами[124]. В диссертации Н.В. Кожевниковой «Государственный совет в системе управления России (вторая половина XIX – начало XX вв.)» (1996), несмотря на название, треть работы (первая глава) посвящена образованию Государственного совета. Интересующий нас хронологический период – вторая половина века – рассматривается во второй главе, при этом часть главы посвящена конституционным проектам 1860–х гг. П.А. Валуева и вел.кн. Константина Николаевича. В результате незначительный объем текста посвященного непосредственно Государственному совету, его структуре, делопроизводству и составу не дал автору возможности в полной мере раскрыть все заявленные сюжеты.

Государственный совет в законотворческой деятельности Российского государства (1800—1850-е гг.) // Юридическая техника. 2014. №8. С. 186–195; Ружицкая И.В. Государственный совет при Николае I: особенности функционирования.

[122] Бородин А.П. Государственный совет России (1906–1917). Киров, 1999; Юртаева Е.А. Государственный совет в России (1906–1917 гг.). М., 2001; Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. М., 2006; Мичурин А.Н. Политическая борьба в Государственном совете в годы Первой мировой войны. СПб., 2010; Алиева З.И. Административно-судебные подразделения в структуре Государственного совета 1906–1917 гг. Дисс. … канд. юрид. наук. М., 2019.

[123] См., например: Дегтярев А.П. Деятельность Государственного совета России в области бюджетного финансирования и правового обеспечения строительства Вооруженных Сил: 1810–1917 гг. Дисс. … д-ра ист. наук. М., 2005; Шалашная В.М. Механизм принятия государственных решений в Российской империи в эпоху преобразований Александра II (на примере военных реформ 1860−1870-х гг.). Автореф. дисс. … канд. ист. наук. М., 2011; Мозжегоров А.Б. Роль Государственного совета Российской империи в проведении университетской реформы в 1884 г. // Вестник Московского государственного областного университета. 2017. № 3. С. 16–24.

[124] Кожевникова Н.В. Государственный совет в системе управления России (вторая половина XIX – начало XX вв.). Автореф. дисс. … канд. ист. наук. М., 1996; Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти // Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. СПб., 1996.

В диссертации И.В. Мальцевой «Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти» широкая задача «на основе историко-правового анализа показать, какую роль играл Государственный совет в структуре монархической власти, и проследить постепенную эволюцию самодержавия в буржуазную монархию на примере реорганизации этого органа» свелась к анализу трех законоположений – Образования Государственного совета 1810 г. и его Учреждений 1842 и 1906 гг. Совету второй половины века в работе посвящено всего 17 страниц (3 параграф второй главы, с. 83–99), на которых автор рассматривает те же проекты его реорганизации, предложенные П.А. Валуевым и вел. кн. Константином Николаевичем. Мальцева приходит к распространенному выводу о постоянном понижении значения Совета как законосовещательного органа, поскольку усиление значения законодательной ветви власти, которую он собой представлял, «не отвечало интересам верховной власти». Автор даже утверждает, что «после реформ 60−70-х гг. роль Совета становилась все менее значимой» причем с образованием Совета министров, «ориентировавшийся на него» Государственный совет стал «хотя и почетным, но номинальным высшим органом»[125].

Несколько особняком в историографии стоит кандидатская диссертация А.Ю. Деева «Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг.» (2002) – единственное в современной историографии полноценное исследование, посвященное структуре, компетенции, составу и деятельности Государственного совета рубежа XIX и XX столетий. Описанное Деевым положение Совета в начале царствования Николая II отражает стиль правления этого монарха и поэтому его нельзя распространять на предыдущий период, однако некоторые выводы исследователя кажутся, все же, излишне категоричными. Так, Деев отрицает законосовещательный характер Государственного совета как не

[125] Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти. С. 14.

соответствующий «ни компетенции, ни практической деятельности Совета»[126]. К такому заключению исследователь приходит на основании довольно спорных, с нашей точки зрения, положений о том, что, во-первых, большая часть обсуждавшихся дел носила административный характер, а во-вторых, что Николай II во многих вопросах «поддерживал мнения министров в ущерб позиции большинства» Совета[127]. В тексте присутствуют и некоторые фактические неточности. Так, приведенная А.А. Половцовым в дневнике записка вел. кн. Константина Николаевича 1867 г.[128] почему-то названа Деевым запиской самого Половцова[129]. Записка С.Е. Крыжановского «К преобразованию Государственного совета» от 9 октября 1905 г. отнесена к 1903 г.[130] и прочее. Однако это не умаляет значения проведенного Деевым исследования для изучения Государственного совета в целом.

Помимо перечисленных, Государственный совет второй половины XIX в. рассматривался и в общих работах, посвященных этому учреждению. И здесь нельзя не упомянуть ряд изданий 2007–2008 гг., подготовленных А.Р. Соколовым и Д.И. Раскиным и нацеленных на то, чтобы закрыть существующую лакуну в исследовании Государственного совета.

В 2007 г. ими был переиздан первый том Свода законов Российской империи[131], в 2008-м – издан справочник «Государственный совет Российской империи в документах Российского государственного исторического архива». Правда, публикаторы ограничились только периодом 1801–1828 гг.[132] В том же году было начато обширное издание всех (с 1816

---

[126] Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. Дис. … канд. полит. наук М., 2002. Л. 309.
[127] Там же. Л. 303, 308.
[128] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. М., 1966. Т. 1. С. 61–64. Запись 9 марта 1883 г.
[129] Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894−1905 гг. Л. 87.
[130] Там же. Л. 78–79.
[131] Свод законов Российской империи. Сводный текст за 1832–1917 годы. Т. 1 / Отв. сост. А.Р. Соколов, Д.И. Раскин. Сост. тома Д.И. Раскин, Н.М. Корнева. СПб., 2007. Подробнее об этом издании см. в разделе об источниках.
[132] Государственный совет Российской империи в документах Российского государственного исторического архива. Справочник. 1801–1828. М., 2008.

по 1906 г.) меморий Общего собрания, хранящихся в фонде 1159 РГИА[133]. К сожалению, вышел только первый том этой публикации.

Вступительные статьи ко всем этим изданиям, в силу их специфики, не отличались разнообразием. Частично они основывались на посвященном Государственному совету разделе первого тома справочника «Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг.»[134], частично – на достижениях отечественной и зарубежной историографии. Соответственно, в них повторялись привычные еще с дореволюционных и советских времен штампы о чрезмерной загруженности Государственного совета, засилье канцелярии в его делопроизводстве, периодическом падении (в «консервативные» царствования Николая I и Александра III) его значения, оппозиционности Совета в 1880-е годы и проч.

Наконец, еще одним изданием 2008 г. был обширный, прекрасно иллюстрированный том, посвященный истории Государственного совета на протяжении более столетия: «История Государственного совета Российской империи. 1801–1917. Высшее законосовещательное учреждение Российской империи и верхняя палата первого российского парламента»[135]. Издание было подготовлено Советом Федерации и носило обобщающий характер.

В целом, несмотря на многократное обращение исследователей к Государственному совету XIX в., изучение этого учреждения далеко от своего завершения, и современная историографическая ситуация мало чем отличается от той, которая существовала столетие назад. Соответственно, попытки рассмотреть историю Совета в целом, как и прежде, сводятся к его описанию на основании законодательства (т.е. фактически к повторению

---

[133] Раскин Д.И. Предисловие // Документы Государственного совета Российской империи. В 2 т. М., 2008. Т. 1. 1816–1821. С. 8.

[134] Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб., 2000. С. 17–32.

[135] История Государственного совета Российской империи, 1801–1917. Высшее законосовещательное учреждение Российской империи и верхняя палата первого российского парламента. СПб., 2008.

работ дореволюционных юристов) с вкраплениями известной современным ученым исторической фактуры[136].

Особенно сложная ситуация складывается в отношении Совета второй половины XIX в., историографическая и источниковая база изучения которого, а следовательно, и оценки его деятельности и состава за 30 лет фактически не изменились[137]. Более того, клишированность восприятия зачастую заставляет исследователей делать серьезные фактологические ошибки при обращении к этой теме. Так, в современных работах можно встретить утверждение, что предоставление членам Совета в 1870 г. права представляться императору без предварительного разрешения (что, безусловно, повышало статус членов Совета[138]) являлось дисциплинарной мерой, устанавливающей высочайший контроль за членами высшего законосовещательного учреждения[139], что тщательное знакомство председателя Совета с рассматриваемыми делами было нововведением 1865 г.[140], что Государственный совет участвовал не только в разработке и принятии, но и в «инициировании» проектов Великих реформ[141], но при этом

---

[136] См., например: Дегтярев А.П. Государственный совет в России (1810−1917 гг.) и его организационно-правовые основы; Кулянов Р.В., Ершов К.П. К истории Государственного совета Российской империи (1810–1917 гг.). // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2015. № 3. С. 141–147; Сергеева А.В. Историческое значение Государственного совета в формировании стиля государственного управления Российской империи // Проблемы управления, экономики, политики и права в глобализирующемся мире. Сборник докладов Фестиваля науки ЮРИУ РАНХиГС. Ростов-на-Дону, 2019. С. 220–222.

[137] Ср.: Ярошевская Е.М. Государственный совет и политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. XIX в. Дисс. … канд. ист. наук. М., 1984; Шалашная В.М. Особенности принятия государственных решений в эпоху преобразований Александра II на примере деятельности Государственного совета // Новый взгляд. Международный научный вестник. 2015. № 8. С. 75–89.

[138] Государственный совет. 1801–1901. С. 124.

[139] Шалашная В.М. Особенности принятия государственных решений в эпоху преобразований Александра II на примере деятельности Государственного совета. С. 79.

[140] Шалашная В.М. Механизм принятия государственных решений в Российской империи в эпоху преобразований Александра II. С. 15.

[141] Боряев С.А., Семенов А.В. Правовые механизмы реализации полномочий Государственного совета Российской империи в XIX веке // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2013. №2 (46). С. 101.

был неудобен самодержавию «своей широкой гласностью и публичностью рассмотрения дел» [142] или что «в 1880-е годы часть функций Государственного совета перешла к Комитету министров»[143] и проч.

Проявлением историографического «неблагополучия» Государственного совета второй половины XIX столетия можно считать и максимально широкие темы посвященных ему статей при отсутствии разработки узких и специальных сюжетов;

и диаметрально противоположные оценки его деятельности – от полного принижения его значения до возвышения как заслона самовластию министров и «дурной воле» (по выражению Б.Н. Миронова[144]) царя;

и постоянное смешение разных периодов существования Совета, что вносит еще большую сумятицу в его характеристики и оценки.

В целом история Государственного совета второй половины XIX в. не только мало разработана, но представляет собой историографическую лакуну. Информационная ценность посвященных ему современных работ не всегда и лишь незначительно превосходит дореволюционные издания. Несмотря на неоднократные декларации, «изобрести» принципиально новые методологические подходы к этой теме исследователям до сих пор не удалось. Недостаточно изучены взаимоотношения Совета с высшими и центральными учреждениями, что существенно затрудняет определение его места в системе государственного управления. Не до конца раскрыты особенности его делопроизводства, анализ которого в современных работах основывается на законодательных материалах и разрозненных и субъективных свидетельствах современников, с минимальным привлечением делопроизводственной документации. Отсутствует даже ясное понимание

---

[142] Там же. С. 98.

[143] Ивакин Г. Государственный совет в России: история и современность // О выборах. 2009. № 6. С. 56.

[144] Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). В 2 т. СПб., 2003. Т. 2. С. 143.

эволюции, проделанной Государственным советом в целом и его департаментами за столетие существования.

Все эти сюжеты, бесспорно, требуют дополнительного и более тщательного изучения.

1.2. Источники

В основу работы положено комплексное использование всех видов источников – законодательных материалов, делопроизводственных документов (отчетов, записок, деловой переписки), источников личного происхождения (писем, дневников, воспоминаний), периодической печати и справочных изданий. По нашему глубокому убеждению, только одновременное освещение проблемы или сюжета с помощью источников разного типа позволяет приблизиться к объективному его восприятию. Опора в основном на законодательные документы уводит исследователя в область идеального и редко существующего, а распространенная в последнее время тенденция к доминированию источников личного происхождения – вынуждает принимать на веру субъективное и часто ошибочное мнение современников. Делопроизводственные документы и справочные материалы, не всегда достаточно информативные сами по себе, в этом случае играют роль камертона, корректирующего «увлечения» законодательных и личных источников с действительностью. Периодическая печать в то же самое время позволяет более широко посмотреть на существующие проблемы.

При этом, однако, надо учитывать специфику каждой из перечисленных групп источников, их сильные и слабые стороны.

Законодательные документы

В первую группу входят нормативно-правовые акты, включенные в Полное собрание законов, «Собрание узаконений и распоряжений правительства», Свод законов Российской империи, в т.ч. – «Учреждение Государственного совета» в разных редакциях.

Полное собрание законов, согласно отраженной в его заглавии первоначальной мысли, должно было вобрать в себя всю массу русского законодательства с середины XVII столетия по текущее время. Цель эта, однако, так и осталась декларацией. И не только потому, что при подготовке Первого собрания в 1830-е гг. не удалось выявить абсолютно все законодательные акты предыдущего периода, но, главным образом, потому, что время от времени возникали вопросы, публиковать которые оказывалось «неудобно».

Например, 27 октября 1882 г. последовало высочайшее распоряжение о том, чтобы утвержденное 1 июня мнение Государственного совета о перевозке переселенцев в Южно-Уссурийский край «не было опубликовано во всеобщее сведение»[145]. Высочайшее повеление от 26 апреля 1886 г. запрещало публиковать статью 3 Проекта временного положения Добровольного флота, утвержденного 24 февраля[146]. Как правило, не входили в состав Полного собрания судебные дела, поступившие из Сената в связи с разногласием в нем. Соответственно, мы не найдем в Полном собрании ни прогремевшего на всю Россию дела минского губернатора (в 1869−1875 гг.) В.Н. Токарева, рассмотрение которого в Совете завершилось 21 января 1885 г.[147], ни других дел подобного рода[148]. Не фиксировались рассмотренные Советом отчеты финансовых ведомств[149]. Не всегда попадали в состав Полного собрания и дела, рассмотренные Государственным советом и утвержденные императором, если они носили сугубо исполнительный характер и утверждались по департаментским мемориям. Так произошло, например с делом о перевозке в Закаспийскую область материалов для

---

[145] РГИА. Ф. 1161. Фонд-коллекция Высочайшие постановления. Оп. 1. Д. 150. Реестр высочайших повелений, объявленных отдельным лицам в 1856–1902 гг. Л. 136 об.
[146] Там же. Л. 149.
[147] Подробнее см. ниже, гл. 4.
[148] Например, отсутствуют в Полном собрании упомянутое в гл. 4 дело крестьянина Шаркова, два дела, поступившие из Сената и утвержденные императором 23 марта 1887 г. (ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 3. Л. 33–33 об.).
[149] Извлечение из мемории, утвержденной 23 марта 1887 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 3. Л. 34 об.

производства работ по постройке железной дороги от Кизель-Арвата в Асхабад, рассмотренным Департаментом экономии и утвержденным императором 9 апреля 1885 г.[150]

О числе дел, находившихся в производстве Совета, но не вошедших в Полное собрание законов, свидетельствует, например, то, что из 27 дел утвержденной 20 апреля 1889 г. Департаментской мемории[151] в собрание попало только два (№ 5932, 5933), а из 20 дел, рассмотренных Департаментом экономии и высочайше утвержденных 8 июля 1889 г.[152] – половина[153].

Зато в состав Полного собрания обязательно входили именные указы, далеко не все из которых были собственно законами и представляли собой административные распоряжения. Это разнообразные манифесты, повеления[154], указы о порядке введения того или иного закона. Например, именной указ о преобразовании местных крестьянских учреждений и судебной части в империи[155] перечислял законопроекты, известные в историографии под название закона о земских начальниках, места их введения и указывал порядок финансового обеспечения реформы. Сами законопроекты – все четыре[156] – помещены в собрании под следующим № 6196.

---

[150] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. СПб., 1913. С. 167. 1885. Департамент государственной экономии (далее – ДЭ). № 179; ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. Л. 16.

[151] Извлечение из мемории департаментов, утвержденной 20 апреля 1889 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 1. Л. 134–135 об.

[152] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889−1894. 1889. ДЭ. № 266, 268−276. С. 49−50.

[153] ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 6175−6184. 8 июля 1889 г.

[154] Например, о праздновании для рождения и тезоименитства вел. княгини Александры Георгиевны (1870−1891). 4 июня 1889 г. она вышла замуж за младшего сына Александра II, великого князя Павла Александровича. Приближение ее дня рождения (18 августа) и стало причиной соответствующего Высочайшего повеления (ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 6194. 11 июля 1889 г.).

[155] ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 6195. 12 июля 1889 г.

[156] 1. Положение о земских участковых начальниках; 2. Правила об устройстве судебной части в местностях, в которых введено означенное Положение; 3. Временные правила о

Университетский устав 1884 г., в силу возникших вокруг него споров, был зафиксирован в Полном собрании законов дважды: 15 августа (№ 2395) было лишь упомянуто о высочайше утвержденном мнении Государственного совета об Общем уставе и штате императорских университетов, а само мнение, как и Устав, помещены под № 2404 и датированы 23 августа. Кроме того, еще один номер (№ 2403) был отведен также датированному 23 августа именному указу о «приведении в действие» Общего устава и временных штатов университетов. Равным образом был оформлено и введение Городового положения 1892 г. 11 июня не только был утвержден сам законопроект (№ 8708), но и последовал манифест о введение Положения в действие, вошедший в Полное собрание законов под отдельным номером (№ 8707).

Таким образом, используя Полное собрание законов для статистических подсчетов, надо иметь в виду, что полученные цифры не обладают 100-процентной истинностью.

К Полному собранию законов тесно примыкает «Собрание узаконений и распоряжений правительства» – официальный журнал, издававшийся Сенатом с 1863 г. как приложение к «Сенатским ведомостям». Публикация в «Собрании узаконений» приравнивалась к обнародованию документа. В него попадали не только постановления, имевшие силу закона и впоследствии вносившиеся в Полное собрание законов, манифесты и высочайшие повеления, но и указы Сената, обязательные распоряжения правительства, разнообразные уставы и проч.

Как источник, «Собрание узаконений» фактически не используется историками. Между тем при рассмотрении вопросов делопроизводства, главным образом, его сроков и порядка прохождения дел, оно вполне может заменить архивные дела, не всегда доступные исследователям.

волостном суде в тех же местностях; 4. Правила о порядке приведения в действие Положения о земских участковых начальниках.

Свод законов Российской империи – основной памятник дореволюционного законодательства, который в отличие от Собрания законов имел чисто практическое значение. Постоянное дополнение его новыми законами, изменения уже существующих требовали периодического пересмотра и переиздания Свода. На протяжении XIX столетия это происходило несколько раз. Первое издание Свода законов состоялось в 1832 г. [157], спустя 10 лет вышло его второе, а в 1857 г. – третье издание, оказавшееся последним. В 1876 г. было начато новое издание Свода, но оно так и осталось неоконченным. В 1882 г. вся кодификационная работа была сосредоточена в созданном при Государственном совете Кодификационном отделе, и переиздание Свода было продолжено: в основной текст вносились дополнения и изменения, часть томов издания 1876 г. были переизданы, добавлен новый XVI том. В результате всех этих усилий к концу царствования Александра III Свод законов состоял из 16 томов, причем одни из них были изданы еще в 1857 (т. IV частично, т. VIII, ч. 2, т. XI, ч. 1 и т. XII, ч. 1), другие в 1876 (т. III и IX), а остальные в 1885–1893 гг.

Помимо отдельных изданий Свод законов каждый год дополнялся Продолжениями, кодифицирующими новые законы [158]. К концу века существовали сводные Продолжения 1890, 1891, 1893 и 1895 годов.

---

[157] Говоря о первом издании Свода законов надо иметь в виду, что несмотря на сложившуюся еще в дореволюционную эпоху традицию датировать его именно 1832 г. (см., например: Майков П.М. О Своде законов Российской империи. СПб., 1905. С. 48; Справочники по истории дореволюционной России: библиографический указатель / научн. рук-во, ред. и вступ. ст. П.А. Зайончковского. 2-е изд., пересмотр. и доп. М., 1978. С. 26), оно носило предварительный характер. Его тираж составил всего 1200 экземпляров и был выпущен до обсуждения Свода Государственным советом, которое состоялось только в январе 1833 г. Тогда же был опубликован и манифест Николая I «Об издании Свода законов» (ПСЗ. Собр. 2. Т. 8. № 5947. 31 января 1833 г.). Впоследствии вышло 2-е (1833) и третье (1835–1838) издания Свода (не путать и новыми, переработанными изданиями 1842, 1857 и 1901 гг.). В данной работе используется издание Свода законов, вышедшее в 1833 г.

[158] Для нашей темы интересно Продолжение 1876 г., включившее все измененные с 1857 г. статьи «Учреждения Государственного совета». См.: Учреждение Государственного совета. (Продолжение 1876 года Свода Законов, тома I, части II). Ст. 9 // Продолжение Свода законов Российской империи, изданного в 1857 году. По 1 января 1876 года. Часть первая. Статьи к I–IV томам Свода. СПб., 1876. С. 21–27.

Разобраться в этих многотомных собраниях было не просто, и для удобства пользователей (практикующих юристов и проч.) издавались неофициальные (то есть не исходящие от правительства) издания, учитывавшие все последние изменения и отражающие состояние Свода законов на момент публикации. Наиболее известным из них стало вышедшее в 1897−1898 гг. (второе издание – 1899 г., третье – 1900 г.) издание всех 16 томов Свода в одной книге под редакцией А.Ф. Волкова и Ю.Д. Филиппова.

«Учреждение Государственного совета» с самого начала входило во вторую часть первого тома Свода законов. Том этот переиздавался наиболее часто. Последнее его издание, уже как исторического источника, было предпринято в наши дни известными исследователями Д.И. Раскиным и А.Р. Соколовым[159]. На сегодняшний день это единственное научное издание части Свода законов. Составители задались целью опубликовать «базовые тексты всех изданий данного тома, их изменения и дополнения вплоть до 1917 г.[160] В силу такого подхода, однако, в публикацию не попал ряд текстов, по тем или иным причинам не опубликованных в официальных изданиях Свода законов или не являвшихся, с точки зрения составителей, «базовыми». В частности, «Учреждение Государственного совета» вошло только в изданиях 1833, 1842 и 1906 гг.

Для нашей темы интересны как раз не вошедшие в эту публикацию издания «Учреждения» – в редакции 1857 г., отдельное 1886 г., в составе второй части первого тома Свода законов 1892 г. (все они являлись обновленными вариантами «Учреждения» 1842 г.), а также приуроченное к 100-летнему юбилею Государственного совета его новое, полностью переработанное, «Учреждение» 1901 г.

Каждая редакция «Учреждения» включала все добавления и исправления, появившиеся со времени предыдущего издания, но с течением

---

[159] Свод законов Российской империи. Сводный текст за 1832–1917 годы. Т. 1. СПб., 2007.
[160] От составителей // Свод законов Российской империи. Сводный текст за 1832–1917 годы. Т. 1. С. X.

времени неизбежно устаревала. Можно даже сказать, что «Учреждение» немного запаздывало, не успевало за практикой. Например, упоминание о Департаменте Царства Польского появилось в «Учреждении» 1842 г., а исчезло в 1886-м, тогда как на самом деле он был учрежден в 1832 г.[161] и закрыт в 1862-м[162].

В 1886 г. «Учреждение Государственного совета» было издано со всеми внесенными после 1857 г. дополнениями, здесь же, в виде отдельного приложения и с отдельной нумерацией, помещались и изданные 9 июня 1884 г. Временные правила о порядке принятия и направления прошений, на высочайшее имя приносимых[163]. В отдельную главу (гл. V) были выделены статьи, определяющие порядок поднесения дел на высочайшее усмотрение (ст. 98–106 или ст. 106−114 по изданию 1892 г.). В следующем издании, 1892 г., – это было последнее полное издание первого тома Свода законов до реформы 1906 г. [164] – «Учреждение Государственного совета» было дополнено «Учреждением Особого присутствия при Государственном совете для предварительного рассмотрения жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената», по закону 9 июня 1884 г.

Кроме того, в издание 1892 г. был добавлен раздел (в III главе, определяющей порядок производства дел в Совете) «Порядок производства дел об ответственности высших чинов государственного управления» (ст. 87–94). Речь шла о донесениях и жалобах, содержащих обвинения членов Государственного совета, министров, главноуправляющих, генерал-губернаторов и главноначальствующего гражданской частью на Кавказе в

---

[161] ПСЗ. Собр. 2. Т. 7. № 5165. 14 февраля 1832 г.

[162] Там же. Т. 37. № 37827. 1(13) января 1862 г. О закрытии Департамента дел Царства Польского

[163] ПСЗ. Собр. 3. Т. 4. № 2305. 9 июня 1884 г. Высочайше утвержденные Временные правила о порядке принятия и направления прошений и жалоб, на высочайшее имя приносимых.

[164] Подробно об издании после 1857 г. и до Первой русской революции второй части 1 тома свода законов см.: Майков П.М. О Своде законов Российской империи. М., 2006. С. 138.

нарушении долга службы. Соответствующий закон был принят в феврале 1889 г.[165]

Еще одним новшеством издания 1892 г. стала глава «Управление хозяйственною частью Мариинского дворца и Архива Государственного совета» (ст. 193–199), в основу которой легло соответствующее постановление 1889 г.[166]

Особенный интерес представляет «Учреждение» 1901 г. Значительно переработанное, оно отразило ту практику, которая сложилась во второй половине XIX в. и, наоборот, не содержало многих устаревших статей. Как говорилось в дарованной Государственному совету по поводу его столетнего юбилея Высочайшей грамоте от 7 мая 1901 г., по прошествии почти 60 лет после издания «Учреждения» 1842 г. оно перестало соответствовать «изменившимся условиям течения дел законодательных»[167], что и стало основной причиной его пересмотра и дополнения. Так, из «Учреждения», наконец, исчезло упоминание о Военном департаменте, прекратившем свою деятельность еще в середине XIX столетия, зато появился целый раздел, посвященный особым совещаниям и подготовительным комиссиям, игравшим большую роль при обсуждении законопроектов (ст. 97–104)[168]. Можно даже сказать, что для второй половины XIX в. именно это «Учреждение» в наибольшей степени отразило действительную работу Государственного совета. Соответственно, именно его целесообразнее использовать для анализа деятельности Совета в данный период. В историографии, однако, предпочтение до сих пор отдается «Учреждению» 1842 г.

---

[165] ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 5787. 15 февраля 1889 г. Об определении порядка ответственности членов Государственного совета, министров и главноуправляющих отдельными частями.

[166] ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. Дополнения. № 5721а. 18 января 1889 г. Об устройстве управления хозяйственною частью Мариинского дворца и Архива Государственного совета.

[167] Высочайшая грамота Государственному совету о новом его Учреждении // Там же. Т. 21. № 20038. 7 мая 1901 г.

[168] Учреждение Государственного Совета // Там же. № 19883. 30 марта 1901 г. (далее – Учреждение. 1901).

Делопроизводственная документация

Делопроизводственная документация, отложившаяся в ходе повседневной деятельности различных учреждений, включает в себя множество категорий документов. Ее ценность осознавали еще дореволюционные исследователи. А.В. Романович-Славатинский, вспоминая о своих штудиях в архиве Совета писал: «Со времени окончательного образования Госуд[арственного] совета в 1810 г., всякий законодательный вопрос обсуждался в нем, из него восходил на высочайшую санкцию. Вот почему журналы Госуд[арственного] совета, со множеством приложенных к ним справочных актов и документов – живая летопись нашего новейшего законодательного развития»[169].

Число сохранившихся документов этого типа чрезвычайно велико, что ставило автора перед необходимостью постоянного выбора тех или иных примеров из тысяч им подобных. Однако даже такая во многом случайная выборка сохраняет свою объективность уже потому, что речь в монографии идет не о принятии политических решений, а о функционировании Совета как сложной государственной структуры. И вряд ли можно отрицать наличие единого, определенного законом и традицией подхода к взаимодействию Совета с другими учреждениями, к рассмотрению и разрешению поступавших в него дел. С этой точки зрения все приведенные нами примеры можно рассматривать как типичные, адекватно отражающие существовавшую реальность.

Для нашей темы особенный интерес представляют мемории заседаний Совета и приложения к ним, ежегодные отчеты, описи дел Архива и распоряжения по Государственному совету. Все эти документы отложились в соответствующих фондах РГИА, частью – в личных фондах разных архивохранищ (ГА РФ, НИОР РГБ, ОР РНБ), частью опубликованы.

---

[169] Романович-Славатинский А.В Воспоминания об архиве Государственного Совета. Оттиск из «Киевской Старины». Киев, 1888. С. 1.

Мемории заседаний департаментов и Общего собрания составлялись на основе журналов каждого заседания и включали в себя все заслушанные дела.

Поскольку для верховной власти мемории становились основанием принятия решений, закон предписывал при их составлении совмещать краткость с ясным и полным обозрением «всех обстоятельств, подлежащих суждению и решению»[170]. Мемории излагали совокупное мнение Совета, не выделяя отдельных заявленных мнений, так что, опираясь на них, невозможно восстановить ход обсуждения и острые моменты дискуссии. Однако при комплексном использовании они позволяют сделать выводы о числе реально участвовавших в заседании членов Государственного совета, основных вопросах, решавшихся этим учреждением и выработавшихся подходах к их решению (например, к финансовым запросам разных ведомств), о делопроизводстве Совета, скорости рассмотрения дел и проч.

В литературе существует мнение, что мемории второй половины XIX в., в отличие от составлявшихся в первой половине столетия, представляли собой не обстоятельное изложение дел и подробностей их обсуждения, а «краткие "дайджесты"» [171] . В данном случае мы имеем дело с явным недоразумением, поскольку речь очевидно идет о тех кратких резюме, которые стали составлять в начале царствования Александра III для облегчения императору знакомства с обширными мемориями. Они сохранились в значительном количестве (ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706) и представляют собой краткий пересказ сути дел и мнений членов Совета (если произошло разногласие). В случае простых вопросов составители (а в этой роли выступали государственные секретари и замещающие их лица) ограничивались одним его названием и указанием состоявшегося решения. Особенно короткие заметки составлялись к мемориям департаментов. В

---

[170] Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 2. Т. 17. № 15518. 15 апреля 1842 г. Ст. 101; Учреждение Государственного совета. Издание 1886 года. СПб., 1886. Ст. 100.
[171] Ружицкая И.В. Государственный совет при Николае I. С. 39, 158.

большинстве случаев информационное содержание таких выжимок невелико, поскольку оно дублируется в Полном собрании законов.

Однако в ряде случае извлечения из меморий Общего собрании (реже − департаментов) содержат обоснование обращения к данному вопросу. Кроме того, в них встречаются отдельные интересные замечания, касающиеся сути дела или позиции отдельных членов Совета, приводятся причины принятого решения. Например, обложение государственной податью вновь учреждаемых в Туркестанском крае вакуфов, нарушавшее многовековые традиции освобождения от налогов этого вида собственности, объяснялось утверждением местного генерал-губернатора, что освобождение от налогов может «породить злоупотребления со стороны землевладельцев, которые путем сделок с муллами получат возможность придавать своим землям значение вакуфов и этим путем избегать уплаты подати»[172].

Это же дело (д. 706) содержит немногочисленные письма А.А. Половцова по делам Совета и Исторического общества, посылавшиеся им императору вместе с мемориями. Часть их была скопирована автором, внесена в дневник и вместе с ним опубликована[173].

Описи дел Архива Государственного совета[174] издавались в 1908–1914 гг. с чисто практической целью – облегчить и ускорить наведение Государственной канцелярией справок по делам архива, имеющим связь с текущей деятельностью Государственного совета. Кроме того, имелось в виду и облегчение труда исследователей и, возможно, хотя открыто об этом и не заявлялось, – хотя бы частичное освобождение от их присутствия самого архива.

К тому времени архив Совета был довольно обширен. Хронологически он обнимал период с начала XIX в. В нем хранились представления и

---

[172] ГАРФ. Ф. 543. Оп. 1 Д. 706. Ч. 1. Л. 82; ПСЗ. Собр. 3. Т. 8. № 5653. 19 декабря 1888 г.
[173] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. М., 1966 (переизд.: М., 2005).
[174] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 1–12, 15, 16, 19–21. СПб., 1908–1914. Издание не завершено.

справки, журналы заседаний, высочайше утвержденные мемории, указы и высочайшие повеления по Государственному совету и Государственной канцелярии. В него же поступали дела в разное время существовавших при Совете структур: временных комитетов и комиссий, отделов и присутствий и проч.

Цель издания требовала особо тщательной проверки полноты и точности издаваемого материала, поэтому перед публикацией рукописные описи были сличены с делами, исправлены и дополнены (указаны количество листов, даты начала и окончания дела); по тем отделам архива, которые описей не имели, они были вновь составлены[175]. Все это сделало издание самостоятельным источником, не только описывающим архив, но и дающим представление о разнообразии обсуждавшихся Советом дел и изменении их количества с течением времени. Правда, в последнем случае степень репрезентативности описей оказывается в прямой зависимости от сохранности дел на время описания архива. В результате использование описей для получения цифровых данных и тем более для составления статистических выкладок представляет определенные сложности.

Второй проблемой, с которой неизбежно сталкивается исследователь, является распределение дел в описи. Для составителей не представляло принципиальной важности отнесение конкретного дела к году его начала или окончания. Возможны были оба варианта. В большинстве случаев дела помещались в описи, исходя из даты их высочайшего утверждения, но четкая хронология не соблюдалась, так что, например, 20 дел, утвержденные Александром III 19 мая 1881 г., оказались разбросаны на 4 страницах описи, перемежаясь с делами, утвержденными как раньше, так и позже[176]. В ряде случаев место дела в описи определялось его началом, а не окончанием. Так, дело об изменении узаконений относительно возраста брачного

[175] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 1. 1810–1829. СПб., 1908. С. III−IV.
[176] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 9. 1877–1882. СПб., 1912. С. 273−276. 1881. Департамент экономии (далее – ДЭ). № 187, 189, 196, 197, 201, 206, 207, 209−219, 225, 226.

совершеннолетия было утверждено 1 ноября 1887 г., но помещено в описи за 1886, поскольку было начато 19 ноября 1886 г.[177]. Равным образом начатое 20 июня 1887 г. дело «Об изменении и дополнении узаконений о взысканиях и наказаниях за похищение и самовольную порубку чужого леса, а также о преследовании виновных в сих проступках» попало в опись за этот год[178], хотя его окончание относится к следующему, 1888 г.[179].

Некоторые дела могли учитываться дважды – за два года или по разным департаментам. Так произошло, например, с Городовым положением 1870 г., которое оказалось помещено в делах Департамента законов за 1867 и 1870 гг.[180] и делом «О детях узаконенных и усыновленных», попавшим в дела Департамента гражданских и духовных дел за 1890 и 1891 гг. (годы его начала и высочайшего утверждения)[181]. Дважды – по Департаменту законов за 1889 г. и по Департаменту экономии за 1890 г. − упоминается в описях дело «Об изменении таблицы числа недельных уроков в мужских гимназиях»[182]; трижды – дело о крушении императорского поезда у станции Борки 17 октября 1888 г.[183] Целых четыре раза в описи упоминается дело о правах состояния жен священнослужителей и церковных причетников, рассматривавшееся в Департаменте законов. Первоначально оно было помещено в описи за 1871 г., что соответствовало времени его поступления в Совет (1 апреля 1871 г.), а затем упоминалось еще трижды – дважды в 1872 г.

---

[177] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. СПб., 1913. С. 211. 1886. Департамент законов (далее – ДЗ). № 82.
[178] Там же. С. 278. 1887. ДЗ. № 84.
[179] ПСЗ. Собр. 3. Т. 8. № 5078. 21 марта 1888 г.
[180] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867−1870. СПб., 1911. С. 9. 1867. ДЗ. № 98; С. 341. 1870. ДЗ. № 49.
[181] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889−1894. СПб., 1914. С. 77. 1890. Департамент гражданских и духовных дел (далее – ДГДД). № 22, п. 2; С. 148. 1891. ДГДД. № 22.
[182] Там же. С. 8. 1889. ДЗ. № 72; С. 112. 1890. ДЭ. № 267; ПСЗ. Собр. 3. Т. 10. № 6929. 12 июня 1890 г.
[183] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. С. 13, 14. 1889. ДГДД. № 17, 26, 30.

и один раз в 1875 г., последний раз – в связи с его высочайшим утверждением (11 октября 1875 г.)[184].

В некоторых случаях это могло не просто свидетельствовать о невнимательности чиновников, но и отражать связанные с прохождением дела перипетии. Так, утвержденное в 1874 г. Положение начальных народных училищ[185] в августе 1872 г. поступило в Департамент законов. Однако еще до завершения его обсуждения, в декабре 1873 г., вопрос о руководстве народными школами рассматривался Советом министров[186]. Завершение обсуждения проекта происходило уже в Департаменте экономии. При этом дело в описи упоминается трижды: по Департаменту законов за 1872 г. и Департаменту экономии за 1873 и 1874 гг.[187]

Неоднократный учет дела мог быть связан с многосложными проектами, в состав которых входило несколько законов. Например, дело «О преобразовании губернских и уездных по крестьянским делам и мировых судебных учреждений»[188] вошло составной частью в дело «Об утверждении положения о земских участковых начальниках, съездах сих начальников и о губернских по сельским делам присутствиях»[189].

Наконец, за интересующий нас период описи Архива Государственного совета содержат перечень дел департаментов, но не Общего собрания. Все это приводит к сложности использования данного источника для статистических подсчетов, делает его данные лишь примерными. Тем не менее в историографии количество рассмотренных Советом дел неоднократно приводилось на основании обработки описей[190]. Другие

---

[184] Там же. Т. 8. 1871–1876. СПб., 1913. С. 3. 1871. ДЗ. № 43; С. 82. 1872. ДЗ. № 89 и 99; С. 294. 1875. ДЗ. № 39.
[185] ПСЗ. Собр. 2. Т. 49. № 53574. 25 мая 1874 г.
[186] Подробнее см. ниже, гл. 3.
[187] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. С. 80. 1872. ДЗ. № 71; С. 183. 1873. ДЭ. № 226; С. 247. 1874. ДЭ. № 145.
[188] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. С. 342. 1888. ДЗ. № 95.
[189] Там же. Т. 11. 1889−1894. С. 6. 1889. ДЗ. № 44.
[190] Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 199; Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. С. 16.

исследователи предпочитали опираться на данные ежегодных отчетов по Государственному совету[191].

Эти последние первоначально составлялись дважды в год, а с 1869 г. – стали ежегодными, что было связано с началом их публикации, инициатором которой выступил государственный секретарь Д.М. Сольский[192]. Для России, где канцелярская тайна всегда играла очень большую роль, это был значительный шаг вперед.

Публикация отчетов открыла новые возможности перед исследователями, и они не преминули ими воспользоваться. До революции и учеными, и публицистами отчеты по Государственному совету использовались довольно активно. В частности, на них во многом опираются труды Н.М. Коркунова. В советский период отчеты привлекали меньше внимания. Неписаным правилом исторической науки было тогда использование в первую очередь архивных материалов, что фактически вывело из сферы внимания исследователей этот интересный и доступный источник.

Структура Отчетов, установившаяся в 1869 г., долгое время не менялась. Отчет состоял из двух частей – изложения важнейших дел Совета и приложений. Первая часть подписывалась председателем Совета и включала три отдела – дела законодательные, государственного хозяйства и судебные (этот последний отдел исчез с 1882 г.). Вторая – приложения – подписывалась государственным секретарем и ее состав варьировался год от года, но неизменно включал ведомость о движении дел по Государственному

---

[191] Кочаков Б.М. Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки Ленингр. гос. университета. Сер. ист. наук. Вып. 8. Л., 1941. № 73. С. 93; Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894−1905 гг. Дисс. канд. политических наук. М., 2002. Л. 323−326. Данные Кочакова использовали Х. Вилан (Whelan H. Alexander III and the State Council: Bureaucracy and Counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick, 1982. P. 44) и К.А. Соловьев (Соловьев К.А. Соловьев К.А. Политическая система Российской империи в 1881−1905 гг.: проблема законотворчества. М., 2018. С. 144).

[192] Государственная канцелярия, 1810–1910. СПб., 1910. С. 287–288.

совету, данные об изменениях в его личном составе и ведомости по кредитам, разрешенным Государственным советом.

Исследователями наиболее активно используется первое из этих приложений, как фактически незаменимое при изучении делопроизводства Государственного совета. Это объясняется тем, что целью составителей отчетов был максимально полный учет всех прошедших через Государственный совет проектов, и решенных, и тех, которые, по разным причинам, еще не были завершены. В отличие от описей, отчеты составлялись сразу по завершении отчетного года, и уже поэтому их можно рассматривать как наиболее объективный и репрезентативный источник статистических данных. Однако и здесь есть свои сложности. Во-первых, отчеты не указывают на содержание и сложность дел и содержат «глухие» цифры, принципы получения которых не раскрыты, и проверить их исследователь не может. Во-вторых, структура таблиц со временем претерпевала определенные изменения, так что сопоставление данных за разные годы не всегда оказывается возможным.

Первый отчет был невелик по объему (177 страниц, из них 133 приходились на первую часть), однако со временем число дел, входивших в отчеты, возрастало, их изложение становилось более пространным, увеличивался и объем приложений. Последние могли включать подробные сведения об умерших членах Государственного совета, изложение вопросов, вызвавших разногласия, списочный состав Совета и Государственной канцелярии, перечень утвержденных императором мнений Совета и проч. В результате отчет за 1878 (СПб., 1880) насчитывал уже 284 страницы в основной части и 255 в приложениях. Настоящим гигантом стал отчет за 1879 г. – 480 страниц в основной части и 291 в приложениях.

В 1883 г., после назначения государственным секретарем А.А. Половцова, была сделана попытка сократить объем отчетов. Официальное юбилейное издание впоследствии объясняло это множеством ненужных данных, несущественных для характеристики работы Государственного

совета[193]. Однако в данном случае, по всей видимости, определяющую роль сыграла позиция самого Половцова, который считал составление отчетов делом совершенно бесполезным и только обременяющим делопроизводителей, а причину их возникновения видел в стремлении его предшественников дать «осязательное доказательство» собственной важности[194].

Первые составленные при Половцове отчеты – за 1882 и 1883 гг.[195] по сравнению со своими предшественниками сократились едва ли не вдвое. Так, отчет за 1880 г. (СПб., 1882) – последний, подписанный Е.А. Перетцем как государственным секретарем – имел 400 страниц в основной части и 245 страниц приложений. При этом приложения (в количестве двадцати) включали сведения о личном составе Совета и краткие биографические справки об умерших членах, о личном составе канцелярии, о библиотеке, список высочайше утвержденных мнений Государственного совета по департаментам и Общему собранию. Целый раздел приложений был посвящен изложению мнения членов Совета по некоторым вопросам, вызвавшим «разномыслие» в Общем собрании. Кроме того, приложение включало перечень разнообразных кредитов и смет, в т.ч. сверхсметных кредитов и изменений, сделанных в первоначальных сметах.

По такому же плану был составлен отчет за 1881 г., вышедший из печати в 1883 г. и подписанный уже А.А. Половцовым, хотя работа над отчетом, началась задолго до его назначения. Отчет включал 374 страницы основной части и 291 страницу приложений. Том отчета за 1882 г. (СПб., 1884) оказался гораздо меньше по объему − 292 страницы основной части и 27 страницы приложений. Это первый отчет, где дела судебные не были выделены в отдельный отдел и сведены к краткой справке о делах,

---

[193] Там же. С. 353

[194] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. Т. 1. М., 1966. С. 146. Запись 19 ноября 1883 г.

[195] Отчет за 1881 г. подписан Половцовым, но составлен до его назначения, и объем его довольно велик.

разрешенных Гражданским департаментом, и помещенной в самом конце отчета (с. 291−292)[196]. Так что с 1882 г. в отчете по Государственному совету фактически остаются только два отдела – Дела законодательные и Дела государственного хозяйства.

Отчет по Государственному Совету за 1883 г. (СПб., 1884) также был невелик: 264 страницы основной части и 25 страниц приложений. Кратким было и изложение помещенных в отчет дел. Однако с 1884 г. объем снова был резко увеличен и в своей основной части отчет составил 632 с. Правда, приложения к своему прежнему виду возвращены не были и по-прежнему занимали 25 страниц. В дальнейшем объемы отчетов продолжали увеличиваться, хотя и не так значительно.

Но наиболее существенные перемены в составлении отчетов произошли при преемнике А.А. Половцова Н.В. Муравьеве. Прежде всего, уже с 1892 г., вместо одного стали публиковаться два отчета – отчет председателя Совета и отчет по делопроизводству [197] . Первый из них представлял собой краткий очерк трудов Государственного совета и его канцелярии за подписью председателя Совета. Второй – гораздо более обширный – включал подробное изложение разработки и рассмотрения Советом наиболее важных дел и государственной росписи доходов и расходов; его подписывал государственный секретарь. Целью такого преобразования было дать наглядное (т.е. краткое и ясное) представление о законодательных трудах и в то же время сохранить подробное изложение рассмотренных дел[198].

Еще более существенной переменой было то, что делопроизводственный год перестал совпадать с календарным. Теперь он

---

[196] Для сравнения: в отчете за 1880 г. отдел «Дела судебные» занимал 41 страницу (с. 360−400), в отчете за 1881 г. – 27 страниц (с. 348−374).

[197] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893; Отчет по делопроизводству Государственного совета (за время с 1 января 1892 г. по 31 мая 1893 г.). В 2 т. СПб., 1893.

[198] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. С. 1.

включал «сессию», распадающуюся на два полугодия – осеннее и весеннее, с летним каникулярным перерывом между сессиями [199] . Эти перемены отразились и в отчетах, в связи с чем «переходный» отчет за 1892–1893 гг. включил в себя три полугодия – весеннее и осеннее 1892 г. и весеннее 1893 г. Таким образом, сопоставление цифровых показателей отчетов с описями с этого времени становится невозможным.

Структурные изменения коснулись как отчетов в целом, где исчезло разделение на законодательную и хозяйственную части, так и формы и содержания приложений, из состава которых в отдельный раздел были выведены сведения о личном составе Совета и канцелярии, Архиве и библиотеке Совета и проч.

Для исследователей безусловно положительным моментом стало «возвращение» в приложения раздела о службе умерших членов Совета и списка дел, разрешенных Общим собранием и департаментами. А вот состоявшийся в том же 1892 г. пересмотр содержания таблиц о движении дел в Государственном совете[200], наоборот, существенно затруднил, а временами сделал невозможным сопоставление цифровых данных отчетов до и после этой реформы (см., например, ведомости о движении дел и делопроизводстве за 1888, 1889 и 1893–1894 гг.)[201].

Положение исследователей еще более усложняется при обращении к отчетам рубежа веков. Начиная с сессии 1898–1899 гг. происходит очередное изменение формы отражающих делопроизводство Совета таблиц, в которых теперь основной упор делается не на количестве дел, рассмотренных тем или иным департаментом, а на числе проектов, внесенных тем или иным

---

[199] Там же. С. 2.

[200] В частности, рассмотренные каждым департаментом дела подразделялись теперь на решенные силой департаментов и решенные Общим собранием.

[201] Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1888 г. // Отчет по Государственному совету за 1888 г. СПб., 1889. Пагинация 2. С. 5–6; Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1889 г. // Отчет по Государственному совету за 1889 г. СПб., 1891. Пагинация 2. С. 91–92; Ведомости о делопроизводстве Государственного совета с 1 июня 1893 г. до 31 мая 1894 г. // Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1893–1894 гг. СПб., 1894. Т. 2. С. 801–802.

ведомством. Соответственно, в столбцах, относящихся к работе департаментов, приводятся только дела, не перешедшие в Общее собрание. Так что при попытке, например, сопоставить данные за сессии 1897–1898 и 1898–1899 гг. по Департаменту законов оказывается, что число дел резко сократилось и со 138 (9 решенных департаментом и 129 – Общим собранием) снизилось до 11 (решенных департаментом) [202] . И хотя по другим департаментам цифры выглядят более достойно, но строить какие-либо выводы о занятости департаментов и о числе решаемых ими (в среднем) за заседание дел[203] на основании таких данных вряд ли возможно.

Впрочем, цифровые показатели не являются единственной ценностью отчетов для исследователей. При составлении отчетов особое внимание уделялось отбору входивших в них дел, и предпочтение, естественно, отдавалось наиболее важным, по которым были приняты принципиальные решения, высказаны определяющие суждения. Произведенная современниками «выборка» существенно облегчает работу исследователя, хотя и не снимает необходимость изучения архивных материалов, прежде всего журналов и меморий Совета.

На протяжении XIX в. объем томов отчетов имел устойчивую тенденцию к увеличению. Их листаж зависел от трех составляющих – количества и степени подробности изложения включенных в печатный отчет дел, а также от объема приложений. Эти последние, как мы видели, испытывали значительные колебания в зависимости от взглядов каждого государственного секретаря.

Такой же нестабильностью отличался и показатель количества дел который мог варьироваться от 30 до почти 60 и при этом не зависел от

---

[202] Ведомости о делопроизводстве Государственного совета с 1 июня 1897 г. до 31 мая 1898 года // Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1897–1898 гг. СПб., 1898. С. 805; Ведомость о количестве дел, разрешенных департаментами и Общим собранием Государственного совета за сессию 1898–1899 гг. // Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1898–1899 гг. СПб., 1899. С. 975–976.

[203] Это пытается сделать А.Ю. Деев: Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. Л. 99–100, 326.

общего числа рассмотренных Советом проектов. В 1874 г., например, в отчет вошло 43 дела из 231 рассмотренного, в 1877-м – 33 дела из 207, а в 1879-м – 43 из 201[204]. В начале 1880-х гг. стремление Половцова сократить отчеты привело к сокращению и количества помещавшихся в них дел (до 31 дела из 290 в отчете за 1882 г. и 30 из 264 – за 1883 г.[205]). Но затем их число снова выросло, и отчет за 1888 г. оказался самым «вместительным» на фоне всех своих предшественников, включив пятую часть всех рассмотренных Советом дел (58 из 283[206]). Сам том превысил 900 страниц. Возможно, именно он заставил задуматься о пределах объемов отчетов. Следующие отчеты были меньше. Отчет 1890 г., например, включал всего 31 дело (из 254[207]), а очередной рост числа рассмотренных Советом дел (311 в 1891 г.[208], из которых в отчет вошло 40 дел) привел к замене используемой бумаги, которая стала гораздо тоньше, что позволило увеличить объем тома на 200 страниц по сравнению с предыдущим при сохранении его толщины. Впоследствии плотная бумага была сохранена только для отчетов председателя Совета.

После «реформы» Муравьева объем отчетов в очередной раз значительно увеличился. Отчеты за сессии 1892–1893 и 1893–1894 гг. состояли из двух томов. При этом включавший, как и прошлые годовые

---

[204] Данные о количестве решенных Государственным советом дел приводятся по соответствующим приложениям отчетов: Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1874 г. // Отчет по Государственному совету за 1874 год. СПб., 1876. Паг. 2. С. 29; Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1877 г. // Отчет по Государственному совету за 1877 год. СПб., 1879. Паг. 2. С. 35; Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1879 г. // Отчет по Государственному совету за 1879 год. СПб., 1881. Паг. 2. С. 43. Количество опубликованных дел здесь и дальше подсчитано нами.

[205] Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1882 г. // Отчет по Государственному совету за 1882 год. СПб., 1884. Паг. 2. С. 7; Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1883 г. // Отчет по Государственному совету за 1883 год. СПб., 1884. Паг. 2. С. 5.

[206] Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1888 г. // Отчет по Государственному совету за 1888 год. СПб., 1889. Паг. 2. С. 5.

[207] Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1890 год // Отчет по Государственному совету за 1890 год. СПб., 1891. Паг. 2. С. 23.

[208] Ведомость о делопроизводстве Государственного совета за 1891 г. // Отчет по Государственному совету за 1891 год. СПб., 1892. Паг. 2. С. 33.

отчеты, два полугодия отчет за 1893–1894 гг. вместил огромное число дел: 126 из 340, рассмотренных Общим собранием[209]. В следующем году возврат к одному тому сократил число дел до 79 (из 307[210]), но оно все еще вдвое превышало «дореформенное».

Дела в отчетах излагались довольно подробно, особенно ближе к концу века, когда в отчет помещали «все без изъятия сведения о ходе и разрешении рассмотренных Советом дел» [211], так что, по признанию составителей юбилейного сборника, отчеты представляли собой, «особенно – в той их части, которая передавала суждения Государственного совета, в большинстве случаев» просто перепечатку журналов или меморий[212].

Проведенное нами сравнение хранящихся в РГИА меморий Общего собрания Государственного совета середины 1880-х гг. и печатных отчетов действительно выявило полную их идентичность. Различия носят редакционный характер – изменено время с настоящего на прошедшее, заменены некоторые слова, снято или добавлено деление на абзацы. С такими незначительными изменениями вошло в отчет за 1887 г., например, рассматривавшееся Общим собранием 12 января 1887 г. дело «Об изменении статей 620–622 и 624 Устава уголовного судопроизводства» (речь шла об ограничении гласности судебных заседаний) [213]. Единственным существенным отличием меморий от печатных отчетов долгое время оставалось отсутствие в опубликованном варианте пофамильного перечисления членов Совета, при разногласиях голосовавших за или против

---

[209] Ведомости о делопроизводстве Государственного совета с 1 июня 1893 г. по 31 мая 1894 г. // Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1893–1894 гг. Т. 2. СПб., 1894. С. 801.

[210] Ведомости о делопроизводстве Государственного совета с 1 июня 1894 г. по 31 мая 1895 г. // Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1894–1895 гг. СПб., 1895. С. 893.

[211] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893. С. 1.

[212] Государственная канцелярия, 1810–1910. С. 354.

[213] РГИА. Ф. 1159. Оп 1. Д. 362. Л. 71 об. – 156 об.; Отчет по Государственному совету за 1887 г. СПб., 1888. С. 655–691.

проекта, указывалось только их численное значение. Но с 1890 г. и это различие исчезло.

В 1870-е гг. такого полного совпадения мы не встретим. Отчеты этого времени включали не все данные меморий, но зато в них можно найти краткое изложение сути проблемы, заимствованное из сопровождавшей проект записки (позже этот раздел многократно увеличится) и отсутствовавшие в мемориях этого периода, где изложение дела начиналось сразу с перечисления предположений министра, после чего следовало изложение принятых Советом решений[214].

Периодическая печать и публицистика

Использование в данной работе периодической печати и публицистики обусловлено тем, что этот вид источников играл по отношению к высшим органам власти двойную роль. С одной стороны, он отражал сложившееся в обществе представление об их работе, а с другой – активно формировал это представление. При этом, не имея доступа к закрытой информации, журналисты и писатели зачастую пользовались слухами, публикациями коллег и делали выводы на основе собственных соображений и рассуждений. В таком положении находились все издания независимо от направления – и консервативные («Московские ведомости» и «Гражданин»), и либеральные («Вестник Европы»), и не имеющие яркой идейной окраски («Новое время», «Санкт-Петербургские ведомости»). Уже поэтому степень достоверности их утверждений была весьма относительной, однако переходя из издания в издание, из брошюры в брошюру, они постепенно становились аксиомой в общественном мнении.

Нельзя сказать, что Государственный совет служил постоянной и актуальной темой для периодической печати. Как правило, он привлекал внимание в сложные для России периоды, когда общественная мысль

---

[214] См., например, дело о дополнении некоторых статей Положения 1868 г. об устройстве поселян (царан) Бессарабской губернии: РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 277. Л. 126 об. – 140 об.; Отчет по Государственному совету за 1875 год. СПб., 1877. С. 113–116.

неизменно обращалась к положению, деятельности и идеальному устройству высших органов государственного управления. И в этом случае статьи о Государственном совете были связаны с предложениями его реформирования. В другое время поводом к обсуждению значения Совета могло стать рассмотрение в нем какого-нибудь сложного, вызвавшего многочисленные споры дела. Так, в 1886 г. между «Московскими ведомостями», «Новым временем», «Санкт-Петербургскими ведомостями» и «Вестником Европы» развернулась даже своеобразная полемика о роли Совета как законосовещательного учреждения, важности возникавших в нем разногласий. Все участники дискуссии признавали значимость выполнявшихся Советом функций, уважительно относились к его составу, но при этом в его адрес было высказано немало замечаний[215]. В наиболее полном (и довольно радикальном виде) они впоследствии появились в работе К.А. Скальковского «Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни» (СПб., 1890).

Скальковский писал об устаревшей структуре Совета, не соответствовавшей его задачам, о медленном прохождении проектов, об огромном количестве скопившихся дел, которые Совет не успевал рассматривать, о засилье канцелярии, подменявшей (а зачастую прямо фальсифицировавшей) решения Совета и проч.[216] Все эти заключения автора не основывались ни на каких действительных данных и были, по сути, его предположениями. Официальное положение Скальковского (он служил в министерстве финансов, а в 1891–1896 гг. был даже директором Горного департамента) никак не было связано с Государственным советом, однако в глазах читателей часто придавало ему ореол знающего человека. Это нельзя

---

[215] Подробнее см.: Черникова Н.В. Государственный совет и его восприятие обществом в конце XIX в. // Новейшая история Отечества XX−XXI вв. : Сб. научн. трудов. Вып. 6. Саратов, 2016. С. 16−21.

[216] Скальковский К.А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. СПб., 1890. Т. 1. С. 1–11.

считать обоснованным, поскольку Скальковский был прежде всего публицистом.

Он легко писал на самые разные темы, с которыми был знаком довольно поверхностно. Его перу принадлежат путевые заметки, сатирические очерки и фельетоны, множество самых разных статей. С равной степенью осведомленности и компетентности он рассуждал об искусстве, России и русских, о балете и дальневосточной торговле, о внешней политике и о женщинах [217] . Поэт-сатирик П.К. Мартьянов охарактеризовал его так:

«Решал сплеча вопросы жизни, как титан:

Писал "О женщинах" – как горный инженер,

О приисках и шахтах – как балетоман,

О путешествиях – как светский кавалер

И "О балете" – как турист в страну хитан»[218].

Тем не менее для широкой публики, для публицистов утверждения Скальковского были авторитетным свидетельством. В послереволюционные годы его «Современная Россия» наряду с сочинениями Д.А. Градовского и Н.М. Коркунова легла в основу исследований, посвященных государственному устройству имперской России и, в частности, Государственному совету. И это значение сочинение Скальковского не потеряло до сих пор.

В данной работе материалы периодической печати, кроме того, использовались наряду с официальными данными и личными документами как источник сведений о внешней стороне работы Совета: о начале и конце сессии, длительности заседаний, сложностях, возникавших при обсуждении тех или иных дел, а временами – даже о ходе заседаний. Конечно, такой

---

[217] О К.А. Скальковском см.: Кузнецова Н.В. Скальковский Константин Аполлонович // Русские писатели. 1800–1917: Биограф. словарь. М., 2007. Т. 5. С. 627–629.

[218] Мартьянов П.К. Цвет нашей интеллигенции. Словарь-альбом русских деятелей XIX в. в силуэтах, кратких характеристиках, надписях к портретам и эпитафиях. СПб., 1890. С. 193.

уровень информированности был доступен не всем публицистам. Наибольшей осведомленностью отличались два издания, редактора которых имели обширные знакомства в сановных кругах, – «Гражданин» В.П. Мещерского[219] и «Московские ведомости» М.Н. Каткова.

Источники личного происхождения

Источники личного происхождения (письма, дневники, воспоминания) имеют для данной темы большое значение, поскольку не только уточняют официальные документы, но и позволяют взглянуть на рассматриваемые в Государственном совете дела с закулисной, неофициальной стороны, вскрывают взаимоотношения между разными государственными деятелями и их влияние на решение дел, а также освещают различные делопроизводственные вопросы.

Как отмечал в предисловии к своим запискам М.А. Корф, «в круге управления государственного лицевая сторона сцены, т.е. результаты, более или менее всем известны и сохраняются в актах и бумагах; но машины и оборотная сторона декораций, т.е. внутренние и сокровенные пружины действий, невидимый зрителю механизм, словом, все то, что для характеристики людей и эпохи иногда гораздо важнее самых результатов, исчезает со свидетелями событий»[220].

В то же время использование такого рода источников требует особой осторожности в силу их субъективности. Не только оценки лиц и событий, но даже их непосредственное восприятие могло быть очень разным, зависеть

---

[219] Автором настоящей диссертационной работы осуществлена публикация трех томов писем кн. В.П. Мещерского к императору Александру III (как в бытность того наследником, так и после воцарения), общим объемом 133 п.л.: Мещерский В.П. Письма к великому князю Александру Александровичу, 1863–1868 / Сост., публикация, вступ. ст., коммент. Н. В. Черниковой. М., 2011; Мещерский В.П. Письма к великому князю Александру Александровичу, 1869–1878 / Публ., предисл. и коммент. Н.В. Черниковой. М., 2014; Мещерский В. П. Письма к императору Александру III, 1881–1894 / Публ., предисл. и коммент. Н. В. Черниковой. М., 2018.

[220] Корф М.А. Император Николай в совещательных собраниях. Из современных записок статс-секретаря барона Корфа // Сборник Императорского русского исторического общества. Т. 98. СПб., 1896. С. 103.

не только от взглядов и характера, но даже от возраста и настроения автора того или иного документа.

Неодинаковое впечатление, например, оставляет у читателя описание одного и того же события – высочайшего выхода 1 января 1883 г. – А.А. Половцовым и П.А. Валуевым. В то время как первый из них наслаждался вниманием и своим вновь обретенным значением государственного секретаря, второй, политическое значение которого осталось далеко позади, скучал и подмечал печальные отличия от прошлого[221]. Так что созданная Половцовым картина активной политической жизни, проявляющейся даже во время торжественных придворных мероприятий, абсолютно не соответствует меланхоличным рассуждениям Валуева.

В других случаях упоминание того или иного факта настолько смутно, что не дает возможности делать какие-либо заключения. Таков, например, приводимый В.Н. Ламздорфом слух о неудачной попытке С.Ю. Витте в начале царствования Николая II добиться утверждения одного из своих проектов высочайшим докладом, без рассмотрения его в Государственном совете. В разговоре с императором Витте аргументировал свое предложение тем, что Александр III якобы «решал часто подобные вопросы без предварительного рассмотрения Государственного совета». На это Николай II возразил, что, не имея «опытности покойного государя», он «желал бы знать мнение Государственного совета по этому делу»[222]. Источник не содержит указания на то, о какой категории дел шла речь. Неизвестно, какой проект послужил причиной этого диалога, состоялось ли его обсуждение в Совете и имел ли место такой разговор на самом деле. Наконец, неясно, насколько искренен был министр финансов. Без уверенного ответа на все эти вопросы использование свидетельства Ламздорфа для характеристики государственной деятельности двух последних императоров невозможно.

---

[221] Валуев П.А. Дневник. 1877–1884. Пг., 1919. С. 219. Запись 1 января 1883 г.; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 22. Запись 1 января 1883 г.

[222] Ламздорф В.Н. Дневник, 1894–1896. М., 1991. С. 88. Запись 21 ноября 1894 г.

Государственный совет второй половины XIX в. в той или иной степени получил отражение в достаточно большом количестве документов, подавляющее большинство которых принадлежит чиновникам разных рангов. Значительная часть из них опубликована. Это воспоминания и дневники П.А. Валуева, А.В. Головнина, В.И. Гурко, А.И. Дельвига, Н.А. Качалова, В.С. Кривенко, А.Н. Куломзина, В.Н. Ламздорфа, Д.А. Милютина, Д.А. Оболенского, Е.А. Перетца, А.А. Половцова, Е.М. Феоктистова, И.А. Шестакова[223].

Среди материалов, принадлежащих перу тех, кто не имел непосредственного отношения к чиновной среде, но пользовался информацией «из первых рук», можно назвать дневники А.В. Богданович и А.В. Никитенко, воспоминания А.А. Кизеветтера, В.П. Мещерского, С.Д. Шереметева[224]. Из неопубликованных материалов необходимо упомянуть дневники великого князя Константина Николаевича[225], его адъютанта и

---

[223] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. В 2 т. М., 1961; Он же. Дневник. 1877–1884; Головнин А.В. Записки для немногих. СПб., 2004; Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000; Дельвиг А.И. Полвека русской жизни. М., 2015; Качалов Н.А. Записки тайного советника. М., 2012; Кривенко В.С. В министерстве двора. Воспоминания. СПб., 2006; Куломзин А.Н. Пережитое. Воспоминания М., 2016; Ламздорф В.Н. Дневник (1886–1890). М.; Л., 1926; он же. Дневник. 1891–1892. М.; Л., 1934; он же. Дневник. 1894–1896. М., 1991; Милютин Д.А. Воспоминания. 1860–1862. М., 1999; он же. Воспоминания. 1863–1864. М., 2003; он же. Воспоминания. 1865–1867. М., 2005; он же. Воспоминания. 1868 – начало 1873. М., 2006; он же. Дневник. 1873–1875. М., 2008; он же. Дневник. 1876–1878. М., 2009; он же. Дневник. 1879–1881. М., 2010; он же. Дневник. 1882–1890. М., 2010; он же. Дневник. 1891–1899. М., 2013; Оболенский Д.А. Записки. СПб., 2005; Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. 1883–1892. В 2 т. М., 1966 (переизд.: М., 2005); Он же. Дневник. 1893–1909. СПб., 2014 (Полный неопубликованный вариант дневника А.А. Половцова находится: ГА РФ. Ф. 583); Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы // За кулисами политики. М., 2001. С. 9–254; Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Воспоминания (1838–1881 гг.). СПб., 2006; Он же. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). СПб., 2014.

[224] Богданович А.В. Три последних самодержца. М., 1991; Никитенко А.В. Дневник. В 3 т. М.; Л., 1955–1956; Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий. Воспоминания. 1881–1914. М., 1997; Мещерский В.П. Воспоминания. М., 2001; Шереметев С.Д. Мемуары графа С.Д. Шереметева. М., 2001.

[225] Дневники вел. кн. Константина Николаевича. 1865–1884 гг. // ГА РФ. Ф. 722. Оп. 1. Д. 93–115, 1156–1166.

видного консерватора А.А. Киреева[226], петербургского градоначальника (в 1892–1895 гг.) В.В.фон Валя [227] и др. Большой интерес представляют свидетельства А.Ф. Кони, рассыпанные по страницам его воспоминаний о судебных делах и видных современниках[228].

Среди всего этого многообразия наиболее важными для нашей темы являются дневники государственных секретарей Е.А. Перетца и А.А. Половцова. Определяя, в силу своей должности, течение дел в Совете, государственный секретарь был, по характеристике Половцова, «центром и организатором движения совокупных дел Совета»[229].

Вместе с тем нельзя не заметить, что дневник Перетца носит гораздо более взвешенный характер. В силу своих личных качеств Половцов был менее терпим, не скупился на нелестные характеристики («хам», «подлец») в адрес своих противников или просто чем-то не угодивших ему людей. В окружающих (за редким исключением) он видел прежде всего глупость, чванство, подобострастие, эгоизм и прочее и прочее. Оценки и характеристики Александра Александровича давали широкие возможности для нелицеприятной критики самодержавного строя, его сановников и апологетов. И именно эта черта сделала его дневник одним из наиболее популярных у советских исследователей.

Отдельно надо упомянуть о воспоминаниях чиновников Государственной канцелярии, которые традиционно используются исследователями для характеристики делопроизводства Совета. Особый интерес для нашей темы представляют записки М.П. Веселовского, посвященные, в частности, его службе в Государственной канцелярии в 1867–1882 гг.[230]

---

[226] Киреев А.А. Дневник за 1869–1904 гг. // НИОР РГБ. Ф. 126. К. 6–13.
[227] Фон Валь В.В., фон. Дневниковые записи // ОР РНБ. Ф. 127.
[228] Кони А.Ф. Собрание сочинений. В 8 т. М., 1966–1969.
[229] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 29. Запись 11 января 1883 г.
[230] Веселовский М.П. Записки // ОР РНБ. Ф. 550. F. IV. № 861.

Более осторожного отношения требуют воспоминания А.Н. Куломзина, который начинал службу в Государственной канцелярии (1864−1868 гг.), но о ее работе в посвященных этому периоду главах почти ничего не сообщает [231] . Канцелярия Комитета министров, куда он перешел впоследствии, освещена им более подробно. Однако она имела свои специфические черты, которые, при всем сходстве двух учреждений, значительно отличали ее от Государственной канцелярии. И в первую очередь это касалось большей самостоятельности управляющего делами Комитета, а вместе с ним – и Канцелярии Комитета министров.

В Канцелярии Комитета министров служил и другой мемуарист – П.П. Менделеев[232]. Воспоминания о службе в Государственной канцелярии В.И. Гурко, Д.Д. Гримма, Д.Н. Любимова, В.Б. Лопухина, Н.Н. Покровского[233], а также воспоминания И.И. Тхоржевского[234] относятся к рубежу XIX–XX вв.

При использовании всех этих важных материалов необходимо учитывать, что часто их авторы служили в канцелярии недолго (несколько лет) и не всегда могли наблюдать окончание рассмотрения тех дел, свидетелями начала которых они были. Их замечания и характеристики относятся к конкретному периоду, отражают характерные именно для него тенденции, не могут быть распространены на все время существования Совета и нуждаются в постоянном сравнении со свидетельствами, относящимися к другим временным отрезкам.

Из эпистолярных материалов большое значение для темы имеют письма сановников, в той или иной мере затрагивающие работу

---

[231] Куломзин А.Н. Пережитое. Воспоминания. М., 2016. С. 205−232.

[232] Менделеев П.П. Свет и тени в моей жизни: Обрывки воспоминаний. 1864−1933. М., 2017.

[233] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000; Гримм Д.Д. Воспоминания. Из жизни Государственного совета 1907–1917 гг. СПб., 2017; Любимов Д.Н. Русское смутное время. 1902–1906. По воспоминаниям, личным заметкам и документам. М., 2018; Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008; Покровский Н.Н. Последний в Мариинском дворце. Воспоминания министра иностранных дел. М., 2015.

[234] Тхоржевский И.И. Последний Петербург. Воспоминания камергера. СПб., 1999.

Государственного совета. Большинство их до сих пор не опубликовано. Это письма А.В. Головнина ушедшему в отставку Д.А. Милютину (НИОР РГБ. Ф. 169), чиновника министерства народного просвещения Н.М. Аничкова товарищу министра М.С. Волконскому (ГА РФ. Ф. 1146) и др. Интересный источник представляют собой письма разных государственных деятелей (И.Д. Делянова, А.И. Георгиевского, Е.М. Феоктистова, Т.И. Филиппова и др.) московскому публицисту М.Н. Каткову (НИОР РГБ. Ф. 120) и др. Из опубликованных материалов в первую очередь надо упомянуть переписку К.П. Победоносцева[235], а также письма к Александру III М.Н. Каткова и В.П. Мещерского[236].

Справочная литература

Справочная литература, освещающая данную тему, довольно обширна. Ее формирование началось еще в XIX столетии в официальных изданиях, которые часто включали приложения. По этому пути пошел уже П.Н. Даневский, опубликовавший в виде приложения архивные материалы, касающиеся истории высших совещательных учреждений XVIII в. – Анны Иоанновны, Петра III, Екатерины II. Он же привел полный список председателей и членов Государственного совета, а также чинов канцелярии – государственных секретарей, статс-секретарей и их помощников за 50-летие с 1 января 1810 по 1 января 1860 г.[237]

Во многом справочный характер носят юбилейные издания, выпускавшиеся к столетию различных высших и центральных учреждений империи, в частности – посвященные Государственному совету и

---

[235] Письма Победоносцева к Александру III. В 2 т. М., 1925–1926; Победоносцев К.П. Письма К.П. Победоносцева к Е.М. Феоктистову // Литературное наследство. Кн. 22–24. М., 1935. С. 497–560; К.П. Победоносцев и его корреспонденты. Письма и записки. В 2 т. М.; Пг., 1923 (републ.: Минск, 2003).

[236] Катков М.Н. Письма к Александру II и Александру III // Былое. 1917. № 4. С. 3–32 (републ.: Катков М.Н. Идеология охранительства. М., 2009. С. 709–742); Мещерский В. П. Письма к императору Александру III, 1881–1894. М., 2018.

[237] Даневский П.Н. История образования Государственного совета в России. СПб., 1859. Приложения. Пагинация II. С. 23–60.

Государственной канцелярии[238]. Кроме того, в работе использовались адрес-календари и приложения к опубликованным отчетам Государственного совета за 1869–1898 гг.

К этой же категории следует отнести многочисленные энциклопедии и справочники, от Энциклопедии Брокгауза и Ефрона, изданий М.Л. Левенсона[239] и др. до многообразных современных изданий[240]. При этом надо отметить, что советское время оказалось довольно бедным на подобную литературу.

Таким образом, избранная тема потребовала комплексного использования разных типов источников, уточнения официальных данных и делопроизводственных документов материалами личного происхождения и, наоборот, проверки этих последних делопроизводственной документацией и справочной литературой. Такой подход обеспечил надежную историко-документальную базу для исследования роли и значения Государственного совета в системе управления Российской империи пореформенного периода, позволил сделать обоснованные выводы по указанной проблематике, актуальность которой подтверждается и постоянно возрастающим исследовательским интересом к поднятым в диссертации вопросам.

---

[238] Государственный совет. 1801–1901. СПБ., 1901; Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910.

[239] Левенсон М.Л. Государственный совет. Портреты и биографии. СПб., 1907; 2-е изд. Пг., 1915.

[240] См., например: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб.: Наука, 1998; Государственная власть дореволюционной России в биографиях ее представителей. Указатель трудов, литературы о жизни и деятельности. Ч. 2 (1855−1917). Кн. 2. Государственные деятели второй половины XIX – начала XX в. М., 2013; Государственность России. Словарь-справочник. Т. 5. Должности, чины, звания, титулы и церковные саны России. Конец XV века – февраль 1917 года. Ч. 1, 2. М., 2005; Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917: Биобиблиографический справочник. СПб., 2002; Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А. Члены Государственного совета Российской империи. 1801–1906. Биобиблиографический справочник. СПб., 2007.

Глава 2.
Государственный совет в системе высшего управления России XIX века

Государственный совет занимал ключевое место в политической системе Российской империи, но все же являлся лишь одной из ее составляющих, и должен был сосуществовать и взаимодействовать с другими высшими и центральными учреждениями. Это взаимодействие осложнялось тем, что, вопреки намерениям создателей, он так и не стал монополистом в законодательной области: законы восходили на высочайшее утверждение не только через Совет, но и через Комитет министров, высшие комитеты. Кроме того, постепенное расширение функций самого Государственного совета, решение им не только законодательных, но и судебных, финансовых и даже административных вопросов привело к тому, что и сам он, время от времени, вторгался в сферу деятельности других правительственных органов.

В похожем положении находились и его конкуренты и «соседи» – высшие и центральные учреждения. Создавшие целый ряд новых структур (Государственный совет, Комитет министров и министерства, некоторые высшие комитеты) преобразования начала XIX в. стали лишь первым шагом в складывании логичной и работающей системы, дальнейшее развитие которой заняло не одно десятилетие.

2.1. Система высших органов государственной власти в первой половине XIX века

В истории России XIX в. был временем почти непрерывных преобразований, немаловажное место среди которых занимали реформы в области высшего и центрального управления. Настоятельная необходимость переустройства этой сферы жизни государства ощущалась еще в XVIII столетии. Воцарение Александра I стало началом ее полномасштабных

преобразований, продолжавшихся все царствование. Уже в первые его годы правления был создан Государственной совет (1801), министерства и Комитет министров (1802), проведена реформа Сената (1802). Новый виток реформ в 1810–1811 гг. оказался связан с именем М.М. Сперанского. Его «Введении к уложению государственных законов» (1809) представляло собой единый план преобразований, было одобрено императором, но осталось не до конца реализованным. Те же части схемы Сперанского, которые все же получили воплощение, работали не так, как мечталось реформатору[1].

В современной историографии значительный разрыв между замыслом и результатом объясняется прежде всего тем, что мечты и планы Александра I, его друзей и ближайших сотрудников (о разделении законодательной, административной и судебной ветвей власти, кодификации законов и даже введении конституции) основывались на последних достижениях европейской политической мысли и мало учитывали реалии и традиции той страны, для блага которой они задумывались. К тому же и исполнители этих далекоидущих намерений не всегда разделяли, а нередко и не понимали пафоса преобразований. Потребовалось не только настойчивость и упорство реформаторов, самого императора, но и смена поколений сановников, занимавших высшие государственные посты, чтобы ушли в прошлое традиции, свойственные XVIII в.

Последнее десятилетие царствования Александра I было временем постепенного встраивания вновь созданных структур в существующую реальность. Однако серьезная, на законодательном уровне, корректировка созданной Александром I системы произошла только в царствование Николая I.

---

[1] О плане преобразований М.М. Сперанского (в том числе о роли в задуманной им новой политической системе Государственного совета) и его реализации см., например: Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М., 1989. С. 29–36.

В современной литературе преобразования второй четверти XIX в. объясняются стремлением верховной власти дополнить созданную реформами 1810−1811 гг. систему управления учреждениями, «способными, с одной стороны, установить законность и обеспечить порядок на местах, с другой, − выступить в роли противовеса министерствам, наделенным слишком большой властью»[2]. Выработавшийся в результате стиль правления предполагал значительное участие императора в системе управления, вплоть до подчинения ему лично целого ряда государственных структур. Причем речь шла не о властолюбии монарха, а о государственной необходимости – контроль императора служил гарантией четкого и правильного функционирования государственных учреждений.

Первым шагом в этом направлении стало очередное вмешательство в компетенцию Государственного совета, помимо которого стал решаться целый ряд дел, по усмотрению императора. Как объяснял впоследствии Николай I, некоторые части управления «оказались в таком запущении», что после смены руководителей «всякое представление о перемене или исправлении, показывая прежнее положение, само собою принимало вид укора или нарекания прошедшему, чему мне из личных уважений не хотелось давать гласности», «приходилось все рассматривать и поправлять самому непосредственно» [3]. После того как положение было нормализовано, последовало распоряжение о возвращении к обычному порядку законодательства [4] . Впрочем, это распоряжение так и осталось лишь декларацией, так как с самого начала царствования число «конкурентов» Совета стремительно возрастало. Помимо уже существовавших Комитета министров и Комитета финансов (а также Сибирского и Еврейского

---

[2] Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М., 2014. С. 385. См. также: Андреева Т.В. Государственное управление России в начале царствования Николая I: К проблеме преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике // Петербургский исторический журнал. 2017. № 2 (14). С. 31−33.

[3] Корф М.А. Дневник. Год 1843-й. М., 2004. С. 195. Запись 22 апреля.

[4] Там же.

комитетов) возникли структуры, имевшие смешанный, и законосовещательный, и административный характер, чьи постановления восходили непосредственно на утверждение императора. В первую очередь речь идет о высших комитетах и Собственной Его Императорского Величества (СЕИВ) канцелярии. Затронул этот процесс и Государственный совет.

«Образованием» 1810 г. при Совете учреждались Государственная канцелярия, Комиссия составления законов и Комиссия прошений. Их устройство и функции были расписаны в разделе VIII («Установления, к Государственному совету принадлежащие») второго отделения «Образования Государственного совета» [5]. Однако если Государственная канцелярия, претерпевая вместе с Советом определенные изменения, просуществовала до революции 1917 г., два других образования скоро получили самостоятельный статус.

Сначала, в 1826 г., была преобразована Комиссия составления законов. Это был далеко не первый поворот в ее истории. Необходимость замены устаревшего Соборного уложения 1649 г. была осознана еще Петром I, и на протяжении XVIII столетия попытки кодификации предпринимались неоднократно [6]. Наиболее известна из них работа Уложенной комиссии Екатерины II (1767−1774). Сразу по воцарении Павла I была создана новая комиссия[7], которая с тех пор, меняя названия, штаты, подчинение, а также конкретные задачи, существовала непрерывно. М.М. Сперанский в «Обозрении исторических сведений о Своде законов» называет ее девятой

[5] Образование Государственного совета // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24064. 1 января 1810 г. (Далее: Образование. 1810). С. 11–15. Ст. 80–143.

[6] Подробнее см.: Томсинов В.А. Предисловие // Майков П.М. О Своде законов Российской империи. М., 2006. С. VII–XXXI.

[7] ПСЗ. Собр. 1. Т. 24. № 17652 и 17654. 16 декабря 1796 г. В этих указах Комиссия называется Уложенной. Она была переименована из Комиссии для сочинения нового проекта Уложения в Комиссию для составления законов 30 декабря 1796 г.: ПСЗ. Собр. 1. Т. 24. № 17697.

комиссией, работы которой «не представляли собой ничего целого»[8], и этим противопоставляет ее последней десятой комиссии, созданной Александром I, в составе которой работал и он сам.

Идущая от Сперанского историографическая традиция считать царствование Александра I началом серьезных кодификационных работ существует до сих пор[9]. Однако преобразования этого монарха не носили такого радикального характера. В 1801 г. император взял комиссию, первоначально состоявшую в ведении генерал-прокурора, под собственный контроль (в это время она уже фигурирует как Комиссия составления законов) и поручил руководство ею члену Непременного совета графу П.В. Завадовскому[10], в 1803 г. она была передана в ведение министерства юстиции[11], а в следующем году полностью преобразована. Основанием для внесенных изменений стал доклад министра юстиции, считавшего необходимым дать комиссии более «пристойное образование, основанное на твердых и несомнительных правилах». Официально это было оформлено как упразднение старой комиссии и открытие новой, как правильного учреждения со своими штатами и даже (в перспективе) собственным зданием[12]. В 1809 г., с приходом в комиссию М.М. Сперанского, она получила несколько иное устройство[13], а в 1810 г. вошла в состав Государственного совета[14].

Несмотря на все проделанные к этому времени работы, ее труды были еще далеки от завершения. Так что одной из главных задач, стоявших перед Государственным советом (как это зафиксировано в его «Образовании») было создание гражданского, а затем и уголовного уложения, и именно над

---

[8] Сперанский М.М. Обозрение исторических сведений о Своде законов: составлено из актов, хранящихся во 2-м отделении Собственной ЕИВ канцелярии. СПб., 1833. С. 34.
[9] Майков П.М. О Своде законов Российской империи. СПб., 1905. С. 5; Ружицкая И.В. Законодательная деятельность в царствование императора Николая I. М., 2015. С. 246.
[10] ПСЗ. Собр. 1. Т. 26. № 19904. 5 июня 1801 г.
[11] Там же. Т. 27. № 20995. 21 октября 1803 г.
[12] Там же. Т. 28. № 21187. 28 февраля 1804 г.
[13] Там же. Т. 30. № 23524, 23525. 7 марта 1809 г.
[14] Образование. 1810. Ст. 80–87. С. 11.

этим, в первую очередь, должна была работать комиссия составления законов. Помимо этой основной цели комиссия занималась разрешением затруднений, возникавших при составлении законов, изданных в разное время. В ней обсуждались все проекты, поступающие затем в Департамент законов. Однако официальные издания признавали, что на самом деле деятельность комиссии в 1810–1826 гг. сводилась к представлению заключений по законодательным вопросам, «изредка передававшимся в нее из Государственного совета»[15].

Николай I, как и его предшественники, сразу после воцарения обратил внимание на неудовлетворительность положения с кодификацией законов. 31 января 1826 г. комиссия снова была «упразднена», хотя в действительности речь шла о ее очередном преобразовании, так как тем же указом учреждалось особое отделение при СЕИВ канцелярии, унаследовавшее помещение и, по крайней мере частично, кадровый состав бывшей комиссии. Дело составления законов перешло, таким образом, под «непосредственное ведение» императора в самом начале царствования[16], хотя свой штат II отделение СЕИВ канцелярии получило только в конце года[17].

Задачи его оставались прежними. После издания Полного собрания законов и Свода законов они свелись, соответственно, к продолжению первого и дополнению и исправлению второго (в том числе к кодификации отдельных отраслей права), и, кроме того, включали первоначальную разработку «проектов по различным частям законодательства» и предварительные заключения по делам, вносимым в законосовещательные учреждения (Государственный совет и высшие комитеты) с целью их согласования с существующими законами[18]. Как и до 1826 г., отделение

---

[15] Государственный совет. 1801−1901. СПб., 1901. С. 55.
[16] ПСЗ. Собр. 2. Т. 1. № 114. 31 января 1826 г.
[17] Там же. № 709. 29 ноября 1826 г. О создании и деятельности II отделения см. также: Ружицкая И.В. Второе отделение СЕИВК в законодательной политике Российской империи // Преподаватель XXI век. 2015. № 3–2. С. 316–327.
[18] Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1893–1894 гг. Т. 1. СПб., 1894. С. 4–5.

продолжало работать в тесном сотрудничестве с Департаментом законов, и даже служило для последнего способом непосредственной связи с императором (через главноуправляющего)[19].

«Учреждение Государственного совета» 1842 г. специально оговаривало, что «при рассмотрении всяких новых постановлений, к отмене или дополнению существующих законов клонящихся, Департаментам [в первую очередь речь шла, конечно, о Департаменте законов – Н.Ч.], когда они признают за нужное, предоставляется входить в сношение со Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, испросив на то высочайшее соизволение»[20]. Именно эта функция со временем занимала все больше места в работе отделения, так что А.А. Половцов даже назвал его «высшим правительственным юрисконсультом (advocat de la couronne)»[21].

Спустя девять лет после преобразования Комиссии составления законов из структуры Государственного совета была выведена Комиссия прошений. Это учреждение можно рассматривать как результат стремления совместить правильное государственное устройство с традиционными для России явлениями. С одной стороны, комиссия представляла собой бюрократическую структуру с такими необходимыми чертами как «Учреждение» и штаты[22], с другой – была зримым воплощением права подданных российского императора прибегать к его заступничеству в крайних обстоятельствах. Она принимала всеподданнейшие жалобы даже на решения Сената, на которые в принципе не было апелляции – «ибо

---

[19] Ружицкая И.В. Государственный совет при Николае I: особенности функционирования. М.; СПб., 2018. С. 72.

[20] Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 2. Т. 17. № 15518. 15 апреля 1842 г. (Далее: Учреждение. 1842). Ст. 39. Этот же номер статьи был сохранен и в издании 1857 г.: Учреждение Государственного совета // Свод законов. Изд. 1857 года. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1 (Далее: Учреждение. 1857). Комиссия была ликвидирована в 1884 г., и в позднейших изданиях «Учреждения» (начиная с 1886 г.) эта статья отсутствовала.

[21] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. М., 1966. Т. 1. С. 359. Запись 2 декабря 1885 г.

[22] СЗ. 1857. Т. I. Ч. II. Кн. 5.

возбранить всякое прибежище к императорскому величеству было бы отнять избавление у страждущего»[23].

На протяжении XIX – начала XX столетия это учреждение неоднократно преобразовывалось, существуя под названием Комиссии по принятию прошений (1810–1835), Комиссии прошений, на Высочайшее имя приносимых (1835–1884), Канцелярии по принятию прошений при Императорской главной квартире (1884–1895), Канцелярии по принятию прошений (1895–1917) и наконец Канцелярии по принятию прошений при Временном правительстве (1917)[24].

Созданная при Государственном Совете согласно его «Учреждению» 1810 г.[25], она осуществляла апелляционные функции в составе Совета, но в его работу вписывалась плохо. Так что Комитет 6 декабря 1826 г. предлагал выделить Комиссию прошений из состава Совета[26]. В 1835 г. комиссия была подчинена непосредственно императору, получила новое Положение и штаты [27] . Существовала даже тенденция начинать историю Комиссии прошений именно с этого времени[28].

Как и прежде, согласно Положению 1835 г., комиссия принимала прошения наград или милостей и прошения с представлениями проектов. Но главное, что приводило к постоянному пересечению ее деятельности с Государственным советом (в лице Гражданского департамента) – в нее

---

[23] ПСЗ. Собр. 1. Т. 27. 1802–1803. № 20405. 8 сентября 1802 г. Ст. 25.

[24] Подробнее об истории Комиссии прошений см.: Писарев С.Н. Учреждение по принятию и направлению прошений и жалоб, подносимых на Высочайшее Имя. 1810–1910 гг. Исторический очерк. СПб., 1909; Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. 1997. Омск, 1999. С. 17–35.

[25] Образование. 1810. Ст. 80.

[26] Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. К истории кризиса феодально-крепостнической государственности. Автореф. дисс. … канд. ист. наук. М., 1970. С. 18, 19.

[27] ПСЗ. Собр. 2. Т. 10. № 7771. 18 января 1835. Высочайше утвержденное Положение о Комиссии прошений; № 8025. 2 апреля 1835 г. Высочайше утвержденный штат Комиссии прошений; № 8455. 8 октября 1835. О штате Канцелярии статс-секретаря у принятия прошений.

[28] Отчет по Государственному совету за 1884 г. СПб., 1886. С. 36.

поступали жалобы на неправильное решение дел высшими судебными местами и на неправильные действия и распоряжения высших судебных и правительственных мест или начальствующих лиц.

В правилах о производстве дел в комиссии прошений специально оговаривалось, что жалобы на решения Общего собрания Сената, Государственного совета, Комитета министров и вообще по всем делам, оконченным императорскими указами, рассматриваются только по высочайшему повелению[29]. Это открывало широкий простор деятельности статс-секретаря у принятия прошений, который мог испросить позволения на пересмотр фактически любого дела. По получении такого распоряжения, жалобы на решения департаментов Сената рассматривались в его Общем собрании, жалобы на решения Общего собрания Сената, а также на ведомственные решения, принятые в министерствах и главных управлениях, – в Государственном совете или Комитете министров. По делам, разрешенным мнениями Государственного совета или положениями Комитета министров, жалобы могли приноситься не на само решение, а только на неверное изложение дела, и в этом случае только от императора зависело, каков будет дальнейший ход дела[30].

Выделение из структуры Государственного совета Комиссии составления законов и Комиссии прошений было одним из проявлений процесса формирования новой системы управления, свойственной царствованию Николая Павловича. Проявлением этой же тенденции было возникновение Военного и Адмиралтейств- советов, расширение компетенции которых привело к фактическому упразднению Военного департамента Государственного совета, а также – многочисленных высших комитетов (Комитет по делам Царства Польского, Кавказский и другие), некоторые из которых частично дублировали функции Государственного совета.

---

[29] ПСЗ. Собр. 2. Т. 10. № 7771. 18 янв. 1835 г. Ст. 26, 27.
[30] Там же. Ст. 36.

Оговоримся, что высшие комитеты не были изобретением и составляющей системы управления только Николая I. Часть их – Финансовый, Еврейский, Сибирский – появились еще в царствование его предшественника, учреждались они и при Александре II, однако наиболее активный период их деятельности относится ко времени правления Николая I.

Высшие комитеты неоднократно привлекали внимание исследователей [31]. Н.П.Ерошкин характеризовал их как «немноголюдные, наделенные часто большими полномочиями оперативные объединения особо доверенных высших сановников», призванные быстро решать вопросы как административного, так и законодательного характера, специальный «этаж» государственного аппарата, созданный верховной властью, чтобы компенсировать бюрократическую медлительность высших и центральных учреждений[32]. Такое отношение к высшим комитетам стало традиционным в историографии[33], с той лишь разницей, что одни исследователи видят в них органы, действовавшие «в качестве личных агентов императора», исполнителей его особых поручений, чем-то напоминавшие приказы XVII в. [34], а другие – проявление «традиции "чрезвычайщины" в решении

---

[31] Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в.; Волчек В.А. Осуществление имперской политики на восточных окраинах России в деятельности Второго Сибирского комитета. Дисс. … д. истор. наук. Томск, 2007; Комзолова А.А. Западный комитет (1862–1864) и виленский генерал-губернатор М.Н. Муравьев // Россия и реформы. Вып. 5. М., 2002. С. 9–34; Кузнецов А.С. Второй Сибирский комитет // Политика царизма в Сибири в XIX – начале XX в. Иркутск, 1987. С. 3−21; Лисицына Г.Г. Кавказский комитет – высшее государственное учреждение для управления Кавказом (1845–1882) // Россия и Кавказ – сквозь два столетия. СПб., 2001. С. 154–168; Миндлин А.Б. Правительственные комитеты и совещания по еврейскому вопросу в России в XIX – начале XX в. // Вопросы истории. 2000. No 8. С. 43–61; Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. Глава III. Комитет министров и высшие комитеты С. 221–318.

[32] Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 170, 169.

[33] См., например: Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1982. Вып. XIII. С. 224.

[34] Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 223.

тривиальных управленческих задач»[35], при этом само их существование часто трактуется как признак кризиса самодержавия и его эволюции к буржуазной монархии[36].

В историографии существует несколько попыток классификации высших комитетов. Н.П. Ерошкин распределял их по четырем категориям:

– комитеты по разработке мер по укреплению государственного аппарата и сословной организации (сюда вошел и Комитет 6 декабря 1826 г.);

– крестьянские комитеты;

– комитеты по проведению внутриполитических карательных мероприятий (Секретный комитет о раскольниках и т.н. Бутурлинский комитет);

– и комитеты по высшему руководству управлением отдельными национальными окраинами (Сибирские, Кавказский, Остзейские, Комитет по делам Царства Польского и другие)[37].

Т.Г. Архипова подразделяет высшие комитеты на комитеты, созданные для разработки проектов реформ и реорганизации государственного аппарата; комитеты с функциями надзора и управления; комитеты со

---

[35] Багдасарян В.Э. Николаевская управленческая модель: Между авторитаризмом и рациональной бюрократией // Административные реформы в России: История и современность. М., 2006. С. 155.

[36] Архипова Т.Г. Из истории попыток реформирования госаппарата России второй четверти XIX в. // Романовские чтения: 400 лет окончания Смуты и воцарения династии Романовых. Материалы Всероссийской конференции Кострома, 2–3 марта 2013 года. Кострома, 2013. С. 57–61. Это классификация, уже пересмотренная автором с учетом новейших исследований и вновь открытых источников. В ее первоначальном варианте, отраженном в кандидатской диссертации Архиповой, крестьянские комитеты сознательно были оставлены автором за границей исследования, а ведомственные и местные комитеты не упоминались вовсе: Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. С. 33.

[37] Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 170. Эта классификация, впервые опубликованная в 1960 г. (в первом издании упомянутой книги Н.П. Ерошкина), остается востребованной до сих пор. Ее повторяет, например, А.С. Сенин в комментариях к изданию записки Э.Н. Берендтса: Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (Записка, составленная в декабре 1903 г.). М., 2002. С. 260–261. Примеч. 24.

смешанными функциями; крестьянские комитеты; ведомственные и местные комитеты[38].

Составители справочника «Высшие и центральные государственные учреждения России» (т. 1), приводя обширный список различных комитетов, разделили их на состоявшие при Государственном совете и высшие. А А.В. Ремнев выделял высшие отраслевые комитеты, высшие территориальные 1850-х – начала 1880-х гг., и комитеты Сибирской железной дороги и Дальнего Востока[39].

Нас среди всего этого многообразия будут интересовать только те комитеты, которые действовали на постоянной основе и разделяли законосовещательную функцию Государственного совета, то есть такие, чьи решения восходили непосредственно на утверждение императора и оформлялись как решения соответствующего комитета.

Дело в том, что название высшего комитета еще не означало наличия у него законосовещательных функций. Исключительно административными делами занимались Западный комитет (1862–1864 гг., Комитет Сибирской железной дороги (1892−1905) – единственный высший комитет, созданный в царствование Александра III. Другие комитеты создавались для решения конкретных вопросов, и их работа носила предварительный характер, после чего проект вносился на рассмотрение Государственного совета или Комитета министров. Таков был, например, Комитет железных дорог 1858–1874 гг., во время железнодорожной «лихорадки» предварительно рассматривавший проекты строительства частных железных дорог с точки зрения их общегосударственной значимости. Даже Комитет финансов (он впервые был учрежден еще в 1806 г., беспрерывно существовал с 1822 г., а конституирован был только в 1906 г.) – в силу секретности – рассматривал вопросы только предварительно. И его решения, хотя и утверждались

[38] Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. С. 6−7.

[39] Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 223–318. Это наиболее подробное из существующих в историографии изложение истории высших комитетов в целом, хотя мы не всегда можем согласиться с оценками и выводами автора.

императором, затем оформлялись мнениями Государственного совета[40]. Отдельно стоит упомянуть о многочисленных Еврейских комитетах (1802−1804, 1806−1807 и 1809−1818, 1823−1833 и 1840−1865 гг.), которые также создавались для решения определенной задачи − пересмотра законодательства о евреях и выработки соответствующих проектов. Как правило, их решения восходили непосредственно на утверждение императора. Исключением здесь был Комитет 1823−1833 гг., подготовленный которым проект Положения о евреях обсуждался на заседании Государственного совета[41]. Еще один высший комитет – так называемый Комитет 2 апреля 1848 г. или, по имени его первого председателя, Бутурлинский комитет, вообще не имел связи с управлением, поскольку занимался вопросами цензуры.

Эта ситуация нашла отражение в Своде законов. Статья 24 «Учреждения Государственного совета» 1842 г. среди его «конкурентов» упоминала только Комитет министров и Военный совет. В «Учреждении» 1857 г. она была расширена включением в нее Адмиралтейств-совета, Кавказского и Сибирского комитетов.

Наибольшее значение имел, конечно, Комитет министров (1802–1906). Он был высшим административным учреждением империи. Собственно, целью его создания было взаимодействие министров, координация их усилий в тех случаях, когда решение вопроса превышало компетенцию одного ведомства[42]. Однако почти сразу после создания его деятельность вышла за рамки очерченных законом полномочий, распространившись на сферу ответственности частично Государственного совета, частично Сената, так что на протяжении первой половины XIX столетия при любых попытках

---

[40] Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. СПб., 2000. Т. 1. С. 70.

[41] Подробнее см.: Миндлин А.Б. Правительственные комитеты и совещания по еврейскому вопросу в России в XIX – начале XX в. // Вопросы истории. 2000. № 8. С. 44−54.

[42] Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. Т. 1. С. 62.

реорганизации системы управления неизбежно вставал вопрос существенном преобразовании или даже упразднении Комитета министров[43].

Помимо Комитета министров и двух советов, решавших вопросы армии и флота, ко времени воцарения Александра II законосовещательными функциями обладали только два комитета, связанные с управлением окраинами – Кавказский и Сибирский, которые имели не общеимперский, а территориальный характер. Причем они выполняли двойственную функцию, разрешая дела как законодательного, так и исполнительного характера.

Кавказский комитет был создан 11 июля 1833 г., в разгар Кавказской войны, и представлял собой высший законодательный и административный орган по делам Кавказа. После учреждения в 1845 г. наместничества на Кавказе, комитет рассматривал все дела, выходящие за пределы компетенции наместника Кавказа, министров и главноуправляющих. Равным образом Сибирский комитет (1821–1838; восстановлен в 1852 г., после ревизии Западной Сибири Н.Н. Анненковым) рассматривал все законопроекты, касающиеся Сибири, а общей целью имел устройство Сибири, «соответствующее местным и политическим обстоятельствам того края»[44].

Эти два комитета Н.М. Коркунов относил к областным органам верховного управления, предназначенным для управления территориями, «резко отличающимися своей культурой, племенным составом, религией, историческим прошлым от коренных русских областей»[45]. Их своеобразие подчеркивает и В.Э.Багдасарян, утверждая, что встраивание новых

---

[43] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 4-е. СПб., 1903. Т. 2. Часть особенная. С. 155–160. Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. С. 18.

[44] Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. СПб., 1895. Т. 30. С. 843. О Сибирских комитетах как особых органах управления Сибирью см.: Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Особые комитеты как органы управления окраинами империи (на материалах Азиатской России XIX в.) // Известия Иркутского государственного университета. Сер. История. 2011. № 1. С. 8–24.

[45] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 185. В современной историографии подобной точки зрения придерживался А.В. Ремнев, выделяя эти комитеты в категорию Высших территориальных комитетов 1850-х – начала 1880-х годов См.: Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 252–293.

территорий в российскую государственность предполагало продолжительное сохранение «регионального автохтонного управления»[46].

Действительно, в разные периоды областные органы управления имелись почти для всех окраин России, как западных, так и восточных. Относился к ним, между прочим, и Департамент дел Царства Польского, входивший в состав Государственного совета в 1832–1861 гг. Департамент возник в результате Польского восстания 1830 г., имел очень необычный состав: его членами были уроженцы, а председателем – наместник Царства Польского. Сначала эту должность занимал И.Ф. Паскевич, а потом сменивший его М.Д. Горчаков, после смерти которого департамент был упразднен и восстановлен Государственный совет Царства ч.

В составе Государственного совета департамент занимал исключительное положение, поскольку все рассматривавшиеся в нем дела касались исключительно Царства Польского и вносились по высочайшему распоряжению [47] . Собственно, департамент даже не обсуждал сами законопроекты. Он рассматривал законы, уже принятые Государственным Советом Царства Польского (а после его упразднения в 1841 г. − оказавшиеся в ведении наместника и возглавлявшихся им учреждений[48]) на предмет их соответствия Российскому законодательству (выполняя для западной окраины ту же функцию, что и II отделение для всей страны), роспись доходов и расходов (для империи эту роль в то время играл Финансовый комитет), а также вопросы возведения в княжеское, графское и баронское достоинство, лишения дворянства, вознаграждения частных лиц по их искам казне и т.п. (в масштабе империи эти дела вносились в Департамент гражданских и духовных дел Государственного совета). Таким образом, подобно Кавказскому и Сибирскому комитетам, департамент носил узкотерриториальный характер. В том случае, если дела касались не только

[46] Багдасарян В.Э. Николаевская управленческая модель. С. 164.
[47] ПСЗ. Собр. 2. Т. 7. № 5165. 14 февраля 1832 г.; Учреждение. 1857. Ст. 25. П. 5.
[48] ПСЗ. Собр. 2. Т. 16. № 14852. 6/18 сентября 1841 г.

Царства Польского, но и всей империи, они вносились в Государственный совет «по принадлежности», без предварительного разрешения монарха[49].

В принципе, и Кавказский, и Сибирский комитеты по своим функциям оказывались даже более самодеятельными, чем Департамент дел Царства Польского.

В историографии существует прочная традиция, идущая еще от дореволюционной юридической школы, рассматривать высшие комитеты как ограничивающие компетенцию Государственного совета, отстраняющие его от решения важнейших государственных вопросов[50]. С чисто формальной точки зрения так и было. Однако, как заметила американский историк Джейн Бурбанк (J. Burbank), российские реалии государственного строительства нельзя сводить к формальным организациям и регламентированному политическому процессу, свойственным западной традиции [51] . Целью Николая I не было, да и не могло быть, внесение хаоса в государственное управление. И выделение самостоятельных структур, подчиненных непосредственно императору и предназначенных для решения важных на тот момент вопросов, на практике далеко не всегда вело к дробности управления и дублированию функций.

Немаловажной причиной этого являлось то, что высшие государственные структуры были близки персональным составом, между ними существовала своего рода личная уния. А.В. Ремнев, рассматривая высшие комитеты, назвал их даже «"дочерними" предприятиями Комитета министров», состоявшими из тех же людей (в более или менее расширенном составе), что и Комитет министров и собиравшимися в его помещениях[52].

---

[49] Учреждение. 1857. Ст. 25. П. 5. Примеч.; ПСЗ. Собр. 2. Т. 31. № 30312. 28 марта 1856 г.

[50] См., например: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 3 т. СПб., 1875–1883. Т. 2. Органы управления. С. 81; Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. С. 23; Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти. Дисс… канд. юрид. наук. СПб., 1995. Л. 138.

[51] Бурбанк Д. Новые течения в американской историографии о России: власть и культура // Исторический ежегодник. Омск, 1997. С. 60–68.

[52] Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 222–223.

Однако из этой тесно спаянной системы нельзя исключать и Государственный совет.

С 1812 по 1864 г. были совмещены посты председателей Государственного совета и Комитета министров. Председатель Комитета министров (а значит и Государственного совета) возглавлял Кавказский и Сибирский комитеты. Министры были членами Государственного совета по должности, а в Комитет министров, кроме руководителей ведомств, входили председатели департаментов Государственного совета.

В состав Кавказского комитета входили – по должности – председатель Департамента законов Государственного совета, министры финансов, внутренних дел, государственных имуществ и юстиции. Все они состояли членами и Сибирского комитета, в который, кроме того, входили министры уделов, иностранных дел и военный, а также государственный контролер.

Еврейские комитеты первой половины царствования Александра I (1802−1804, 1806−1807 и 1809−1818 гг.) включали особо назначенных лиц. Но уже с конца его правления членство в Еврейских комитетах стало определяться должностью. В комитет 1823−1835 гг. входили министры внутренних дел (председатель комитета), финансов, юстиции, духовных дел и народного просвещения, в комитет 1840−1865 гг. − министры государственных имуществ, внутренних дел, народного просвещения и финансов, управляющие II и III отделениями СЕИВ канцелярии и министр статс-секретарь по делам Царства Польского.

Не произошло окончательного разрыва Государственного совета с теми учреждениями, которые были выделены из его состава − Комиссией законов (преобразованной во II отделение СЕИВ канцелярии) и Комиссией прошений. На протяжении 1839−1861 гг. председатель Департамента законов одновременно занимал должность главноуправляющего II отделением СЕИВ канцелярии. Сначала это был Д.В. Дашков (1839), а затем Д.Н. Блудов (1840−1861).

Менее значима была связь с Государственным советом Комиссии прошений, возглавлявшие которую в первой половине века П.А. Тучков и А.Ф. Голицын были только членами департаментов Совета (соответственно – государственной экономии и дел Царства Польского).

Созданную Николаем I систему управления, при всей ее кажущейся дробности, вообще нельзя рассматривать как ряд отдельно существующих учреждений. Многочисленные государственные структуры с переплетающимися функциями и почти идентичным составом представляли собой единый правительственный механизм, в котором отдельные учреждения не просто существовали в тесной связи, но как бы перетекали одно в другое. А немногочисленность (их число не превышало двух десятков человек) высших чиновников, заседавших в разных учреждениях и под председательством одних и тех же лиц обсуждавших различные аспекты общей проблемы управления, позволяла снимать возможные противоречия. В случае расформирования каких-либо структур их функции с легкостью перераспределялись.

Однако эта система во многом противоречила общеевропейским процессам рационализации и бюрократизации управления, что делало неизбежным ее преобразование преемниками Николая I.

2.2. Перестройка высшего государственного управления во второй половине XIX в.

Перестройка схемы государственного управления во второй половине XIX столетия прошла в два этапа. Первый из них пришелся на первую половину 1860-х, второй – на первую половину 1880-х гг. Речь, таким образом, может идти о корректировке воцарившимся монархом сложившейся системы, ее подстройке «под себя». Перемены шли по двум направлениям − уничтожения параллельных структур и отказа от объединения должностей, хотя на этом пути, особенно в царствование Александра II, бывали и

попятные движения. Общим вектором преобразований была рационализация и бюрократизация управления.

Особенно существенные изменения привнесло начало 1860-х гг. Первые годы правления Александра II ознаменовались закрытием целого ряда высших комитетов, унаследованных им от предыдущего царствования. Первым, уже в декабре 1855 г., был закрыт Бутурлинский комитет, поскольку стал «совершенно излишним в цензурной администрации звеном»[53]. Вслед за ним исчезли Сибирский и Еврейский комитеты, а также Департамент дел Царства Польского Государственного совета. Примерно в то же время произошел разрыв существовавших на личном уровне связей между учреждениями. Одновременно для решения актуальных задач создавались новые структуры.

С формальной точки зрения все эти перемены для Государственного совета носили безусловно позитивный характер, так как означали сокращение конкуренции в законодательной сфере. Характерная для второй четверти XIX в. политика выделения самостоятельных высших структур и умаления, таким образом, компетенции Совета с середины столетия сменилась на обратное движение.

Во второй половине XIX в. общей тенденцией было постепенное подчинение окраин империи общему управлению

Крупные шаги в этом направлении были предприняты в середине 1860-х гг. В конце 1864 – начале 1865 г. в Комитет министров были переданы дела Сибирского и Еврейского комитетов [54] . Это не встретило никаких сложностей, поскольку составлявшие их сановники входили и в состав Комитета министров. Кавказский комитет был сохранен, но его значение

---

[53] Цит. по: Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 1. С. 77.

[54] ПСЗ. Собр. 2. Т. 39. № 41631. 31 декабря 1864 г. О присоединении Сибирского комитета к Комитету министров; Т. 42. 1867. Дополнение к 40-му тому. № 41675а. 12 января 1865 г. О передаче дел Еврейского комитета в Комитет министров и присоединении Канцелярии этого Комитета к Канцелярии Комитета министров. См. также: Кузнецов А.С. Второй Сибирский комитет. С. 19; Миндлин А.Б. Правительственные комитеты и совещания по еврейскому вопросу в России в XIX − начале XX в. С. 54.

существенно понизилось. Сначала, в 1862 г., он лишился своего председателя: после смерти А.Ф. Орлова 21 мая 1862 г. пост оставался вакантным на протяжении трех лет. Затем 17 июля 1865 г. вышел именной указ «О порядке движения дел по Кавказскому и Закавказскому краю, превышающих власть наместника Кавказского». Согласно этому указу, председательство в Кавказском комитете сохранялось за председателем Комитета министров, но все законодательные были дела переданы в Департамент законов Государственного совета [55]. Все это, конечно, не означало отказа от особого подхода к управлению окраинами. Сохранялись генерал-губернаторства. Собственное управление существовало в Финляндии. Все касающиеся этой части империи дела представлялись монарху через статс-секретаря финляндского. В 1857 г. при нем был даже учрежден (вернее – восстановлен уничтоженный в 1826 г.) комитет из четырех членов «чтобы разнородные и важные дела великого княжества могли быть обсуждаемы в подлежащей полноте»[56] (он существовал до 1891 г.).

Особым − несмотря на польское восстание 1863−1864 гг. − оставалось управление Царством Польским. Короткий период либерализации привел к восстановлению, в 1861 г., Государственного совета Царства Польского. Вслед за этим, как излишний, 1 января 1862 г. был закрыт Департамент дел Царства Польского Государственного совета [57]. Полной децентрализации управления, однако, не произошло. В августе – сентябре 1862 г. для рассмотрения соответствующих представлений наместника Царства Польского великого князя Константина Николаевича были созданы Особая комиссия о порядке рассмотрения прав жителей Царства Польского на почетные достоинства и Особый комитет об отмене ограничения права на

[55] ПСЗ. Собр. 2. Т. 40. № 42311. 17 июля 1865 г.
[56] Цит. по: Коркунов Н.М. Русское государственное право Т. 2. С. 193.
[57] ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 37827. 1 января 1862 г.

дворянство бывших польских офицеров, участвовавших в восстании 1830 г.[58] Обе комиссии возглавлял тогда председатель Департамента законов Государственного совета П.П. Гагарин.

Тогда же, 1862 г., в связи с подъемом общественного движения в Польше возник Западный комитет, решавший административные вопросы (он был упразднен уже 5 января 1865 г.), а 25 февраля 1864 г. – Высший комитет по делам Царства Польского, просуществовавший до 1881 г., когда новый император предпринял очередную реструктуризацию управления[59]. Первоначально комитет носил негласный характер, о его существовании было объявлено только 1 декабря 1866 г.[60] Он обсуждал и законодательные проекты, и административные дела, касающиеся Царства Польского, т.е. сосредоточил в себе все дела, касающиеся управления этой частью империи, а после упразднения в 1871 г. Учредительного комитета в Царстве Польском – и спорные вопросы о пределах власти духовных, административных и судебных властей[61]. Формально статус комитета был максимально высок: его председателем до 1872 г. считался Александр II, а затем вел. князь Константин Николаевич. Однако фактически ни тот, ни другой его делами не занимались, и его возглавлял председатель Комитета министров. Состав Комитета по делам Царства Польского (назначенный Александром II в 1866 г.), включал председателя Департамента экономии Государственного совета К.В. Чевкина, управляющего II отделением СЕИВ канцелярии гр. В.Н. Панина, министров внутренних дел и государственных имуществ (П.А. Валуева и А.А. Зеленого), а также главного начальника СЕИВ канцелярии по делам Царства Польского Н.А. Милютина.

Этот комитет вряд ли можно назвать высшим в полном смысле слова. Рассмотренные им дела могли утверждаться непосредственно императором или передаваться на обсуждение Государственного совета. И в этом смысле

---

[58] Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 1. С. 41.
[59] ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 224. 29 мая 1881 г.
[60] ПСЗ. Собр. 2. Т. 41. № 43924. 1 декабря 1866 г.
[61] Высшие и центральные государственные учреждения России. Т. 1. С. 79.

Высший комитет по делам Царства Польского представлял собой явление, характерное именно для царствования Александра II, когда высшие комитеты перестали быть конкурентами Государственному совету в области законодательства.

Конечно, они никуда не исчезли, да и не могли исчезнуть.

Разнообразные комитеты и комиссии были важной составляющей государственной системы Российской империи, поскольку обеспечивали, на разном уровне, горизонтальные, межведомственные связи, особенно важные при подготовке крупных преобразований. Относительно малочисленные в начале XIX в., со временем они стали распространенной формой решения самых разных вопросов. Одни из них были постоянно действующими органами: помимо высших комитетов и Комиссии прошений к этой категории можно отнести, например, Александровский комитет о раненых (до 1909 г.), Речной Донской комитет[62] и проч. Другие создавались для решения конкретных задач, что определяло сроки их деятельности.

Во второй половине XIX в. большинство этих комиссий, комитетов и присутствий не представляло собой самостоятельных учреждений. Они организовывались при различных структурах, от городских дум до Государственного совета, при этом во второй половине столетия (в отличие от его первой четверти) у них не было шансов на повышение статуса. Так, если в царствование Николая I подготовка реформы государственных крестьян привела к созданию нового отделения СЕИВ канцелярии, то гораздо более глобальная крестьянская реформа Александра II имела более скромные административные последствия.

Собственно, все сколь-нибудь крупные преобразования второй половины XIX в. были подготовлены разнообразными особыми совещаниями. К этой категории можно отнести и Редакционные комиссии, и

[62] О нем см.: Лямзаев С.В. Организация речников Донского и Волжского бассейнов в начале XX в.: Общее и частное в структуре и деятельности // Каспийский регион: политика, экономика культура 2011. № 3 (28). С. 311–318.

Главный комитет по крестьянскому делу, и Комиссию о губернских и уездных учреждениях, где разрабатывался проект Земского положения 1864 г. Равным образом шла подготовка и других проектов. Так, церковная реформа разрабатывалась Присутствием по делам православного духовенства при Синоде[63], еврейский вопрос – в рамках межведомственной Комиссии по устройству быта евреев (1872−1880) под председательством товарища министра внутренних дел князя А.Б. Лобанова-Ростовского[64].

Из всех этих структур только две − Главный комитет об устройстве сельского состояния[65] и Присутствие о воинской повинности − обрели статус постоянных. Обе они были связаны с именем великого князя Константина Николаевича, а их целью был контроль за проведением крестьянской и военной реформ именно в том духе, который казался верным императору. Собственно, множество противников именно такого их понимания и возможность в мелочах, но повсеместного и постоянного извращения только что принятых законов и стали причиной учреждения этих структур. Словами Д.А. Оболенского, они стали «тем камертоном, под лад которого были настроены все инструменты при исполнении этой великой симфонии»[66].

Особенно много сложностей представляло проведение крестьянской реформы, без восторга встреченной основной массой помещиков. Осознание, что принятие закона еще не означает исчезновения разногласий, стало причиной жесткой позиции Александра II при учреждении Главного комитета. О его создании было объявлено императором на Совете министров 26 января 1861 г. Это оказалось сюрпризом для сановников, в том числе –

---

[63] Римский С.В. Церковная реформа Александра II // Вопросы истории. 1996. № 4. С. 39–44.

[64] Миндлин А.Б. Правительственные комитеты и совещания по еврейскому вопросу в России в XIX – начале XX в. С. 54−55.

[65] Подробно об этом учреждении см.: Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 // Вспомогательные исторические дисциплины. Л., 1982. Вып. XIII. С. 223–249.

[66] Письмо Д.А. Оболенского вел. князю Константину Николаевичу от 18 декабря 1873 г. // Оболенский Д.А. Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. СПб., 2005. С. 343.

министра двора В.Ф. Адлерберга, − притом, что новому учреждению передавались и функции возглавляемого им Комитета об устройстве крестьян государственных, удельных, государевых, дворцовых и заводских, который упразднялся. Попытки хотя бы ознакомиться с проектом устава были решительно пресечены[67].

19 февраля 1861 г., в день подписания Александром II Манифеста об освобождении крестьян, был издан благодарственный рескрипт вел. князю Константину Николаевичу, в котором, уже во всеуслышание, объявлялось об учреждении Главного комитета об устройстве сельского состояния[68]. Той же датой датирован и указ о его учреждении[69].

Главной задачей комитета было наблюдение за введением в действие законоположений о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости, относительно других категорий крестьян (государственных, дворцовых, удельных, заводских и проч.) комитет должен был разрешать все возникающие вопросы и недоразумения, а в случае необходимости и рассматривать дополнительные законопроекты об их устройстве. Фактически, комитет сосредоточил в своих руках все руководство политикой в крестьянском вопросе. Конечной целью его работы виделось образование единого сельского сословия и создание общего Сельского устава, касающегося всего сельского населения[70].

Во главе комитета встал великий князь Константин Николаевич. Во время его длительного отсутствия в Петербурге (с середины 1862 до ноября 1864 г.), когда он сначала исправлял должность наместника Царства Польского и затем находился в годичном заграничном отпуске, его замещал председатель Государственного совета и Комитета министров гр. Д.Н. Блудов, а во время болезни и после смерти последнего – его преемник на обоих постах гр. П.П. Гагарин. Первое заседание комитета состоялось уже 5

---

[67] Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений. С. 228.
[68] ПСЗ. Собр. 2. Т. 36. № 36651. 19 февраля 1861 г.
[69] Там же. № 36653. 19 февраля 1861 г. Ст. 3.
[70] Государственный совет. 1801–1901. С. 100–101.

марта 1861 г. Днем заседаний сначала была суббота, впоследствии измененная на понедельник, сразу после Общего собрания Государственного совета[71].

В структуре государственного управления комитет занял двойственное положение, которое отразилось даже в официальных изданиях. Согласно тому, посвященному юбилею Государственного совета и подготовленному в его канцелярии, Главный комитет учреждался «в составе Государственного совета»[72]. Между тем, прямого указания на это ни в рескрипте Константину Николаевичу, ни в указе 19 февраля 1861 г. не содержалось. Наоборот, в обоих документах подчеркивалось, что комитет состоит в непосредственном ведении императора. В списках высших чинов он подавался как состоящий при Государственном совете, и его состав указывался после списков департаментов и неприсутствующих членов Совета[73]. А в адрес-календарях Главный комитет вообще помещался отдельно от Государственного совета, после Комитета министров и перед Кавказским комитетом, т.е. среди высших комитетов.

Его состав также принципиально отличался от состава департаментов Совета. Членами Комитета, по должности, становились руководители ведомств, имевших какое-либо отношение к крестьянскому вопросу, а именно министры внутренних дел, государственных имуществ, финансов, юстиции, уделов, главноуправляющий II отделением и главный начальник III отделения СЕИВ канцелярии[74]. Были среди членов комитета и назначенные по непосредственному распоряжению императора, в том числе и не члены Государственного совета (С.М. Жуковский). Эти черты, безусловно, роднили Главный комитет с высшими комитетами.

---

[71] Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений. С. 232, 233.
[72] Государственный совет. 1801–1901. С. 101.
[73] См. например: Список высшим чинам государственного, губернского и епархиального управлений. СПб., 1877.
[74] ПСЗ. Собр. 2. Т. 36. № 36653. 19 февраля 1861 г. Ст. 4.

С другой стороны, делопроизводство Комитета, хотя и с определенными оговорками, было калькой с делопроизводства департаментов. Возможно, в этом отразилось наследие его предшественников, Негласного комитета 1856 г, а затем и Главного комитета по крестьянскому делу 1858 г., делопроизводство которых было сосредоточено в Государственной канцелярии и находилось в ведении государственного секретаря[75]. Равным образом в новый Главный комитет все дела поступали через государственного секретаря[76], однако на этом его руководство и заканчивалось. Непосредственным делопроизводством комитета, как и делопроизводством департаментов Государственного совета, управлял статс-секретарь. В Отделении по устройству сельского состояния Государственной канцелярии эту должность занял ближайший сотрудник вел. князя Константина Николаевича по Главному комитету, С.М. Жуковский. После своего назначения председателем Государственного совета именно Жуковского великий князь хотел видеть на месте государственного секретаря, но и как статс-секретарь отделения он сохранял самостоятельность, будучи подчинен (высочайшим повелением 11 января 1865 г.), только председателю комитета. Именно Жуковский, а не государственный секретарь, решал вопросы увольнения и замещения должностей, наград чиновникам Отделения, и с всеподданнейшими докладами об этом великий князь входил непосредственно к императору.

С самого начала в Главный комитет вносились дела и законодательного, и административного характера. В первом случае комитет «рассматривал их на том основании, как рассматриваются оные в департаментах Государственного совета» и затем направлял в Общее собрание. Возможным было и предварительное рассмотрение дел в общем присутствии Главного комитета и департаментов Совета[77]. Дела

---

[75] Государственный совет. 1801–1901. С. 91.
[76] ПСЗ. Собр. 2. Т. 36. № 36653. 19 февраля 1861. Ст. 13.
[77] Там же. Ст. 15.

исполнительного характера, как и дела других департаментов, не вносимые в Общее собрание, поступали на утверждение императора через государственного секретаря[78]. Но такой порядок сохранялся только в первые годы существования комитета. 11 января 1865 г., почти сразу после возвращения вел. кн. Константина Николаевича, состоялось высочайшее повеление, согласно которому дела исполнительного характера стали поступать на утверждение императора непосредственно из комитета, через его статс-секретаря[79], и не в мемориях, а в подлиннике, т.е. порядком, принятым для других высших комитетов. В.Г. Чернуха видит в этом существенное изменение статуса Главного комитета[80]. Но речь могла идти и о упрощении делопроизводства, изъятии лишней инстанции передачи бумаг, тем более что Константин Николаевич, с 1865 г. занимавший пост председателя Государственного совета, контролировал прохождение всех проектов по крестьянскому вопросу.

Другое дело, что этот в общем незначительный факт усиливал двойственность положения Главного комитета, нарушал административную логику. Именно эта его особенность стала причиной нападок на Главный комитет как лишнюю, ненужную структуру. Первая попытка его уничтожения относится еще к лету 1864 г. Она была предпринята недавно назначенным председателем Комитета министров и Государственного совета П.П. Гагариным и государственным секретарем В.П. Бутковым, утверждавшими, что комитет уже выполнил возложенную на него задачу. Впрочем, по словам Валуева, главная причина их «похода» имела личный характер и заключалась в стремлении избежать председательствования в этом комитете вел. князя Константина Николаевича[81]. Сам Валуев,

---

[78] Там же. Ст. 16

[79] Журналы Главного комитета об устройстве сельского состояния. Пг., 1918. Т. 1: С 5 марта 1861 г. по 28 декабря 1862 г. С. IV−V.

[80] Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. С. 234.

[81] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. В 2 т. М., 1961. Т. 1. С. 287. Запись 22 июня 1864 г.

разделявший, хотя и по другим соображениям, их взгляды на необходимость уничтожения Главного комитета, с самого начала крайне низко оценивал возможность успеха, и оказался прав[82].

Вторая серьезная попытка ликвидации этого учреждения относится к 1866 г. и связана с именем только что ставшего его членом (по должности начальника III отделения) П.А. Шувалова. Внесенная им записка указывала не только на односторонность и пристрастность Главного комитета, но, что для нас более важно, на частичную узурпацию им (это подавалось как всеобщее убеждение) прав Государственного совета и Комитета министров. «Землевладение поставлено, так сказать, вне закона», − утверждал автор[83].

Особый характер Главного комитета, выводящий его из общего круга государственных учреждений, узурпация им «способом канцелярским» прав Общего собрания Государственного совета и Правительствующего Сената были предметом рассуждения и автора безымянной записки, сохранившейся в архиве П.А. Валуева[84].

Обсуждавшая 17 мая 1866 г. вопрос о Главном комитете Особая комиссия П.П. Гагарина также высказалась за его закрытие. Подавляющее большинство ее членов (и среди них – члены самого комитета) считало, что за пять лет существования комитета все крупные законодательные вопросы об устройстве крестьян разрешены, а текущие дела должны решаться в обычном порядке – через Государственный совет, Комитет министров и судебные учреждения. Впрочем, нашлись и противники этого взгляда. Компромиссное решение предполагало уничтожение комитета не вдруг, а в течение четырех лет, путем постепенного сокращения круга его действий.

---

[82] Подробнее см.: Воронин В.Е. Русские правительственные либералы в борьбе против «аристократической партии» (середина 60-х − середина 70-х гг. XIX в.). М., 2009. С. 23−24.

[83] Незабвенные мысли незабвенных людей (Из истории реакции 60-х годов) // Былое. 1907. № 1. С. 241. О ее авторстве см.: Оржеховский И.В. Комитет «общественного спасения» 1866 г. // Общественно-политическая мысль и классовая борьба в России в XVIII− XIX вв. (Межвузовский сборник). Горький, 1973. С. 55−68. См. также: Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений. С. 239.

[84] Подробнее см.: Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений. С. 240.

Однако Александр II не просто отверг это решение, а вообще запретил поднимать эту тему на заседаниях комиссии[85].

Главный комитет, таким образом, упразднен не был. Оставляя в стороне вопрос о роли, которую сыграла в этом личность его председателя, укажем, что сторонники первого мнения оказались правы. Исследовавшие историю Главного комитета Н.М. Дружинин и В.Г. Чернуха утверждают, что именно с 1866 г. его деятельность постепенно пошла на спад[86].

Вторым учреждением, существовавшем при Государственном совете на правах департамента и возглавлявшимся вел. кн. Константином Николаевичем, было Присутствие о воинской повинности. Идея его создания принадлежала Д.А. Оболенскому. После окончания заседаний Общего собрания Государственного совета по делу о введении в России воинской повинности, 18 декабря 1873 г., он написал великому князю письмо. Ссылаясь на споры в Государственном совете по этому вопросу, Оболенский утверждал, что однообразного понимания разными ведомствами предстоящей им задачи не существует, а между тем, для приведения реформы в исполнение, «необходимо прежде всего, чтобы все министерства и ведомства не только в букве, но и в духе были совершенно согласны относительно всех подробностей реформы»[87]. Для достижения этой цели он предлагал создать учреждение наподобие Главного комитета по крестьянским делам. «Масса частных случаев применения неясного или непонятного закона, − писал он, − ускользает неминуемо от всякого контроля, ежели контроль этот не сосредоточен в каком-либо постоянном учреждении, централизующем дела, пока практика, опыт и закон не утвердятся окончательно в общем и однообразном понимании»[88].

---

[85] Там же. С. 241−242.

[86] Дружинин Н.М. Главный комитет об устройстве сельского состояния // Исследования по социально-политической истории России. Л., 1971. С. 269−286; Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений. С. 245.

[87] Оболенский Д.А. Записки. С. 342. Запись 18 декабря 1873 г.

[88] Там же. С. 343. Запись 18 декабря 1873 г.

Великий князь отнесся к предложению сочувственно, но заявил, что он сам «положительно отказывается от председательства в этом Главном комитете, хотя чувствует, что, кроме него, никто не может председательствовать»[89]. Впрочем, в этом был элемент кокетства, и долго уговаривать его не пришлось. Заинтересовавшись идеей, он поручил государственному секретарю Д.М. Сольскому переговорить о ней с военным министром Д.А. Милютиным, сам несколько раз поднимал в беседе с ним этот вопрос, и нашел с его стороны полное понимание[90]. Уже 30 декабря на Совете министров было окончательно решено создать «общее присутствие Государственного совета для рассмотрения всех законодательных мер по исполнению воинской реформы и по надзору за исполнением». Его председателем был назначен вел. кн. Константин Николаевич[91].

Строго говоря, речь шла не о создании, а о сохранении уже существующей структуры. Примерно за год до этого, 8 января 1873 г. последовало высочайшее повеление об образовании Особого присутствия «для рассмотрения проектов устава о воинской повинности и о положении о призыве государственного ополчения»[92]. В Полное собрание законов это распоряжение, как и другие подобного рода, не вошло. Состав присутствия был очень широк и представителен. Его председателем стал председатель Государственного совета великий князь Константин Николаевич, а членами − оба председателя и все члены департаментов законов и государственной экономии, все министры, государственный канцлер, великие князья Александр и Владимир Александровичи, Николай и Михаил Николаевичи, принц П.Г. Ольденбургский, генерал-фельдмаршалы кн. А.И. Барятинский и гр. Ф.Ф. Берг, генерал-адъютанты П.Н. Игнатьев, кн. А.А. Суворов, барон

---

[89] Там же. Запись 24 декабря 1873 г.
[90] Там же. С. 344. Запись 24 декабря 1873 г.; Милютин Д.А. Дневник. 1873−1875. М., 2008. С. 71, 72−73. Записи 22 и 24 декабря 1873 г.
[91] Оболенский Д.А. Записки. С. 347. Запись 30 декабря 1873 г.
[92] РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 87 об.

В.К. Ливен, бывший председатель Комиссии о личной воинской повинности начальник Главного штаба генерал-адъютант граф Л.Ф. Гейден[93].

Распоряжение «об оставлении при Госуд[арственном] совете на правах Д[епартамен]тов оного, Высочайше учрежденного Особого о воинской повинности присутствия» последовало 4 января 1874 г.[94] (также без внесения в Полное собрание законов).

Председательство в нем было оставлено за великим князем Константином Николаевичем, а вот состав существенно сократился. В него снова вошли все члены департаментов Законов и Государственной экономии (с председателями), но только 4 министра по должности (военный Д.А. Милютин, финансов М.Х. Рейтерн, внутренних дел А.Е. Тимашев и управляющий Морским министерством Н.К. Краббе) и – лично − три члена Государственного совета: главнокомандующий войсками гвардии и Петербургского военного округа великий князь Николай Николаевич, министр государственных имуществ П.А. Валуев, начальник III отделения и шеф жандармов П.А. Шувалов. После его увольнения с этой должности и назначения послом в Лондон (22 июля 1874 г.) его преемник, А.Л. Потапов, был назначен членом присутствия (11 сентября 1874 г.) уже не лично, а по должности[95].

Присутствие не могло заменить существующий номинально Военный департамент, так как занималось исключительно делами, связанными с проведением в жизнь устава о воинской повинности. В нем рассматривались дела, касавшиеся призыва, в т.ч. порядка отбывания повинности разными категориями лиц – неблагонадежными, старообрядцами, меннонитами, евреями и проч. Кроме того, в его ведении находились вопросы помощи семьям убитых, раненых и т.п.

---

[93] Государственный совет. 1801–1901. С. 119.
[94] РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 93.
[95] Там же. Л. 97 об.

Несмотря на председательство великого князя, статус присутствия был ниже, чем статус Главного комитета об устройстве сельского состояния, и оно ни на йоту не выходило из установленных ему рамок Присутствия на правах департамента Совета. Более того, возможно, по причине отсутствия акта об учреждении, в официальных ежегодных изданиях (списках чинов и адрес-календарях) оно вообще не упоминалось.

Подобно Главному комитету об устройстве сельского состояния, присутствие о воинской повинности не оправдало своего постоянного устройства. После нескольких лет активной работы его деятельность значительно сократилась, но упразднено оно не было. И здесь нельзя не отметить, что, с нашей точки зрения, придание этим учреждениям постоянного статуса не диктовалось требованиями практики. Контроль за введением крупных преобразований (включающий и разрешение множества неизбежных вопросов и противоречий) действительно был нужен в первые годы, но эта потребность не могла растянуться на десятилетия.

Гораздо более целесообразным было создание при Государственном совете временных органов, например, Комитета для введения судебного преобразования, с целью наблюдения за первыми шагами наиболее радикальной из Великих реформ, судебной. Комитет был создан 19 октября 1865 г. и закрыт уже январе 1869 г., по завершении основных работ, с передачей оставшихся дел в Департамент законов Государственного совета[96].

На структурные преобразования Александра II в области высшего управления большое влияние оказали амбиции и характер его брата, великого князя Константина Николаевича, активно использовавшего самые разные рычаги, чтобы не допустить противодействия собственным взглядам. С именем именно этого государственного деятеля связаны все отступления от единой и логичной линии реформы. Помимо придания максимально

---

[96] Высшие и центральные учреждения. Т. 1. С. 42–43; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 16. Дела Государственного совета и Государственной канцелярии с 1807 по 1910 год. С. 130–131.

высокого статуса возглавлявшимся им учреждениям, статуса, возвышавшего их над деятельностью отдельных ведомств, он объединил в своем лице целый ряд высших государственных должностей.

Глава Морского министерства и Адмиралтейств-совета (с 1855 г.), председатель Комитета финансов (с 1862 г.), Государственного совета (с 1865 г.) и существовавших в нем на правах департаментов Главного комитета об устройстве сельского состояния (с 1861 г.) и Особого присутствия о воинской повинности (с 1873 г.), пользовавшийся определенным влиянием на своего царственного брата, Константин Николаевич сосредоточил в своих руках огромную власть. Но его могущество имело сугубо субъективный характер, держалось не на системе (как это было в царствование Николая I), а на личности и рассыпалось, не оставив никакого следа, как только великий князь попал в опалу. И все же, даже при таком влиянии, возглавлявшиеся им и созданные для контроля за проведением реформ учреждения так и не стали конкурентами Государственному совету. По административной логике царствования Николая I они скорее всего получили бы статус полноценных высших комитетов, но при его преемнике этого уровня не достиг даже Главный комитет об устройстве сельского состояния.

Новый виток структурных преобразований, затронувших высшие учреждения, относится к рубежу 1870−1880-х гг. В конце царствования Александра II в связи с ухудшением экономической ситуации был поставлен вопрос о коренной реформе, касающейся, прежде всего, высших и центральных учреждений, аппарат которых, по общему мнению, чрезвычайно разросся. В связи с этим была создана Особая высшая комиссия для изыскания средств к сокращению государственных расходов, во главе с председателем Департамента экономии Государственного совета А.А. Абазой.

Цель комиссии заключалась в том, чтобы «подвергнуть пересмотру все сметы отдельных управлений, с целью изыскания способов к сокращению государственных расходов, *не стесняясь существующими штатами,*

постановлениями и порядками»[97]. Выделенные курсивом слова были предметом особой гордости членов Комиссии, поскольку значительно расширяли ее функции по сравнению с многочисленными предшественницами. Как указывалось в высочайше утвержденном докладе ее председателя, речь шла не просто о временном сокращении смет отдельных ведомств без «возможности выходить из пределов существующих штатов, постановлений и порядков», чем обычно ограничивались подобные комиссии, а в рассматриваемое время занимался Департамент экономии[98]. Комиссия Абазы получила право, не стесняясь этими рамками, рассматривать вопросы о сокращении штатов и даже об упразднении уже не нужных структур.

К середине 1879 г. среди получивших высочайшее одобрение предложений Комиссии оказалось слияние дел Комиссии прошений с делами I отделения СЕИВ канцелярии, упразднение Кавказского комитета и закрытие Комитета по делам Царства Польского[99]. Правда, тогда же в результате особых затруднений в работе комиссии «вследствие тревожных событий того времени», ее занятия были прерваны. Их возобновление в ноябре 1879 в условиях «усиления тревожного состояния внутренних дел»[100] оказалось кратковременным, так что реальное возобновление ее работы, уже под председательством гр. Э.Т. Баранова, относится к началу нового царствования. Кроме того, в 1880 г., параллельно и независимо от работы комиссии был поднят вопрос о ликвидации II отделения СЕИВ канцелярии.

Эти предложения легли в основу тех значительных перемен в структуре высшего управления, которые были осуществлены в самом начале

---

[97] Всеподданнейший доклад Председателя Особой Высшей комиссии А.А. Абаза от 14 марта 1879 г. (Высочайше одобрен 16 марта 1879 г.) о порядке предстоящих занятий Особой Высшей Комиссии // РГИА. Ф. 1214. Оп 1. Д. 26. Л. 13−13 об.

[98] Там же. Л. 14−14 об.

[99] Всеподданнейший доклад председательствовавшего графа Э.Т. Баранова от 15 июля 1881 г. по вопросу о принятии мер к сокращению расходов в сметах отдельных министерств на 1882 и 1883 гг. // Там же. Л. 59−59 об.

[100] Там же. Л. 61.

царствования Александра III. Тогда же устранение от государственных дел великого князя Константина Николаевича дало возможность отказаться от возглавляемых им учреждений, давно переживших пик своей деятельности.

29 мая 1881 г. именным указом был упразднен Комитет по делам Царства Польского[101], 26 сентября того же 1881 г. – Особое по воинской повинности присутствие Государственного совета[102]. Затем 23 января 1882 г. было преобразовано в Кодификационный отдел при Государственном совете II отделение СЕИВ канцелярии[103], 29 января − закрыт Кавказский комитет[104], 25 мая того же года – Главный комитет об устройстве сельского состояния[105], в 1884 г. − Комиссия прошений, на высочайшее имя приносимых[106].

Большинство этих перемен не вызвало никаких затруднений. Например, дела Присутствия о воинской повинности были просто переданы в Департамент законов Государственного совета; а дела Высшего комитета по делам Царства Польского стали поступать сразу в три учреждения − в Комитет министров, Государственный совет и Главный комитет об устройстве сельского состояния[107].

С другими учреждениями дело обстояло не так просто. Важность функций некоторых из них требовала не просто передачи их дел в департаменты, но создания при Совете или вне его специальных структур для решения тех же вопросов. Так, деятельность Главного комитета об устройстве сельского состояния, как упоминалось, сократилась с середины 1860-х гг. А.В. Головнин уже в 1868 г. писал, что комитет «рассматривал частные случаи недоразумений, возникавшие при введении в действие положения об освобождении крестьян. Эти случаи были неважны и

[101] ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 224. 29 мая 1881 г.
[102] Там же. № 415. 26 сентября 1881 г.
[103] Там же. Т. 2. № 621. 23 января 1882 г.
[104] Там же. № 637. 29 января 1882 г.
[105] Там же. № 911. 25 мая 1882 г.
[106] Там же. Т. 4. № 2305. 9 июня 1884 г.
[107] Там же. Т. 1. № 224. 29 мая 1881 г.

происходили реже и реже. С тем вместе Комитет терял свое значение»[108]. При его закрытии в 1882 г. дела законодательного характера были переданы в соответствующие департаменты Государственного совета, дела исполнительного характера – в министерство внутренних дел (фактически министр просто выводился из подчинения комитету), а разрешение спорных дел в высшей инстанции по земельному и хозяйственному вопросам возложено на Первый департамент Сената, в составе которого было создано специальное Отделение по крестьянским делам[109].

При этом очень скоро выяснилось, что предназначенные к рассмотрению отделением дела значительно превышают первоначальные расчеты и быстро растут, около половины (48%) из них составляют поземельные споры, число которых с введением закона об обязательном выкупе и передачей в Сенат дел Кавказского комитета по крестьянскому вопросу должно еще увеличиться. Необходимо было расширять штат отделения, но его оптимальные размеры еще не прояснились. В 1884 г. министр юстиции обратился в Государственный совет с представлением об увеличении средств, ежегодно отпускавшихся в распоряжение министра на нужды отделения (с 25 тыс. руб. до 40 тыс. 800 руб.) для усиления штата и о продлении временного состояния еще на два года[110]. Но Совет пошел еще дальше. При обсуждении вопроса в Соединенных департаментах экономии и законов было принято решение о выделении Отделения по крестьянским делам из состава Первого департамента Сената и образовании из него специального Второго департамента (взамен недавно упраздненного). Таким образом, несмотря на значительное понижение статуса учреждения, специально занимавшегося крестьянским вопросом, его растворения в системе управления так и не произошло.

---

[108] Головнин А.В. Записки для немногих. СПб., 2004. С. 440. 1868 г. Март. Апрель.
[109] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 911 и 912. 25 мая 1882 г.
[110] Отчет по Государственному совету за 1884 г. СПб., 1886. С. 2.

Для самого Государственного совета особое значение имело преобразование некогда входивших в его состав II отделения СЕИВ канцелярии (как Комиссии составления законов) и Комиссии прошений.

II отделение СЕИВ канцелярии во второй половине XIX в. одним из первых испытало на себе новые тенденции в администрировании. В конце 1861 г. была нарушена личная уния между II отделением и Департаментом законов Государственного совета. Эта разобщенность продолжалась десять лет, и только в начале 1872 г., когда главноуправляющий II отделением С.Н. Урусов был назначен председателем Департамента законов, посты были вновь объединены. Урусов возглавлял оба учреждения до конца 1881 г., и именно ему, между прочим, принадлежала инициатива уничтожения II отделения.

Собственно, первоначальная идея заключалась в передаче II отделения со всеми его функциями в ведение Государственной канцелярии. По мнению Урусова, это привело бы к экономии времени, так как сделало бы излишней переписку между двумя учреждениями и, кроме того, объединило бы усилия чиновников, работавших над одними и теми же вопросами. Записка соответствующего содержания была подана Урусовым еще в 1867 г. и никаких последствий тогда не имела[111]. Вторично Урусов поднял этот вопрос в конце 1880 г., послав ту же записку государственному секретарю Е.А. Перетцу, но ход ей был дан уже после воцарения Александра III.

В декабре 1881 – январе 1882 г. записка рассматривалась в особом совещании правда, уже в отсутствие самого Урусова, которого, по болезни, замещал его товарищ (как главноуправляющего II отделением) В.М. Маркус. Совещание имело высокий статус. Его возглавлял председатель Государственного совета великий князь Михаил Николаевич, а членами были председатель Комитета министров М.Х. Рейтерн, председатель Департамента экономии Государственного совета Э.Т. Баранов, государственный

[111] Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910. С. 332–333.

контролер Д.М. Сольский, министр юстиции Д.Н. Набоков, государственный секретарь Е.А. Перетц и Е.П. Старицкий. Этот последний на тот момент присутствовал в Департаменте законов Государственного совета, пользовался авторитетом как человек умный, сведущий, добросовестный и честный[112].

Предложение было встречено сочувственно. Необходимость преобразования никем не ставилась под сомнение – и не только по причине тесной связи Департамента законов и II отделения, делавшей излишней вторую структуру, основная работа которой к этому времени свелась к консультативной деятельности по законодательным вопросам. Реформа позволила бы чиновникам II отделения сосредоточиться на давно назревшей задаче переиздания Свода законов с его одновременной систематизацией, как выразился Е.А. Перетц, очищением его «от всего того, чем переполнился он со времени Сперанского»[113].

Сложность этой работы усугублялась еще и тем, что многочисленные преобразования эпохи Великих реформ никак не были соотнесены со Сводом законов. При издании новых законодательных актов не указывалось на отмену или изменения уже существующих статей Свода. А так как новые положения не полностью заменяли существовавшие, было не ясно, что из старого продолжает оставаться актуальным. Кроме того, постепенность в территориальном распространении реформ привела к сосуществованию двух порядков (двух Сводов) – для местностей, где реформы были и еще не были введены. Замедляло работу над отдельными томами и ожидание новых, готовящихся, преобразований. Между тем время шло, и ситуация усугублялась дополнениями и пересмотром статей только что введенных

[112] Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018. С. 282–283, 332. Записи 12 и 13 января, 20 декабря 1882 г.
[113] Там же. С. 282. Запись 12 января 1882 г.

законов, а в начале 1890-х гг. – даже изданием новых, Земского и Городового, положений[114].

Все эти сложности были вполне осознаны еще в 1870-е гг. И поэтому сам Перетц, которому предложение Урусова грозило многократным увеличением работы, «восстал всеми силами» против присоединения II отделения к Государственной канцелярии, так как «государственному секретарю и без того довольно дела». Его поддержал Сольский, в свое время занимавший эту же должность, и в результате было принято решение о создании при Государственном совете особой структуры – Кодификационного отдела во главе с одним из членов Совета[115].

23 января 1882 г. II отделение СЕИВ канцелярии было преобразовано в Кодификационный отдел при Государственном совете, во главе которого встал назначаемый лично императором из членов Совета главноуправляющий, одновременно по должности присутствовавший в Департаменте законов и, подобно всем председателям департаментов Государственного совета, в Комитете министров[116].

При этом, как и в случае выделения Комиссии составления законов из состава Совета в 1826 г. (а затем и при преобразовании Кодификационного отдела в Отделение Свода законов Государственной канцелярии в 1894 г.), была сохранена преемственность старой и новой структур. Библиотека, типография, а также личный состав передавались Отделению Свода законов без изменений. Прежним осталось занимаемое учреждением здание (Литейный проспект, 44[117]). Не изменилась, несмотря на корректировку функций, и структура самого учреждения, которая, как показал трехлетний

---

[114] Майков П.М. О Своде законов Российской империи. СПб., 1905. С. 145–146.
[115] Перетц Е.А. Дневник. С. 282. Запись 12 января 1882 г.
[116] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 621. 23 января 1882 г.
[117] В 1804–1859 гг. это учреждение занимало дом № 46, с 1859 по 1893 – соседний дом № 44. Войдя в состав Государственной канцелярии в 1894 г., бывший Кодификационный отдел переехал в Мариинский дворец, а в здании осталась библиотека отдела, получившая теперь название библиотеки Государственной канцелярии по Отделению Свода законов.

опыт, вполне отвечала задачам отделения[118]. Осведомленный современник даже скептически замечал, что провозглашенная цель преобразования II отделения – «приблизить это учреждение к законодательной деятельности» – едва ли могла быть достигнута «от перемены названия»[119].

Первым главноуправляющим Кодификационным отделом стал Е.П. Старицкий. Однако меньше чем через год он был назначен председателем Департамента законов, и вопрос о совмещении должностей был поднят снова. Ни сам Старицкий, ни Урусов, имевший подобный опыт, не считали такое совмещение возможным и даже желательным[120].

Высказанное тогда же предложение К.П. Победоносцева не назначать Старицкому преемника, а слить Кодификационный отдел с Государственной канцелярией было без восторга принято новым государственном секретарем А.А. Половцовым, почти словами Перетца заявившим, что у него «без того дела довольно»[121], а затем вновь отвернуто новым (но почти в том же составе) совещанием под председательством вел. кн. Михаила Николаевича. Фактически был подтвержден прошлогодний вывод, что «необъятность занятий государственного секретаря несовместима с громадностью трудов, лежащих на управляющем Кодификационным отделом»[122].

Впрочем, позиция Половцова была более сложной. Не желая взваливать на себя труд переиздания Свода законов, он был заинтересован в усилении Государственной канцелярии силами Кодификационного отдела. «Весьма полезно было бы усилить канцелярию, − говорил он, − и тогда издавать законы не в том неполном виде, в коем они издаются теперь, а после принятия той или другой меры Общим собранием возвращать дело в

---

[118] Мемория Общего собрания 18 ноября 1885 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 347. Л. 258.
[119] Веселовский М.П. Записки // ОР РНБ. Ф. 550. F. IV. № 861. Л. 721 об.
[120] Перетц Е.А. Дневник. С. 334. Запись 25 декабря 1882 г.; С. 322, 332. Записи 6 ноября и 20 декабря 1882 г.
[121] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 51. Запись 22 февраля 1883 г.
[122] Там же. С. 56. Запись 2 марта 1883 г.

департамент для постановления кодифицированного заключения»[123]. Речь шла о создании кодифицированных законов – т.е. единых, внутренне согласованных, обобщающих, тогда как рассматриваемые Советом проекты зачастую относились к конкретным местностям и структурам и имели, таким образом, частный характер.

Однако главной задачей Кодификационного отдела было именно давно назревшее переиздание Свода законов [124] . Пророческим оказалось прозвучавшее на совещании 2 марта замечание Сольского, что только «после издания Свода законов не будет более основания для отдельного и самостоятельного существования Кодификационного отдела»[125]. В 1885 г. главноуправляющий Кодификационным отделом Э.В. Фриш подал в Государственный совет представление о переработке Свода законов, согласно которому и были установлены правила, которыми должен был руководствоваться Кодификационный отдел при издании Свода Законов[126].

К 1893 г. издание было почти закончено и в сентябре была, наконец, осуществлена старая мысль об объединении всей законодательной деятельности в Государственном совете – Кодификационный отдел был передан в Государственную канцелярию: с 1 января 1894 г. он официально упразднялся а вместо него в составе Государственной канцелярии образовывалось Отделение Свода законов[127].

Присоединение Кодификационного отдела повлияло на статус государственного секретаря. Он получил право всеподданнейшего доклада, в его обязанности входило внесение в Государственный совет представлений по кодификационным вопросам и присутствие на его заседаниях при рассмотрении дел кодификационного характера, а также присутствие в

---

[123] Там же. С. 252. Запись 27 октября 1884 г.
[124] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 621. 23 января 1882 г.
[125] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 56. Запись 2 марта 1883 г.
[126] ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 3261. 5 ноября 1885 г.
[127] Там же. Т. 13. № 9949. 18 сентября 1893 г.; № 10212. 27 декабря 1893 г.

Комитете министров[128], – все то, чем ранее пользовался главноуправляющий Кодификационным отделом. Таким образом, в дополнение к своим обязанностям государственный секретарь становился как бы министром по кодификационной части, что подтверждает и учреждение тем же указом должности товарища государственного секретаря с правами и обязанностями товарища министра.

Вторым учреждением возвращенным (но только частично) к своему прежнему положению в составе Совета была Комиссия прошений.

Еще судебная реформа 1864 г., запретившая жалобы на решения кассационных департаментов Правительствующего Сената, сузила рамки ее деятельности. До этого времени основные функции комиссии сводились к рассмотрению жалоб на решения и распоряжения высших судебных мест. Теперь же в ее ведении оставались лишь суды старого устройства. Однако основное право – обращение к императору ради восстановления справедливости почти по любому вопросу – было за ней сохранено. И это одно уже ставило Комиссию прошений вне существующей бюрократической системы управления, делало возможной ситуацию, когда ее деятельность вела к дезорганизации системы в целом.

«После нескончаемых мытарств, − описывал такую ситуацию государственный секретарь Е.А. Перетц, − спорное дело доходит до Сената и обсуждается в одном из его департаментов, а в случае разногласия − в общем собрании Сената, из которого в исключительных случаях переносится в Государственный совет. Казалось бы, что решение его, подносимое на высочайшее утверждение, должно быть окончательным, и вдруг все это может быть ниспровергнуто по докладу статс-секретаря, за спиною которого действует какой-нибудь делопроизводитель, может быть, пристрастный к той или другой стороне» [129] . Сразу оговоримся, что подозрение в особой заинтересованности чинов комиссии оказалось справедливым. Вскоре после

[128] Там же. № 9949. 18 сентября 1893 г.
[129] Перетц Е.А. Дневник. С. 287. Запись 25 января 1882 г.

ее реорганизации в 1884 г. принявший на себя функции статс-секретаря у принятия прошений О.Б. Рихтер обнаружил «ясные следы злоупотреблений и намеренного беспорядка. Два чиновника, взятые им из Комиссии, до того закоренились в мошенничестве, что на первых же порах попали с деньгами в руках»[130]. Однако до тех пор, пока комиссию возглавляли люди, вписанные в бюрократическую систему, сочетающие председательство в комиссии с рядом других важных постов (П.Н. Игнатьев, П.А. Валуев), ее деятельность не выходила из определенных рамок и подобных нарушений порядка не случалось. Но в октябре 1881 г. этот пост занял кн. С.А. Долгоруков[131]. Будучи уже в летах (он родился в 1809 г.) князь Сергей Алексеевич представлял собой тип вельможи, не привыкшего стеснять себя бюрократическими тонкостями и субординацией и, кроме того, относившегося к службе как к собственной вотчине.

М.П. Веселовский со слов своего приятеля Д.М. Ершова, служившего в Комиссии прошений, характеризовал Долгорукова как человека неглупого, но отличавшегося «большим самодурством и каким-то циническим служением своим личным интересам». «По службе он был тяжел, взбаламошен и требовал от своих подчиненных, чтобы они, в направлении дел, обращали прежде всего внимание не на существо ходатайства, а на то, кто ходатайствует и кем поддерживается ходатайство. Авторитет же ходатаев он оценивал с точки зрения своей личной выгоды. Нужен ему, в данную минуту, такой-то человек, он постарается уважить его просьбу, перстанет он нуждаться в этом человеке, он не обратит внимания на его ходатайство». Значительно умножив с помощью службы свое состояние (Ершов считал, что он «нажил милионы»), Долгоруков отличался крайней скаредностью: «Он устроил так, что стал пользоваться казенной квартирой (чего прежде не

---

[130] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 250. Запись 17 октября 1884 г.

[131] В источниках встречается разное написание фамилии Сергея Алексеевича: Долгоруков и Долгорукий. Мы используем первое из них, как встречающееся наиболее часто, сохраняя, однако, и авторское написание.

было), стеснив канцелярию, одевался как оборванец, и когда оставался в городе без жены, то не держал кухни, а пробавлялся кое-чем из лавочки, или заимствовался щами от сторожей»[132].

Сталкиваясь по делам службы со множеством сановников, он не менял линии поведения. «Долгорукий, всегда резкий и неприятный, – пишет о нем Е.А. Перетц, – при деловых объяснениях был чрезвычайно упрям» и отстаивал право статс-секретаря у принятия прошений обращаться непосредственно к императору на любой стадии решения вопроса[133].

Так же бесцеремонно вел он себя и по отношению к самому монарху, буквально требуя от него срочной приостановки или отмены решений разнообразных структур. Министр юстиции Д.Н. Набоков с возмущением рассказывал, как, приехав в конце декабря 1882 г. с докладом к императору, застал его за чтением записки Долгорукова, в которой тот просил «немедленно приостановить телеграммою доклад дела, касающегося его личного интереса и долженствовавшего быть доложенным в этот день в Кассационном департаменте Сената». «Кажется, кн. Долгоруков меня подводит», − заметил по этому поводу Александр III[134].

Не стеснял себя Долгоруков и высочайшими повелениями, в частности состоявшимся в 1882 г. запретом ходатайствовать о переносе в Государственный совет дел, решенных Общим собранием Сената, если они не касались отыскания прав дворянского состояния или ограждения прав малолетних и умалишенных (ст. 26 «Учреждения Комиссии прошений»)[135]. Это постановление носило принципиальный характер, было результатом работы образованного при Государственном совете Особого совещания для обсуждения вопроса о сокращении судебной деятельности Государственного

---

[132] Веселовский М.П. Записки. Л. 613 об. – 614.
[133] Перетц Е.А. Дневник. С. 286–287. Запись 25 января 1882 г.
[134] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 28. Запись 9 января 1883 г.
[135] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 715. 3 марта 1882 г.

совета [136] . И попытка Долгорукова, вопреки этому распоряжению, пересмотреть дело Баумгартена, вызвала не только возмущение сановников, но и приказание императора дело не рассматривать, а Долгорукову указать на недопустимость нарушения законного порядка[137].

В конце концов, пишет Перетц, императору «надоели выходки Долгорукого»[138]. В какой-то степени, князь сам спровоцировал уничтожение Комиссии прошений, продемонстрировав своим поведением ее полную чуждость бюрократической системе. Между тем, логика проходившей во второй половине XIX в. рационализации и бюрократизации управления требовала исключения всего, что могло нарушить ее строгий порядок. Именно поэтому с самого начала вопрос стоял не о замене «неудобного» статс-секретаря, а о полной реорганизации учреждения.

Направление этой реорганизации было задано самим императором. Не считая возможным полностью лишить подданных традиционной формы поиска справедливости и покровительства верховной власти, он распорядился разработать проект, согласно которому рассмотрение всеподданнейших ходатайств возлагалось на командующего Императорской главной квартирой (О.Б. Рихтера), который во время путешествий императора уже исполнял обязанность статс-секретаря у принятия прошений. Для разбора судебных дел предполагалось создать особую комиссию. Облечение мысли императора (высказанной им еще в марте 1882 г.[139]) в форму законодательного документа заняло около двух лет. В течение этого времени было рассмотрено и отброшено несколько вариантов: от старого, 1879 г., предложения Комиссии А.А. Абазы предоставить решениям департаментов Сената старого устройства окончательную силу до создания

---

[136] Совещание о сокращении судебной деятельности Государственного совета // РГИА. Ф 1220. Оп. 1. Д. 1; Отчет по Государственному совету за 1884 г. С. 40.
[137] РГИА. Ф. 1220. Оп. 1. Д. 1. Л. 25–33 об.; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 28, 29, 30, 32. Записи 9, 10, 12, 13 и 17 января 1883 г.
[138] Перетц Е.А. Дневник. С. 303. Запись 19 марта 1882 г.
[139] Там же.

высшей совещательной коллегии из членов Совета, сенаторов и министра юстиции для рассмотрения жалоб на судебные решения[140].

Наконец, 30 мая 1884 г. Комиссия прошений была упразднена[141], а ее функции распределены между несколькими учреждениями. Главными преемниками комиссии стали Императорская Главная квартира и вновь образованное Присутствие при Государственном совете для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената. Кроме того, ходатайства о смягчении участи преступников теперь поступали на рассмотрение министра юстиции, а если касались военных – военного министра или управляющего Морским министерством. Прошения о милостях, сопряженных с изъятием из закона или казенным интересом, передавались соответствующим министерствам[142].

Наименее удачным из этих решений оказалась передача рассмотрения ходатайств командующему Императорской Главной квартирой, притом что Александр III был категорическим противником устройства для рассмотрения этих дел какой-либо особой канцелярии[143]. Очень скоро выяснилась сложность совмещения обязанностей командующего с заведованием делами бывшей Канцелярии прошений, и самонадеянность Рихтера сменилась его жалобами на трудности. Стремясь избавиться от новых обязанностей, он даже предлагал «передать все это дело в

---

[140] Подробнее см.: Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. 1997. Омск, 1999. С. 17–35.

[141] В Полное собрание законов это повеление не вошло. Все законодательные изменения в порядке принесения жалоб были оформлены резолюцией императора, разрешавшей последовавшие в Совете разногласия по делу об упразднении комиссии, «Временными правилами о порядке принятия и направления прошений и жалоб, на Высочайшее имя приносимых» и «Учреждением Временного присутствия при Государственном совете для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената» (ПСЗ. Собр. 3. Т. 4. № 2305. 9 июня 1884 г.).

[142] Обзор деятельности Государственного совета в царствование государя императора Александра III. 1881–1894 гг. Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета. СПб., 1895. С. 25.

[143] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 209. Запись 24 апреля 1884 г.

Собственную канцелярию»[144], но не преуспел. Только спустя десять лет, в начале нового царствования, Канцелярия прошений была выделена из состава Императорской главной квартиры. Десятилетний опыт показал, говорилось в указе 26 февраля 1895 г., «крайнюю затруднительность соединения в одном лице заведывания этою важною и ответственною частью наряду с исполнением прямых обязанностей по званию Командующего Императорскою Главною квартирою», в связи с чем как отдельное учреждение создавалась Канцелярия Его Императорского Величества по принятию прошений на Высочайшее имя приносимых[145].

Иная судьба ожидала Присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената. Еще на стадии проекта оно привлекло повышенное внимание, поскольку было тесно связано с теми самими судебными функциями Государственного совета, от которых его на протяжении десятилетий пытались избавить. Упомянутое выше Особое совещание для обсуждения вопроса о сокращении судебной деятельности Совета 1882 г. пришло к заключению, что кроме дел, перечисленных в ст. 26 «Учреждения Комиссии прошений», из Сената в Государственный совет могут переноситься только дела административного характера, сопряженные с казенным интересом, поступившие из Первого департамента Сената в его Первое общее собрание и решенные там с разногласием[146].

Полтора года спустя, уже после внесения проекта о преобразовании Комиссии прошений в Государственный совет, по высочайшему повелению от 23 ноября 1883 г., была образована специальная комиссия из министров юстиции Д.Н. Набокова, внутренних дел Д.А. Толстого и финансов Н.Х. Бунге, а также бывшего статс-секретаря у принятия прошений С.А.

---

[144] Там же. С. 249. Запись 17 октября 1884 г.

[145] ПСЗ. Собр. 3. Т. 15. № 11409. 26 февраля 1895 г.; № 11479. 20 марта 1895 г.; Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1894–1895 гг. СПб., 1895. С. 88–95.

[146] Отчет по Государственному совету за 1884 г. С. 40. Подробнее о оработе этого совещания см.:

Долгорукова и командующего Императорской главной квартирой О.Б. Рихтера. И первым на ее обсуждение был поставлен вопрос, какие вообще жалобы стоит допустить и какие запретить на будущее время.

Наиболее радикальную позицию занял министр юстиции. Он полагал, что если дореформенный Сенат оставлял желать лучшего как по составу, так и по качеству чиновников его канцелярии, то после судебной реформы 1864 г. «судебные департаменты Сената вполне удовлетворяют всем условиям беспристрастного и справедливого разрешения вопросов, восходящих на их обсуждение» и потому жалобы на решения как департаментов, так и Общего собрания Сената не должны приниматься вообще[147].

Комиссия с ним согласилась, но только в том, что касалось Общего собрания Сената. Жалобы на определения его департаментов решено было допускать, — прежде всего потому, что находившиеся в распоряжении комиссии цифровые данные свидетельствовали, что в более чем в 50% случаев при пересмотре решений департаментов Сената, по заключениям Комиссии прошений, в Общих собраниях Сената эти решения отменялись. Признавать в такой ситуации окончательную силу решений департаментов представлялось преждевременным [148] . Необходимость апелляционной структуры, пусть и с другим порядком обжалования решений, была, таким образом, подтверждена. Однако жалобы на решения Общего собрания Сената были признаны недопустимыми, поскольку это означало бы автоматическое перенесение таких дел на рассмотрение Государственного совета.

Присутствие для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената первоначально носило временный характер и было образовано всего на год: императора смущал факт, что этим присутствием монарх как бы устранялся от участия «в ходе

[147] Там же. С. 39.
[148] Там же. С. 41–42.

правосудия»[149]. Но уже год спустя оно было сохранено на тех же основаниях «впредь до особого высочайшего указания» [150], а в 1890 г. получило постоянный характер[151].

Согласно «Учреждению» присутствия, оно состояло из председателя и четырех членов, назначаемых императором из числа членов Государственного совета и сенаторов. Первые назначения состоялись высочайшим указом от 4 июля 1884 г., председателем присутствия стал М.С. Каханов, а членами – сенаторы К.К. Ренненкампф, М.Ф. Гольтгоер, С.А. Мордвинов и Н.Н. Герард [152].

Жалобы поступали на рассмотрение присутствия через командующего Императорской Главной квартирой, заключения присутствия подавались императору, решения которого сообщались командующему для исполнения и объявления лицам, принесшим жалобы. При положительном решении пересмотр дел проходил в Общем собрании Сената и, в случае разногласия, дело поступало в Государственный совет, причем мнение Совета по таким спорным делам в дальнейшем служило руководством Сенату для рассмотрения подобных дел[153]. Таким образом, присутствие служило как бы буфером для спорных дел, ранее поступавших на обсуждение Совета. И во многом именно его заслугой стало значительное уменьшение загруженности Гражданского департамента судебными делами со второй половины 1880-х гг.

Рассматривало присутствие и дела, вносившиеся по высочайшим повелениям, однако уничтожение Комиссии прошений привело к резкому сокращению числа таких дел. За 11 лет (с 1884 по 1895 г.) их было всего 9 из

---

[149] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 28. Запись 30 мая 1884 г.
[150] ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 2979. 23 мая 1885 г.
[151] Там же. Т. 10. № 6647. 21 марта 1890 г. Ст. II; Обозрение деятельности Особого присутствия при Государственном совете для предварительного рассмотрения жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената в 1884–1895 годах. СПб., 1896. С. 7.
[152] Обозрение деятельности Особого присутствия… С. 5.
[153] Там же. С. 6, 15–16.

общего числа 4402 рассмотренных дел. Причем два из них были не всеподданнейшими ходатайствами, а жалобами на решения Общего собрания Сената, т.е. внесены в Присутствие вопреки закону (по ходатайству перед императором командующего Императорскою главною квартирой Рихтера) и оба оставлены без последствий как не заслуживающие уважения[154].

Реформа Комиссии прошений, таким образом, была одной из важных составляющих преобразований высших учреждений. С одной стороны, созданием при Государственном совете специальной структуры для рассмотрения жалоб на решения Сената решался, наконец, вопрос о сокращении судебных функций Совета. Кроме того, таким образом была сделана попытка минимизировать и подчинить более строгим правилам случаи подачи прошений непосредственно на имя верховного правителя империи.

Государственный совет был составной частью системы высшего управления Российской империи, эволюционировал параллельно с ней и уже поэтому изменения в его структуре и функциях нельзя рассматривать изолированно от преобразований, затронувших другие высшие учреждения. Особенное значение для развития системы в целом имела вторая четверть XIX в. с характерным для нее усилением непосредственного участия верховной власти в процессе управления, подчинением ей целого ряда вновь созданных высших структур.

Фактически вся вторая половина XIX в. представляет собой процесс отхода от созданного Николаем I стиля управления, возврат к более простой и логичной схеме организации власти. Отказ от распыления законосовещательных функций, унификация управления расширили компетенцию Государственного совета, вне которой, de facto или de jure,

[154] Там же. С. 12, 31.

оставались лишь вопросы внешней политики, военный и чрезвычайного администрирования.

Другим важным результатом преобразований второй половины века было упрощение устройства самого Совета. Исчезновение территориальных (Департамент дел Царства Польского) и в затем и занимавшихся отдельными вопросами (Главный комитет об устройстве сельского состояния и Присутствие о воинской повинности) структур способствовало более четкому распределению по департаментам поступающих в Совет дел.

Внесенные в это время в систему высшего управления перемены не носили кардинального характера, тем не менее они существенно изменили расстановку акцентов внутри самой системы, перенеся их с временных и локальных на постоянные и общеимперские структуры.

Как заметил А.В. Ремнев, на уровне повседневной деятельности «бюрократическая сфера высших учреждений предстает… в качестве разноуровневой среды коммуникаций», включавших и не оформленные юридически, рожденные практикой приемы выработки решений [155] . Исчезновение многочисленных высших комитетов, привычных для царствования Николая I, не привело к отказу от разнообразных совещаний, но встроило их в существующую систему государственных учреждений.

К концу века Государственный совет максимально приблизился к тому, чтобы занять в системе государственного управления то место, которое соответствовало букве закона – стать органом, через который проходят все законопроекты. Единственными учреждениями, которые, в области законодательства оставались его конкурентами, были Военный и Адмиралтейств советы, а также Комитет министров.

---

[155] Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. С. 8–9.

Глава 3.
Самодержавие как политическая система и место в ней Государственного совета.

Значение любого учреждения в системе государственного управления определяется рядом факторов. Для Государственного совета на протяжении второй половины XIX в. наиболее важными из них были взаимоотношения с постоянным конкурентом на законосовещательной ниве, Комитетом министров, и с руководителями ведомств. Но надо всем этим стояли отношение к Совету императора, выработанный им стиль правления, привычка опираться в своих действиях на те или иные структуры.

3.1. Смена стилей верховного управления во второй половине XIX века

В исторической литературе взаимодействие высших учреждений рассматривается обычно в рамках институциональной или политической истории, но, как правило, изолированно от общих тенденций, свойственных государственному управлению в тот или иной конкретный период. Недостаточное внимание уделяют исследователи и такому важному фактору, как верховная власть. Между тем, самодержавие как система управления предполагает существование не зависящей от бюрократической системы и стоящей вне ее силы, определяющей общий вектор развития страны. И именно она во многом влияет на повышение или понижение значения различных высших учреждений, формирует особый стиль правления, который свойственен каждому императору и, в свою очередь, определяется как личными качествами монарха, так и объективными условиями, в которых ему приходится действовать.

Во второй половине XIX в. общая бюрократизация управления привела к тому, что верховный правитель, оставаясь такой внешней силой, оказался в

то же время вписан в административную систему. Став ее частью, он, с одной стороны, потерял полную свободу действий, отчасти подчинившись существующим бюрократическим правилам и традициям, а с другой – получил возможность ближайшего руководства текущим процессом управления страной. От него зависели соотношение сил в правительственных структурах, поддержка того или иного политического деятеля и воплощаемых им идей, но и – что не менее важно – выбор между опорой на разные высшие учреждения, или предпочтение работы с руководителями ведомств. Эта ключевая роль верховного правителя облегчалась (и, может быть, в какой-то мере провоцировалась) нечеткостью компетенцией высших учреждений.

Метаморфоза, превратившая монарха из суверена, стоящего над законом и непринужденно пользующегося своим правом принимать самоличные решения, в высшего чиновника, который, хотя и имел решающий голос в любом вопросе, действовал строго в рамках сложившейся системы управления, особенно заметна при рассмотрении стилей управления, свойственных Александру II и Александру III.

Свое отношение к императорской власти Александр II унаследовал от отца, не только стремившегося, но и умевшего контролировать те процессы, которые происходили в высших административных сферах. Замыкание всех вопросов на фигуре самодержца, подчинение ему лично наиболее важных в данный момент преобразований путем создания различных высших комитетов, было характерной особенностью управления второй четверти XIX в. Именно такую роль пытался играть и Александр II. В некоторых случаях он шел даже дальше Николая I.

К самому началу царствования, к 1857 г., относится сужение компетенции руководителей ведомств в отношении действующих законов.

Поводом к этому послужил внесенный министром внутренних дел С.С. Ланским проект закона об отмене сроков дозволенного русским подданным пребывания за границей. Со стороны Ланского такой поступок не был

нарушением, поскольку министры и главноуправляющие могли входить в Совет с представлениями об отмене законов, не испрашивая предварительного разрешения императора.

При обсуждении проекта возникло разногласие. Большинство (29 чел.) поддержало проект, высказавшись за полную отмену сроков, а меньшинство предлагало сохранить сроки, лишь увеличив их до пяти лет. Согласившись с мнением меньшинства, Александр II в резолюции отметил, что Ланскому вообще не следовало входить с представлением об отмене действующего закона прямо в Государственный совет, не испросив предварительно высочайшего разрешения, тем более что в данном деле присутствовала и политическая составляющая[1]. Совет, писал император, должен рассматривать только те проекты «которые, по Моему приказанию, представляются на рассмотрение»[2].

Возможно, императором двигало опасение, что, при отсутствии разногласия, он мог быть поставлен перед выбором: утвердить нежелательный и неожиданный проект либо пойти на небольшой политический скандал, приказав оставить его без последствий. Но, как бы то ни было, а самостоятельность министров была уничтожена, что потребовало законодательного изменения порядка представления проектов об отмене или изменении существующих законов, а именно ст. 23 «Учреждения Государственного совета» и ст. 197 и 198 «Учреждения министерств»[3]. Любое политическое действие, тем более выработка важных политических мер, отныне стало невозможно без участия императора.

Во второй половине XIX в. верховная власть была необходимым звеном в процессе не только законодательства, но и администрирования. Соответственно, даже кратковременное отсутствие императора негативно сказывалось на общем ходе дел. «Сегодня государь на охоте, и все дела

---

[1] Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901. С. 121–123.
[2] Там же. С. 122.
[3] ПСЗ. Собр. 2. Т. 32. № 31845. 15 мая 1857 г.

остановились», — записывал в дневнике министр внутренних дел П.А. Валуев [4] . Продолжительные отъезды монарха приводили к замедлению работы. Отправляясь в длительные зарубежные поездки (в 1868, 1870, 1874–1876 гг.), Александр II «возлагал» на своего наследника решение текущих дел Государственного совета, Комитета министров и высших комитетов, а также министерств и главных управлений[5]. Но все сколь-нибудь важные дела по-прежнему решались непосредственно монархом, которому бумаги доставлялись курьером. Во время отдыха императора в Крыму (вторая половина лета – ранняя осень) немногочисленные в силу летнего ослабления законодательной деятельности бумаги посылались ему в Ливадию. Туда же должен был отправляться любой сановник, нуждавшийся в решении императора. Даже во время Русско-турецкой войны 1877–1878 гг., когда, ввиду отсутствия в столице и императора, и наследника престола для решения текущих дел была создана специальная тайная комиссия во главе с великим князем Константином Николаевичем, ее работа свелась к рассмотрению дел, требующих высочайшего утверждения без собственноручной подписи императора. Еженедельно таких дел набиралось 150–200, им составлялся общий реестр и отправлялся в Главную квартиру, а сами решения комиссии объявлялись в форме высочайших повелений[6]. Все сколь-нибудь значимые дела, требующие высочайшей резолюции, по-прежнему посылались к императору с особым курьером.

В воспоминаниях современников рассыпаны свидетельства самовластного поведения Александра II, когда он, как, например, в приведенном выше эпизоде учреждения Главного комитета об устройстве сельского состояния, требовал беспрекословного исполнения своего решения

---

[4] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. В 2 т. М., 1961. Т. 2. С. 241. Запись 24 января 1868 г.

[5] Полный послужной список наследника цесаревича Александра Александровича. 1881 г. // Великий князь Александр Александрович. Сборник документов. М., 2002. С. 573, 577, 587, 588, 590.

[6] Из дневника А.А. Половцова (1877–1878 гг.) // Красный архив. 1929. Т. 2 (33). С. 174. Запись 12 августа 1877 г.

и отказывался слушать возражения. Правда, такая безапелляционность монарха характерна для первого периода его правления, когда он своей властью и вопреки мнению большинства, поддерживал наиболее радикальные варианты реформ, а затем, также вопреки мнению большинства, инициировал изменение правительственного курса, в частности, настоял на принятии закона 21 ноября 1869 г., ограничивавшего право земств облагать сборами подведомственные им территории.

Ближе к концу царствования, Александр Николаевич представлял собой уже совсем иной тип правителя. Он по-прежнему за собой одним оставлял «право возбуждать важные государственные вопросы»[7], но, все больше тяготясь «работой» императора, сам этим правом не пользовался. В результате, категорически запретив весной 1877 г. Особому совещанию, созданному для выработки мер противодействия революционной агитации, разобраться в способствующих пропаганде причинах[8], он не только заранее обесценил его работу, но показал себя правителем, неспособным адекватно и своевременно реагировать на сложившуюся угрозу. И если в начале царствования он решал разногласия «по своему усмотрению»[9], то ближе к концу – все чаще пытался переложить достижение согласия на самих спорящих, предлагая сановникам собраться еще раз и обсудить вопрос без него. Как правило, результатом становилось компромиссное решение, которое и утверждал император. Так произошло, например, при обсуждении на Совете министров 3 апреля 1878 г. вопроса о передаче дел о вооруженных нападениях военным судам. Возникший спор между министром юстиции К.И. Паленом и военным министром Д.А. Милютиным был разрешен на частном совещании 4 апреля, после чего 6 апреля достигнутое соглашение было утверждено императором[10]. Этот случай тем более примечателен, что в условиях роста террористического движения вопрос носил принципиальный

[7] Милютин Д.А. Дневник. 1876−1878. М., 2009. С. 207. Запись 16 марта 1877 г.
[8] Там же.
[9] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. Т. 1. С. 300. Запись 6 ноября 1864 г.
[10] Милютин Д.А. Дневник. 1876−1878. С. 406−407, 409, 410. Записи 3, 4 и 6 апреля 1878 г.

характер. Только исключительные события (как, например, убийство шефа жандармов Н.В. Мезенцева 4 августа 1878 г., покушение на самого Александра II 2 апреля 1879 г.) могли заставить императора вернуться к решительным действиям, но такие периоды были кратковременны. Вслед за единоличным решением давно обсуждавшихся в различных совещаниях вопросов (усиление полиции и расширение ее прав, учреждение генерал-губернаторств) наступал этап их конкретизации и реализации в рамках бюрократических структур, никакого воздействия на которые император уже не оказывал[11].

Однако стремление Александра II избежать решительных действий не могло остановить движение государственной жизни. К концу царствования самовластие монарха постепенно отходило в прошлое, началось медленное, подспудное изменение его роли и значения в схеме администрирования. Именно этот процесс многими старыми служаками воспринимался как падение имиджа императорской власти. Уже после воцарения Александра III известный консерватор генерал А.А. Киреев записал в дневнике: Александру II, «слабому, бесхарактерному человеку», удалось провести реформу 1861 г., так как «в начале царствования Александра еще существовала некоторая вера во "власть", унаследованная от Николая Павловича. Умение повелевать. Тогда еще была уверенность в том, что если царь что-нибудь приказал, то нужно и исполнить. Увы – от этого не остается и следа в высших слоях администрации, в высшем обществе. Вера эта существует еще лишь в народных массах, там она держится, продержится еще одно, два поколения! Вторая половина царствования Александра II ее уничтожила. Александру III трудно ее восстановить»[12].

---

[11] Подробнее см.: Черникова Н.В. «Правительственный кризис» в исполнении отечественной бюрократии: Особые совещания 1878−1879 гг. // В ритме времени: Фронтовик, Учитель, Историк. Памяти доктора исторических наук Б.С. Итенберга. Сб. статей. М., 2018. С. 229−235.

[12] Киреев А.А. Дневник за 1883 год // НИОР РГБ. Ф. 126. К. 9. Л. 281. Запись 11 декабря 1883 г.

Но Александр III и не стал возрождать свойственную первой половине века систему верховного правления, его царствование представляло собой следующий шаг на пути превращения самодержца в один из элементов бюрократической системы. Несмотря на весь его консерватизм и преклонение перед авторитетом Николая I, стиль его правления кардинально отличался от стиля правления его отца.

В законодательной сфере это нашло отражение в том числе и в изменении соотношения вопросов, решенных личным распоряжением императора и прошедших обсуждение в различных государственных структурах и только потом удостоившихся высочайшей подписи.

В приведенных ниже таблицах не учтены именные указы, данные Сенату (которыми оформлялись наиболее важные законодательные акты[13], сенатские указы и утверждения императором решений высших комитетов. И тем не менее сопоставление числа законопроектов, прошедших через обсуждение Государственным советом, Комитетом министров или принятых в форме высочайшего указа или повеления, объявленного министрами, наглядно демонстрирует произошедшие перемены.

Таблица 1. Распределение дел в январе – июле 1874 г.

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	итого
Государственный совет	28	10	17	23	32	16	15	141
Комитет министров	16	10	17	13	21	13	8	98
Именные указы, объявляемые главами ведомств	46	34	45	31	23	16	33	228 (48%)
Высочайшие повеления, объявляемые главами ведомств	2	0	3	0	0	1	1	7

[13] Подробнее см.: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 3 т. Т. 1. СПб., 1875. С. 31.

Таблица 2. Распределение дел в январе – июле 1882 г.

	январь	февраль	март	апрель	май	июнь	июль	итого
Государственный совет	20	22	32	19	39	28	6	166
Комитет министров	13	11	14	14	9	8	8	77
Именные указы, объявляемые главами ведомств	4	2	3	0	6	3	0	18 (5%)
Высочайшие повеления, объявляемые главами ведомств	17	12	19	12	27	15	13	115

Полное собрание законов. Собр. 2. Т. 49. Реестр хронологический. Собр. 3. Т. 2. Реестр хронологический.

Как видно из таблиц, на протяжении менее чем десятилетия стиль правления значительно изменился. В царствование Александра III более редкими становятся столь любимые его предшественником объявляемые главами ведомств именные указы, число которых сократилось с 48 до 5%[14]. При Александре II они значительно превышали количество дел, прошедших обсуждение в Государственном совете или Комитете министров. Некоторое снижение их числа в мае–июне 1874 г. объясняется отсутствием императора в России. 19 апреля Александр II выехал за границу, сначала в Берлин, где присутствовал на обручении своего сына Владимира, затем в Штутгарт на свадьбу племянницы, великой княжны Веры Константиновны, потом отправился в Англию навестить дочь Марию, в январе 1874 г. вышедшую замуж за второго сына английской королевы Виктории принца Альфреда, герцога Эдинбургского, наконец, 4 недели отдыхал в Эмсе, и только 30 июня возвратился в Царское Село [15]. С июля число именных указов резко выросло.

[14] При всей условности подобных подсчетов, не учитывающих все законодательные акты, принятые в соответствующий промежуток времени, разница цифр демонстрирует принципиальность произошедших изменений.

[15] Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование. М., 1996. Кн. 2. С. 100.

При Александре III именные указы, объявляемые главами ведомств, уступают место именным повелениям. Принципиальная разница между этими двумя формами изъявления высочайшей воли заключалась в том, что именные указы обязательно оформлялись в письменной форме, подписывались императором и ими могли вводиться новые законы. Именные повеления могли быть как письменными, так и устными и законов не вводили. Однако это не означает, что все именные указы имели важное государственное значение. Ими могли оформляться самые разные акты, от крупных реформ (например, об отмене подушной подати[16]) до частных распоряжений, например, об отчуждении земель для государственных нужд[17], о заповедных имениях[18] и проч.

Именными указами были упразднены Кавказский комитет и Главный комитет об устройстве сельского состояния[19], преобразовано в Кодификационный отдел II отделение СЕИВ канцелярии[20], установлен порядок выдачи свидетельств на приобретение иностранцами поземельной собственности в местностях Крымского полуострова[21]. Ими могли изменяться названия различных структур, независимо от того, какое положение они занимали в системе государственных учреждений. Так было оформлено решение о переименовании I отделения СЕИВ канцелярии в Собственную канцелярию[22], Канцелярии наместника в Царстве Польском в Канцелярию варшавского генерал-губернатора[23] и – богадельни в селе Выксе Нижегородской епархии в женскую общину[24]. Эта форма использовалась для

[16] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 887. 18 мая 1882 г.
[17] Там же. № 723 и 724. 9 марта 1882 г.; № 986. 22 июня 1882 г.
[18] Там же. Т. 49. № 53479. 6 мая 1874 г.; Собр. 3. Т 2. № 929. 1 июня 1882 г.
[19] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 637. 29 января 1882 г.; № 911. 25 мая 1882 г.
[20] Там же. № 621. 25 января 1882 г.
[21] ПСЗ. Собр. 2. Т. 49. № 53559. 22 мая/5 июня 1874 г.
[22] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 685. 22 февраля 1882 г.
[23] ПСЗ. Собр. 2. Т. 49. № 53051. 17 января 1874 г.
[24] Там же. № 53345. 6 апреля 1874 г.

учреждения временных структур, например, временной инспекции работ по углублению входа в Азовское море[25].

При Александре II особенно много именных указов касалось военного обмундирования. Причем они не обязательно носили широкий характер, как например, указ об изменении мундиров всех частей войск кроме гвардии, гренадер, кавалерии и конной артиллерии[26]. Так же могли оформляться и частные распоряжения, например, о касках камер-пажей и пажей[27] или о случаях, когда адмиралы и генералы морского ведомства должны надевать белые бальные панталоны[28].

Именными указами нередко устанавливались стипендии в разных учебных заведениях (в Саратовском епархиальном приюте, в Костромской мужской гимназии[29]) и проч.

Все эти мелкие случаи можно связывать с «забеганиями» министров, их стремлением обойтись без обсуждения в Государственном совете мелкого вопроса. Однако для нас в данном случае важно, что последнее слово всегда оставалось за императором, и не желания министров, а согласие монарха приводило к утверждению проектов в обход законосовещательных учреждений. При этом Александр II из возможных вариантов выбирал наиболее «самодержавный» – именной указ – даже для распоряжений, граничащих с административными.

При Александре III число прямых волеизъявлений императора резко снижается, количественно уступая делам, проходящим через высшие бюрократические инстанции. И даже те законы, которые были приняты по личным распоряжениям Александра II, в царствование его преемника при изменении и дополнении проходили должным путем, т.е. через Государственный совет. Так, в 1875 г. по докладу министра внутренних дел

---

[25] Там же. № 52985. 3 января 1874 г.
[26] Там же. № 53478. 4 мая 1874 г.
[27] Там же. № 53003. 7 января 1874 г.
[28] Там же. № 53125. 6 февраля 1874 г.
[29] Там же. № 53025. 12 января 1874 г.; № 53282. 18 марта 1874 г.

императором были утверждены Положение и штат Казанской окружной лечебницы. Спустя 13 лет министром внутренних дел (в его ведении находилась больница) был поставлен вопрос об увеличении числа мест в ней (с 200 до 350) и образовании ее специальных средств. Это потребовало изменения и Положения, и штатов, но на этот раз проект закона был внесен в Государственный совет и утвержден императором как его мнение[30].

Предпочтительной формой непосредственных распоряжений императора становятся теперь высочайшие повеления, более соответствующие уровню решаемых ими вопросов.

Второй важной переменой, привнесенной царствованием Александра Александровича, стало увеличение самостоятельности Государственного совета. Гарантированная ему законом свобода мнений и суждений на практике во многом зависела от позиции императора и председателя Совета.

При Александре II со стороны сановников неоднократно раздавались жалобы на то, что многие существенные вопросы поступающих в Совет проектов уже предварительно решены императором. По таким делам, писал А.В. Головнин в 1868 г., «всякое существенное возражение было бесполезно, и оставалось только делать мелочные замечания на подробности или на редакцию». Более того, «Государю случалось выражать членам свое неудовольствие, когда они излагали мнение, противное мнению его министров, предварительно им одобренному, а против одного мнения меньшинства он написал собственноручно, что удивляется, что члены Государственного совета могли иметь такое вздорное мнение»[31].

Одиннадцать лет спустя на то же сетовал кн. Д.А. Оболенский: «В Государственном совете с каждым годом дела рассматриваются менее серьезно. <…> Проекты новых налогов, внесенные Грейгом в Совет, велено было непременно рассмотреть в несколько дней, и всякое возражение или даже частное замечание принималось с неудовольствием. Одним словом,

[30] Там же. Т. 50. № 55255. 15 ноября 1875 г.; Собр. 3. Т. 8. № 5655. 19 декабря 1888 г.
[31] Головнин А.В. Записки для немногих. СПб., 2004. С. 437–438.

Государственный совет как самостоятельно подающее совет учреждение более не существует»[32]. Буквально теми же словами описывал сложившуюся ситуацию многолетний статс-секретарь Департамента экономии М.П. Веселовский: «Многие, вносимые в Госуд[арственный] совет представления, бывают заранее предрешены предварительным одобрением Государя, по докладу министра, так что Совету приходится как бы только регистрировать данный закон, изменяя, может быть, лишь подробности внесенного проекта»[33].

Такое отношение Александра II к Государственному совету полностью разделялось и его братом, вел. князем Константином Николаевичем, с 1865 г. исполнявшим должность председателя Совета.

По негласной традиции, существовавшей с самого начала работы Совета, председатель ни в коем случае не должен был стеснять обсуждение вопроса. Для этого он высказывался последним и никогда не оглашал волю императора, даже если она была ему известна. Нарушение этого порядка носило исключительный характер (как, например, выступление председателя Совета кн. И.В. Васильчикова в 1841 г. по делу некоего Дубенского) и встречалось сановниками с неудовольствием, поскольку происходило «вопреки если не законам, то преданиям Совета»[34] и предопределяло итог обсуждения.

Во второй половине века председательство великого князя Константина Николаевича фактически сломало эту традицию. «Председательствуя в Гос[ударственном] совете, в.кн. Конст. Н. сам высказывает ранее всех свое мнение, а иногда и мнение Государя, и этим стесняет все мнения», – писал адъютант великого князя А.А. Киреев[35].

---

[32] Оболенский Д.А. Записки князя Д.А. Оболенского. 1855–1879. СПб., 2005. С. 468–469.
[33] Веселовский М.П. Записки // ОР РНБ. Ф. 550. F. IV. № 861. Л. 724 об. – 725.
[34] Из записок барона (впоследствии графа) М.А. Корфа // Русская старина. 1899. № 9. С. 488.
[35] Киреев А.А. Дневник // НИОР РГБ. Ф. 126. К. 3. Л. 50 об.

Доходило до полного пренебрежения процедурой обсуждения дел в Совете. Это демонстрирует, в частности, случай 1877 г. Тогда Россия стояла на пороге войны с Турцией, неизбежность которой была фактически признана Александром II в его московской речи в Кремле 29 октября 1876 г. Император говорил о своей надежде на мирное урегулирование кризиса в Османской империи, вызванного восстанием балканских славян, о готовящемся совещании в Константинополе представителей шести европейских держав для определения условий мирного договора между Турцией, Сербией и Черногорией. Но оговорился, что в случае неудачи переговоров Россия будет действовать самостоятельно[36].

Несмотря на сохранение миролюбивой риторики, подготовка к возможной войне началась задолго до этой речи, и Государственный совет испытывал все возрастающее давление своего председателя. Так, еще за две недели до выступления императора, Константин Николаевич не допустил обсуждения Положения о государственном ополчении. Проект «уже приводится в исполнение и его останавливать нельзя… – заявил он. – Нужно только, чтобы он прошел через формальность Государственного совета». Между тем, по мнению членов Совета, проект был «без нужды очень стеснителен и трудно исполним» и должен был поэтому вызвать «много существенных замечаний»[37], но возможностей внести поправки у них не оказалось. Необходимость быстрой мобилизации диктовала свои сроки. Одобренный Советом проект был утвержден императором и тут же сообщен Сенату для скорейшего распубликования и рассылки[38].

Смена царствований и отставка Константина Николаевича со всех постов, в т.ч. и с поста председателя Совета («эмансипация» Совета, как выразился морской министр И.А. Шестаков[39]) восстановили старый порядок

---

[36] Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование. Кн. 2. С. 313.
[37] Оболенский Д.А. Записки. С. 400. Запись 20 октября 1876 г.
[38] ПСЗ. Собр. 2. Т. 51. № 56523. 30 октября 1876 г. С. 400–405.
[39] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). СПб., 2014. С. 65. Запись 7 сентября 1882 г.

обсуждения. Но воспоминания о недавнем прошлом были еще слишком свежи и провоцировали, быть может, излишнюю горячность защитников свободы мнений Совета. Это проявилось, в частности, в конце 1882 г., когда Советом министров обсуждался проект министерства внутренних дел об облегчении положения раскольников. После обмена мнениями было принято решение внести это дело в Государственный совет. Тогда и председатель Совета великий князь Михаил Николаевич, и государственный секретарь Е.А. Перетц выступили против предрешения вопроса как стесняющего Совет «в дальнейшем рассмотрении дела»[40]. Особенно категоричен был Перетц, возражавший не только против конкретных решений Совета министров, но и против высказывания императором своих соображений по этому вопросу. Государственный совет, заявил он, пользуется, согласно своему «Учреждению», полной свободой мнений, и любые указания со стороны Совета министров или императора нарушили бы эту свободу, предрешив дело. Такое «ограждение чести и прав» Совета было должным образом воспринято монархом, и дело было внесено в него «обычным порядком»[41]. Впрочем, Александр III вообще являлся последовательным противником какого бы то ни было предварительного обсуждения проектов. Именно эта причина лежала в основе его отказа собирать Совет министров перед внесением вопросов на рассмотрение Государственного совета. В таком случае, считал он, «делалось бы известным его личное мнение, которое затем стесняло бы при обсуждении дела в Совете»[42].

В крайнем случае он мог задать направление обсуждения, хотя, по свидетельству А.А. Половцова, такие случаи бывали нечасто. Это произошло, например, при упразднении Комиссии прошений, когда император потребовал, чтобы она была присоединена к Главной

---

[40] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. М., 1966. Т. 1. М., 1966. С. 48. Запись 21 февраля 1883 г.

[41] Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018. С. 329–330. Запись 11 декабря 1882 г.

[42] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 16. Запись 29 января 1887 г.

императорской Квартире, за исключением судебных дел, для которых – создана специальная комиссия [43] . Но все подробности этой реформы вырабатывались без вмешательства монарха. Равным образом в 1887 г. при присоединении городов Таганрога и Ростова к Области Войска Донского императором был предрешен только сам факт этого присоединения. Правда, возникшее при обсуждении этого проекта недопонимание между Александром III и вел. князем Михаилом Николаевичем вызвало в бюрократических кругах небольшую бурю.

19 марта вел. князь Михаил Николаевич сообщил А.А. Половцову, что «эта мера решена и что Совет должен обсуждать только средства приведения этой меры в исполнение» и тем самым вызвал опасение государственного секретаря, что в будущем каждый министр, представляя проект, «будет объявлять высочайшее повеление, чтобы обсуждение касалось только таких, а не иных частей законопроекта»[44]. Для усиления своей позиции Половцов обратился к Победоносцеву, с которым у него были довольно тесные отношения: оба закончили Училище правоведения (Победоносцев в 1846-м, а Половцов – в 1851 г.) и были на «ты». Победоносцев сразу согласился написать императору письмо, тем более что и сам считал представление военного министра П.С. Ванновского неприемлемым и даже заявил, что вследствие такого распоряжения «не поедет в заседание, будучи твердо намерен говорить о существе меры, пользу коей отвергает»[45].

Письмо было написано вечером того же дня, и уже на следующий день получен ответ, в котором император писал о произошедшем недоразумении, о том, что вопрос решен только в принципе, «но можно обсудить, что лучше: прямо присоединить уезды к области Донской или подчинить их наказному атаману на правах ген[ерал]-губернатора»[46]. Это разъяснение принципиально

[43] Перетц Е.А. Дневник. С. 303. Запись 19 марта 1882 г.
[44] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 43. Запись 19 марта 1887 г.
[45] Там же. С. 44. Запись 19 марта 1887 г.
[46] Там же. С. 44–45. Запись 20 марта 1887 г.; К.П. Победоносцев и его корреспонденты: Воспоминания. Мемуары. В 2 т. Минск, 2003. Т. 2. С. 204.

изменило ситуацию, поскольку обсуждение теперь не ограничивалось лишь способами присоединения, но касалось и его формы, то есть того самого «существа» проекта, о котором говорил Победоносцев.

Заседание Соединенных департаментов законов и экономии состоялось уже 21 марта, причем военный министр остался в полном одиночестве против 17 участников. Его представление оспаривали не только Победоносцев, но и М.Н. Островский, И.А. Шестаков, Ф.Г. Тернер, Е.А. Перетц, А.М. Дондуков-Корсаков. Даже «призванный в качестве эксперта бывший наказной атаман Чертков» согласился с Победоносцевым, а не с Ванновским[47]. Суть разногласий заключалась в том самом вопросе, который был поставлен императором – включать ли полностью вновь присоединяемые территории в существующее в войске управление или оставить их в отдельном управлении и подчинить наказному атаману как генерал-губернатору. Наказной атаман Войска Донского генерал-лейтенант Н.И. Святополк-Мирский (именно его точку зрения выражал военный министр) настаивал на первом варианте и даже утверждал, что «не считает возможным для себя управлять иначе»[48]. Остальным предусмотренное проектом слияние учреждений представлялось до того «нестройным, запутанным, невозможным к осуществлению», что его реализация для самой атаманской власти стала бы «помехою и источником бесчисленных недоумений, пререканий и столкновений»[49]. Сам факт бурного обсуждения этого вопроса уже свидетельствует об отсутствии вмешательства императора в дела Совета.

1880-е гг., стали, таким образом, безусловным шагом вперед в росте значимости Государственного совета в системе управления. Отказ от отношения к нему как к формальной инстанции, а следовательно, и от

---

[47] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. С. 45. Запись 21 марта 1887 г.
[48] Письмо К.П. Победоносцева к Александру III от 25 марта 1887 г. // Письма Победоносцева к Александру III. Т. 2. М., 1926. С. 146.
[49] Там же. С. 145.

предрешения вносимых в него проектов сделал мнение Совета более независимым и объективным.

Конечно, как и прежде, его заключения не были окончательным решением, и только от монарха зависело, принять ли к сведению мнение Совета, его большинства или меньшинства. Однако изменение общего стиля верховного управления привело к тому, что как совещательный орган Государственный совет именно в 1880-е гг. получил возможность более успешно выполнять свою функцию – разъяснять «императору истинный смысл каждого из представляемых на его разрешение вопросов, дабы самодержец мог изъявлять волю свою вполне сознательно». Именно в этом видел задачу Совета его председатель вел. князь Михаил Николаевич[50].

Другое дело, что никаких прочных оснований эта новая реальность не получила и очередная смена на престоле вернула самовластные действия императора. Николай II гораздо больше значения придавал собственному волеизъявлению. Возможно, определенную роль в этом сыграло то, что период его взросления совпал с нарастанием консервативных настроений в обществе, усилившейся вербализацией монархических принципов, в том числе тезисов о богоданности власти монарха, патриархальных основах его связи с народом, безусловном вреде бюрократического «средостения»[51]. Такие настроения императора проявились уже в той форме, которую приобрела в конце концов финансовая реформа 1897 г.

Первоначально внесенный в Государственный совет весной 1896 г. проект министра финансов С.Ю. Витте был встречен с обычной для Совета осторожностью и при его обсуждении было, в частности, высказано сомнение в своевременности денежной реформы при затруднениях, испытываемых в последние годы отечественными ценными бумагами за рубежом, упадке международной хлебной торговли и при

---

[50] Перетц Е.А. Дневник. С. 313. Запись 18 мая 1882 г.

[51] Подр. см.: Репников А.В. Консервативные представления о переустройстве России (конец XIX – начало XX веков. М., 2006. С. 92–165.

неподготовленности населения к столь кардинальным переменам[52]. Как и в любом другом сомнительном случае, Государственный совет обратился к министру с просьбой ответить на ряд вопросов и представить по ним «фактические объяснения». Исполнять это поручение Витте не стал, посчитав более удобным для себя провести реформу «помимо Государственного совета»[53].

8 августа последовал императорский указ о фиксации внутреннего курса (1 руб. 50 коп. кредитных за 1 руб. золотом)[54]. А пять месяцев спустя Витте испросил разрешения созвать для обсуждения реформы Финансовый комитет под высочайшим председательством «в усиленном составе», пригласив на заседание председателя Государственного совета вел. кн. Михаила Николаевича и некоторых его членов. Такой шаг, создавая видимость серьезного обсуждения реформы, в то же время гарантировал министру поддержку сановников.

Во второй половине XIX в. Финансовый комитет потерял ту самостоятельность и значение, которые он имел в царствование Александра I. Уже в 1860-е гг. он лишь маскировал решения министра финансов. Именно этот последний определял, какие дела будут рассматриваться комитетом и даже не утруждал себя тем, чтобы заранее уведомить об этом его членов. В итоге входившие в его состав сановники не имели возможности познакомиться ни с конкретным делом (все материалы которого также находились у министра финансов), ни даже с самим вопросом, который подлежал их обсуждению. Александру II, писал А.В. Головнин, «было как-то спокойнее решать дело, рассмотренное целым комитетом, чем дело, которое представляло ему одно лицо министра финансов, но это спокойствие было обманчивое, ибо было основано на

---

[52] Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1896–1897 гг. СПб., 1897. С. 262.
[53] Витте С.Ю. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. СПб., 2003. Т. 1. Рассказы в стенографической записи. Кн. 1. С. 467.
[54] ПСЗ. Собр. 3. Т. 16. № 13194. 8 августа 1896 г.

мысли о значении комитета, значении, которое, в сущности, вовсе не существовало»[55].

Не изменилась ситуация и в начале XX в. Назначение членов и даже председателя Финансового комитета во многом зависело от министра финансов, так что для Витте было естественным находить в них поддержку своим начинаниям[56]. Действительно, 2 января 1897 г. участники подробно описанного А.А. Половцовым (он был членом Комитета) заседания не только признали важность и своевременность предложенной реформы, но и согласились на прекращение ее обсуждения в Государственном совете и издание соответствующего указа[57], который появился уже 3 января[58].

Таким образом, с санкции Николая II обсуждавшийся Государственным советом проект об исправлении денежного обращения лишился наиболее важной своей составляющей. Другие его части – исправления в Монетном уставе и корректировка эмиссионных операций Государственного банка –требовали дополнительной разработки. По мнению большинства Совета в таких обстоятельствах продолжение рассмотрения проекта потеряло смысл. С этим согласился и император[59].

Итак, накануне XX в. после десятилетия относительного невмешательства верховной власти в деятельность Государственного совета его члены вновь оказались в положении, напоминавшем царствование Александра II.

Сходные изменения привносились переменами на престоле и во взаимоотношения Совета с Комитетом министров и с руководителями ведомств.

---

[55] Головнин А.В. Записки для немногих. СПб., 2004. С. 440. 1868 г. Март. Апрель. Подробно о Финансовом комитете во второй половине XIX в. см.: Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. С. 239–252.

[56] Витте С.Ю. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Кн. 1. С. 467.

[57] Половцов А.А. Дневник. 1893–1909. СПб., 2014. С. 186–191. Запись 2 января 1893 г.

[58] ПСЗ. Собр. 3. Т. 17. № 13611. 3 января 1897 г.

[59] Об исправлении денежного обращения // Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1896–1897 гг. С. 272–274.

3.2. Органы «универсальной компетенции»: Государственный совет и Комитет министров

Одной из заметных черт, свойственных отечественной государственности, была нечеткость в распределении функций между разными учреждениями и, как следствие, возможность решения одних и тех же вопросов несколькими структурами. Эта ситуация не только провоцировала конфликты, но и приводила к сотрудничеству[60], в том числе и между высшими законосовещательными учреждениями, представлявшими собой, по выражению А.В. Ремнева, органы «универсальной компетенции»[61].

На протяжении почти всего XIX в. среди высших учреждений главными конкурентами считались Государственный совет и Комитет министров. Их взаимоотношения неоднократно становились предметом обсуждения в историографии, причем применительно к первой половине XIX в. к этой паре в качестве третьего члена присоединяли Сенат, для второй – Совет министров. Действительно, еще Сперанский считал, что «истинный разум настоящего правления в России» можно обнаружить, определив взаимные отношения «первых государственных мест: Совета, Сената, Комитета и министерств» − их различия, степень власти и присвоенный каждому из них «род дел»[62].

Впрочем, существование трио высших учреждений в обоих случаях оказалось кратковременным. Уже в 1811 г. Сенат потерял значение

---

[60] См., например, монографию А.С. Минакова о взаимоотношениях губернаторов и центральной власти (Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв. Орел, 2011), а также работы А.А. Ярцева о взаимодействии земств, губернаторов и высших государственных учреждений: Ярцев А.А. Земство и губернская администрация на Северо-Западе (1864–1904) // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград, 1991. С. 88–95; Ярцев А.А. Государственная власть и земские учреждения 1864–1890. Дисс. ... докт. ист. наук. СПб., 2003.

[61] Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 489–490.

[62] Сперанский М.М. Записка об устройстве судебных и правительственных учреждений в России (1803 г.) // План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. М., 2004. С. 101.

законосовещательного органа, оставшись высшим учреждением, где сосредоточился надзор за законностью и высшей апелляционной инстанцией[63]. Столь же недолгой была и активная деятельность Совета министров, неуклонное падение значения которого можно проследить уже с середины 1860-х гг.[64]

Закон оговаривал, что законодательные дела должны обсуждаться в Государственном совете, а в Комитет министров – поступать дела, «где законы или учреждения недостаточны, или когда, по силе самых сих законов и учреждений, предмет требует Высочайшего разрешения или утверждения»[65]. Среди таких проектов оказывались «вообще все предметы управления, предполагающие новый распорядок или дополнение правил», а также ограничение, распространение или отмена прежде принятых и высочайше утвержденных мер[66], которые традиционно рассматривались и Советом. Таким образом, первоначальные, законосовещательные, функции Государственного совета на протяжении десятилетий оставались объектом экспансии со стороны Комитета министров.

Деятельность Государственного совета также выходила за рамки собственно законотворчества. Как мягко это оговорили в вышедшем к его столетнему юбилею сборнике, «Государственный совет – учреждение по преимуществу законосовещательное»[67]. Изначально он создавался исключительно для обсуждения новых законов. Б.Н. Чичерин даже считал, что это последнее с созданием в 1801 г. Непременного совета «в первый раз

---

[63] ПСЗ. Собр. 1. Т 31. № 24686. 25 июня 1811 г. Общее учреждение министерств. Ст. 299–233.

[64] Подробнее см.: Чернуха В.Г. Совет министров в 1857−1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. V. Л., 1973. С. 120−137; Она же. Совет министров в 1861−1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. IX. Л., 1978. С. 90−117.

[65] Учреждение министерств // Свод законов. 1857. Т. 1. Ч. 2. Кн. 4. Ст. 209. Паг. 5 С. 27.

[66] Там же. Ст. 212. Паг. 5. С. 29.

[67] Государственный совет. 1801–1901. С. 1.

получило постоянный и отдельный орган»[68]. Однако помимо обсуждения законов Совет почти с начала своего существования приобрел изначально не предусмотренные финансовые, судебные и даже административные функции, которые в литературе принято рассматривать как ненужный «придаток» к первоначальному учреждению Государственного совета[69].

Отсутствие четкого разделения компетенции различных органов государственного управления вызывало критику, которая, в первой половине столетия исходила главным образом от практиков – сановников империи, имевших возможность наблюдать работу системы «изнутри». Так, автор записки «Об устройстве верховных правительств в России» (1815), рассмотренной Комитетом 6 декабря 1826 г. и предположительно приписываемой члену Государственного совета, министру финансов в 1810−1823 гг. А.Д. Гурьеву [70], говоря о Государственном совете, акцентировал внимание читателя на двух явлениях. С одной стороны – это отсутствие единого пути для утверждения новых законов, поскольку министры могли вносить проекты в Государственный совет, Сенат или даже представлять их непосредственно императору [71]. А с другой стороны – слишком широкое толкование самого понятия закон, которое включало в себя не только собственно законы, но и уставы и учреждения «которые уже не суть законы, но меры, к исполнению законов принимаемые»[72]. Разделение Совета на департаменты, писал Гурьев, доказывает, что собственно дела законодательные поступают только в Департамент законов, тогда как другие департаменты рассматривают «дела управления по исполнительной части»,

---

[68] Чичерин Б.Н. Совет министров // Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. М., 1862. С. 217.
[69] См., напр: Градовский А.Д. Начала русского государственного права. СПб., 1876 г. Т. II. Органы управления. С. 70.
[70] Об устройстве верховных правительств в России // Сборник Императорского Русского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894. С. 39. Примеч.
[71] Там же. С. 60, 61.
[72] Там же. С. 60.

т.е. занимаются вопросами, которые возложены на Сенат и министерства[73]. Существование Комитета министров приводит «к умножению запутанности в ходе дел»[74].

Во второй четверти века описанная Гурьевым ситуация усугубилась учреждением СЕИВ канцелярии и ряда высших комитетов. Взаимные позиции Государственного совета и Комитета министров стали в это время еще более нечеткими. В середине 1830-х гг. М.А. Балугьянский в «Рассуждении о средствах исправления учреждений и законодательства в России», сетовал, что «многие дела, принадлежащие к законному действию Государственного совета, отняты от него и присвоены Особенным комитетам», «Комитет министров завладел почти всею законодательною властью». Между тем, утверждал Балугьянский, «история всех веков доказывает, что отступление дел от законного их пути, управление чрез особенных комиссий мимо законных установлений, вело всегда государство в расстройство и ум подданных в замешательство»[75].

Структурные преобразования второй половины XIX в. не привели, да и не могли привести к строгому разграничению обязанностей Совета и Комитета министров, учитывая, что и тот, и другой решали и законодательные, и административные вопросы. И все же во второй половине столетия требования четкого распределения функций высших учреждений, частые в первой половине века, почти исчезают (по крайней мере со стороны юристов и практиков). Во многом это было связано с тем, что не выдержавшая, словами А.Д. Градовского, «теоретической и практической критики» [76] теория Ш. Монтескье об обособлении властей перестала быть весомым аргументом в рассуждениях о лучшем государственном устройстве. Сыграла свою роль и выработавшаяся на

---

[73] Там же. С. 60, 61.
[74] Там же. С. 62.
[75] О средствах исправления учреждений и законодательства в России // Сборник Русского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894. С. 29–30.
[76] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1. С. 144.

протяжении десятилетий практика сосуществования двух высших учреждений.

Несколько иное отражение получила эта проблема в историографии. Еще в предреволюционную эпоху сложилась традиция рассматривать нечеткость в распределении функций Государственного совета и Комитета министров как свидетельство их постоянного соперничества и, что еще более важно, обращать минимальное внимание на их взаимодействие и сотрудничество в общем законодательном процессе. Соответственно, утверждение Комитетом министров важных законодательных актов, возможности руководителей ведомств испрашивать прямые повеления императора трактовались как свидетельство падения значения Государственного совета как законосовещательного органа. Непосредственное содержание таких законопроектов и вызвавший их исторический контекст при этом не учитывались..

Этот подход впоследствии был подхвачен и абсолютизирован советской историографией, в принципе мыслившей категориями борьбы и предпочитавшей военную риторику. Сохранился он и в наши дни, чему в немалой степени способствует отсутствие конкретно-исторических исследований, посвященных истории Государственного совета, организации его работы и делопроизводства. Считается, например, что, действуя в одной законодательно-административной сфере, Государственный совет и Комитет министров не могли не нарушать компетенцию друг друга, так что повышение значения одного из них неминуемо приводило к принижению другого. При этом сложилось довольно устойчивое мнение о росте значения Совета в «либеральные» царствования и, наоборот, его уменьшении в правление таких императоров, как Николай I и Александр III [77] . В

[77] Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 2008. С. 219−220; Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 129; Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988. С. 82; Раскин Д.И. Предисловие //

доказательство этого положения нередко приводят уменьшение числа дел, рассматриваемых Комитетом министров в царствование Александра II, что соседствовало с разработкой в Совете проектов Великих реформ [78]. И наоборот, повышение значения Комитета министров усматривают в том, что именно через него на рубеже 1870–1880-х гг. проводились чрезвычайные законы[79]. Распространяя это утверждение на все царствование Александра III, исследователи пишут о падении значения Совета со времени вступления этого монарха на престол, систематическом нарушении законного порядка движения дел, произвольном переносе проектов законов из Государственного совета в Комитет министров[80].

Документы Государственного совета Российской империи. В 2 т. Т. 1. 1816–1821. М., 2008. С. 6.

[78] Кочаков Б.М. Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки Ленингр. гос. университета. Сер. ист. наук. Вып. 8. Л., 1941. № 73. С. 81; Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия. С. 26, 38; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 219; Чернуха В.Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб., 1996. С. 302; Раскин Д.И. Предисловие. С. 10–11.

[79] Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. С. 98; Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 221.

[80] Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. С. 219; Чернуха В.Г. Паспорт в России. 1719–1917 гг. СПб., 2007. С. 140; Раскин Д.И. Предисловие. С. 3, 13; Ремнев А. В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). С. 490–491; Биюшкина Н.И. Охранительные отношения в Российском государстве в период правления Александра III (март 1881-го – 1894 год). Н.Новгород, 2010. С. 67−68; Барыкина И.Е. Государственное управление России второй половины XIX в. (особые формы и специальные институты). СПб., 2018. С. 165; Соловьев К.А. Политическая система Российской империи в 1881−1905 гг.: проблема законотворчества. М., 2018. С. 192–193. Отдельно стоит упомянуть позицию П.А. Зайончковского, также первоначально полагавшего, что «в царствование Александра III, а также Николая II значение Государственного совета как высшего законосовещательного органа действительно пало. Правительство считало для себя более удобным рассматривать многие важные законопроекты не в Государственном совете, который был относительно многочислен, а в Комитете министров», где была невозможна либеральная оппозиция проектам (Зайончковский П.А. Примеч. 5 к 1883 г. // Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 479). Однако впоследствии историк изменил свою позицию и признал, что хотя «многие из реакционных по своему характеру законопроектов» рассматривались в Комитете министров, «во второй половине 80-х – начале 90-х подобных нарушений закона становится меньше» и все контрреформы проходят через Государственный совет (Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. С. 98).

Однако надо отметить, что в подтверждение этого мнения приводятся данные только одной группы источников, а именно высказывания современников, в основном дневниковые записи А.А. Половцова, относящиеся к началу его деятельности на посту государственного секретаря. Тогда, делая визиты сановникам, он неоднократно слышал от них призывы поддержать падающее значение Государственного совета [81] . О падении значения Совета (а значит, и своего собственного) в кризисные годы рубежа 1870–1880-гг. писал в дневнике вел. князь Константин Николаевич. Одним из признаков «самой неистовой реакции» (так называл он период 1878−1879 гг.) великий князь считал как раз проведение законов «через Ком[итет] министров, явно для того, чтоб миновать Госуд[арственный] сов[ет], где они непременно встретили бы сильный отпор»[82].

Рассмотренные в историческом контексте, эти высказывания теряют свою категоричность.

Рубеж 1870−1880-х гг. был временем поиска властью выхода из нарастающей кризисной ситуации. В последние годы правления Александра II все законопроекты, так или иначе связанные с ее преодолением, утверждались либо мнением Государственного совета, либо единоличным решением императора. Однако фактически не прекращавшаяся работа особых совещаний, обсуждение (но не утверждение) ее результатов Комитетом министров[83] действительно могли создать впечатление падения значения Совета.

Александр III отказался от этой практики. С начала его царствования целый ряд проектов, нацеленных на борьбу с революционным и общественным движением, за сохранение спокойствия и порядка, был

---

[81] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. Записи 2 и 9 января 1883 г. С. 24, 28.

[82] Воронин В.Е. Деятельность великого князя Константина Николаевича в контексте реформирования социально-политического строя России (60–70-е гг. XIX в). Дисс. док. ист. наук. М., 2009. С. 592.

[83] Подробнее см: Черникова Н.В. «Правительственный кризис» в исполнении отечественной бюрократии. С. 200−235.

рассмотрен Комитетом министров в качестве чрезвычайных или временных мер.

И исследователи, говоря о вторжении Комитета министров в законодательную сферу, в качестве доказательства приводят именно это чрезвычайное законодательство, перечисляют одни и те же законы: Положение об усиленной и чрезвычайной охране 14 августа 1881 г., Временные правила о печати 27 августа 1882 г., Временные правила о евреях 3 мая 1882 г., меры против студенческих беспорядков, и проч. Сюда же относят и некоторые административные распоряжения – введение в прибалтийских губерниях делопроизводства на русском языке (1885), запрет иностранцам приобретать земельную собственность и недвижимость в 11 западных и 10 польских губерниях (1887) и проч.[84]

Между тем, как отмечалось в официальной истории Комитета министров, с самого начала его существования к его ведению была отнесена область не только высшей администрации, но и высшей политики, т.е. исключительные и временные меры[85]. Во второй половине века они составляли важную категорию вопросов, рассматривавшихся Комитетом министров. И это дало повод первому «биографу» Комитета утверждать, «что политическое законодательство, вызываемое особыми причинами, принадлежит Комитету»[86]. Такой же вывод был сделан и другим исследователем роли и значения Комитета министров в XIX в., А.В. Ремневым. «Значение Комитета министров в политическом

---

[84] Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М., 1964. С. 400–419; Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 131–134; Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. Дисс. … канд. полит. наук. М., 2002. Л. 37–38; Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие российского государства в условиях охранительного внутриполитического курса (1870–1890-е гг.). Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. Н.Новгород, 2012. С. 26.

[85] Тхоржевский И.И. Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902. Т. 4. С. 16.

[86] Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. СПб., 1902. С. 143.

законодательстве постоянно возрастало»[87], − пишет он. Однако безусловная справедливость этого положения еще не означает, что эти меры принимались «в обход» Государственного совета или как-то препятствовали попыткам вернуть ему «установленную Основными законами роль единственного законосовещательного учреждения»[88], – роль, которая на самом деле ему никогда не принадлежала.

Равным образом не может быть доказательством уменьшения значения Комитета тот факт, что численное соотношение решенных Комитетом министров и Государственным советом дел складывалось в пользу Совета (см. выше табл. 1 и 2). Цифровые данные не дают возможности сделать вывод о степени важности этих дел, а значит – и о значении самих учреждений, тем более что и Государственный совет, и Комитет министров основное время тратили на рассмотрение мелких, текущих вопросов.

Второй комплекс жалоб на падение значения Совета, также относящийся к началу 1880-х гг., связан с некорректным поведением двух сановников – статс-секретаря у принятия прошений, на высочайшее имя приносимых С.А. Долгорукова и министра внутренних дел в 1881–1882 гг. Н.П. Игнатьева. Оба они быстро сошли с политической арены, но в период своего могущества резко выделялись на общем фоне стремлением использовать более короткие пути для решения дел, действуя в обход установленного порядка. О первом из них шла речь выше. Что же касается Игнатьева, к тому времени он уже пользовался среди высшего чиновничества незавидной репутацией человека крайне честолюбивого, но при этом слишком легко относящегося к важным вопросам, а кроме того, склонного к беспричинной лжи и фантастическим проектам.

Его стремление поставить себя в особое положение встретило немедленное противодействие. Государственный секретарь Е.А. Перетц, выслушав заявление Игнатьева, что он не только не собирается ездить в

[87] Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 490.
[88] Там же.

Государственный совет, когда там рассматриваются его представления, но и будет вносить их не в Совет, а в Комитет министров в виде «временных только правил» [89] , немедленно отправился к председателю Комитета министров М.Х. Рейтерну. И тот пообещал не допускать подобных поступков и передавать подобные дела в Государственный совет[90].

Правда, Игнатьев в своем желании обойти Государственный совет был не одинок. Среди назначенных Александром III министров были люди, малознакомые с движением законодательных дел и на первых порах при возникновении необходимости изменения закона обращавшиеся непосредственно к императору. В частности, этим отличались управляющий Морским министерством И.А. Шестаков и министр императорского двора граф И.И. Воронцов-Дашков. С обоими «о подобных случаях по их управлению» Перетц переговорил частным образом, причем «оба благодарили его, говорили, что сами этого не знали и что впредь этого не будет случаться»[91].

Успех всех этих «забеганий» можно рассматривать как доказательство принципиальной готовности нового императора своей властью ускорить движение срочных дел и его недоверия к Совету. Но этот же успех может свидетельствовать и об элементарной неосторожности только что взошедшего на престол монарха, его излишнем доверии им самим избранным лицам. Как бы то ни было, а первые годы правления Александра III действительно временами напоминали правление его отца. Однако картина изменится, если мы выйдем за рамки этих двух сюжетов – чрезвычайного законодательства и принимаемых Комитетом министров административных мер, с одной стороны, и нарочито неправомерных действий двух сановников с другой.

---

[89] Перетц Е.А. Дневник. С. 292. Запись 29 января 1882 г.
[90] Там же. С. 295. Запись 31 января 1882 г.
[91] Головнин А.В. Разные заметки. [Апрель 1882] // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 35. Л. 8 об.

Еще Дж. Йени отмечал, что при невозможности доказать нарушение компетенции Совета какими-либо статистическими данными, нельзя быть уверенным, в какой степени тот или иной упомянутый в воспоминаниях и дневниках современников факт был действительным нарушением порядка, а в какой – лишь слухами о нем[92].

К тому же не всегда возможно установить, на основании чего делается то или иное заключение, к какому периоду оно относится. Не ясно, например, что легло в основание заявления Д.А. Оболенского, что в Государственном совете ни одно дело «серьезно не рассматривается и рассматриваться не может»[93].

А заявление С.Ю. Витте о том, что в Комитет министров вносились «важные законодательные акты, которые рисковали встретить систематическое и упорное сопротивление со стороны Государственного совета»[94], помещено им в разделе, посвященном деятельности мемуариста на посту председателя Комитета министров (1903–1906 гг.). И хотя он называет своим современником умершего в 1889 г. гр. Д.А. Толстого, надо учитывать, что сам Витте занял министерский пост только в 1892 г., и не мог быть свидетелем значительной роли графа в Комитете министров, о которой он пишет. Взаимоотношения Государственного совета и Комитета министров также стали доступны его непосредственному наблюдению только в самом конце царствования Александра III.

Вряд ли могут служить основанием для далекоидущих выводов и жалобы сановников на критику Совета в органах печати, на текущие сложности делопроизводства. Например, 14 мая 1884 г. Половцов в раздражении записал в дневнике, что «положение Государственного совета делается окончательно невыносимым». Что же вывело из себя

---

[92] Yaney G.L. The Systematization of Russian Government: Social Evolution in the Domestic Administration of Imperial Russia. 1711−1905. Urbana, 1973. P. 266.
[93] Оболенский Д.А. Записки. С. 226–227. Запись 2 августа 1870 г.
[94] Витте С.Ю. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 2. Рукописные заметки. СПб., 2003. С. 6.

государственного секретаря? «"Московские ведомости", – пишет он, – публично обвиняют Государственную канцелярию в противодействии правительству, утверждают, что Совет есть сборище каких-то генералов, не заслуживающих внимания; гр. Толстой, насколько до меня доходят слухи, намерен приехать в Общее собрание и заявить, что он не соглашается на уступки, сделанные его товарищем и министром народного просвещения Деляновым; член Государственного совета уехал, не спросив ни у кого отпуска; наконец, сегодня утром я получил от кн. Долгорукого испрошенное им по Комиссии прошений высочайшее повеление о пересмотре в Государственном совете дела гр. Плятера, решенного Советом в конце прошлого года. Это уже не Государственный совет, а Весьегонский земский суд, над которым ленивый не глумится»[95].

В этом ворохе жалоб только одна – указания на действия Долгорукова – могла бы служить свидетельством падения значения и роли Государственного совета. Однако, как было показано выше, деятельность статс-секретаря у принятия прошений совсем не была отражением каких-то общих тенденций и возмущала не только сановников, но и самого императора.

Наконец, говоря о падении значения Государственного совета в конце XIX столетия, надо учитывать существование и противоположного мнения. О значимости Совета в государственной жизни, в том числе и в царствование Александра III, писали юристы-государствоведы.

И.И. Тхоржевский, имевший возможность во время работы над юбилейным изданием «Исторический обзор деятельности Комитета министров» познакомиться с государственными архивами, также считал, что именно в царствование Александра III, был восстановлен законный порядок решения различных вопросов и из ведения Комитета министров изъяты не

[95] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 218. Запись 14 мая 1884 г.

соответствующие его компетенции дела[96]. Сходное впечатление оставляли у современников многочисленные издания, вышедшие к столетнему юбилею Государственного совета. Министр народного просвещения в 1905–1906 гг. И.И. Толстой считал, что хотя единственным источником законодательной власти в России был император, который мог согласиться с мнением как большинства, так и меньшинства Государственного совета, а также постановить собственное решение, «фактически не только подобного рода самостоятельные решения, но даже утверждение Государем мнения меньшинства были крайне редки и за сто лет существования Государственного совета могут быть легко сосчитаны в виде совершенно исключительных случаев». Следовательно, делал заключение сановник, Государственный совет может быть назван «настоящим и единственным в России законодательным учреждением», и его «мнения» в действительности были решениями, требовавшими только санкции монарха[97]. Сходной точки зрения придерживался последний министр финансов Российской империи П.Л. Барк [98] . Но, конечно, было бы опрометчивостью считать такие свидетельства достаточным основанием для вывода о том, что случаи несогласия царя с Государственным советом были редкостью, а значит, этот последний существенно стеснял самодержавную власть, был учреждением, «которое терпели»[99].

Все это подтверждает необходимость более широкого подхода к вопросу о сосуществовании и взаимодействии Государственного совета и Комитета министров, с одной стороны, и его взаимоотношений в руководителями ведомств – с другой, отказа от традиционного рассмотрения высших и центральных структур как потенциальных соперников, а вместе с

---

[96] Тхоржевский И.И. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. С. 1–2.
[97] Толстой И.И. Воспоминания министра народного просвещения графа И.И. Толстого. 31 октября 1905 г. – 24 апреля 1906 г. М., 1997. С. 187.
[98] Барк П.Л. Воспоминания // Возрождение. Париж, 1965. № 168. С. 87–88.
[99] Бородин А.П. Государственный совет России (1906–1917). Киров, 1999. С. 4.

этим – и от юридического подхода к проблеме, без учета сложившихся традиций и практик.

Уже сама универсальность компетенции Государственного совета и Комитета министров, их сосуществование на протяжении десятилетий не могли не иметь следствием выработку способов взаимодействия, традиции распределения дел.

Кроме того, на протяжении долгого времени конкуренция Совета и Комитета нивелировалась их тесной связью. «Учреждением Комитета министров» 20 марта 1812 г. в его состав были введены председатели департаментов Государственного совета[100] и наоборот, министры состояли членами Совета по должности. Кроме того, на протяжении почти всей первой половины века (с 20 марта 1812 г. по 1 января 1865 г.) сохранялось совмещение должностей председателей Совета и Комитета министров. Впоследствии председатели Государственного совета (соответственно в 1865–1881 и 1881–1905 гг.), великие князья Константин Николаевич и Михаил Николаевич, по должности в состав Комитета министров не входили. Они назначались его членами лично и не сразу, а через несколько лет после того, как заняли пост председателя Совета: Константин Николаевич – 2 октября 1868 г., а Михаил Николаевич – 15 мая 1883 г.

Разделение председательствования в Совете и Комитете министров не прошло гладко. Во-первых, оно было явной несправедливостью по отношению к занимавшему оба поста до конца 1864 г. П.П. Гагарину, только что, словами И.А. Шестакова, «завершившему блистательно дело о судоустройстве»[101]. Во-вторых, само назначение председателем Совета 37-летнего брата императора великого князя Константина Николаевича «по каким-то фамильным соображениям» выглядело странным и, казалось, косвенно подтверждало влияние правой руки великого князя А.В. Головнина,

[100] ПСЗ. Собр. 1. Т. 32. № 25044. 20 марта 1812 г. Выписка из Высочайше утвержденного учреждения Комитета министров. Ст. 1.
[101] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Воспоминания (1838–1881 гг.). СПб., 2006. С. 412.

уже давно утверждавшего, что «настоящее место вел. кн. Константина во главе Государственного совета»[102]. Не менее важно и то, что вынужденный уступить один из своих постов великому князю П.П. Гагарин не одобрял ни политических взглядов Константина Николаевича, ни его личных качеств и по мере сил пытался ограничить его политическое влияние. Константина Николаевича, не привыкшего к явному противодействию, такое положение коробило. Он не мог простить Гагарину, что тот не только «никогда не подчинялся влиянию» великого князя, но относился к нему «враждебно и состоял в оппозиции»[103].

Противостояние председателей не просто нарушило связь между двумя учреждениями, но и осложнило их совместную работу, в какой-то мере способствовало их соперничеству. Константин Николаевич, человек властный и самолюбивый, пользовался большим влиянием на императора и не стеснял себя бюрократическими тонкостями. В Комитете министров он бывал редко, «только в исключительных случаях»[104]. На заседаниях его обычно замещал управляющий Морским министерством. Дело в том, что великий князь, объединяя в своем лице множество высших должностей, пользуясь доверием и поддержкой старшего брата-императора, привык к положению человека, во многом определявшего государственную политику. Но в Комитете министров он этой роли не играл, а значит, не мог настоять на утверждении своего мнения. В таких условиях посещение Комитета министров не имело для него большого смысла.

При Михаиле Николаевиче, человеке гораздо более спокойном, это противостояние смягчилось. Можно даже сказать, что в 1880-е гг. окончательно были выработаны те приемы, которые, независимо от четкости закона, позволили развести компетенции Совета и Комитета министров. И

---

[102] Там же.
[103] Письмо вел. кн. Константина Николаевича к А.В. Головнину от 1 октября 1881 г. // ГА РФ. Ф. 722. Оп. 1. Д. 1118. Л. 67.
[104] Милютин Д.А. Дневник. 1879–1881. М., 2010. С. 127. Запись 18 декабря 1879 г.

случилось это вопреки юридической теории, на базе делопроизводственной практики.

По мнению дореволюционной юридической науки в основе смешения функций Государственного совета и Комитета министров лежала унаследованная от прошлого нечеткость разграничения административных распоряжений и собственно законов и, шире, вообще отсутствие точного определения содержания законодательных актов не только в отечественном, но и в европейском законодательстве XIX в.[105] В России это выразилось в том числе и в наполнении Свода законов множеством положений административного характера. Освободить от них законодательство оказывалось невозможным уже потому, что любой законодательно оформленный акт мог быть отменен и исправлен только таким же образом, а значит, неминуемо возвращался в Свод законов. Эта цель оказывалась недостижима и при разработке проектов новых законов: слишком тесно были переплетены акты законодательного и административного характера не только в Своде законов, но и в практике делопроизводства и управления. Таким образом, даже не желая того, Государственный совет и Комитет министров вынуждены были постоянно нарушать определенную законом сферу ответственности друг друга.

Проблема разграничения законов и административных распоряжений, исключение последних из ведения Государственного совета широко обсуждались в юридической литературе. Разным формам законодательных актов, соотношению и значимости административных распоряжений (указов) и законов были посвящены монографические исследования, затрагивалась эта тема и в специальных курсах[106]. Однако на практике освобождение Свода

---

[105] Градовский А.Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву // Сборник государственных знаний. СПб., 1874. Т. 1. С. 4; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 4-е. СПб., 1903. Т. 2. Часть особенная. С. 11–13.

[106] Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1. С. 13–14; Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб., 1894; Он же. Русское государственное право. Т. 2. С. 8–38. Дискуссии XIX столетия оказали влияние и на современных исследователей, с большей или меньшей степенью подробности затрагивающих этот вопрос в своих сочинениях. См.,

законов от не свойственного ему содержания подразумевало необходимость пересмотра всего законодательства. Сами чиновники к такой переработке Свода относились с долей скепсиса. Появлявшиеся время от времени предложения исправить недостатки управления, более четко разграничить «круг действий и власти» отдельных учреждений, просто внеся соответствующие изменения в новое издание Свода законов, вызывали замечания, что «Свод есть только систематическое изложение законов *действующих*, а не способ их усовершенствования»[107].

И все же один раз – и именно в отношении разграничения компетенций Государственного совета и Комитета министров – вопрос был поставлен максимально широко. Это произошло в начале эпохи преобразований Александра II, когда реформаторы, не колеблясь, брались за решение задач любой сложности.

В 1858 г. только что созданный Совет министров поручил II отделению СЕИВ канцелярии составить проект об отделении законов от административных постановлений. К 1862 г. работа была закончена. Главноуправляющий II отделением М.А. Корф предлагал установить монополию Госуарственного совета на обсуждение всех законодательных дел, а дела административные, т.е. те, которые «должны иметь предметом развивать и пояснять законы и определять меры к точному и успешному их выполнению»[108], – сосредоточить в Комитете министров. Полученные от разных ведомств отзывы оказались противоречивыми, наряду с одобрительными (морского министра Н.К. Краббе, военного министра Д.А.

например: Ремнев А.В. Проблема «указа и закона» в пореформенной России // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XVIII. Л., 1987. С. 175–189; Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894−1905 гг. Л. 45–46; Ружицкая И.В. Государственный совет при Николае I: особенности функционирования. М.; СПб., 2018. С. 81, 87–88; Соловьев К.А. Политическая система Российской империи в 1881−1905 гг.: проблема законотворчества. С. 45–47.

[107] Всеподданнейшее объяснение на записку о чрезмерном развитии бюрократии // РГИА. Ф. 1604. Оп. 1. Д. 26. Л. 5 об.

[108] Цит. по: Кочаков Б.М. Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки Ленингр. гос. университета. Сер. ист. наук. Вып. 8. Л., 1941. № 73. С. 82.

Милютина) были и резко отрицательные (министра юстиции В.Н. Панина, государственного секретаря В.П. Буткова, министра двора В.Ф. Адлерберга). Проект все же был внесен в Государственный совет, но остался, как тогда говорили, «без последствий». Преемники барона Корфа на посту главноуправляющего II отделением гр. В.Н. Панин (1864–1867) и кн. С.Н. Урусов (1867–1881) не только считали неразрешимой задачу переработки Свода законов с целью очищения его от административных постановлений, но затруднялись даже в выработке основных подходов к такой задаче. Высочайше одобренной запиской кн. Урусова от 2 ноября 1867 г. вопрос был снят с повестки дня[109].

Однако уже в 1869 г. Государственный совет, обсуждая причины поступления на его рассмотрение дел, не имеющих законодательного свойства, «пришел к убеждению о необходимости скорейшей, по возможности, коренной переделки Свода, с исключением из него правил, не имеющих законодательного значения». Труд этот снова был возложен на II отделение СЕИВ канцелярии и ее главноуправляющего[110]. Впрочем, члены Совета осознавали, что «переработка Свода законов бесспорно сопряжена будет с немаловажными трудностями разного рода». И, поручая «особой заботливости» главноуправляющего скорейшее окончание этого труда[111], они вряд ли надеялись на его скорое завершение, тем более что во главе II отделения стоял все тот же князь Урусов. Однако сама постановка вопроса дала возможность испросить высочайшее повеление на постепенное изъятие «из круга вносимых в Совет законодательных дел таких мероприятий, которые, хотя и подлежат утверждению Высочайшей власти, но не имеют законодательного, в настоящем смысле, характера» и, наоборот, на

---

[109] Подробнее о проекте см.: Кочаков Б.М. Государственный совет и его архивные материалы. С. 81–86; Майков П.М. Второе отделение Собственной е. и. в. канцелярии. 1826–1882. СПб., 1906. С. 522–523; Ремнев А.В. Проблема «указа и закона» в пореформенной России. С. 176–179.

[110] Отчет по Государственному совету за 1869 г. СПб., 1870. С. 33.

[111] Там же.

сосредоточение в нем «всех принадлежащих собственно к области законодательства вопросов и предположений (кроме вопросов законодательства военного)»[112]. Как видим, от решения задачи чиновники не отказались и, будучи не в силах разрубить гордиев узел, они принялись его развязывать.

Тогда же Урусову поручено было ввиду того, «что весьма много узаконений излагаются у нас и в общем Своде Законов и в Своде Военных постановлений, что в изложении их, в том и другом сборнике, нередко встречается разноречие, и что от того возникает целый ряд недоразумений» войти в соглашение с военным министром «об исключении из общего Свода Законов всех тех статей, которые, по содержанию своему, должны бы найти себе место в Своде Военных постановлений»[113].

16 лет спустя, в 1885 г., в разработанных Кодификационным отделом правилах для составления нового Свода законов особо оговаривалось, что из нового издания этого собрания «устраняются, по мере представляющейся возможности, такие правила, которые, по содержанию своему, не имеют значения и свойства законодательных предписаний» (п. 5)[114]. А.В. Ремнев вслед за Б.М. Кочаковым[115] утверждает, что правилами 5 ноября 1885 г. «формально закрепилось право внесения в Свод законов заведомо административных распоряжений»[116]. Такое заключение представляется не вполне справедливым. Как и II отделение, Кодификационный отдел не отважился на то, чтобы поставить перед собой глобальную задачу пересмотра всего Свода законов. Правила стали очередной вехой на том пути, который был определен в записке Урусова 1867 г. и затем в 1869 г.: достижения разделения законов и административных постановлений

---

[112] Там же. С. 2.
[113] Там же. С. 33.
[114] ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 3261. 5 ноября 1885 г. О переработке Свода законов Российской империи Кодификационным отделом при Государственном совете.
[115] Кочаков Б.М. Русский законодательный документ XIX – XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины М.; Л., 1937. С. 324.
[116] Ремнев А.В. Проблема «указа и закона» в пореформенной России. С. 181.

постепенным, но постоянным изъятием из Свода законов постороннего содержания.

На этом пути, писал Урусов, «главное будет зависеть от юридического такта лиц, которым будут поручены самые работы по отделению законов от постановлений» [117]. Действительно, такое движение было рассчитано на долгую перспективу и не исключало принципиальной возможности конфликта между Советом и Комитетом министров. Тем более что и верховная власть не всегда поддерживала такое разграничение. По свидетельству А.Н. Куломзина, «в царствование Александра II Комитет министров довольно часто брал на себя, во исполнение специальных высочайших повелений, разрешение разнообразных дел, носивших законодательный характер»[118]. Предлогом могла выступать спешность дел, вносившихся в Комитет летом, во время каникул Государственного совета. Эта возможность была закрыта только во второй половине 1880-х гг. 19 июня 1887 г. по всеподданнейшему докладу своего председателя Н.Х. Бунге Комитет министров получил собственные, почти полноценные вакации. Еженедельные заседания в июле и августе были отменены и могли назначаться только в случае «поступления дел срочных и не терпящих отлагательства» [119]. В мае 1888 г. Комитету министров было запрещено рассматривать важные дела в отсутствие председателей департаментов Государственного совета и министров, а в июне 1889 г. это распоряжение еще раз было дополнено требованием переноса всех наиболее важных дел на осень[120].

Сохранявшаяся смешанность функций, постоянное балансирование на грани вторжения в сферу полномочий друг друга вынуждали заинтересованные стороны (прежде всего государственного секретаря и

---

[117] Цит. по: Ремнев А.В. Проблема «указа и закона» в пореформенной России. С. 179.
[118] Куломзин А.Н. Пережитое. Воспоминания. М., 2016. С. 369.
[119] Тхоржевский И.И. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. СПб., 1902. С. 8.
[120] Там же. С. 7, 8.

управляющего делами Комитета министров) с особым вниманием следить за тем, чтобы не допустить нарушения компетенции и тем более – отмены постановлений друг друга. Такой случай приводит в дневнике государственный секретарь А.А. Половцов. Речь шла о якобы санкционированной императором отмене мнением Совета – впервые за все время существования этого учреждения – одного из постановлений Комитета министров (об ассигновании сумм на переустройство Сурамского перевала). И хотя впоследствии выяснилось, что ссылка на согласие императора была результатом недопонимания, государственный секретарь отреагировал на нарушение этого неписаного правила мгновенно и в специальном письме императору ходатайствовал о разрешении Совету не рассматривать этот вопрос[121].

По этой же причине неприемлемым считалось параллельное обсуждение двумя учреждениями одной и той же проблемы. Весной 1873 г. в Государственном совете обсуждался проект министра финансов М.Х. Рейтерна об ограничении питейной торговли, составленный им совместно с министрами внутренних дел и государственных имуществ. При этом в ходе обсуждения проект был разделен на две части. Те вопросы, в которых министры сошлись во мнениях, были рассмотрены и утверждены тогда же[122], а те, где между министрами наблюдалось принципиальное разногласие, ввиду приближающегося конца сессии были отложены на осень[123]. Среди первых находился и вопрос о применении, в виде опыта, правил о раздробительной продаже питий в Петербурге и окрестностях. При этом Совет заметил, что столица находится в исключительном положении «вследствие имеющихся здесь в распоряжении правительства весьма

[121] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 422. Запись 18 мая 1886 г.
[122] ПСЗ. Собр. 2. Т. 48. № 52394. 16/28 июня 1873 г. О правилах ограничения раздробительной продажи крепких напитков в С.-Петербурге и пригородных участках и о возвышении патентного сбора с водочных заводов и заведений для продажи крепких напитков.
[123] Отчет по Государственному совету за 1873 год. СПб., 1875. С. 142–143.

значительных средств надзора, как полицейского, так и акцизного»[124], и рекомендовал министру финансов в каникулярное время войти в Комитет министров с представлением о применении этих же правил в Москве, Одессе и нескольких уездах разных губерний.

За лето сделано это не было, а когда осенью обсуждение проекта в департаментах возобновилось, Рейтерн заявил, что соответствующее представление будет им внесено в Комитет министров «в самом непродолжительном времени». Назревала ситуация одновременного рассмотрения вопроса в двух учреждениях, и Совет принял решение отложить обсуждение проекта «впредь до разрешения Комитетом министров» представления Рейтерна[125].

Но такие случаи бывали нечасто. А основным содержанием взаимодействия Совета и Комитета министров была передача «соседу» подлежащих его рассмотрению дел. Фактически, речь шла о контроле за правильностью внесения законопроектов в одно из двух учреждений, и здесь Совет и Комитет министров работали рука об руку.

Особенно часто передавались дела из Комитета в Совет. Это происходило каждый раз, когда Комитет находил дело слишком важным и требующим подробного рассмотрения или обнаруживал в нем элементы законодательного характера. И в этом случае настоять на рассмотрении дела именно в Комитете министр мог только при исключительности обстоятельств. Так, накануне Русско-турецкой войны 1877–1878 гг. министру внутренних дел А.Е. Тимашеву и военному министру Д.А. Милютину удалось добиться рассмотрения Комитетом дела об удовлетворении военных потребностей земскими и городскими учреждениями, только аргументируя его срочностью. Речь в проекте шла об упрощении порядка созыва чрезвычайных земских и городских собраний. В частности, отменялась необходимость кворума (не менее трети всех гласных), при котором

[124] Там же. С. 143.
[125] Там же. С. 144.

собрание считалось состоявшимся; собрания получали право по требованию военной власти, переводить повинности, уже переведенные в денежные, обратно в натуральные и проч. Проект был внесен к Комитет в конце декабря 1876 г. и, после некоторых колебаний Комитета, в конце концов уступившего настойчивости двух министров, обсужден 4 января 1877 г. 14 января, через 10 дней после начала обсуждения, правила были утверждены императором[126].

Другим поводом к рассмотрению законодательных дел в Комитете министров могла стать затянувшаяся в ведомстве разработка проекта и необходимость безотлагательного утверждения его части в виде временной меры. Государственный совет такие дела не рассматривал, чтобы не стеснять составителей проекта принятым законом. Так что именно Комитетом министров были внесены изменения в порядок управления и надзора за студентами университетов (усиление университетской инспекции) [127] , утверждены временные правила о евреях 3 мая 1882 г.[128] и проч.

В остальных случаях министру поручалось подать проект в общем законодательном порядке, то есть в Государственный совет. Это решение Комитета утверждалось императором (конечно, без внесения в Полное собрание законов), и министр, уже от себя, представлял проект в Совет. Так случилось, например, с делом о приостановке деятельности земского положения в Области Войска Донского (1882 г.) и делом о порядке взыскания платежей Крестьянскому поземельному банку с применением круговой поруки заемщиков (1889 г.), которые Комитет министров счел подлежащими обсуждению в законодательном порядке [129] . Трижды на протяжении 1886–1889 гг. Комитет министров рассматривал представление

---

[126] Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 2. СПб., 1902. С. 173; ПСЗ. Собр. 2. Т. 52. № 56837. 14 января 1877 г.
[127] ПСЗ. Собр. 2. Т. 54. № 59901. 2 августа 1879 г.
[128] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 834. 3 мая 1882 г.
[129] Отчет по Государственному совету за 1882 г. СПб., 1884. С. 32; Отчет по Государственному совету за 1889 г. СПб., 1891. С. 348.

министерства внутренних дел (в лице сначала Д.А. Толстого, а затем И.Н. Дурново) об имущественной ответственности сельских обществ Уфимской губернии по делам о самовольных порубках в казенных и частных дачах. Сначала это представление имело вид простой административной меры, затем по поручению Комитета было разработано как подробные «Временные правила». Однако и в таком виде Комитет дважды отказывался утверждать проект и предлагал министру представить его в Совет как требовавший изменения существующих законов, согласно которым ответственность за преступление не могла быть возложена на непричастных к нему[130].

В Комитет министров первоначально (в мае 1890 г.) был внесен один из крупных законопроектов аграрной политики 1890-х гг. – дело о мерах к предупреждению отчуждения крестьянских земель[131]. Но Комитет счел вопрос слишком важным, чтобы ограничиться изданием временных правил, и высочайше утвержденным 15 июня 1890 г. решением Комитета министру внутренних дел было поручено внести проект в Государственный совет в общем законодательном порядке[132].

Движение дел в обратном направлении – из Совета в Комитет министров – обставлялось несколько иначе и не требовало подписи императора. В одних случаях дела возвращались министру как «не подлежащие утверждению в законодательном порядке», в других – уже при рассмотрении дела из проекта выделялась его административная составляющая. В последнем случае проекты переделывались в Государственной канцелярии (при участии представителей соответствующего ведомства) «с исключением из них административной регламентации и определением взамен того, какою властию должны быть издаваемы содержащие ту регламентацию наказы и инструкции»[133].

---

[130] Подробнее см.: Зайончковский П.А. Российское самодержавие. С. 181–182.
[131] ПСЗ. Собр. 3. Т. 13. № 10151. 14 декабря 1893 г.
[132] О мерах к предупреждению отчуждения крестьянских земель // РГИА. Ф. 1149. Оп. 1. Д. 77. Л. 1.
[133] Отчет по Государственному совету за 1869 г. С. 32.

В 1869 г. такой переработке подверглись проекты о торговле в Войске Донском и о преобразовании управления этого Войска[134].

В 1889 г. в Государственном совете рассматривался вопрос о преобразовании Петровской земледельческой и лесной академии в сельскохозяйственную и об утверждении для нее новых Положения и штата. При этом Соединенными департаментами экономии и законов было отмечено, что в Положении встречаются такие подробности, которые не требуют законодательного утверждения (о порядке допущения к преподаванию препараторов, лаборантов и ассистентов, числе часов, которые должны посвящать учебным занятиям профессора, о проводимых в академии экзаменах, распределения квартир между служащими и проч.). И наоборот, постановления, нуждающиеся в законодательном утверждении, были помещены в уставе академии, который подлежал изданию для нее министром государственных имуществ и был приложен к законопроекту лишь «для сведения». Это касалось условий, при которых директор академии допускался к преподаванию, образовательного ценза препараторов, лаборантов и ассистентов, форменной одежды студентов и проч. Все эти статьи в конце концов были перенесены в Положение[135].

В 1894 г. Соединенные департаменты экономии и законов исключили из проекта об устройстве таможенной части в Средней Азии подробный перечень таможенных учреждений всех разрядов с указанием их числа и местонахождения. Вошедший в закон список включал только три таможни 1-го класса. При этом министру финансов предоставлялось право в административном порядке открывать таможенные пункты 2-го и 3-го разрядов, менять их расположение и состав[136].

С этого ракурса можно рассматривать и результаты обсуждения Советом закона об ограничении семейных разделов крестьян. Вряд ли

---

[134] Там же.
[135] Отчет по Государственному совету за 1889 г. С. 472–473.
[136] Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1893–1894 гг. СПб., 1894. Т. 1. С. 534; ПСЗ. Собр. 3. Т. 14. № 10774. 6 июня 1894 г.

стремление сановников «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»[137] – стоит сводить лишь к пустому желанию «выхолостить» содержание закона и свести к нулю весь предполагаемый его эффект»[138]. Суть изменений и в этом случае сводилась к изъятию из проекта административной составляющей.

По мере возможности, Государственный совет и сам пытался воздействовать на содержание вносившихся на его рассмотрение проектов. Так, в конце 1877 г., возвращая военному министру проекты устава и штата Закатальского ремесленного училища как не подлежащие рассмотрению в законодательном порядке, Государственный совет выработал правила внесения в него законопроектов об учебных заведениях. В частности, проекты Положений новых учебных заведений должны были содержать только общие основания их организации, то есть цель и средства училища, объем учебного курса, права, присваивавшиеся заведению в целом, его должностным лицам и учащимся, а также штат. Устав учебного заведения, содержавший подробное описание его устройства, прилагался к проекту только «для соображения» Совета, законодательно не утверждался и легко мог быть изменен в административном порядке. Такое отделение законов от административных постановлений не только освобождало Совет от долгого и малополезного труда по подробному рассмотрению устава в целом, но и служило гарантией того, что в будущем при изменении малозначительных подробностей устава он не будет снова внесен в Совет, как требующий законодательного оформления[139].

---

[137] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 356. Запись 23 ноября 1885 г.
[138] Соловьев К.А. Политическая система. С. 149.
[139] Отчет по Государственному совету за 1877 год. СПб., 1879. С. 93–95; ПСЗ. Собр. 2. Т. 52. № 58005. 20 декабря 1877 г.

Конечно, описанный путь освобождения законодательства от административной составляющей был рассчитан не на одно десятилетие. Однако последовательное движение в этом направлении привело к довольно быстрому разграничению компетенций Совета и Комитета министров. Уже в начале 1880-х гг. в сознании сановников существовала четкая грань между делами, вносимыми в Совет и в Комитет министров. В начале 1883 г. при обсуждении проекта министра внутренних дел Д.А. Толстого о предоставлении некоторых прав раскольникам[140] прозвучала примечательная для нас фраза. Указывая на необходимость «определительного», «строго обдуманного и точного» закона, при котором «отдельные взгляды и действия правящих лиц не могли бы подвергаться произволу», Толстой связывал его издание с Государственным советом, которому противопоставлял действия министерства «на основании сепаратных распоряжений либо постановлений Комитета министров по отдельным случаям и часто без особых определительных полномочий»[141].

Таким образом, при всех возможностях Комитета министров и отдельных руководителей ведомств обходиться без Государственного совета именно он воспринимался как инстанция, необходимая для издания полноценных законов. Даже жалобы на нарушение компетенции Совета можно рассматривать как свидетельство существования определенного общепризнанного порядка, при котором любые попытки избежать обсуждения законопроектов в Государственном совете рассматривались как недопустимые.

Отсутствие четко выраженного разграничения функций Государственного совета и Комитета министров на практике вовсе не приводило к конкуренции и борьбе двух законосовещательных учреждений. Представляя собой части единого государственного механизма, они успешно

---

[140] ПСЗ. Собр. 3. Т. 3. № 1545. 3 мая 1883 г.

[141] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 47. Запись 21 февраля 1883 г.

взаимодействовали как друг с другом, так и с другими высшими учреждениями.

3.3. Государственный совет и министры

Как мы видели, Государственный совет входил составной частью в систему государственных учреждений с законосовещательными функциями, взаимоотношения между которыми строились на более-менее четких, выработанных практикой принципах, хотя, конечно, конкретные особенности функционирования этой системы в тот или иной период во многом зависели от царствующего монарха.

Но рядом с этой существовала и другая система, система исполнительной власти, с которой законосовещательные учреждения, и Государственный совет в том числе, должны были работать в тесном контакте, но не всегда находили общий язык. Арбитром во всех спорных ситуациях выступал император. Можно даже говорить о существовании треугольника: император – Государственный совет – министерства. При этом значение и роль Совета в разные периоды зависели от многих и, как правило, субъективных, факторов.

Существовавшие между министрами и Государственным советом линии напряжения можно свести к двойной дихотомии. Во-первых, прохождение дела через Совет не отличалось быстротой, но зато обеспечивало тщательность обсуждения и убирало недоработки проекта.

Во-вторых, при обсуждении крупных вопросов, определяющих направление развития целой области государственной жизни (образовательного, крестьянского или касающегося местного управления) в проект могли быть внесены настолько значительные изменения, что, с точки зрения министров, он терял свой изначальный смысл. Однако Совет при этом считал, что таким образом он лишь дополняет недостаточно разработанный проект или борется с увлечениями его составителей.

Обе стороны апеллировали к верховной власти. И казалось, что здесь руководители ведомств оказывались в более выгодном положении, которое давали им еженедельные доклады императору. Защита позиции Государственного совета ложилась на его председателя и государственного секретаря, зависела от их личных качеств и установившихся отношений с монархом. Но немалую роль при этом играли и составители меморий, представлявшихся на утверждение императору по окончании обсуждения дела. Наконец, надо учитывать, что император не мог не иметь своего предварительного мнения по обсуждавшемуся вопросу, а на формирование его окончательного решения влияли не только руководители ведомств, внесших проект, но и их противники, также занимавшие министерские посты, окружение императора, наконец, газетные и журнальные статьи. Степень всех этих разнообразных влияний могла зависеть от таких трудноуловимых нюансов как настроение, уровень заинтересованности монарха в данном вопросе, даже мимолетные впечатления. Все это многократно усложняет изучение проблемы выработки политического курса страны, требует тщательного анализа каждого конкретного случая.

Государственный совет как одна из сторон политического процесса, играл немаловажную роль в определении вектора развития государства. Но его задачи, так, как они виделись самим членам Совета, не всегда совпадали с целями министров. В существовании разнонаправленных интересов и заключалась специфика отношений Совета с центральными ведомствами.

И именно их поэтому можно считать оселком действительного значения, самостоятельности и влияния Государственного совета.

В историографии взаимодействие Совета и министров зачастую сводится к проблеме «забеганий» или «выхватывания» высочайших

повелений [142], при чем Совет выступает бесправной и «страдающей» стороной.

Однако это не совсем верно. Во-первых, отношения Государственного совета и руководителей ведомств во многом зависели от личного фактора и менялись на протяжении времени. Во-вторых, не оставался неизменным и сам ход государственной жизни, и совершенствование управленческих практик неизбежно сужало рамки колебаний роста и падения уважения к мнению Совета.

Как уже отмечалось, царствование Александра II было гораздо более изобиловало высочайшими именными указами, объявленными министрами, нежели правление его преемника. В частности, целой категорией дел, имевших законодательный характер, но периодически решавшихся помимо Совета, было изменение штатов разных структур, вызванное как введением Великих реформ, так и быстрым экономическим развитием страны. Статс-секретарь Департамента экономии М.П. Веселовский особенно негодовал на министерство путей сообщения, управлявшие которым К.В. Чевкин (в 1855–1862 гг.), П.П. Мельников (в 1862–1869 гг.), В.А. Бобринский (в 1869–1871 гг.) стремились решать этот вопрос непосредственным докладом императору. «Чтобы скрыть незаконность такого образа действий, министр употреблял две уловки: он заявлял, во-первых, что проектированный им штат – *временный*, и во-вторых, что испрашиваемая им мера не потребует *нового* из казны расхода» [143]. Оба аргумента, с точки зрения Веселовского, были несостоятельны, так как прежде всего «у нас ничто так не долговечно, как временные меры. Таким образом, временный штат может существовать десятки лет и пережить постоянный». Кроме того, отсутствие нового ассигнования в данную минуту могло быть достигнуто простым

[142] См., например: Долбилов М.Д. «...Угадывать волю Вашу»: роль советника в принятии императорских решений в России XIX в. // Петр Андреевич Зайончковский. Сборник статей и воспоминаний к столетию историка. М., 2008. С. 403–428; Ремнев А.В. Самодержавное правительство. С. 321–339.

[143] Веселовский М.П. Записки// ОР РНБ. Ф. 550. F. IV. № 861. Л. 542–542 об.

перераспределением цифр. Например, «можно усилить расход на личный состав, с соответствующим сокращением расхода на хозяйственные потребности», но со временем добавочные средства неизбежно понадобятся. И именно поэтому закон требовал, чтобы любая мера, связанная с расходом из казны, не принималась без предварительного соглашения с министром финансов[144].

Между тем, всеподданнейшими докладами были установлены временный штат по содержанию и управлению дома Главного управления путей сообщения и публичных зданий (1861 г.)[145], новые штаты «по телеграфной части» и учрежден временный Контрольный стол для ревизии денежных отчетов и книг Телеграфного управления и подведомственных ему мест и лиц (1862 г.)[146]. В 1865 г. Главное управление путей сообщения и публичных зданий было преобразовано в министерство путей сообщения, что потребовало утверждения нового временного штата. На этот раз изменения в структуре министерства и его штат обсуждались Государственным советом, как и продление действия штата в 1867 г.[147]. Но уже в 1870 г. введение новых учреждений министерства и штата его центрального управления снова было оформлено именным указом по докладу министра[148].

Простыми «забеганиями», утверждениями законов в обход Государственного совета в этот период дело не ограничивалось. Действия сановников, пользующихся особым влиянием на императора, могли приводить к конфликтам внутри правительственного лагеря, вступать с диссонанс с тем направлением, которое отстаивалось частью или даже большинством министров.

---

[144] Там же. Л. 542 об.
[145] ПСЗ. Собр. 2. Т. 36. С. 262–263. № 37500. 18 октября 1861 г.
[146] Там же. Т. 37. С. 441–442. № 38975. 29 ноября 1862 г.
[147] Там же. Т. 40. С. 678–682. № 42239. 23 июня 1865 г.; Т. 42. С. 1148–1149. № 44827. 10 июля 1867 г.
[148] Там же. Т. 45. С. 630–631. № 49090. 31 декабря 1870 г.

Так, 19 марта 1865 г. Александр II своим личным распоряжением прибалтийским лютеранским консисториям отменил обязательные, при браках православных с лютеранами, подписки о воспитании детей в православии[149]. Этому решению предшествовали три совещания сановников в присутствии императора, 12, 13 и 15 марта 1865 г. Безусловным сторонником предлагаемой меры, ее активным пропагандистом выступил министр внутренних дел П.А. Валуев, которого поддержал с самого начала принимавший участие в обсуждении министр иностранных дел А.М. Горчаков (вопрос о положении протестантской церкви в России был возбужден канцлером Германии О. Бисмарком). А вот обер-прокурор Синода А.П. Ахматов, даже не приглашенный на первое заседание, сразу занял отрицательную позицию. Его поддержали духовник императора В.П. Бажанов и главноуправляющий II отделением СЕИВ канцелярии и, по совместительству, государственный секретарь кн. С.Н. Урусов[150]. Однако император уже принял решение, и Ахматову не оставалось ничего иного, как выйти в отставку[151].

Примечательный случай произошел во время обсуждения в Государственном совете проекта министерства народного просвещения «О некоторых мерах к изменению состава в губернских и уездных училищах советов и вообще управления низших училищ ведомства Министерства народного просвещения». Проект поступил в Департамент законов 21 августа 1872 г.[152], весной 1873 г. был передан в Общее собрание, однако до каникул рассмотрен не был. В конце 1873 г. шеф жандарм граф П.А. Шувалов инициировал обсуждение Советом министров (21 декабря 1873 г.) вопроса «о мерах надзора за народными училищами». Предполагалось, что еще до

---

[149] История русской церкви. 1700–1917. М., 1997. Кн. VIII. Ч. II. С. 364.
[150] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. Т. 2. С. 26–27. Записи 9, 12,13 и 15 марта 1865 г.
[151] Там же. С. 27–28. Записи 15, 18 и 19 марта 1865 г.
[152] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. СПб., 1913. С. 80. 1872. ДЗ. № 71.

окончания рассмотрения проекта Государственным советом будет издан высочайший рескрипт о его основных положениях. Предварительного обсуждения текста рескрипта не проводилось, так что такой шаг оказался неожиданностью для многих членов Совета министров, в том числе для председателя Государственного совета великого князя Константина Николаевича. Александр II всецело поддержал Шувалова, и решение о публикации рескрипта было принято[153], хотя против высказались не только многие министры, но и наследник престола великий князь Александр Александрович и сам Константин Николаевич[154]. Последний уже после заседания заметил, что «теперь невозможно рассматривать в [Государственном] совете дело об училищных советах, в теперешнем его виде»[155]. Таким образом, инициатива шефа жандармов не просто нарушила правильное рассмотрение дела, но фактически привела к его пересмотру. Изменилось даже название проекта. Его первоначальное заглавие («О некоторых мерах к изменению состава в губернских и уездных училищах советов и вообще управления низших училищ ведомства министерства народного просвещения») после рескрипта императора о возложении контроля над училищами на предводителей дворянства во многом потеряло свой смысл, поскольку ряд вопросов был снят с обсуждения. Теперь проект назывался «О преобразовании управлений народными низшими училищами ведомства министерства народного просвещения» и проходил не по

[153] Высочайший рескрипт, данный на имя министра народного просвещения графа Д.А. Толстого 25 декабря 1873 г. // Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века. Сб. документов. М., 2017. Т. 1. С. 689–690.

[154] Подробнее о заседании Совета министров 21 декабря 1873 г. и содержании рескрипта см.: Воронин В.Е. Рескрипт императора Александра II об усилении надзора за народными училищами (25 декабря 1873 года) и конфликт внутри правительственного лагеря // Преподаватель XXI век. 2008. № 2. С. 109–111; Днепров Э.Д. Комментарии // Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века. Сб. документов. М., 2017. Т. 1. С. 820–821.

[155] Цит. по: Воронин В.Е. Рескрипт императора Александра II об усилении надзора за народными училищами. С. 113.

Департаменту законов, а по Департаменту экономии [156]. Положение о начальных народных училищах было утверждено 25 мая 1874 г.[157]

Не менее показательно «открытие», сделанное членами Особого совещания под председательством П.А. Валуева весной 1878 г. Совещание рассматривало меры борьбы с революционной пропагандой и в ходе обсуждения затронуло вопрос об участии в революционном движении слушательниц Женских врачебных курсов при Николаевском военном госпитале. При том скептическом отношении к высшему женскому образованию, которое господствовало тогда в обществе, неудивительно, что сановники сразу сошлись во мнении о необходимости закрыть эти курсы[158]. Более того, начальник III отделения Н.В. Мезенцев вообще предложил рассматривать их как противоречащую закону попытку «применения и практического осуществления вопроса о женском труде и эмансипации»[159]. «Настоящий вопрос, – утверждал он, – должен быть поставлен так, чтобы не допускать вообще женщин до высшего медицинского образования, и это определение должно выразиться в форме Высочайшей воли»[160].

Соответственно, сановники не могли не заинтересоваться, как вообще «столь крупная мера, как учреждение женских врачебных курсов могла быть принята помимо общего порядка принятия органических государственных мер» [161]. Полученный ответ фактически снял вопрос с повестки дня. Выяснилось, что учреждение курсов и все относящиеся к ним постановления «явились последствием всеподданнейших докладов г. военного министра»[162]. Действительно, ни учреждение курсов в 1872 г. и их Положение, ни

---

[156] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. С. 247. 1874. ДЭ. № 145.
[157] ПСЗ. Собр. 2. Т. 49. С. 834–840. № 53574. 25 мая 1874 г.
[158] Журналы заседаний Особого совещания 18 и 20 апреля 1878 г. // ГА РФ. Ф. 109. Оп. 163. Д. 502. Т. 1. Л. 23 об., 29−30 об.
[159] Журнал заседания Особого совещания 22 апреля 1878 г. // ГА РФ. Ф. 109. Оп. 163. Д. 502. Т. 1. Л. 29.
[160] Там же. Л. 29 об.
[161] Журнал заседания Особого совещания 28 апреля 1878 г. // ГА РФ. Ф. 109. Оп. 163. Д. 502. Т. 1. Л. 47 об.
[162] Там же. Л. 47 об. – 48.

расширение программы преподавания в 1876 г. не прошли, как это бы следовало, обсуждения в Государственном совете. Все они были оформлены именными указами[163]. Таким образом, с высочайшей санкции крупная мера, во многом определявшая развитие высшего женского образования в России, прошла мимо внимания многих сановников.

В ноябре 1880 г. почти одновременно и без участия Государственного совета были приняты два важных закона. По докладу министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова было преобразовано центральное управление полицией[164] и по докладу министра финансов А.А. Абазы была проведена реформа, затрагивавшая широкие слои населения, а именно отмена взимаемого с соли акциза и уменьшение таможенной пошлины на ввозимую из-за границы соль [165] . Оба эти случая стали поводом объяснений государственного секретаря Е.А. Перетца с обоими министрами и председателем Совета великим князем Константином Николаевичем[166].

Особенно примечателен указ об отмене акциза на соль, который представлял собой скорее декларацию, чем тщательно разработанную меру: редкий пример в отечественной законодательной практике, когда текст закона не определял механизм его реализации. Все «дальнейшие по сему распоряжения, а также одновременное возмещение убыли в государственных доходах от сложения соляного сбора посредством возвышения некоторых из существующих налогов» отдавались на полную волю министра финансов.

---

[163] ПСЗ. Собр. 2. Т. 47. № 50821. 6 мая 1872 г. С. 602–603. Именной, объявленный Сенату заведывающим главным военно-медицинским управлением 23 августа. Об открытии при Императорской Медико-Хирургической академии особого 4-х годичного курса для образования ученых акушерок.; № 51079. 8 июля 1872. С. 142–144. Временное положение об особом женском курсе при Императорской Медико-Хирургической академии для образования ученых акушерок, утвержденное, с высочайшего соизволения, военным министром, в виде опыта, на четыре года; Т. 51. С. 172. № 55661. 4 марта 1876 г. Именной, объявленный Сенату военным министром 16 июля. Об отделении женских врачебных курсов от императорской Медико-Хирургической академии.

[164] ПСЗ. Собр. 2. Т. 55. № 61550. 15 ноября 1880 г. С. 692. Именной, данный Сенату. О соединении Департаментов государственной полиции и полиции исполнительной в одно учреждений – Департамент государственной полиции.

[165] ПСЗ. Собр. 2. Т. 55. № 61578. 23 ноября 1880 г. С. 709.

[166] Перетц Е.А. Дневник. С. 112–114. Записи 23, 25, 26 и 29 ноября 1880 г.

Это подтверждало политический вес Абазы, но совсем не гарантировало успешной реализации закона.

В начале царствования Александра III испрашивание высочайших повелений продолжалось. Так, в августе 1881 г. именным указом, без рассмотрения предложения в Государственном совете, была упразднена должность петербургского градоначальника [167] . При этом сокрушение современников вызвала как мера сама по себе, так и то, что она была проведена в обход высшего законосовещательного учреждения[168].

В марте 1882 г. министр внутренних дел Н.П. Игнатьев – исключительный случай – представил в Сенат в качестве высочайшего повеления целое Положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей[169].

Однако, когда он таким же образом попытался упразднить генерал-губернаторство Западной Сибири, Первый департамент Сената не признал этого возможным: объявленными высочайшими повелениями законы не изменялись. «Честь и слава Сенату, что он имеет мужество исполнять свою обязанность», – восклицал по этому поводу Е.А. Перетц[170]. Впрочем, это оказалась лишь отсрочка. Меньше чем через два месяца упразднение Западно-Сибирского и учреждение Степного генерал-губернаторства было оформлено именным указом, данным Сенату[171].

Нарушающие все мыслимые правила действия Игнатьева настолько раздражающе действовали на Совет, что заставляли вспоминать о прошлом царствовании. Государственный секретарь Е.А. Перетц в разговоре с председателем Совета великим князем Михаилом Николаевичем как-то заметил, что Александр II «держался того основного правила, что коль скоро дело внесено в Государственный совет, министр уже не должен докладывать

---

[167] ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 347. 12 августа 1881 г. С. 260.
[168] Перетц Е.А. Дневник. С. 247. Запись 20 августа 1881 г.
[169] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 730. 12 марта 1882 г. С. 84–87.
[170] Перетц Е.А. Дневник. С. 304. Запись 27 марта 1882 г.
[171] ПСЗ. Собр. 3. Т. 2. № 886. 18 мая 1882 г. С. 211–212.

о нем. Конечно, правило это не всегда соблюдалось, но все же министры были несравненно осторожнее» [172] . Между тем, Перетц, служивший в Государственной канцелярии с 1869 г., занимавший видный пост статс-секретаря Департамента законов и даже заменявший (в отпускной период) государственного секретаря, не мог не знать, что как раз в царствование Александра II Государственный совет часто вынужден был ограничиваться фиксацией законов, «изменяя, может быть, лишь подробности внесенного проекта», потому что, как писал коллега Перетца, М.П. Веселовский, «многие» вносившиеся в Совет представления были «заранее предрешены предварительным одобрением Государя, по докладу министра»[173].

Впрочем, с отставкой Игнатьева с министерского поста в мае 1882 г. «забегания» перестали столь нарочито нарушать общий порядок рассмотрения законодательных дел. Показательным символом новой эпохи стала «явка с повинною» министра финансов Н.Х. Бунге к государственному секретарю А.А. Половцову в связи с тем, что во время летних каникул 1883 г. он «дал государю подписать указ, разъясняющий порядок выдачи из Крестьянского банка ссуд не отдельным крестьянским обществам, а союзам нескольких обществ совокупно». Бунге объяснял это срочностью поступившего летом представления, разрешить которое своей властью он счел себя не вправе[174].

Для нас в данном случае важно, что подобного рода «забегания» даже министрами перестали восприниматься как обыденное явление. Правда, это еще не означает, что они исчезли. В следующем, 1884 г., А.А. Половцов пенял морскому министру И.А. Шестакову за то, что он «поднес указ о преобразованиях по Морскому министерству мимо Государственного Совета». Впрочем, Шестаков с ним не согласился[175], поскольку речь шла

---

[172] Перетц Е.А. Дневник. С. 314. Запись 18 мая 1882 г.
[173] Веселовский М.П. Записки. Л. 724 об. – 725.
[174] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 125−126. Запись 9 октября 1883 г.
[175] Там же. С. 188. Запись 26 февраля 1884 г.

всего лишь о переименовании Инспекторского департамента Морского министерства в Главный морской штаб[176]. В том же году председатель Совета великий князь Михаил Николаевич выговаривал министру путей сообщения, что тот «мимо Государственного совета, особыми высочайшими повелениями переформирует свое министерство, когда вопрос о том находится на рассмотрении Совета»[177]. Великий князь имел в виду изменение высочайшим повелением второй главы Учреждения министерства путей сообщения, где речь шла о Совете министра[178].

Как видим, все эти прецеденты уже не касались крупных преобразований. А периодические нарекания свидетельствуют о том, что такие случаи рассматривались как нарушение порядка, были исключениями, а не общим правилом функционирования системы.

И конечно, большое значение здесь имел пресловутый «личный фактор»: многое происходило с попустительства императора, зависело от самолюбия и даже апломба министров. Недаром все упомянутые случаи связаны с именами тех сановников, кто пользовался особым доверием императоров – П.А. Шувалова, Д.А. Милютина, М.Т. Лорис-Меликова, А.А. Абазы, Н.П. Игнатьева. Позже такую же роль играл министр финансов С.Ю. Витте, на которого один из его коллег, военный министр А.Н. Куропаткин, даже жаловался, что Витте «прямо подносит государю доклады, утверждение коих дает ему право вторжения в области не касающихся до него дел»[179].

Но особенно много позволял себе Игнатьев. Дошло до того, что, «считая себя всемогущим», он нарушил даже компетенцию председателя Государственного совета – «дозволил себе докладывать государю и затем объявлять высочайшие повеления, касающиеся членов Государственного Совета (например, о размерах содержания Лорис-Меликову и Каханову), а

---

[176] ПСЗ. Собр. 3. Т. 4. № 2044. 20 февраля 1884 г. С. 66–67.
[177] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 256. Запись 5 ноября 1884 г.
[178] ПСЗ. Собр. 3. Т. 4. № 2351. 6 июля 1884 г. С. 400–403.
[179] Половцов А.А. Дневник. 1893–1909. СПб., 2014. С. 285. Запись 11 марта 1901 г.

также дел, рассматриваемых Советом. По вопросам этого рода право всеподданнейшего доклада всегда принадлежало председателю Государственного Совета», – возмущался Перетц [180]. Этот случай стал поводом специального доклада императору, который согласился, что «министры не должны докладывать по делам Совета»[181].

Впрочем, радикально изменить линию поведения Игнатьева такое согласие не могло. И недаром именно ко времени его министерства относится известная статья французского историка Анатоля Леруа-Болье о русском Государственном совете, где, в частности, утверждалось, что это собрание вместо того, чтобы составлять законы, довольствуется регистрацией указов.

Статья появилась в журнале «Revue des deux Mondes» («Обозрение двух миров») в мае 1882 г., и государственный секретарь Перетц признал прозвучавший в ней упрек отчасти справедливым. Борьба с министрами, имеющими возможность еженедельно видеть императора, представляет такие трудности, утверждал он, что «приходится иногда соглашаться и с такими их представлениями, которые лучше было бы не утверждать»[182].

Однако и Государственный совет не был в этой ситуации безответной стороной. И стремление министров решить вопрос помимо Совета или направить дела в желаемом русле уже во время рассмотрения их в Совете, возникало не на пустом месте.

Для министров Государственный совет был учреждением, способным не только надолго задержать, но и извратить внесенный проект. Многочисленные согласования и компромиссы, по мнению Н.Х. Бунге, зачастую приводили к потере будущим законом своей целостности[183]. Почти теми же словами описывал ситуацию М.Н. Катков. Обязанность министра,

---

[180] Перетц Е.А. Дневник. С. 254. Запись 19 сентября 1881 г.
[181] Там же. С. 256. Запись 28 сентября 1881 г.
[182] Там же. С. 312. Запись 18 мая 1882 г.
[183] Бунге Н.Х. Загробные заметки // Река времен. Книга истории и культуры. Кн. 1. М., 1995. С. 217.

считал он, заключается в том, чтобы вносить в Государственный совет тщательно обдуманные законопроекты, но при обсуждении закона он должен сохранить полную свободу мнений: «он обязан внести в свой проект поправку, если по его разумению от этого выиграет дело <…>, но он не имеет права делать кому бы то ни было уступки, коль скоро они по его убеждению портят закон и вредят делу»[184]. Даже рискуя остаться в одиночестве, министр «не должен идти на какие бы то ни было сделки со своею совестью и играть интересами государства»[185].

Между тем, при обсуждении в Совете поправки в будущий закон, пусть даже редакторского характера, вносились нередко. В 1869 г. именно это обстоятельство стало основанием для отказа от частичной гласности законодательного процесса. Тогда, в связи с началом издания официальной газеты «Правительственный вестник», встал вопрос о публикации в ней сведений о предпринимаемых правительством законодательных мерах и вызвавших их причинах. Для этого предполагалось печатать в газете записки министров и главноуправляющих, которые вносились в Государственный совет в общем пакете документов, прилагавшемся к проекту закона. Против этой идеи выступил государственный секретарь Д.М. Сольский. «Представляемые министерствами проекты в самом Совете нередко подвергаются существенным переменам или пополнениям», – писал он, потому эти записки необходимо будет дополнять извлечениями из журналов Совета[186]. А к такой степени открытости правительство было еще не готово.

Десять с лишним лет спустя Е.А. Перетц, жалуясь на трудности борьбы с министрами также признавал, что Государственный совет «очень часто

---

[184] [Катков М.Н.] Значение Государственного совета в системе русского государственного права (№ 123. 5 мая. Б) // Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. М., 1898. С. 239; [Катков М.Н.] Москва, 13 июня // Там же. С. 302–303.

[185] [Катков М.Н.] Москва, 13 июня // Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. С. 302.

[186] Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910. С. 295–297.

представляет весьма серьезные возражения против вносимых министрами проектов, делая в них существенные изменения, а иногда отвергая их»[187].

В последнем случае речь шла, конечно, не об отказе в обсуждении проекта, который в Совете рассмотреть были обязаны, а о его возврате в министерство. Происходило это обязательно по соглашению с министром[188] и традиционно – решением департамента (или Соединенных департаментов), в котором рассматривалось дело[189]. Как правило, дела возвращались из Департамента законов или Департамента экономии. Причинами часто служили недостаточная разработанность проекта или отсутствие в нем всех данных, необходимых для тщательного и подробного рассмотрения дела.

Во избежание подобной ситуации в законе подробно прописывались все этапы разработки проекта, который должен был пройти серьезную апробацию еще до поступления в Совет. В «Учреждении министерств» специально оговаривалось, что составлению нового законопроекта должна предшествовать попытка изыскать возможности исправления «затруднений и неудобств» «не выходя из порядка существующего», затем требовалось измерить и сравнить «неудобства, кои и от нового закона, по самой новости его, произойти могут» и только в случае крайней необходимости приступать к разработке «нового постановления»[190]. Но и в этом случае министр был «обязан обозреть существующие положения во всем их пространстве, сравнить все последствия нового закона с порядком предыдущим, показать причины, на коих порядок сей был основан, поколику причины сии могут быть известны», потом обсудить дело в совете министерства[191] и только после этого подавать представление в Государственный совет. На практике, однако, информационные лакуны могли оказаться труднозаполнимыми, а

---

[187] Перетц Е.А. Дневник. С. 312. Запись 18 мая 1882 г.
[188] Учреждение. 1842. Ст. 51.
[189] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 274. Запись 9 апреля 1890 г.
[190] Учреждение министерств // Свод законов. 1857. Т. 1. Ч. 2. Кн. 4. Паг. 5. С. 26. Ст. 202.
[191] Там же. Ст. 200.

твердое желание главы ведомства предпринять ту или иную меру – не встретить сопротивления в самом министерстве, как бы ни относились к новшеству его сотрудники. В этом случае Государственный совет становился той инстанцией, которая могла остановить непродуманную меру, вернув проект на доработку.

Например, в 1874 г. министру внутренних дел было возвращено представление об учреждении новой Таганрогской губернии. Совет посчитал, что территориальная организация проектируемой губернии нерациональна, а ее размеры (всего три уезда) слишком ограничены. Однако те изменения, которые предполагалось внести в проект для его исправления, оказались настолько серьезны, что нуждались в дополнительных статистических и других данных. Это и стало причиной возврата проекта министру «для обсуждения возбужденных по оному вопросов и внесения засим в Совет окончательного заключения»[192].

По той же причине дважды вносил в Государственный совет проект о семейных разделах в крестьянской среде министр внутренних дел Д.А. Толстой. Его первое представление, 1884 г., вызвало упорное сопротивление министра финансов Н.Х. Бунге. Толстой аргументировал необходимость закона, в частности, следующим за разделом упадком крестьянского хозяйства. В отзыве министерства финансов, наоборот, указывалось, что представленные министерством цифровые сведения относительно общего количества разделов за более чем 20-летний период недостаточно убедительны для вывода об угрожающем благосостоянию крестьян дроблении их хозяйств, что стремление к подобным разделам должно сократиться с введением воинской повинности, разнообразные льготы которой рассчитаны именно на большую семью. Бунге даже утверждал, что разделы не всегда приводят к расстройству хозяйства, что экономическое

[192] Отчет по Государственному совету за 1874 г. С. 22.

положение разделившихся семей со временем улучшается[193] и, наконец, что ограничение семейных разделов «стеснит и ограничит развитие труда»[194]. Оказавшись между двух противоположных мнений Соединенные департаменты законов и экономии, рассматривавшие законопроект, потребовали дополнить его фактическими сведениями с распределением их по годам. Год спустя проект вновь был внесен в Совет. На этот раз представленные данные оказались настолько красноречивыми, что сомнений в необходимости принять какие-то меры по затруднению разделов крестьянских хозяйств уже не возникло[195].

Впрочем, случаи возврата дел были немногочисленны. Согласно данным «Описи дел Архива Государственного совета», за 1855–1894 гг. Департаментом законов, например, было возвращено всего 52 дела.

Таблица 3. Возврат дел Департаментом законов. 1855–1894 гг.

год	ко-во дел	год	ко-во дел	год	ко-во дел	год	ко-во дел
1855	3	1865	1	1875	–	1885	6
1856	–	1866	–	1876	–	1886	–
1857	–	1867		1877	2	1887	4
1858	1	1868	1	1878	4	1888	3
1859	–	1869	1	1879	3	1889	–
1860	1	1870	–	1880	6	1890	–
1861	1	1871	–	1881	1	1891	–
1862	–	1872	1	1882	4	1892	–
1863	–	1873	–	1883	2	1893	–
1864	2	1874	1	1884	4	1894	–

Дела отделений Государственной канцелярии. Отделение законов // Опись дел Архива Государственного совета. Т. XVI. Дела Государственного совета и Государственной канцелярии. С. 362–378.

[193] Отчет по Государственному совету за 1886 г. С. 347; Зайончковский П.А. Российское самодержавие. С. 194.

[194] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 258. Запись 10 ноября 1884 г.

[195] Отчет по Государственному совету за 1886 г. С. 348; ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3578. 18 марта 1886 г.

Возврат дел, кроме того, часто оказывался связан с финансовыми расчетами, а следовательно, с Департаментом экономии. Недаром один из его членов, Б.П. Мансуров, заметил как-то, что обсуждать вопрос о нормировке производства сахара (т.е. введении дополнительного акциза на сахар, полученный сверх установленной нормы) заинтересованные лица хотели бы в Комитете министров по той причине, что в департаменте кто-нибудь обязательно «захочет прежде всего проверить их цифры. В Комитете министров нет проверки. А в Департаменте экономии проверка обязательна»[196].

В 1866 г. Департамент экономии отказал министру народного просвещения Д.А. Толстому в увеличении сметы на народные училища до 300 тыс. руб. Заложенная на эту статью расходов (одновременно с изданием «Положения о начальных о начальных народных училищах» 1864 г.) сумма составляла всего 100 тыс. руб. сер.[197] и ее недостаточность выяснилась довольно быстро. Однако Государственный совет потребовал четкого указания, на что и как будут расходоваться испрашиваемые деньги. И только в 1869 г., после нового представления Толстого, в котором были подробно изложены необходимые для расширения народного образования меры и расходы на них, Совет согласился на увеличение суммы[198].

В еще более сложную ситуацию попало Военное министерство. Еще в первые годы после Крымской войны стремление снизить расходы казны привело к сокращению смет министерств, в частности к крайне ограниченному содержанию военных врачей и, как следствие, их оттоку из военного ведомства. В начале 1860-х гг. недостаток врачей заставил Военное министерство озаботиться увеличением их содержания. Соответствующий проект был представлен в Совет в 1863 г., кроме того, Военное министерство

---

[196] Мещерский В.П. Дневник 25 октября 1886 г. // Мещерский В.П. Письма к императору Александру III, 1881–1894. М., 2018. С. 368.
[197] ПСЗ. Собр. 2. Т. 39. № 41068. 14 июля 1864 г. С. 613–618.
[198] Отчет по Государственному совету за 1869 г. С. 23–25; ПСЗ. Собр. 2. Т. 44. № 47148. 29 мая 1869 г. С. 541–543.

предполагало создать врачебный резерв в мирное время. Этот проект был возвращен для дополнения сведениями, в том числе – для определения всех условий, влияющих на правильную организацию врачебного резерва. И специально с этой целью созданная ведомственная комиссия разрабатывала вопрос несколько лет.

Однако одновременно в том же министерстве готовился проект о введении всеобщей воинской повинности. Идея о врачебном резерве оказалась устаревшей, и в представленном в Государственный совет в 1871 г. проекте речь шла уже о мерах к общему увеличению врачей в империи. При его обсуждении Совет пришел к не отличающемуся новизной выводу, что наиболее действенным будет улучшение материального положения врачей. Вопрос теперь, однако, вышел за рамки военного ведомства, и для его решения требовались совместные усилия военного министра, министров внутренних дел и финансов. Была создана очередная межведомственная комиссия, результаты деятельности которой поступили в Совет в 1875 г. И только в начале 1876 г., через 20 лет после окончания Крымской войны и накануне войны Русско-турецкой, Государственный совет наконец принял решение по вопросу об увеличении численности врачей. При этом, в связи с напряженной финансовой ситуацией, материальное обеспечение одобренных Советом мер возлагалось на бюджеты заинтересованных ведомств, без дополнительных поступлений из казны[199].

Тщательное обсуждение, в данном случае, безусловно, способствовало максимально широкой постановке и решению вопроса, но при этом воспрепятствовало своевременному урегулированию конкретной проблемы и не привело к ожидаемому министром результату – финансированию повышения окладов казной.

На этом фоне не удивительно, что наблюдавший все эти перипетии министр внутренних дел А.Е. Тимашев, опасаясь оказаться в подобной

[199] Отчет по Государственному совету за 1876 г. С. 24–31; ПСЗ. Собр. 2. Т. 51. № 55655. 2 марта 1876 г. С. 167–170.

ситуации, в своем представлении об увеличении окладов содержания и разрядов пенсий тюремным служащим постарался максимально сгустить краски, вплоть до угрозы, что «при дальнейшем продолжении существующего положения личного состава тюремного управления, нельзя даже отвечать за порядок в тюрьмах»[200]. Своей цели он достиг: содержание тюремным служащим было повышено[201], не ожидая общей тюремной реформы, проект которой в это время разрабатывался особым Комитетом.

Возврат проекта для министра был, конечно, неприятностью, и все же он был предпочтительнее, чем корректировка проекта самим Советом.

Вносимые при обсуждении изменения могли носить редакционный характер или касаться частностей, но могли затрагивать и сущность предложенных мер. Это обстоятельство как противоречащее сугубо законосовещательному характеру Государственного совета отмечали еще дореволюционные юристы[202]. Действительно, право изменения проекта, его доработки в Государственной канцелярии делало Совет фактическим со-творцом того или иного министерства. Никаких правил или ограничений здесь не было: Государственный совет пользовался полной свободой мнений.

Кроме того, существовало и время от времени подтверждалось правило, запрещавшее министрам докладывать по делам, рассматриваемым Советом. Так, еще 30 апреля 1873 г. Александр II через председателя Государственного совета распорядился «чтобы министры и главноуправляющие отдельными частями не входили со всеподданнейшими докладами о назначении срока для рассмотрения вносимых ими дел в Государственном совете без предварительного соглашения с председателем Государственного совета»[203].

---

[200] Отчет по Государственному совету за 1876 г. С. 20.
[201] ПСЗ. Собр. 2. Т. 51. № 56689. 7 декабря 1876 г. С. 511–512.
[202] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 80–81.
[203] Справка к проекту нового учреждения Государственного совета // РГИА Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 7; Государственный совет. 1801–1901. С. 124.

20 января 1875 г. вел. кн. Константин Николаевич добился высочайшего распоряжения, чтобы «все предположения и вопросы, внесенные на уважение Государственного совета, представлялись на разрешение Его императорского величества не иначе, как в мемориях Совета, порядком, в учреждении Государственного совета указанным; в тех же исключительных случаях, когда, ввиду особых обстоятельств, представлялось бы совершенно необходимым, по какому-либо внесенному в Совет делу, или части оного, испросить Высочайшее повеление в ином порядке, министры и главноуправляющие отдельными частями входили со всеподданнейшими о том докладами не иначе, как по предварительном соглашении с Председателем Государственного совета» [204] . Вполне возможно, что это распоряжение стало следствием неприятно поразившего великого князя демарша П.А. Шувалова, за год до этого настоявшего на обсуждении Советом министров вопроса «о мерах надзора за народными училищами», рассматривавшегося в то время Государственным советом.

Александром III это распоряжение было подтверждено и даже усилено: «Согласно установившемуся с учреждения Государственного совета порядку, подтвержденному, в отдельных случаях Высочайшими повелениями» Александра II, всеподданнейшие доклады по всем вопросам, касающимся производства дел в Государственном совете и по наиболее важным вопросам, касающимся его членов, представляются председателем Государственного совета, который в случае надобности может согласовать их «с подлежащими министрами и главноуправляющими»; вопросы, касающиеся отдельных ведомств и в меньшей степени затрагивающие Государственный совет, могут представляться на разрешение императора руководителями этих ведомств, «но не иначе как по предварительном соглашении с председателем

[204] Высочайшее повеление от 20 января 1875 г., переданное вел. кн. Константином Николаевичем (за подписью последнего) // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 7 об; Государственный совет. 1801–1901. С. 124.

Государственного совета»[205]. А уже после смерти Александра III это распоряжение еще раз повторил его преемник в 1896 г.: ввиду того, что состоявшееся 14 лет назад повеление может быть неизвестно министрам и главноуправляющим, не занимавшим эти посты в то время, всем министрам была разослана его копия[206].

Это правило ставило руководителей ведомств в малопривычное для них безответное положение. Конечно, министр мог не согласиться с Советом и возбудить разногласие, но это требовало от него определенной твердости характера, способности не идти на компромисс при многочисленных согласованиях и не поддаваться на уговоры. В 1884 г., например, при обсуждении в Соединенных департаментах Университетского устава, присутствовавший вместо министра внутренних дел Д.А. Толстого его товарищ И.Н. Дурново согласился на уступки, сделанные министром народного просвещения И.Д. Деляновым. Однако когда председатель Совета вел. кн. Михаил Николаевич стал говорить Толстому, что эти уступки обязательны и для него и в Общем собрании он должен их признать, Толстой возмутился и заявил, что он считает дело не просто близким для себя, но «своим собственным», и что если на заседании ему попробуют «замазать рот», он пойдет на скандал. «Потребую, – говорил он Е.М. Феоктистову, – чтоб мой протест был записан в протокол и выйду тотчас же из залы, т.е. устрою такую сцену, которая в глазах государя еще более компрометирует моих противников»[207].

Но и в этом случае, при соблюдении министром всех правил, последнее слово оставалось за Советом: именно в его мемориях излагались разные мнения, одно из которых предлагалось утвердить императору. В таких

---

[205] Высочайшее повеление от 26 сентября 1881 г., переданное вел. кн. Михаилом Николаевичем (за подписью последнего) // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 7 об. – 8.
[206] Высочайшее повеление от 31 января 1896 г. // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 8.
[207] Письмо Е.М. Феоктистова к М.Н. Каткову от 23 мая 1884 // НИОР РГБ. Ф. 120. К. 12. Д. 27. Л. 11 об., 14.

условиях «забегания» становились едва ли не единственным способом противодействия Совету и защиты проекта в его целостности.

Наиболее известные случаи вмешательства Совета в проект связаны с консервативными преобразованиями эпохи Александра III.

Так, зимой 1883–1884 гг. Соединенными департаментам был фактически переработан проект Университетского устава [208] . Как уже отмечалось в историографии, во внесенных Департаментами изменениях отразился принципиально иной подход к университетской реформе, нежели предложенный министерством[209]. В частности, ими было изменено одно из основных положений проектируемого устава – о роли ректора университета. Согласно проекту, эта должность имела чисто внешний характер представителя ученого сословия, но департаменты придали ректору значение непосредственного начальника университета [210] . Соответственно, многие статьи устава были полностью переписаны исходя из этого основополагающего изменения[211].

По подсчетам Г.И. Щетининой, всего департаментами было исправлено 48 и отклонено 19 статей[212]. Учитывая, что Устав не отличался особенно большими размерами (в своем окончательном, утвержденном, варианте он включал 157 статей[213]) можно говорить, что Государственный совет переработал его более чем на треть. При рассмотрении дела в Общем собрании защищавшие первоначальный проект Толстой и Делянов также «были побиты на всех пунктах»[214].

---

[208] Об обсуждении в Государственном совете проекта Университетского устава см.: Зайончковский П.А. Российское самодержавие. С. 322–328; Щетинина Г.И. Университеты в России и устав 1884 года. М., 1976. С. 134–143.
[209] Щетинина Г.И. Университеты в России и устав 1884 года. С. 134.
[210] Отчет по Государственному совету за 1884 год. СПб., 1886. С. 265–266.
[211] Там же. С. 271–275.
[212] Щетинина Г.И. Университеты в России и устав 1884 года. С. 136.
[213] ПСЗ. Собр. 3. Т. 4. № 2404. 23 августа 1884 г. С. 456–474.
[214] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 179. Запись 29 мая 1884 г.

Сходная судьба постигла и закон о земских начальниках в 1889 г. Противодействие ему было настолько сильным, а предлагаемые изменения настолько кардинальными, что подробное рассмотрение проекта оказалось невозможным. Вопрос о самих основаниях будущего закона потребовал решения императора, и только после полученного заключения обсуждение продолжилось[215].

Таким образом, тот факт, что Государственный совет не имел законодательных функций и не обладал правом инициативы, не мешал ему вносить поправки, изменяющие характер проекта. В обоих упомянутых случаях только решение императора, поддержавшего мнение меньшинства, сохранило, в более-менее неизменном виде, первоначальные представления министров.

Конечно, изменения сути проекта, выводившие Совет на политическую арену, были редкостью, но крупные перемены вносились довольно часто. Так, закон о земских начальниках определил направление дальнейшего реформирования местного управления. Тем не менее в результате обсуждения в Совете существенные изменения появились и в Земском 1890 г., и в Городовом 1892 г. положениях. Например, по проекту Земского положения, высшей инстанцией при несогласии губернатора с постановлениями уездных земских собраний было губернское по земским делам присутствие, с постановлениями губернских земских собраний – министр внутренних дел. Соединенные департаменты посчитали, что дела о соответствии постановлений земских собраний общим государственным пользам и нуждам должны рассматриваться на государственном уровне, и возложили их решение на Комитет министров[216]. Из проекта Городового

---

[215] Зайончковский П.А. Российское самодержавие. С. 391–394.
[216] Отчет по Государственному совету за 1890 г. СПб., 1891. С. 107–108, 130–131.

положения ими был исключен пункт о сословной группировке городских избирателей[217].

Бывали и такие случаи, когда противодействие Совета проекту носило личный характер, провоцировалось интригой, желанием «насолить» конкретному ведомству. В подобную ситуацию попал в 1890 г. министр народного просвещения И.Д. Делянов, представивший в Совет проект об изменении таблицы гимназических уроков.

Его рассмотрению были посвящены три заседания Соединенных департаментов (7, 12, 19 апреля[218]), причем в министерстве заранее было известно о готовившемся противодействии. Описавший все перипетии прохождения проекта в подробном письме товарищу министра М.С. Волконскому сотрудник министерства Н.М. Аничков утверждал, что со стороны критиковавших проект членов Совета это было протестом против политики министерства в целом, отголоском споров по Университетскому уставу 1884 г. и другим законопроектам ведомства народного просвещения, в которых Совету пришлось уступить[219]. Кроме того, значительную роль в подготовке провала проекта Аничков отводил государственному секретарю Половцову. Последний, действительно, в этом случае вышел далеко за рамки своей должности.

Сразу после представления Деляновым проекта в Совет (17 марта[220]), Половцов, нарушая все возможные правила и вопреки требованиям тайны, показал его домашнему учителю своего сына В.В. Мусселиусу (в написании XIX в. – Муселиус). Владимир Васильевич был опытным преподавателем латинского языка. Он вел этот предмет в Пятой петербургской гимназии (1871–1874), потом в гимназии при Санкт-Петербургском историко-

---

[217] Отчет по делопроизводству Государственного совета за 1892–1893 гг. СПб., 1893. Т. 1. С. 322.
[218] Зайончковский П.А. Примеч. 102 к 1889 г. // Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 496.
[219] Письмо Н.М. Аничкова к М.С. Волконскому от 14–23 апреля 1890 г. // ГА РФ. Ф. 1146. Оп. 1. Д. 170. Л. 9 об.
[220] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. С. 8. 1889. ДЗ. № 72.

филологическом институте (1874–1888), и параллельно, в 1878–1882 гг., проводил практические занятия со студентами двух первых курсов историко-филологического факультета Петербургского университета. Однако его сложно назвать лично незаинтересованным лицом. По крайней мере Аничков называет его «врагом» одного из наиболее активных членов ведомственной Комиссии по пересмотру планов и программ в мужских гимназиях и прогимназиях К.В. Кедрова[221]. Нам неизвестны причины их столкновения, но, поскольку Кедров с 1872 г. занимал пост директора Историко-филологического института, где служил Мусселиус, можно предположить, что оно произошло на служебной почве, после чего Мусселиусу пришлось выйти в отставку (в 1888 г.).

Замечания преподавателя гимназии на представление министра стали основой убеждения Половцова, что все «ложь и подтасовка»[222], и его последующих действий по организации противодействия проекту.

Особенно жестким было первое заседание департаментов, на котором, писал Аничков, «происходила травля неповинного человека [И.Д. Делянова – Н.Ч.] другими недостаточно воспитанными людьми»[223]. Один из участников этого обсуждения, Н.В. Исаков, на протяжении 20 лет (1861–1881) стоявший во главе Главного управления военно-учебных заведений, даже счел необходимым после заседания в частной беседе сказать Аничкову, что «такого безобразного заседания, в коем люди почтенные не возражали, а глумились или говорили нелепости, он никогда прежде не запомнит»[224].

Необычную яркость, даже уникальность этому случаю придало то, что, в отличие от своих коллег, Делянов не умел «держать удар», не мог проявить должное упорство и настойчивость. Кроме того, он считал слухи о готовящемся разгроме ложными, обсуждение проекта казалось ему лишь

---

[221] Письмо Н.М. Аничкова к М.С. Волконскому от 14–23 апреля 1890 г. Л. 10.
[222] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 269. Запись 31 марта 1890 г.
[223] Письмо Н.М. Аничкова к М.С. Волконскому от 14–23 апреля 1890 г. Л. 9 об.
[224] Там же. Л. 10 об. – 11.

формальностью, и он не озаботился подысканием себе союзников. В итоге таблица уроков подверглась существенному пересмотру, и Делянов согласился со многими изменениями, – несмотря на то что среди участников обсуждения были и те, кто готов был подержать министра и представленное в проекте мнение ведомственной комиссии, составленной из специалистов-педагогов. Главной его уступкой стало сокращение уроков древних языков, и, в частности, латыни с 46 до 36 часов в неделю (по всем классам)[225].

Отступление не прибавило Делянову единомышленников, и при голосовании в департаментах его поддержали только 3 члена Совета, тогда как за переработанный вариант проекта выступило 16 человек[226]. Другое дело, что голосование еще не ставило точку в обсуждении проекта[227], и в процессе окончательного согласования министр намеревался просить о добавлении еще 6 часов[228]. Но для этого ему была необходима уверенность в поддержке Александра III. 23 апреля Делянов откликнулся, наконец, на многочисленные советы и просьбы и отправился к императору. Вернулся он «совершенно ободренным и веселым, – писал Аничков. – Что он говорил с Государем, скрывает, но мне известно из верного источника, что они оставались в кабинете Государя дольше обыкновенного»[229].

Этот поступок Делянова нарушал правило о запрете докладывать по делам, рассматривавшимся в Совете. И возмущение Половцова не знало предела. Согласившись с изменениями, жаловался он великому князю Михаилу Николаевичу, Делянов затем «пошел к государю и, как слышно, выпросил, чтобы число латинских уроков было снова увеличено до размера, существовавшего в уваровское время. Это согласие, будто бы полученное от государя, сделано известным чрез Дурново, и теперь Делянов после

---

[225] Там же. Л. 17 об.
[226] Отчет по Государственному совету за 1890 г. С. 302–303.
[227] Подробнее об этом см. главу 6 настоящей работы.
[228] Письмо Н.М. Аничкова к М.С. Волконскому от 14–23 апреля 1890 г. Л. 20.
[229] Там же.

трехдневного труда Государственного совета опять ставит дело в первобытное положение»[230].

Действительно, главным результатом этого посещения было увеличение количества часов на латинский язык. Однако вмешательства императора при этом не требовалось: министр и сам обладал достаточной властью для корректировки вносимых в окончательный журнал департаментов положений, так что при изложении мнения меньшинства в нем фигурировали уже 42 урока латинского языка[231]. При обсуждении проекта в Общем собрании Делянов снова остался в абсолютном меньшинстве: на его стороне выступило 5 человек (включая его самого), против – 34[232]. Но император поддержал министра, утвердив мнение этих пяти[233].

Таким образом, непосредственного вмешательства монарха в работу Совета в данном случае не произошло, законодательный порядок нарушен не был, и жалобы Половцова скорее объясняются крушением его личной интриги. Однако для слабого, уступчивого министра, каким был Делянов, лишившийся после смерти М.Н. Каткова (в 1887 г.) и Д.А. Толстого (в 1889 г.) своих постоянных вдохновителей, уверенность в поддержке императора оказывалась была необходима. И Делянов не представлял исключения. В опоре на сильную фигуру монарха в своем противостоянии Совету нуждался и министр юстиции Н.А. Манасеин, который, утверждал Половцов, при разногласии с Советом, «забегает к государю и сообразно тому, что выпросит, меняет или не меняет свое мнение»[234].

Как видим, верховный арбитр нередко принимал сторону министра. Однако обращения к нему за помощью были все же исключением, поскольку

---

[230] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 278. Запись 30 апреля 1890 г.
[231] Отчет по Государственному совету за 1890 г. С. 303.
[232] Там же. С. 318–319.
[233] Там же. С. 326; ПСЗ. Собр. 3. Т. 10. № 6929. 12 июня 1890 г.
[234] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 278–279. Запись 30 апреля 1890 г.

вносившиеся Государственным советом в проект изменения, как правило, диктовались не политическими или личными, а практическими соображениями. Вряд ли стоит искать политическую подоплеку даже в рассмотрении Государственным советом представлений министра внутренних дел Д.А. Толстого. В 1886 г. Советом было существенно сужено действие двух его проектов – об ограничении крестьянских семейных разделов и о сельскохозяйственных рабочих.

В первом случае оно распространялось только на те местности, где существовало общинное землевладение. При подворном землевладении, считали департаменты, собственником земли является не общество, а отдельные семьи, и подчинение семейных разделов внесенным министром внутренних дел правилам «составило бы прямое ограничение тех прав на самостоятельное распоряжение своим достоянием, которые дарованы сему разряду сельских обывателей» Положениями 19 февраля 1861 г.[235]

Во втором случае правила о найме на сельские работы были ограничены только срочным наймом. Сдельные работы, по мнению департаментов, имели в своей основе иные отношения рабочего и нанимателя, не подразумевали зависимости первого от последнего и не давали нанимателю права требовать от рабочего выполнения каких-либо других работ помимо тех, которые он подрядился исполнить. Существенная особенность такого найма состояла в том, что он заключался, как правило, «с домохозяевами, имеющими свое обзаведение, а иногда и некоторый достаток», что облегчало их привлечение к имущественной ответственности. Основываясь на таких рассуждениях департаменты полагали, что наем на сдельные (а также на испольные и поденные) работы должен производиться на общих основаниях, указанных в гражданском законодательстве[236]. Такое ограничение вряд ли можно считать поправкой, «уменьшающей в большой

[235] Отчет по Государственному совету за 1886 г. С. 354.
[236] Там же. С. 387–389.

мере значение закона», как это было принято в советской историографии[237]. В обоих случаях речь шла не о принципиальных изменениях в проекте, а об условиях его практического применения. Поэтому и внесший проект министр с легкостью согласился и с этими, и с другими, уточняющими редакцию статей поправками.

Значительно конкретизирован (во избежание недоразумений при применении) был и законопроект министерства внутренних дел о переселении крестьян на казенные земли. Он рассматривался весной 1889 г. и не относился к числу спорных, однако количество внесенных в него поправок превысило двадцать, что уже было немало. Кроме того, Совет не только переписал ряд пунктов проекта, но и добавил несколько новых[238].

Например, Соединенные департаменты отметили отсутствие в проекте упоминания о самовольных переселенцах. Соответствующая статья появилась в переработанном Департаментами варианте, где возвращение самовольных переселенцев на место приписки предоставлялось полиции. Однако Общее собрание посчитало, что полицейских сил может оказаться в этом случае недостаточно, и статья была отредактирована таким образом, что самовольные поселенцы возвращаются обратно распоряжениями административных властей: в первую очередь имелись в виду губернаторы, но в особых случаях в дело мог вмешаться и министр внутренних дел[239].

Обще собрание, кроме того, отметило отсутствие в проекте указания на способ и время решения переселенцами вопроса о введении у них подворной или общинной системы землевладения. Этот пробел, по мнению Государственного совета, мог «служить на практике поводом к существенным недоразумениям», а потому и он был восполнен введением в проект новой статьи[240].

---

[237] Зайончковский П.А. Российское самодержавие. С. 197.
[238] Отчет по Государственному совету за 1889 г. СПб., 1891. С. 514–520.
[239] Там же. С. 496, 505.
[240] Там же. С. 506–507.

Целью вносимых в проекты изменений являлась, таким образом, успешность их применения. Этим объяснялось и предоставленное Государственному совету право свободы мнений. Предполагалось, что опытность его членов поможет им всесторонне проанализировать дело, учесть все нюансы, предусмотреть все возможные недоразумения и скорректировать проект так, чтобы их избежать.

Тщательность работы была основным требованием, которое предъявлялось к Совету верховной властью. Император в тонкости проекта не вникал – он просто не имел для этого возможностей. И упущения Совета могли привести к необходимости пересмотра дела. Известен случай, когда в 1831 г. единогласно одобренное Советом представление министра финансов о повышении таможенных пошлин вызвало на практике много недоразумений. Николай I, изъявляя «чувство прискорбия и неудовольствия» неосмотрительностью членов, писал по этому поводу в собственноручном рескрипте на имя председателя Совета графа В.П. Кочубея, что считал себя «вправе надеяться, что Государственный совет, составленный из людей, заслуживших Мое особенное благоволение, никогда не ослабнет в усилиях и старании избегать всего, могущего навлечь на него нарекание в неосмотрительности»[241].

Это стало серьезным уроком для членов Совета. Как отмечал в дневнике Е.А. Перетц, дела в Государственном совете рассматривались «насколько возможно для людей преимущественно кабинетных – очень основательно»[242]. Может быть, поэтому, во второй половине века таких неприятностей уже не случалось. Зато известны случаи откладывания обсуждения проекта по той причине, что сделать это с должной тщательностью оказывалось почему-либо невозможно.

---

[241] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 97; Государственный совет. 1801–1901. С. 78–79.

[242] Перетц Е.А. Дневник. С. 124. Запись 5 января 1881 г.

В 1883 г. председатель Департамента законов Е.П. Старицкий отложил рассмотрение Университетского устава, так как не имел возможности подробно и добросовестно его изучить[243]. Позже, в самом конце века (в 1898 г.) так же поступил один из его преемников, М.Н. Островский: заболев и будучи не в силах «одолеть законопроект» о принятии и оставлении русского подданства, он нашел предлог отложить его рассмотрение, вернув в министерство внутренних дел, где в это время разрабатывался закон об изменении порядка принятия законов, касавшихся интересов Финляндии и затрагивавший, как предполагалось, и проблему подданства[244]. В литературе этот случай подается как пример старческой неспособности членов Совета, однако его можно рассматривать и как доказательство неформального подхода к делу, обязательности тщательного рассмотрения любого поступившего в Совет проекта.

В 1887 г. председательствовавший в Соединенных департаментах законов и государственной экономии А.А. Абаза отложил рассмотрение вызвавшего многочисленные споры проекта министерства народного просвещения о реформе реального образования под предлогом необходимости получить «не представленные к делу отзывы попечителей учебных округов и директоров гимназий»[245]. Не отрицая важности их мнений, надо упомянуть, что это затягивание дела справками имело и вторую, не озвученную причину – «не докладывать его в отсутствие специалиста по народному образованию бар. Николаи»[246].

Впрочем, не все причины отсрочек рассмотрения дел на поверку оказывались столь уважительными. Чиновник Государственной канцелярии М.П. Веселовский, например, считал, что председатель Департамента

---

[243] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 68. Запись 17 марта 1883 г.

[244] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 43.

[245] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 22. Запись 7 февраля 1887 г.

[246] Там же.

законов М.А. Корф, вообще стремился избежать сложных дел, обещавших много хлопот, но не дававших возможности отличиться. В этих случаях «он с редким искуством подготовлял почву к тому, чтобы "*спустить*" проект, т.е. возвратить его в Министерство для "дополнения", или "соображения", или же, чтобы потребовать таких дополнительных сведений и справок, доставление которых могло бы затянуться ad calendas graecas»[247].

Тщательному рассмотрению дел способствовало и участие в заседаниях департаментов Совета «сведущих людей» – экспертов. Их приглашение было разрешено еще в 1827 г. В «Учреждение» 1842 г.[248] эта статья вошла под № 12, тот же номер сохранился и в последующих изданиях. Выбор экспертов ничем не ограничивался, поскольку главное требование состояло в том, что от них «по свойству дела можно ожидать полезных разъяснений»[249].

Как выразился однажды А.А. Половцов, «медные пуговицы чиновничьего вицмундира никак не дают разносторонности, а между тем дела Совета не только разносторонни, но всесторонни» [250] . Члены Государственного совета, несмотря на свою опытность, конечно, не могли обладать всеобъемлющими знаниями. А быстро развивающаяся экономическая сфера вообще была им мало известна. Этот недостаток и следовало восполнить экспертам. Кроме того, от них ожидали сведений о положении дел на местах и возможных перспективах и результатах применения той или иной меры.

Приглашение экспертов зависело от председателя департамента, государственного секретаря и внесшего проект министра, а их состав формировался так, чтобы среди них, по возможности, были представители разных мнений и всех заинтересованных сторон.

---

[247] Веселовский М.П. Записки. Л. 633.
[248] Учреждение. 1842. Ст. 12.
[249] Учреждение. 1892. Ст. 12.
[250] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 183. Запись 16 февраля 1884 г.

В 1887 г., например, в связи с упразднением Петербургской адресной экспедиции и освобождением столичной полиции от взимания сборов в пользу города адресный, больничный и прописочный сборы предполагалось передать городскому общественному управлению, как городские налоги[251]. Соответственно, в качестве экспертов на заседание Департамента законов были приглашены градоначальник П.А. Грессер (как глава полиции) и городской голова Петербурга В.А. Лихачев[252].

В том случае, если, по какой-то причине, выбор экспертов казался неудачным, он легко корректировался. Так, осенью 1881 г. в Государственном совете рассматривался законопроект о понижении выкупных платежей. Весной этот вопрос уже обсуждался в Совете, а в летние месяцы распоряжением Александра III было созвано совещание министров внутренних дел, государственных имуществ и управляющего министерством финансов «при участии» приглашенных по их выбору «земских экспертов» «из наиболее известных и сведущих практических деятелей разных оттенков и из разных частей государства»[253]. В качестве таковых выступили губернский предводитель дворянства, один действующий и один бывший уездный предводитель дворянства, 4 председателя губернских земских управ, 4 гласных губернских земских собраний и президент Московского общества сельского хозяйства – всего 12 человек. Правда, на деле ни о какой совместной работе экспертов с министрами речь не шла и права голоса в совещании они не получили. Министры просто обсудили результаты работы экспертов и уже в своей

---

[251] Адресный сбор взимался при прописке паспортов с лиц, находившихся на частной службе и занимающихся ремеслами при получении ими особых (адресных) билетов на жительство. С отменой адресных билетов в 1888 г. адресный сбор тем не менее сохранился и просуществовал до 1 января 1917 г. Больничный сбор собирался на устройство и содержание больницы для чернорабочих с лиц, уплачивавших адресный сбор по низшим, 4 и 5 разрядам, а также с чернорабочих, освобожденных от уплаты адресного сбора. Прописочный сбор (еще один сбор в пользу города) взимался при «явке» (предъявлении) паспорта в полиции при приезде.

[252] Отчет по Государственному совету за 1887 г. СПб., 1888. С. 7.

[253] Перетц Е.А. Дневник. С. 251. Запись 10 сентября 1881 г.

редакции представили их на рассмотрение Государственного совета [254]. Однако поскольку эксперты так и не пришли к согласию, представители разных мнений были приглашены на заседание Совета в качестве «знающих людей». Составлением списка приглашенных занимался министр внутренних дел Н.П. Игнатьев. Он даже успел утвердить его у императора и продолжал настаивать на своей правоте и после того, как государственный секретарь Е.А. Перетц указал ему на неудачный выбор экспертов для Совета: большинство комиссии оказалось представлено, значительное меньшинство – гораздо слабее, а имевшее существенное значение особое мнение не представлено вообще. Упорство министра стало причиной специального совещания у председателя Государственного совета председателей департаментов и государственного секретаря, на котором Игнатьев под сильным давлением согласился, что вел. князь Михаил Николаевич передоложит императору этот уже утвержденный им вопрос. И хотя на следующий день Игнатьев отказался от своего слова, вопрос был передоложен, и состав приглашенных на заседание Совета экспертов изменен в соответствии с распределением голосов в комиссии[255].

Таким образом, было достигнуто всестороннее и объективное освещение вопроса. И это имело принципиальное значение, поскольку заключение экспертов нередко влияло на мнение Совета. Так произошло, например, при обсуждении вопроса о сокращении рабочего дня для работающих на фабриках детей и подростков в Соединенных департаментах законов и экономии в 1882 г. Согласно проекту, малолетние рабочие разделялись на две категории – с 12 до 14 и с 14 до 17 лет. В качестве экспертов выступали фабриканты и заводчики, которые настаивали на крайней сложности соответствующего разделения смен на практике и, кроме того, утверждали, что оно поведет к обесценению труда подростков. В

[254] Отчет по Государственному совету за 1881 год. СПб., 1883. С. 136–142.
[255] Перетц Е.А. Дневник. С. 254–256. Записи 19, 22 и 28 сентября 1881 г.

результате Советом было решено ввести один разряд несовершеннолетних рабочих – с 12 до 15 лет[256].

В том же году в Совете обсуждался проект военного министра о приостановке действия «Положения о земских учреждениях в Области Войска Донского». Совет склонялся к тому, чтобы, во избежание излишней путаницы в переходный период, не приостанавливать деятельность земств немедленно, а прямо перейти к новому порядку управления земскими делами, когда таковой будет выработан. Этому воспротивились приглашенные на заседание начальник Главного управления казачьих войск и помощник наказного атамана Войска Донского. Они уверяли, что казачество, составлявшее 60% населения области, крайне негативно относится к деятельности земств, считает ее не отвечающей действительным нуждам и интересам казаков, видит в ней главную причину постоянного роста налогового бремени и, что еще более важно, нарушение своих привилегий. При промедлении, утверждали эксперты, недовольство казачьего населения «легко может повлечь за собою неблагоприятные осложнения»[257]. Эта точка зрения и легла в основу постановления Совета, одобрившего проект военного министра[258].

В 1884 г. эксперты сыграли важную роль при обсуждении проекта министерства государственных имуществ о регулировании лова волжской сельди. Этот вопрос тогда был новым, лов сельди только недавно стал одним из основных видов рыбного промысла на Волге. До этого он регулировался правилами, изложенными в Уставе каспийских рыбных и тюленьих промыслов и изданными еще в 1865 г. С приобретением ловом сельди самостоятельного значения эти правила устарели и не могли предотвратить непроизводительного истребления сельди в низовьях Волги и постепенного истощения ее запаса.

---

[256] Отчет по Государственному совету за 1884 год. СПб., 1886. С. 436–437.
[257] Отчет по Государственному совету за 1882 год. СПб., 1884. С. 35.
[258] Там же. С. 35–36.

Участия экспертов потребовала уже разработка проекта, который первоначально обсуждался в Комитете каспийских рыбных и тюленьих промыслов при участии промышленников с верховьев и низовьев Волги и специально командированных ученых. Эти же категории экспертов, ученые и рыбопромышленники, были заслушаны и Соединенными департаментами законов, экономии и гражданским. Так что именно заключения специалистов легли в основу решения департаментов, которое затем было утверждено Общим собранием[259].

Мнение экспертов, таким образом, нередко корректировало проект и этим немало способствовало успешному применению закона. В 1886 г. А.А. Половцов специально отметил важность приглашения экспертов (нескольких предводителей дворянства и губернаторов) на заседания департаментов, где обсуждался «чиншевой вопрос, весьма трудный к разрешению, будучи спутан историческим и юридическим, а может быть, еще и другими элементами, как национальный и социальный». И, хотя министр внутренних дел граф Д.А. Толстой был недоволен этим вызовом, пишет Половцов, в результате «это сложное дело было разрешено так, что за истекший с того времени год ниоткуда не слышно жалоб»[260].

Тщательное рассмотрение дел самим Советом, сбор дополнительных сведений, привлечение экспертов приводили к тому, что министр, представляя проект, не всегда мог предвидеть окончательные очертания будущего закона.

Например, в 1885 г. министр юстиции Д.Н. Набоков по согласованию с министром внутренних дел внес в Совет проект о расширении компетенции мировых судей за счет передачи им некоторых категорий дел из окружных судов. Проект рассматривался Соединенными департаментами законов и гражданским, причем проектируемая компетенция судей была сокращена.

---

[259] Отчет по Государственному совету за 1884 г. С. 497–519.

[260] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 37. Запись 14 марта 1887 г.

Департаменты отклонили предложение министра передать в мировые суды преступления, касающиеся подделки документов, аргументируя это тем, что такое преступление нельзя считать маловажным и, кроме того, само расследование такого рода дел, собрание и проверка улик требуют специальных знаний и подготовки[261]. Было отвергнуто и предложение о передаче в мировые суды ряда других дел, прежде всего – по причине необходимости профессиональной экспертизы. Это касалось дел о разрушении неправильно или непрочно построенных зданий (архитекторами, подрядчиками или распорядителями построек), отравлении чужого скота или рыбы в водоемах, неправильном устройстве аптек и реализации их продукции. Общее собрание утвердило мнение департаментов[262].

Изменения такого рода вносились в проекты в огромном множестве. И обсуждение в Совете действительно давало гарантию всесторонней продуманности закона. Утверждение императором проекта без обсуждения Советом такой гарантии дать не могло. Например, в 1874 г. после упразднения именным указом Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторства[263] выяснилось, что целый ряд обязанностей, лежавших на генерал-губернаторе, не получил нового исполнителя. Министру внутренних дел А.Е. Тимашеву пришлось учесть все возникшие сложности в специальном докладе, на основании которого – и снова именным указом – были сделаны необходимые дополнения[264].

А.А. Абаза, в 1880 г. добившийся отмены соляного налога прямым распоряжением императора, впоследствии сожалел об этом своем шаге. «В подробностях высочайшего повеления по этому делу оказывается такой промах, который стоит казне семи миллионов рублей, а между тем грозит разорением мелким солепромышленникам, – писал Перетц. – Акциз за отпущенную в последнее время соль возвращается из казны не тому, кому

[261] Отчет по Государственному совету за 1885 г. СПб., 1887. С. 564–565.
[262] Там же. С. 566–568, 579.
[263] ПСЗ. Собр. 2. Т. 49. № 53049. 17 января 1874 г.
[264] Там же. № 53327. 29 марта 1874 г.

следовало бы. Крупные солепромышленники, как, например, купец Блинов, получают даром по миллиону и по полутора миллионов рублей; между тем, внесенный ими в казну акциз получен ими уже от второстепенных торговцев, приобретших от них соль. Положение же последних критическое. Если бы дело было внесено на рассмотрение Государственного совета, то промах этот был бы, без сомнения, замечен и исправлен»[265].

В 1885 г. Государственному совету пришлось исправить ситуацию, возникшую с упразднением (с 1 января 1883 г.), по докладам военного министра в 1881 и 1882 гг., Кавказской гребной флотилии. Она состояла в ведении военного министерства, обслуживала войска, располагавшиеся на восточном берегу Черного моря, и после установления срочного пароходного сообщения вдоль этого берега [266] была признана ненужной. Однако кавказское начальство выступило за ее сохранение, аргументируя тем, что «при дурном состоянии дорог в Черноморском и Сухумском округах суда флотилии составляют почти единственное доступное для местных администраций и населения средство сообщения вдоль восточного берега Черного моря». В 1884 г. флотилия была временно восстановлена, а в 1885 г. Государственным советом было определено ее постоянное устройство и финансирование[267].

Таким образом, разрабатывавшие проект ведомства и выступавший его экспертом Государственный совет представляли собой две необходимые стадии законотворческой работы. В большинстве случаев их сотрудничество проходило более-менее гладко. Обе стороны адекватно оценивали собственные возможности, и изменения действительно вели к улучшению

---

[265] Перетц Е.А. Дневник. С. 116. Запись 5 декабря 1880 г.

[266] Согласно положению Комитета министров об установлении пароходного сообщения между Одессой, Варной, Бургасом и Константинополем, еженедельно между Керчью (а в случае замерзания Керченского пролива – Феодосией) и Батумом ходили суда, которые по пути должны были заходить во все места, указанные Кавказским начальством (ПСЗ. Собр. 2. Т. 55. № 60732. 28 марта 1880 г. С. 116–117.).

[267] Извлечение из мемории Общего собрания, утвержденной 10 февраля 1886 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т 1. Л. 35; ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3510. 10 февр. 1886 г. С. 57–58.

проекта. К тому же сам факт подробного, по пунктам, рассмотрения проекта, уже заставлял министерства более внимательно относиться к его составлению.

В том случае, если единого мнения выработать не удавалось, министр имел все возможности отказаться от внесенных в проект изменений и возбудить разногласие, разрешить которое должен был уже император. Единственное, что Совет мог противопоставить такому ходу дел – возврат проекта в министерство под предлогом необходимости его нового обсуждения, как было сделано, например, для представления военного министра об обложении земскими сборами земель, отданных в Саратовской губернии офицерам Астраханского казачьего войска[268].

Изменение или даже возврат в министерство поступивших в Государственный совет проектов, таким образом, нельзя рассматривать как признак его оппозиционности, что нередко встречается в литературе[269].

3.4. Законодательная инициатива Государственного совета

Свободным обсуждением проектов участие Государственного совета в законотворческом процессе не ограничивалось.

Подобно тому, как, не имея права разработки проектов, он тем не менее широко пользовался правом их исправлять, точно так же, не обладая законодательной инициативой, Государственный совет нередко инициировал подачу, в законодательном порядке, представлений министерствами. Оформлялось это поручениями тому или иному министру причем поручения эти, как составляющая высочайше утвержденного мнения Совета, часто вносились в Полное собрание законов.

---

[268] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 257. Запись 8 января 1890 г.

[269] Филиппова Т.А. Глава IV. По пути контролируемой модернизации // Политическая история: Россия – СССР – Российская Федерация. В 2 т. Т. 1. М., 1996. С. 221; Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. С. 82–83.

Этот обычай сложился еще в первой половине века и был связан с тем, что при обсуждении Советом того или иного проекта зачастую выявлялась необходимость более подробного рассмотрения связанного с ним вопроса или даже разработки новых законодательных мер. Так, в начале 1838 г. частный случай предоставления привилегии полковнику Шипову на учреждение общества пароходства по рекам Волге, Оке и Шексне стал причиной поручения министрам финансов, внутренних дел и главноуправляющему путями сообщений «подробно исследовать вопрос не только по данному случаю, но и вообще относительно возможности буксирования судов на Волге посредством казенных пароходов»[270].

Интересно, что закон никаких поручений министрам не предусматривал. Согласно «Учреждению Государственного совета» 1842 г., «по делам частным» и департаментам, и Общему собранию надлежало основывать свои суждения и заключения только на существующих законах (ст. 40, 89). Однако департаменты могли, «когда усмотрится неполнота закона или неимение оного», одновременно с решением по делу сообщить о возникшей проблеме II отделению СЕИВ канцелярии «для соображений его при дополнении или составлении закона на будущее время» (ст. 40). После ликвидации II отделения в 1882 г. все упоминания о нем из «Учреждения» исчезли, соответствующие статьи были сокращены или исключены, так что уже в издании «Учреждения» 1886 г. возможность для Совета инициировать пересмотр существующего или издание нового закона не оговаривалась. Закон, таким образом, полностью отрицал за Государственным советом право законодательной инициативы.

Получившие к этому времени широкое распространение поручения министрам сохраняли негласный характер: никакой власти над министрами Совет не имел, давать им поручения не мог, и в официальном языке мы этого

[270] Государственный совет. 1801–1901. С. 80–81.

слова не найдем. Вместо него употреблялось выражение «предоставить министру» сделать то-то и то-то.

Двойственный характер поручений, существовавших de facto, но не de jure, лишал Совет возможности контроля за их исполнением.

Проблема привлекла внимание еще Николая I. Как-то, просматривая дела Совета, император заметил, «что во многих случаях Совет предоставляет министрам или главноуправляющим или сделать зависящие от них распоряжения к приведению в исполнение особо указанных Советом мер, или же дать в установленном порядке движение таким возникшим в Совете вопросам, разрешение коих зависит от других установлений», но о последствиях таких распоряжений Совет остается в неведении. Монарх повелел, чтобы во всех подобных случаях министры сообщали о принятых ими мерах государственному секретарю «для доведения до сведения Государственного совета»[271]. Второе тогда же последовавшее распоряжение касалось сроков, которые Совет устанавливал для внесения представлений и соображений министров и которые те не всегда соблюдали. Министрам и главноуправляющим объявлялась «высочайшая воля» вносить дела в срок, если же это оказывается почему-то невозможным, то о причинах «представлять Совету», чтобы он мог этот срок продлить[272].

Как и многие другие распоряжения, не вошедшие в «Учреждение Государственного совета», эти указания императора имели ограниченное по времени значение и с годами забылись. Однако сама идея расширения участия Совета в законодательном процессе не исчезла. В 1884 г. попытку «установить порядок, который дал бы Совету возможность наблюдать за исполнением данных им поручений», предпринял А.А. Половцов. Правда, его предложение не встретило понимания. Выслушав доклад государственного секретаря «о множестве поручений, возложенных

[271] Высочайшее повеление от 22 августа 1853 г. 1) // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 8–8 об.
[272] Высочайшее повеление от 22 августа 1853 г. 2) // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 8 об.

Государственным советом на министров и ими не исполненных», Александр III ограничился распоряжением представить ему ведомость обо всех неисполненных поручениях[273].

В начале XX в. при подготовке, в связи с юбилеем Совета, его нового «Учреждения», вопрос о его законодательной инициативе был поднят вновь. На совещании под председательством великого князя Михаила Николаевича сановники рассуждали о предоставлении Совету права, «если он при рассмотрении законодательного дела признает то необходимым, возбуждать новый законодательный вопрос и поручать изготовление нового законопроекта либо подлежащему министру, либо подготовительной комиссии, в среде Совета образованной» («Разумеется, все это делается с особого на каждый раз высочайшего разрешения»)[274].

Возникшая дискуссия стала яркой демонстрацией несоответствия закона сложившейся практике. Основываясь на существующем законодательстве, Д.М. Сольский и Н.В. Муравьев утверждали, что это совершенно новое право Совета, тогда как А.А. Половцов полагал, что в этом нет ничего нового, что Совет «и теперь зачастую дает министрам поручения, которые они принимают, зная, что в противном случае дело путем разногласия будет доведено до высочайшего сведения»[275]. Интересно, что все участники спора были прекрасно знакомы с организацией работы Государственного совета, поскольку в свое время возглавляли его канцелярию: Д.М. Сольский и Н.В. Муравьев соответственно в 1867–1878 и 1892–1893 гг., А.А. Половцов – в 1883–1892 гг. Однако только последний придавал сложившейся традиции значение, сопоставимое с буквой закона.

Статья о поручениях Совета министрам действительно появилась в «Учреждении» 1901 г. (ст. 38), но была сформулирована очень обтекаемо. Фактически она лишь предписывала министрам в тех случаях, когда

---

[273] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 183. Запись 16 февраля 1884 г.
[274] Половцов А.А. Дневник. 1893–1909. С. 281. Запись 26 февраля 1901 г.
[275] Там же. С. 282. Запись 26 февраля 1901 г.

высочайше утвержденное мнение Государственного совета будет включать поручение им привести в исполнение те или иные меры или разработать тот или иной проект, доводить «своевременно до сведения Государственного совета» о своих распоряжениях по таким вопросам и о движении соответствующих дел. «Вестник права», разбирая новое «Учреждение Государственного совета», предсказывал практическую бесполезность этой статьи, поскольку, во-первых, министры сохраняли свою безответственность перед Советом, и, во-вторых, «понятие своевременности есть понятие административное, определение которого в каждом конкретном случае входит всецело в компетенцию министров»[276].

Служивший в Государственной канцелярии в 1895−1902 гг. В.И. Гурко писал, что широкое использование Советом права давать поручения министрам, при отсутствии у него каких-либо способов принуждения, на практике «сводилось к нулю: ведомства в огромном большинстве случаев не обращали на них никакого внимания, и я даже не припомню ни единого проекта, внесенного в Государственный совет в исполнение данного им поручения»[277].

Однако при более подробном рассмотрении проблема поручений министрам перестает быть такой однозначной. Прежде всего отметим, что поручения были довольно частыми. Так, только за 2 месяца с конца января по конец марта 1886 г. Государственным советом было дано семь поручений министрам[278]. Однако далеко не все из них имели отношение к разработке новых законов. Тот же В.И. Гурко свидетельствует, что в начале царствования Николая II «широких политических вопросов» Совет вообще не поднимал, все его «поручения касались лишь второстепенных вопросов и собственно техники управления», и единственный раз, когда члены Совета

---

[276] Д. Л. Новое учреждение Государственного совета // Вестник права. 1901. Т. XXXI. Апрель–май. С. 219.
[277] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 43.
[278] ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. Л. 30–55.

попытались выйти за эти узкие рамки, они были жестко одернуты императором[279].

Маловажные вопросы превалировали среди поручений министрам и во второй половине XIX в. При этом они далеко не всегда требовали отчета о выполнении порученного дела. Так, 3 февраля 1886 г. император утвердил мнение Государственного совета об упразднении состоящей при Ташкентской гимназии ученической квартиры для детей инородцев и об открытии ее при Туркестанской учительской семинарии[280]. При этом министру народного просвещения поручалось обсудить вопрос, «не представляется ли возможным равным образом изменить устройство ученического общежития в Верном»[281]. В данном случае только от результатов этого обсуждения зависело, будет ли внесен в Совет еще один проект.

Часто поручения министрам относились к административной или финансовой сфере и вообще не подразумевали никакого, даже гипотетического, отчета об исполнении. Например, весной 1889 г. в Государственном совете обсуждался вопрос о выкупе в казну Закавказской железной дороги. Было принято решение «предоставить» министру путей сообщения принять Закавказскую железную дорогу в казну, а министру финансов произвести в скорейшем времени обмен всех еще не погашенных акций общества на 5% гарантированные облигации, равной нарицательной стоимости[282].

Такие поручения часто граничили с разрешением, предоставлением права на то или другое действие, как, например, «предоставление» (фактически – разрешение) министру внутренних дел после закрытия тюрем

---

[279] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 43–44.
[280] ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3497. 3 февраля 1886 г. С. 37–38.
[281] Извлечение из мемории департаментов, утвержденной 3 февраля 1886 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. Л. 33.
[282] Извлечение из мемории департаментов, утвержденной 20 апреля 1889 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. Л. 135.

в Туле и Калуге использовать освободившиеся казенные здания по своему усмотрению или, в случае ненадобности, назначить в продажу [283]. Или «предоставление» в 1889 г. министру финансов по соглашению с министром внутренних дел, «разрешать в особо уважительных случаях рассрочку и отсрочку недоимок и выкупных платежей, числящихся на сельских обывателях» [284]. Или – при обсуждении вопроса о квартирных деньгах полицейским чинам – поручение министру внутренних дел «преподать губернаторам указания о недопущении назначения городскими и земскими учреждениями чиновникам полиции квартирных денег в большем против установленного издаваемым расписанием размере»[285].

В других случаях таким образом описывался путь прохождения дел. Например, в 1889 г. при обсуждении Временного положения о железнодорожных тарифах и об учреждениях по тарифным делам министру финансов было «предоставлено» осуществлять связь между двумя вновь учреждавшимися в его ведомстве структурами: Тарифным комитетом и Советом по тарифным делам, фактически – он получил право передавать любое дело комитета в совет (как более высокую инстанцию)[286].

Все эти поручения не предполагали внесения в Государственный совет каких-либо проектов или даже отчетов об их исполнении, поскольку носили административный характер, и ведомства сами выступали заинтересованной стороной в правильном и своевременном их исполнении.

Равным образом не оставляли возможности для иных действий министров и поручения, связанные с ведомственным финансированием. Например, в том же Временном положении о железнодорожных тарифах

---

[283] ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3595. 30 марта 1886 г. Ст. XII, VII. С. 130.
[284] Извлечение из мемории Общего собрания 20 марта, утвержденной 3 апреля 1889 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 1. Л. 131 об.; ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 5899. 3 апреля 1889 г. С. 127.
[285] Извлечение из мемории Общего собрания, утвержденной 3 мая 1889 г. // ГА РФ Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 1. Л. 140; ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 5975. 4 мая 1889 г. С. 182–183.
[286] Извлечение из мемории Общего собрания, утвержденной 8 марта 1889 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 1. Л. 124 об.

указывалось, что «ввиду новизны и сложности дела» Положение вводится только на три года и по завершении этого срока министр финансов должен представить свои окончательные соображения по этому вопросу[287]. Такого рода поручение не могло быть не выполнено, поскольку было связано с формированием бюджета. И действительно, 7 декабря 1892 г. Государственный совет утвердил представление министра финансов «об оставлении Временного положения о железнодорожных тарифах и об учреждениях по тарифным делам в силе постоянного закона»[288].

По той же причине такие поручения всегда выполнялись в срок, и если их исполнение почему-то затягивалось, то очень незначительно. Например, в мае 1881 г. в Государственном совете обсуждался вопрос об источниках финансирования Кишиневской городской полиции, о соотношении средств казны и городского бюджета, используемых на эти нужды. Суммы были определены на пять лет (1881–1885 гг.) и затем, в 1886 г., еще на пять лет (1886–1890 гг.). При этом каждый раз министру внутренних дел поручалось в конце установленного срока внести в Совет представление о расходах казны на следующий период[289]. Первый раз это условие было выполнено: представление поступило в Совет 4 ноября 1885 г.[290] Второй раз время представления было также четко определено – «не позднее осени 1890 г.»[291], однако срок выдержан не был, хотя опоздание и было незначительным. Проект поступил в Совет только 5 января 1891 г. и был утвержден 25 февраля[292].

Манкируя такого рода поручениями министр рисковал быть «наказанным рублем», как это произошло с министром путей сообщения

---

[287] Там же. Л. 125; ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 5831. 8 марта 1889 г. Ст. VII. С. 88.
[288] ПСЗ. Собр. 3. Т. 12. № 9131. 7 декабря 1892 г. С. 675–676.
[289] Там же. Т. 1. № 132. 5 мая 1881 г. С. 61–62; Т. 6. № 3482. 27 января 1886 г. С. 31–32.
[290] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. СПб., 1913. С. 202. 1885. ДЭ. № 640.
[291] Извлечение из мемории Общего собрания, утвержденной 27 января 1886 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. Л. 31.
[292] Опись дел Архива Государственного совета Т. 11. 1889–1894. СПб., 1914. С. 168. 1891. ДЭ. № 19; ПСЗ. Собр. 3. Т. 11. № 7499. 25 февраля 1891 г. С. 95.

К.Н. Посьетом в 1887 г. Тогда министерству был предоставлен кредит в 6 млн рублей на постройку Самаро-Уфимской железной дороги. Кредит был внесен условно, впредь до представления министром подробных расчетов о предстоящих расходах. Этого сделано не было, и Департамент экономии, своим решением, утвержденным императором, уже в марте месяце сократил эту условно ассигнованную сумму наполовину[293].

Отдельную категорию связанных с финансированием поручений составляли дела об утверждении штатов различных учреждений. Как уже упоминалось, во второй половине XIX в. дела о пересмотре штатов возникали довольно часто, в чем нельзя не видеть влияния Великих реформ, изменивших систему управления империей. В особенно сложном положении оказались высшие и центральные ведомства, поскольку новые задачи, которые возникали перед руководящими структурами в ходе реформ, определялись далеко не сразу. В результате штаты часто утверждались как временные с поручением руководителю ведомства через несколько лет внести новый проект штата.

В такую ситуацию попала даже обслуживавшая Совет Государственная канцелярия. Ее штат в 1869 г. был утвержден как временный, на три года. Принимая это решение, Государственный совет рассчитывал, что за это время служебные потребности канцелярии определятся, и к концу срока государственный секретарь представит в Совет проект нового штата с учетом всех необходимых изменений[294]. Однако этого не произошло, и три года спустя высочайшим повелением от 30 декабря 1872 г. срок действия временного штата Государственной канцелярии был продлен еще на 2 года (до 1 января 1875 г.), а 31 декабря 1874 – также высочайшим повелением – до 1 января 1877 г. 11 января 1877 г. Совет принял решение о продлении этого штата со всеми сделанными к этому времени изменениями и дополнениями

[293] Извлечение из мемории департаментов 17 марта 1887 г. // ГА РФ. Ф 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 3. Л. 32 об.
[294] ПСЗ. Собр. 2. Т. 44. № 47856. 31 декабря 1869 г.

«до тех пор, пока состояние делопроизводства Государственного совета дозволит издание для Государственной канцелярии постоянного штата»[295]. Как видим, сроки представления выдерживались здесь довольно четко.

Неоднократно, правда по другой причине, вынужден был вносить в Государственный совет проект штата столичной полиции министр внутренних дел. На протяжении нескольких лет, начиная с 1883 г., Совет тщетно пытался сократить требующуюся на содержание петербургского градоначальства и столичной полиции ежегодную сумму, которая стремительно приближалась к 2 миллионам. В 1883 г. она составляла 1.793.940 руб., и когда министр внутренних дел внес проект об усилении личного состава и денежных средств С.-Петербургского полицейского управления, ему было указано на то, что сумма отпускается «временно лишь на два года, ввиду исключительных политических обстоятельств», и поручено «выработать окончательный штат Петербургской городской полиции с таким расчетом времени, чтобы он мог быть введен в действие в 1885 г.».

Совет ожидал сокращения расходов[296], однако, когда спустя два года штат снова был представлен на его обсуждение, выяснилось, что за это время требующаяся на содержание градоначальства и столичной полиции сумма не только не уменьшилась, но увеличилась на 290 тыс. руб. В результате «разрешение вопроса о нормальных границах, в которые должен быть введен состав здешней полиции» было отложено еще на два года, а министру вновь поручено выработать более скромный штат к концу 1886 г.[297]. Поручение было выполнено, и новый штат был внесен министром в Совет уже в июле 1886 г.[298], однако и на этот раз требуемая сумма возросла, обсуждение

---

[295] Отчет по делопроизводству Государственного совета (за время с 1 января 1892 г. по 31 мая 1893 г.). СПб., 1893. Т. 1. С. 91.

[296] Извлечение из мемории, высочайше утвержденной 9 апреля 1885 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 1. Л. 14; ПСЗ. Собр. 3. Т. 3. № 1430. 15 марта 1883 г.

[297] Извлечение из мемории, высочайше утвержденной 9 апреля 1885 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 1. Л. 14; ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 2855. 9 апреля 1885 г.

[298] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. С. 272. 1887. ДЗ. № 18.

затянулось и очередной штат – снова временный – был утвержден только в мае 1887 г.[299]

В других случаях поручение разработать новый штат уже существующего учреждения (в связи с его преобразованием или изменением его функций) фактически означало проверку опытом установившегося порядка и могло иметь нулевой результат. Выше упоминалось о поручении главноуправляющему вновь созданным Кодификационным отделом при Государственном совете выработать проект окончательного устройства этого учреждения и его штатов[300]. По истечении отведенного на это трехлетия главноуправляющий заявил, что опыт временной организации, заимствованной от II отделения, оказался успешным, так что он просит сохранить существующее устройство отдела и на будущее время[301]. Последовавшее по этому делу мнение Государственного совета коснулось, таким образом, только штатов Кодификационного отдела[302]. Однако это не означает, что поручение не было выполнено.

В целом все это свидетельствует о том, что исполнение министрами поручений Совета в установленные сроки было общей практикой, но речь при этом шла именно о поручениях административно-финансового характера. Иная ситуация складывалась в тех случаях, когда имелась в виду собственно разработка законодательных проектов.

Установление точных сроков представляло здесь скорее исключение и касалось различных правил и инструкций, при этом сроком исполнения поручения могла быть не конкретная дата, а окончание каких-либо работ. Например, в 1884 г. министру финансов было поручено представить в Государственный совет проект правил о взимании особого сбора с

---

[299] ПСЗ. Собр. 3. Т. 7. № 4428. 12 мая 1887 г.
[300] Там же. Т. 2. № 621. 23 января 1882 г.
[301] Мемория Общего собрания 18 ноября 1885 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 347. Л. 258.
[302] ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 3344. 2 декабря 1885 г. О расписании должностей и окладов содержания по Кодификационному отделу при Государственном совете и по Государственной типографии.

проходящих через Батумский порт товаров на покрытие издержек по строительству портовых сооружений (мола, набережных, дамб, сооружений по очистке бухты и прочее). Работы были рассчитаны на три года[303], однако по разным причинам, в том числе и технического характера, строительство несколько затянулось, и порт вступил в строй только в 1889 г.[304]. Тогда же были представлены в Совет и утверждены им правила денежного сбора[305].

В остальных случаях срок не устанавливался (или легко нарушался), поскольку невозможно было заранее предугадать, сколько времени займет составление проекта и окажется ли оно вообще возможным.

Работа над новым законом подразумевала целый ряд шагов, длительность которых сложно прогнозировалась. Это и сбор информации, и, нередко, рассылка предположений министерства на отзывы местным чиновникам, и консультации с другими министерствами, которые могли вылиться в создание межведомственных совещаний, и, наконец, получение отзывов всех затронутых проектом структур. При разработке сложных или малоизвестных проблем эти работы могли тянуться годами. Е.А. Перетц уже в самом конце своего пребывания на посту государственного секретаря встретился с делом, с которого начинал свою служебную деятельность 23 годами ранее. Речь шла о некоторых облегчениях раскольникам, и в 1882 г. обсуждался вопрос, вносить ли это дело в Государственный совет[306].

Можно даже сказать, что быстрое исполнение поручений было возможно только при существовании в ведомстве уже почти готового проекта и особой заинтересованности в его осуществлении не только министра, но и верховной власти. Именно этим объясняется быстрое представление в Совет министром внутренних дел П.А. Валуевым проекта

---

[303] Извлечение из мемории департаментов 1 мая 1884 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 3. Л. 70 об. – 71; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. С. 97. 1884. ДЭ. № 133.

[304] О чем писал наш журнал сто лет назад // Морской флот. 1988. № 11. С. 55.

[305] ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 5999. 9 мая 1889 г.

[306] Перетц Е.А. Дневник. С. 328. Запись 11 декабря 1882 г.

закона о порядке производства дел в земских, дворянских и городских, общественных и сословных собраниях в 1867 г. Вопрос о способах положить предел оппозиционным выступлениям дворянских, а затем и земских собраний обсуждался на самом высоком уровне начиная с 1862 г., получил отражение в записках, законопроектах, циркулярах[307]. Сам император был убежден «что сидеть сложа руки нельзя, что пора действовать[308], и в январе 1867 г. поручил министрам разработать конкретные предложения, «какие сделать перемены в законах о земстве»[309]. Так что когда 18 февраля 1867 г. Государственный совет поручил Валуеву составить проект правил о порядке производства дел в сословных собраниях, это не потребовало много времени. Уже 19 марта проект был внесен в Государственный совет, на протяжении апреля рассмотрен департаментами, 15 мая – Общим собранием и 13 июня утвержден императором[310].

При отсутствии этих условий разработка и даже уточнение проекта могли занять несколько лет.

Выше уже упоминалось о поручении военному министру в 1863 и 1871 гг. и министру народного просвещения в 1866 г. разработать более подробные проекты соответственно для повышения окладов содержания военных врачей и увеличения расходов на народные училища. Выполнение этих поручений было условием рассмотрения Советом поданных министрами проектов, и их завершение в возможно короткие сроки было в интересах самих ведомств, однако на практике в первом случае на это потребовалось пять лет, во втором – три года.

---

[307] Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX века. Лекции по спецкурсу. Горький, 1974. С. 85–94; Нардова В.А., Чернуха В.Г. Законы 13 июня 1867 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XI. Л., 1979. С. 171–192.

[308] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. Т. 2. С. 181. Запись 12 января 1867 г.

[309] Дневник вел. кн. Александра Александровича // ГА РФ Ф. 677. Оп. 1. Д. 300. Л. 29 об. Запись 12 января 1867 г.

[310] Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия. С. 95; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867−1870. СПб. 1911. С. 8. 1867. ДЗ. № 75; ПСЗ. Собр. 2. Т. 42. № 44890. 13 июня 1867 г. С. 896–898.

В 1885 г. Государственный совет разбирал вопрос о воспрещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах. Признавая более осторожным ввести эту меру в виде опыта, на три года, он поручил («предоставил») министру финансов по соглашению с министром внутренних дел «подвергнуть вопрос о ночной работе подростков и женщин всесторонней разработке в связи с вопросом о работе малолетних и окончательные предположения по оному внести на рассмотрение установленным порядком» не позднее трехлетнего срока, т.е. 1 октября 1888 г.[311]. Казалось бы, при существовании уже одобренного проекта эта работа не должна была затянуться. Однако министры дважды испрашивали высочайшее разрешение на отсрочку (сначала по 1 января, а затем по 1 апреля 1890 г.)[312], 24 января 1890 г. проект был внесен ими в Совет[313], и уже 24 апреля стал законом[314].

Еще больше времени потребовалось министру юстиции на порученное ему Советом в том же 1885 г. составление проекта об ответственности за погромы. Работа также не была начата с нуля. Собственно, поводом к поручению стало рассмотрение в Совете проекта того же министра о расширении компетенции мировых судей[315].

Еврейские погромы 1881–1882 гг. заставили министерство обратить внимание на отсутствие в уголовном законодательстве соответствующих статей, и оно посчитало возможным отнести эти преступления к компетенции мирового суда с наложением наказания в зависимости от того, потребовалось или нет применение силы для прекращения беспорядков. Департаменты выступили категорически против такого предложения. Действия толпы, вызванные чувством религиозной или племенной вражды,

---

[311] Мемория Общего собрания 20 мая 1885 // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 346. Л. 522–523; ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 3013. 3 июня 1885 г.
[312] Отчет по Государственному совету за 1890 г. СПб., 1891. С. 341.
[313] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. С. 71. 1890. ДЗ. № 7.
[314] ПСЗ. Собр. 3. Т. 10. № 6742. 24 апреля 1890 г.
[315] Там же. Т. 5. № 3388. 18 декабря 1885 г.

полагали они, нельзя считать обычным нарушением тишины и спокойствия, подобным ссоре, драке или иному буйству в публичных местах, которые не представляют собой угрозы ни лицам, ни имуществу. Наоборот, погромы являются преступлением против порядка управления и тем самым представляют значительную опасность для общества[316]. Отнесение таких преступлений к маловажным проступкам, рассматриваемым мировыми судьями, недопустимо еще и потому, что может подать повод «к предположению о снисходительном отношении закона к столь преступным проявлениям народного произвола»[317]. Так что, признавая вслед за министром юстиции настоятельную необходимость срочно, не ожидая издания нового «Уложения о наказаниях», восполнить существующий в законодательстве пробел, департаменты поручили ему рассмотреть вопрос «об особой наказуемости деяний, заключающихся в открытом нападении одной части населения на другую, и окончательные свои предположения по этому вопросу, в возможно непродолжительном времени, внести на рассмотрение Государственного совета»[318]. Эта работа заняла почти шесть лет. Только в конце мая 1891 г. дело было представлено в Совет, а в декабре стало законом[319].

Однако наряду с выполненными поручениями законодательного характера немало было и таких, которые действительно исчезали в недрах различных ведомств. Другое дело, что в этом нельзя видеть исключительно нежелание министра выполнять поручение, его пренебрежение мнением Совета.

В некоторых случаях у министра просто не оказывалось такой возможности. В ноябре 1883 г., например, при образовании Приамурского

---

[316] Отчет по Государственному совету за 1885 г. СПб., 1887. С. 555, 572, 573.
[317] Там же. С. 573.
[318] Там же. С. 574.
[319] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. С. 159. 1891. ДГДД. № 139. О разрешении вопроса об ответственности за открытое нападение одной части населения на другую; ПСЗ. Собр. 3. Т. 11. № 8144. 9 декабря 1891 г. С. 659.

генерал-губернаторства была учреждена Амурская казенная палата. Она получила временное устройство, причем министру финансов, которому палата была непосредственно подчинена, было «предоставлено» через три года внести в Государственный совет проект ее окончательного устройства и состава[320]. Своевременно этого сделано не было, а внесенное все же 21 февраля 1887 г. представление лишь признавало невозможность определения круга деятельности и состава палаты до тех пор, пока приамурским генерал-губернатором (А.Н. Корфом) не будет завершено преобразование управления подведомственных ему областей[321]. Между тем, дело это оказалось непростым[322], предвидеть срок его окончания не представлялось возможным, и Государственному совету не оставалось ничего иного, как продлить действие временного штата Амурской казенной палаты до окончания реформы областных учреждений в Приамурском крае[323].

Кроме того, надо учитывать, что многие поручения министрам законодательного характера часто граничили с пожеланиями рассмотреть саму возможность издания того или иного закона. И замеченные Советом пробелы в законодательстве не всегда оказывалось возможно заполнить.

Это касается, например, закона о духовных завещаниях. Его необходимость была осознана еще в середине XIX в., и II отделение СЕИВ канцелярии неоднократно (и по разным причинам неудачно) пыталось провести через Государственный совет положения, касающиеся разных частей этого вопроса. После Судебной реформы 1864 г. проблема стала еще более настоятельной, т.к. некоторые постановления о духовных завещаниях оказались просто неисполнимы. В начале 1867 г. управляющий II отделением

---

[320] ПСЗ. Собр. 3. Т. 3. № 1866. 20 ноября 1883 г. С. 467–468.
[321] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. С. 273. 1887. ДЗ. № 20; Извлечения из мемории Общего собрания, высоч. утвержденной 24 апреля 1887 г. 2. О продолжении действия временного штата Амурской казенной палаты // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 3. Л. 40 об.
[322] Подробнее см.: Ремнев А. В. Проблемы управления Дальним Востоком России в 1880-е гг. // Исторический ежегодник. Омск, 1996. С. 17–30.
[323] ПСЗ. Собр. 3. Т. 7. № 4374. 24 апреля 1887 г. С. 182.

граф В.Н. Панин внес проект об изменении законов о духовных завещаниях и согласовании их с новыми судебными порядками. Однако министр юстиции, на предварительное заключение которого был передан проект, заявил, что пересмотр и согласование всех вопросов требуют продолжительного времени, тогда как изменение статей, связанных с реализацией закона, представляется безотлагательным. В результате по соглашению главноуправляющего II отделением и министра юстиции было принято решение о выработке временных правил о духовных завещаниях[324], которые были обсуждены Государственным советом и утверждены императором в 1869 г.[325] При этом главноуправляющему II отделением кн. С.Н. Урусову было поручено внести, по согласованию с министром юстиции, проект общих изменений узаконений о духовных завещаниях «в возможно непродолжительном времени»[326]. Сделано этого не было; вплоть до 1917 г. правовой основой оставалась глава «О духовных завещаниях» Свода законов гражданских [327] . Однако было бы неверно видеть в этом нежелание главноуправляющего II отделением и министра юстиции исполнять рекомендации Государственного совета. Причина крылась в общей неразработанности наследственного права, вплоть до отсутствия в нем общих понятий и собственно наследственного права, и института наследования по завещанию. В результате доминирующую роль в создании завещательного права играло не законодательство, а судебная практика [328]. Участвовал в этом и Государственный совет, принимая постановления об обнародовании (распубликовании) решений по наиболее сложным

---

[324] Отчет по Государственному совету за 1869 г. С. 12−13.
[325] ПСЗ. Собр. 2. Т. 44. № 46935. 5 апреля 1869 г. С. 297–299.
[326] Отчет по Государственному совету за 1869 г. С. 14.
[327] Свод Законов. 1857. Т. 10. Ч. 1. Законы гражданские. Кн. III. Разд. I. Глава V. О духовных завещаниях. С. 199–216.
[328] Беляев П.И. Исторические основы и юридическая природа современного русского завещания // Журнал Министерства юстиции. 1903. Кн. 6. С. 68−72; Смирнов С.А. Развитие института наследования по завещанию в Российской империи в 1835−1917 гг.: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М., 2012. С. 2, 17, 21−31.

наследственным делам, восходящим в него из Сената, − «для устранения недоразумения» при применении закона в будущем[329].

Не дождался Государственный совет и выполнения другого своего поручения – о создании Общего биржевого устава. В 1885 г. при рассмотрении Советом дела об изменении числа и порядка выборов биржевых маклеров при Рыбинской бирже в Соединенных департаментах законов и экономии, а потом и в Общем собрании было обращено внимание на отсутствие единообразия в устройстве российских бирж, каждая из которых действовала на основании своего собственного устава. Сходные в главных чертах, эти уставы отличались второстепенными подробностями, что, по мнению департаментов, объяснялось «не столько особенностями той или другой местности, в которой действует биржа, сколько способом составления самих уставов, не подвергавшихся взаимному соображению во всей их совокупности»[330].

Собственно, и министерство финансов, и биржевые купеческие общества прекрасно понимали неполноту Торгового устава в разделе постановлений о биржах. На протяжении 1860–1870 гг. вопрос об усовершенствовании биржевой торговли поднимался неоднократно[331], а первую половину 1870-х гг. исследователь даже назвал «периодом несостоявшихся биржевых преобразований»[332]. Тем не менее, как признавал сам Государственный совет, сначала II отделение, а затем и Кодификационный отдел отказались от введения их в Свод законов, так что в торговом законодательстве образовался пробел, заполнить который и было

---

[329] См., например: Отчет по Государственному совету за 1871 г. СПб., 1873. С. 252−255; Отчет по Государственному совету за 1879 г. СПб., 1881. С. 443−445.

[330] Мемория Общего собрания Государственного совета 7 января 1885 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 343. Л. 21 об.

[331] Подробнее см.: Лизунов П.В. Биржи в России и экономическая политика правительства (XVIII – начало XX в.). 2-е изд., испр. Архангельск, 2003. С. 152–174, 195–196, 206–209; Бородкин Л.И., Коновалова А.В. Российский фондовый рынок в начале XX века. Факторы курсовой динамики. СПб., 2010. С. 71–72.

[332] Лизунов П.В. Биржи в России и экономическая политика правительства. С. 174.

поручено министру финансов «созданием проекта нормального для бирж устава» и внесением его на рассмотрение Совета[333].

Как известно, сделано этого так и не было, хотя до конца XIX в. министерством финансов такие попытки предпринимались. Так, в конце 1894 г. С.Ю. Витте представил Николаю II доклад о необходимости пересмотреть законоположения о биржах и акционерных компаниях, узаконения о которых «не подвергавшиеся изменениям со времени их издания, отличаются крайней неясностью и неполнотой»[334]. С этой целью была создана специальная межведомственная комиссия, действительно разработавшая единый «Устав биржевой», однако его утверждение было отложено, как позже объявлялось, из-за разнохарактерности фондовой и товарной торговли и неоднородности условий биржевой торговли[335]. Впоследствии Витте отказался от общей биржевой реформы, ограничившись частной реформой торговли ценными бумагами и валютой на Петербургской бирже – созданием на ней Фондового отдела[336].

Таким образом, и в этом случае неисполнение министром финансов Вышнеградским поручения Совета было следствием связанных с делом сложностей.

Невыполненным осталось и поручение Совета министру внутренних дел (в 1887 г.) выработать законопроект о найме прислуги, подобный тому, какой за год до этого был принят о сельскохозяйственных рабочих[337]. Попытки его создания имели к тому времени уже долгую историю. Еще в 1870-е гг. над вопросом о законодательном регулировании отношений, возникающих при личном найме, работало целых две комиссии, под

---

[333] Мемория Общего собрания Государственного совета 7 января 1885 г. Л. 23 об.
[334] Цит. по: Лизунов П.В. Биржи в России и экономическая политика правительства. С. 220.
[335] Лизунов П.В. Биржи в России и экономическая политика правительства. С. 227.
[336] Подробнее см.: Лизунов П.В. Санкт-Петербургская биржа и российский рынок ценных бумаг (1703–1917 гг.). СПб., 2004. С. 273–282, 317–319.
[337] Извлечения из мемории Общего собрания, высоч. утвержденной 17 марта 1887 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 3. Л. 30 об.

председательством П.А. Валуева и П.Н. Игнатьева. В полном соответствии с духом Великих реформ они пытались разработать всеобъемлющий проект – «правила, которые касались бы найма на работы не только сельские, но и строительные, а также фабричные, найма домашней прислуги и, наконец, отдачи в обучение ремеслам, мастерствам и техническим производствам»[338]. Однако в силу разнообразия видов найма эта цель так и не была достигнута, и 6 мая 1880 г. император утвердил мнение Государственного совета, что «по проектам положения и правил о найме рабочих и прислуги» заинтересованные ведомства должны сами разрабатывать соответствующие проекты «по тем отдельным предметам, которые будут требовать ближайшего определения в законодательном порядке»[339]. Результатом такого решения стал ряд законов, в 1880-х гг. положивший начало отечественному рабочему законодательству, а также Положение о найме на сельские работы (1886)[340].

Для самих членов Совета особенно актуальным был вопрос о регулировании отношений с прислугой – с поварами, кухарками, горничными, лакеями, кучерами. Дерзость, пьянство, мелкие кражи, пользование барскими вещам (от сигар до платья) представляли в то время обыденное явление, а опасение, что следующий наемный работник может оказаться еще хуже, заставляло господ мириться с поведением прислуги. Проблема неоднократно поднималась в публицистике и художественной литературе того времени[341], и в поручении министру внутренних дел, безусловно, можно видеть элемент личной заинтересованности членов Совета. Однако специальный закон в силу технических сложностей так и не был разработан. Впрочем, отдельных положений о разных видах найма во второй половине XIX в. существовало немного. Помимо фабричных и

---

[338] Отчет по Государственному совету за 1886 год. СПб., 1888. С. 373.
[339] Отчет по Государственному совету за 1887 год. СПб., 1888. С. 12–13.
[340] ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3803. 12 июня 1886 г.
[341] См. например: Наша прислуга // Петербургский листок. 1886. № 289. 23 октября (4 ноября). С. 1; Доганович А. Питерячка // Русская мысль 1903. № 8. Паг. 1. С. 128–160.

сельских рабочих, они касались ремесленников (и отданных к ним в обучение), лоцманов, приказчиков, рабочих золотых приисков и горных заводов[342]. Все остальные договоры регулировались гражданским правом (том X Свода Законов), которое оставалось актуальным, несмотря на то что его основания относились еще к крепостной эпохе.

Как видим, поручения Государственного совета министрам не предполагали их обязательного исполнения, тем более что свои «предоставления» Совет раздавал очень широко.

Существуя неофициально, поручения, не регламентировались никакими правилами, не связывали Совет никакими соображениями и могли быть даны даже не тому министру, который внес обсуждавшийся проект. Например, в 1883 г. министр государственных имуществ возбудил вопрос об упразднении Пермской межевой комиссии, учрежденной в 1878 г. Однако против закрытия комиссии высказался министр юстиции, которому и было поручено представить в Совет свое мотивированное заключение. Поручение было выполнено, Соединенные департаменты законов и экономии согласились с министром, и Пермская межевая комиссия была сохранена до окончания генерального межевания[343].

Количество поручений также ничем не ограничивалось, и перед министром внутренних дел как-то в 1885 г. было поставлено сразу четыре задачи. Помимо уже упоминавшегося поручения представить к концу 1886 г. более скромный штат Петербургской городской полиции он должен был выработать и представить на утверждение проект необходимых изменений и дополнений действующих законов о Петербургской городской полиции, составить для руководства петербургскому градоначальнику подробную инструкцию о внутренней организации и приемах полицейской службы и

---

[342] Нечаев В. Наем // Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. 40. СПб., 1897. С. 456.

[343] Извлечения из мемории, высочайше утвержденной 4 марта 1886 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. Л. 45; ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3554. 4 марта 1886 г.

разработать основные начала устройства эмеритальной кассы для чинов полиции[344].

Ни в коем случае не могла идти речь и о какой-то ответственности руководителей ведомств перед законосовещательным учреждением. Единственное, о чем мог просить Совет, давая поручение министру, – держать его курсе о ходе исполнения. В этом – но и только в этом – Совет опирался на поддержку императоров, начиная с Николая I. Вообще при отсутствии каких-либо официальных возможностей следить за ходом дела, единственным рычагом, который позволял Совету если не мобилизовать министров, то по крайней мере время от времени напоминать им о поручении, был монарх. Поэтому-то поручения министрам и вносились в мемории Совета, предназначенные для чтения императора. А государственный секретарь Перетц как-то в самом начале правления Александра III пошел на хитрость, заострив внимание августейшего собеседника на вопросах, возбужденных Советом при обсуждении проекта о выкупных платежах, а именно об отмене круговой поруки, облегчении паспортного режима, дешевом кредите для приобретения частных земель, отводе крестьянам казенных земель и облегчении переселений.

Все эти вопросы решить немедленно было невозможно, и потому предполагалось поручить соответствующим министерствам разработать предложения по данным предметам. «В резолюции вашего величества относительно этих вопросов ничего не сказано. Угодно ли вам утвердить заключение Совета?» – спрашивал Перетц, чем вызвал справедливое изумление Александра III, считавшего, что для поручений министру разработать тот или иной вопрос отдельного утверждения не требуется[345]. Император, конечно, был прав, однако и государственный секретарь, обращая внимание недавно воцарившегося монарха на эти вопросы,

[344] ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 2855. 9 апреля 1885 г. Ст. V. С. 138–139.
[345] Перетц Е.А. Дневник. С. 220. Запись 20 мая 1881 г.

руководствовался совсем не делопроизводственными, а чисто практическими соображениями.

Отсутствие у Государственного совета права законодательной инициативы, таким образом, не лишало его возможностей в завуалированном виде инициировать подготовку того или иного проекта. Равным образом отсутствие официальных возможностей настаивать на исполнении поручений министрами вело к изысканию неофициальных способов контроля. В качестве гарантии такого исполнения (помимо заинтересованности самого министра) могла выступать апелляция к императору, который в этом случае, как мы видели, всегда оказывался на стороне Совета. Вторым и, пожалуй, еще более надежным рычагом, служила финансовая составляющая проектов. Другое дело, что далеко не все поручения, которые в изобилии раздавал Совет, могли быть в то время исполнены. И это также надо иметь в виду при оценке его взаимоотношений с министерствами.

Место и значение каждого государственного учреждения, его полномочия в системе управления определяются целым рядом факторов, немаловажную роль среди которых играет позиция верховного правителя. И надо признать, что стиль правления Александра II, унаследовавший целый ряд черт первой половины столетия, отличался большим самовластием и вмешательством в правильный, установленный законом ход дел, в то время как царствование Александра III стало заметным шагом на пути модернизации управления. Для Государственного совета это было безусловно позитивным моментом, поскольку означало большую самостоятельность и свободу в рассмотрении проектов. Однако правление Александра III оказалось непродолжительным, и свойственное этому монарху отношение к законодательному процессу не успело обрести твердых оснований. Очередная смена на престоле вернула возможность самовластных действий императора.

Во второй половине XIX в. отсутствие четкого распределения функций между высшими учреждениями, их проникновение в сферу ответственности друг друга давали возможность довольно широкого выбора вариантов при определении их взаимных отношений в рамках существующей системы. Однако какой бы путь не избирал император, плодотворная работа управленческого аппарата предполагала сотрудничество и исключала противоборство между своими частями. Именно поэтому в практике работы государственных учреждений сложно найти следы того конфликта, который, казалось, был неизбежен при условии четкого соответствия их деятельности их же законодательным основаниям. Не борьба, а взаимодействие и компромиссы лежали в основе отношений Государственного совета и с Комитетом министров, и с министерствами. Частные случаи нарушений устоявшегося паритета нельзя считать свидетельством тенденций к ослаблению или повышению значения одной из составляющих единого государственного организма.

На протяжении всего своего существования Государственный совет оставался высшим органом империи, не просто выполняющим законосовещательные функции, но тесно интегрированным в законотворческий процесс. Бесспорно, он не занимался подготовкой проектов (хотя созданные при нем комиссии могли исполнять и эту функцию), однако само обсуждение представлений министров временами приводило к настолько значительной их переработке, что делало Совет сотворцом их составителей. Равным образом, многочисленные поручения руководителям ведомств зачастую маскировали инициирование Советом разработки новых законов – право, которым de jure он также не обладал.

Глава 4.
Структура Государственного совета как отражение стоявших перед ним задач

4.1. Генезис структуры Государственного совета

При своем создании Государственный совет мыслился как законосовещательное учреждение, главной (и единственной) функцией которого должно стать обсуждение поступающих из министерств законопроектов. Законосовещательный характер Государственного совета получил отражение и в делопроизводственной лексике. Дела вносились на «уважение» Совета, а уже рассмотренные оформлялись как мнения, заключения или положения.

Совет 1801 г. на департаменты не делился, однако существовавшая при нем канцелярия состояла из четырех экспедиций – по части иностранной и коммерческой; по части военных дел, сухопутных и морских; по части гражданской и духовной; по части государственного хозяйства[1].

По Манифесту об образовании Государственного совета 1810 г., «все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях» должны были рассматриваться в Совете[2]. Сообразно с этим в его структуре получили отражение четыре главных (на тот момент) направления государственной деятельности: Совет состоял из Общего собрания и четырех департаментов (Законов, Дел военных, Дел гражданских и духовных и Государственной экономии), каждому из которых поручался свой комплекс вопросов. Основная тяжесть работы падала при этом на департаменты, а задачи Общего собрания в большинстве случаев сводились к рассмотрению возникших в них

[1] Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. СПб., 2000. Т. 1. С. 20.
[2] Манифест об образовании Государственного совета // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24064. 1 января 1810 г. Ст. II.

разногласий. Это распределение функций сохранялось на всем протяжении XIX в.[3]

Внешне компетенция Государственного совета была всеобъемлюща.

К концу века список обсуждаемых им дел включал 22 позиции:

1) Все предметы, требующие нового закона, устава или учреждения.
2) Предметы внутреннего управления, требующие отмены, ограничения, или дополнения прежних положений.
3) Дела, требующие в законах, уставах и учреждениях изъяснения истинного их смысла.
4) Меры и распоряжения общие, приемлемые к успешнейшему исполнению существующих законов, уставов и учреждений.
5) Общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые.
6) Объявление войны, заключение мира и другие важные внешние меры, когда, по усмотрению обстоятельств, могут они подлежать предварительному общему соображению.
7) Государственная роспись доходов и расходов и финансовые сметы министерств и главных управлений, способы уравнения государственных доходов и расходов и чрезвычайные финансовые меры.
8) Все проекты новых узаконений, касающихся отчуждения государственных имуществ, и все частные случаи отчуждения какой-либо части государственных доходов или имуществ, которые, на основании действующих правил, требуют высочайшего соизволения.
9) Дела о вознаграждении частных людей за имущества, на государственные нужды отбираемые.
10) Сметы и раскладки земских губернских и частных повинностей в губерниях, в которых не введены земские учреждения, а также сметы и раскладки земских повинностей по Закавказью.

[3] Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018. С. 258. Запись 12 октября 1881 г.

11) Установление новых, не предусмотренных в законе (Гор. Пол., изд. 1886 г., ст. 128–134 и 136, 136 [1]) сборов или налогов в пользу городов, в которых введено Городовое Положение 1870 года, а равно увеличение уже разрешенных в пользу тех городов сборов выше пределов, указанных в законе (Гор. Пол., изд. 1886 г., ст. 130 и 132), и новые предположения о доходах и расходах городов, в которых не введено Городовое положение 1870 года.
12) Все вообще штаты, в том числе издаваемые временно и в виде опыта, за исключением штатов таких временных установлений, кои учреждаются на определительный срок для окончания дел прежнего времени, для приведения в порядок какой-либо части, для исполнения какого-либо временного поручения, и тому подобного.
13) Дела об учреждении компаний на акциях, когда им испрашиваются особые преимущества, или исключительные привилегии.
14) Ежегодные отчеты о государственных доходах и расходах.
15) Дела о сложении недоимок и казенных взысканий.
16) Дела об утверждении в почетных достоинствах (княжеском, графском и баронском).
17) Производство следствий над министрами и генерал-губернаторами, в случае обвинений, удостоенных предварительно высочайшего уважения.
18) Дела о предании суду, за преступления должности, высших чинов, занимающих должности первых трех классов, как по судебному, так и по административным ведомствам, равно дела о предании особому Верховному уголовному суду за преступления против службы военного министра, управляющего морским министерством, главнокомандующих, главных командиров, командующих войсками в военных округах и лиц, пользующихся равною с ними властию.
19) Дела Общих Собраний Сената в случаях, указанных в статьях 118 и 201 Учреждения Правительствующего Сената.

20) Дела по разногласию Общего Сената собрания с Военным советом, когда при исчислении голосов членов сего Совета совокупно с голосами сенаторов, не составится узаконенного большинства или с большинством, в сем порядке исчисленным, не согласится министр юстиции.
21) Дела по искам частных людей на подведомственные Адмиралтейств-совету учреждения, в случае несогласия Сената с мнением Адмиралтейств-совета.
22) Дела по особенным высочайшим повелениям вносимые[4].

Существование такого списка еще не означало, что все упомянутые в нем дела действительно проходили через Государственный совет. Традиция оказалась сильнее буквы закона, и все чрезвычайные меры обсуждались Комитетом министров (как временные) или даже особыми совещаниями, а вопросы войны и мира оставались прерогативой верховной власти. В 1885 г. во время афганского кризиса председатель Департамента экономии А.А. Абаза попробовал было через Победоносцева воздействовать на императора, «чтобы он не брал на себя всецело громадное пред потомством бремя ответственности, разрешая единолично судьбу войны или мира»[5], но последствий это не имело.

Внесенные в Государственный совет проекты, как правило, проходили две инстанции – департаменты и Общее собрание. Но были и исключения. Согласно закону сразу в Общее собрание, минуя департаменты, должны были вноситься: «1) общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые; 2) внешние важные меры, когда, по существу их, признано будет нужным предоставить их предварительно общему уважению Совета и 3) дела, предназначенные непосредственному уважению Общего собрания

[4] Учреждение Государственного совета. Издание 1886 года. СПб., 1886 (Далее: Учреждение. 1886). Ст. 23.
[5] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. М., 1966. Т 1. С. 312. Запись 13 апреля 1885 г.

особыми высочайшими повелениями»[6]. На практике такой порядок касался только последней категории дел, да и они были немногочисленны[7].

Наоборот, ряд дел, пройдя обсуждение в департаментах, не вносился в Общее собрание. Первоначально, по «Учреждениям Государственного совета» 1842 и 1857 гг. (ст. 49), такое исключение делалось только для дел, которые не предполагали нового закона или его изменения, а представляли собой лишь «изъяснение точного разума действующих законов и приложение их к частным случаям». В 1863 г. эта статья была расширена.

Дело в том, что финансовая реформа 1862 г., установившая единую систему бюджетного учета и отчетности и возложившая на Государственный совет подробное рассмотрение ведомственных смет, лишила министерства финансовой самостоятельности. Любые, даже самые мелкие, расходы требовали теперь утверждения Государственного совета. Однако предусмотреть все траты было невозможно, и в течение года неизбежно возникала необходимость дополнительных ассигнований, передачи суммы из одной статьи расходов в другую, постройки или ремонта казенных зданий, а то и покупки для государственных нужд частных строений, изменения штатного расписания и прочее. Между тем, любые ассигнования из Государственного казначейства требовали теперь утверждения Государственным советом и императорской резолюции.

Загромождать массой подобных дел Общее собрание было признано нежелательным, и потому в мае 1863 г. последовало распоряжение все дела о сверхсметных кредитах рассматривать только в Департаменте экономии и сразу представлять на утверждение императору. Такое же решение было принято и относительно еще одной категории дел – о сборах и доходах, не подлежащих внесению в финансовые сметы. В первую очередь речь шла о так называемых «собственных» суммах министерств, поступающих из

---

[6] Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 3. Т. 21. № 19883. 30 марта 1901 г. (Далее: Учреждение. 1901). Ст. 51.

[7] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. Изд. 4-е. СПб., 1903. С. 103.

особых источников (например, завещанных именных капиталов) или предназначенных для расходования на специальные цели[8].

«Учреждение» 1901 г. снова дополнило эту статью, включив в нее пункт об образовании особых совещаний и подготовительных комиссий[9], для возникновения и роспуска которых на протяжении всего XIX в. и независимо от их задач и значения было достаточно устного распоряжения императора.

Как видим, во всех случаях непрохождение дел через одну из инстанций предполагало изъятие их из общего законодательного процесса по причине ли их чрезвычайности или по их техническому характеру, или в связи с исполнением департаментом в принципе не свойственных Государственному совету функций − все же толкованием и разъяснением законов в Российской империи занимался Сенат[10]. Однако это правило касалось только гладко проходивших дел. Если же в департаменте возникало разногласие либо его решение отменяло решение Сената или хотя бы мнение его большинства, либо оказывалось несогласным с мнением представившего проект министра, − во всех этих случаях окончательное решение передавалось Общему собранию Государственного совета[11].

Дела, прошедшие Общее собрание или те, по которым принималось окончательные решения в департаментах, утверждались императором. Но существовали категории дел, решавшихся в департаментах и не требующих утверждения императора: 1) дела, вносившиеся «для сведения»; 2) дела, возвращаемые министру вследствие соглашения с ним (как правило, министр забирал проект, чтобы решить спорные вопросы с другими ведомствами, собрать дополнительные справки или даже доработать проект согласно замечаниям, сделанным в Государственном совете): дело в этом случае считалось «как бы не состоявшимся» и после урегулирования всех вопросов

[8] Учреждение. 1886. Ст. 48 (см. также: Ст. 51. П. 5).
[9] Учреждение. 1901. Ст. 69.
[10] Учреждения министерств. Общий наказ министерствам // Свод законов (далее – СЗ). 1857. Т. 1. Ч. 2. Кн. 4. Ст. 211.
[11] Учреждение. 1886. Ст. 49.

вносилось в Совет снова; 3) дела, которым «неприкосновенно к их существу дается лишь законное в ходе направление, когда самое направление сие, по свойству его, не требует высочайшего разрешения»[12]. В 1892 г. к такого рода делам были отнесены и принятые Департаментом гражданских и духовных дел решения о предварительном следствии при рассмотрении жалоб с обвинениями членов Государственного совета, министров, главноуправляющих, генерал-губернаторов и главноначальствующего гражданской частью на Кавказе в нарушении долга службы[13].

Конечно, все эти случаи носили скорее технический характер и нельзя сказать, чтобы, принимая подобного рода решения, департамент выполнял законодательную работу. Однако существование таких дел надо учитывать, когда речь идет о расхождениях в статистических подсчетах количества дел, проходивших через Государственный совет.

После обсуждения в департаментах дела переходили в Общее собрание настолько разработанными, что их окончательное рассмотрение сводилось к проверке или дополнению департаментских заключений. Разногласие в департаментах, как правило, повторялось и в Общем собрании, а дела, прошедшие единогласно, часто утверждались по мемориям департаментов или с небольшой редакторской правкой.

Основная работа Совета, таким образом, проходила в департаментах. Как заметил, уже в конце столетия, государственный секретарь А.А. Половцов происходящее в Общем собрании – «одно театральное представление, а дело делается в соединенных департаментах»[14].

При распределении дел по департаментам был принят следующий подход: в Департамент законов вносилось все, «что по существу своему составляет предмет закона», в Департамент гражданских и духовных дел –

---

[12] Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 2. Т. 17. № 15518. 15 апреля 1842 г. (Далее: Учреждение. 1842). Ст. 51; Учреждение. 1886. Ст. 50.
[13] ПСЗ. Собр. 3. Т. 12. № 8401. 9 марта 1892 г. Ст. 7.
[14] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. Т. 2. М., 1966. С. 250. Запись 23 декабря 1889 г.

«дела юстиции, управления духовного и полиции», в Департамент государственной экономии – «предметы общей промышленности, наук, торговли, финансов, земских повинностей, казначейства и счетов». Наконец, Департамент военных дел рассматривал все «предметы министерств военного и морского»[15].

Таким образом, только один департамент Совета – Департамент законов – в наиболее чистом виде осуществлял основную функцию Государственного совета – обсуждение законодательных проектов. Именно через этот департамент проходили наиболее сложные и важные дела. К присутствию в нем хотел быть назначен бывший всесильный фаворит Александра II, шеф жандармов и главный начальник III отделения СЕИВ канцелярии (в 1866–1874 гг.) гр. П.А. Шувалов. Заявляя в 1881 г. о своем желании государственному секретарю Е.А. Перетцу, он объяснил это тем, что «только члены Департамента законов Государственного совета могут принимать деятельное участие в обсуждении дел. Общее собрание самостоятельного значения не имеет и разрешает, собственно, лишь разногласия, возникающие в департаментах»[16].

Во главе департамента стояли не просто опытные чиновники, но видные государственные деятели. Среди его председателей были гр. В.П. Кочубей (1812), св. кн. П.В. Лопухин (1812–1816), М.М. Сперанский (1838–1839), гр. Д.Н. Блудов (1839–1862), бар. М.А. Корф (1864–1872) и другие.

Остальные департаменты призваны были курировать наиболее важные – на момент их создания – сферы государственного управления. При этом очень быстро выяснилось, что на практике целый ряд вопросов (и прежде всего вопросы войны и мира, чрезвычайных и дипломатических мер) не вполне удобно передавать на обсуждение Совета. Вслед за ними последовали

---

[15] Ст. 25 «Учреждения Государственного совета» в редакциях 1842, 1857, 1886 г. В «Учреждении» 1901 г. соответствующая статья такой подробной росписи вопросов уже не содержала, в ней лишь указывалось, что все дела «распределяются между департаментами по их свойству и принадлежности» (Учреждение. 1901. Ст. 32).

[16] Перетц Е.А. Дневник. С. 258. Запись 12 октября 1881 г.

вопросы организации армии и флота. Так что **Военный департамент** оказался наименее долговечным.

Его деятельность была радикально сокращена в 1836 г., когда Военное министерство получило новое «Учреждение». Теперь все вопросы, касающиеся «собственно военного ведомства, без связи с прочими частями государственного управления», решались в подчиненном непосредственно верховной власти Военном совете[17]. В Государственный совет передавались только те законопроекты, которые предлагали новые узаконения «не по одному военному ведомству, но в связи с прочими частями государственного управления»[18]. При этом закон не требовал внесения таких дел именно в Военный департамент[19], занятость которого резко уменьшилась. В том же году на таких же основаниях было установлено отношение к Государственному совету Морского министерства[20].

В 1843 г. Военный департамент лишился и этих скромных остатков своего значения. Во время обсуждения в Государственном совете представления начальника Главного морского штаба о дополнении некоторых статей устава купеческого судоходства[21] был изменен 3 пункт 24 статьи «Учреждения Государственного совета». Он касался дел, не вносившихся в Государственный совет, и был расширен указанием на то, что дела, касающиеся военного и морского ведомств поступают на высочайшее усмотрение непосредственно от Военного совета и Адмиралтейств-совета даже тогда, когда они входят в состав «общего государственного

[17] ПСЗ. Собр. 2. Т. 11. № 9038. 29 марта 1836 г. Учреждение военного министерства. Ст. 659, 660.
[18] Там же. Ст. 663.
[19] Там же. Ст. 665.
[20] Там же. № 9069. 8 апреля 1836. Образование Морского министерства. Ст. 34, 35.
[21] Там же. Т. 18. № 17327. 15 ноября 1843 г. О дополнении некоторых статей устава купеческого судоходства.

учреждения, но относятся исключительно до части искусственной или технической»[22].

Тем не менее Военный департамент был сохранен. Считается (и это отражено в вышедшем в 1901 г. юбилейном томе «Государственный совет. 1801–1901»), что фактически департамент прекратил свое существование в 1854 г., когда им было рассмотрено последнее (и единственное за этот год) дело. Однако назначения в него продолжались и позже. Вплоть до 1859 г. департамент состоял из председателя (кн. И.Л. Шаховского) и четырех членов – Д.В. Васильчикова, кн. М.И. фон дер Палена, гр. А.Г. Строганова, бар. П.И. Рокасовского [23] . В 1858 г. в отпуск с отчислением от всех занимаемых должностей и с оставлением членом Совета был уволен (по прошению) последний председатель Военного департамента князь Шаховской (он умер в 1860 г.). Согласно официальному юбилейному изданию, с тех пор ни председателей, ни членов в этот департамент больше не назначали[24]. Однако в действительности назначения происходили. Правда, с 1859 г. департамент не имел председателя, а число его членов сократилось до 3х: в Департамент гражданских и духовных дел был переведен барон Рокасовский. В том же 1859 г. умер Васильчиков, так что с 1860 по 1863 г. департамент состоял из двух членов, а в 1864-м (после смерти в 1863 г. Палена) – из одного гр. Строганова[25]. Ситуация станет еще более пикантной, если мы учтем, что Пален был уволен в отпуск «вплоть до выздоровления» еще в 1847 г., а Строганов, с апреля 1855 по июнь 1862 г. занимавший пост новороссийского генерал-губернатора, почти сразу после увольнения (в

[22] Там же. № 17326. 15 ноября 1843 г. О изменении 3 пункта 24 статьи Учреждения Государственного совета, о делах, изъемлемых от рассмотрения Совета.

[23] См.: Список высшим чинам государственного, губернского и епархиального управления. 1855–1858 гг. СПб., 1855–1858; Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на 1855−1858 гг. СПб., 1855–1858.

[24] Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901. С. 125. Эту же информацию дает и справочник «Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917» (Т. 1. С. 26).

[25] См.: Список высшим чинам государственного, губернского и епархиального управления. 1859−1865. СПб., 1859–1865.

августе 1862 г.) также отправился в отпуск с правом отлучаться за границу в любое время. И все же только с осенней сессии 1864 г. назначения к присутствию в этот департамент прекратились, и с 1865 г. он исчезает из списков высших государственных учреждений. Юбилейное издание, таким образом, отразило реальную, а не формальную ситуацию.

Расформирование Департамента военных дел не было оформлено и позже, хотя в 1876 г. при издании Продолжения к Своду законов II отделение СЕИВ канцелярии возбудило вопрос об исключении из «Учреждения Государственного совета» указания на Военный департамент. Однако никаких распоряжений об упразднении департамента не последовало, и председатель Государственного совета вел. кн. Константин Николаевич «признал желательным сохранить упоминание» о нем [26]. Так Военный департамент превратился в бюрократический казус, существовавший исключительно на бумаге, но исправно упоминавшийся всеми изданиями «Учреждения Государственного совета» вплоть до начала XX в. «Комизм» ситуации, когда из издания в издание Свода законов печатались статьи, касающиеся существующего лишь на бумаге учреждения, отмечал П.М. Майков. «А потом говорят об анахронизмах и обилии статей в Своде, – восклицал он. – <…> Неужели нет возможности испросить узаконения об исключении статей, заведомо не действующих полстолетия!» [27]

Однако фактическое исчезновение Военного департамента с передачей всех вопросов в Военный совет еще не означало, что Государственный совет потерял возможности контроля над военной сферой: во второй половине XIX в. в его руках было такое мощное средство регулирования, как рассмотрение

---

[26] Объяснительная записка к проекту учреждения Государственного совета. О наименовании Департаментов Государственного совета. [1900] // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 35б; Учреждение Государственного совета. (Продолжение 1876 года Свода Зак. Тома I, Части II). Ст. 9 // Продолжение Свода законов Российской империи, изданного в 1857 году. По 1 января 1876 года. Часть первая. Статьи к I–IV томам Свода. СПб., 1876. С. 21.

[27] Майков П.М. Государственный совет. 1801–1901. Составлено в государственной канцелярии. С.-Петербург. Государственная типография. 1901 // Журнал министерства народного просвещения. 1901. № 7. С. 212.

смет и кредитов. Утвержденные Военным советом изменения требовали в этих случаях санкции Государственного совета, который мог ассигновать не всю требуемую сумму сразу. В феврале 1887 г., например, из требуемых военным министром 35,5 тыс. руб. (на одобренное Военным советом изменение штатов некоторых частей и управлений) Департамент экономии, посчитав, «что не все предположенные штатные изменения одинаково неотложны», разрешил к выдаче в текущем году «лишь 19.275 р. необходимых на осуществление наиболее настоятельных перемен»[28].

Государственный совет разрешал и те вопросы, которые касались взаимодействия военного и гражданских ведомств. Так, весной 1886 г. Военный совет обсуждал разработанный Военным министерством проект Положения об управлении крепостями. И само Положение, и его штаты были утверждены императором по представлению Военного совета[29]. Однако один из разделов – а именно о правах и обязанностях комендантов крепостей по отношению к гражданским властям и местному населению – все же потребовал участия Государственного совета, который и рассмотрел его одновременно с вопросом о выделении сумм, необходимых для введения Положения в действие[30].

Выход Государственного совета за пределы этой довольно узкой в военных вопросах компетенции пресекался, хотя в его составе было немало военных, которые могли бы дать профессиональное заключение по многим вопросам. И когда в 1883 г. Совет позволил себе судить о правильности нового порядка отбывания воинской повинности и даже поручил военному министру (П.С. Ванновскому) представить об этом Государственному совету свои соображения, то сразу встретил противодействие. Вместо исполнения поручения Ванновский обратил на него внимание императора. Резолюция Александра III была категоричной: «Это совсем не дело Государственного

[28] Извлечения из департаментской мемории. 23 февраля 1887 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 3. Л. 24.
[29] ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3826. 15 июня 1886 г.
[30] Там же. Т. 7. № 4352. 14 апреля 1887 г.

совета», – написал он на полях[31]. И Совету не осталось ничего иного, как отступить.

Военный департамент, таким образом, можно рассматривать как пример все увеличивающегося зазора между законом («Учреждением» Совета) и реальным положением дел.

Об этом же, хотя и не в столь явной форме, свидетельствует и подспудное изменение функций двух других департаментов Совета – Государственной экономии и Гражданских и духовных дел.

4.2. Финансовые функции Совета (Департамент государственной экономии)

Департамент государственной экономии аккумулировал в себе дела, касающиеся всех вопросов экономического характера. Преобразования в банковской, промышленной или торговой сфере, налогообложение и финансовые привилегии, государственные доходы и расходы (финансовые сметы отдельных ведомств, разнообразные кредиты и вообще любые казенные расходы) − все эти вопросы неизменно восходили на рассмотрение Департамента экономии. Таким образом, рассматриваемые департаментом дела выходили далеко за рамки экономического законодательства. И еще современники говорили о финансовой функции Совета, в принципе не свойственной законосовещательному собранию, и тем не менее исправно выполняемой Департаментом государственной экономии.

Загруженность Совета финансовыми вопросами нарастала постепенно. Первоначально речь шла лишь об ассигновании различных сумм на чрезвычайные расходы. Месяц спустя после преобразования Государственного совета, 2 февраля 1810 г., был издан манифест «О мерах к уменьшению государственных долгов; о прекращении выпуска в оборот новых сумм ассигнациями и о повышении некоторых податей и пошлин», п.

[31] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. Т. 1. М., 1966. С. 173. Запись 28 января 1884 г.

7 которого гласил: «Отныне все чрезвычайные расходы учреждаются не иначе, как по предварительном рассмотрении входящих от министров представлений в Государственный Совет; для непредвиденных же расходов на текущие потребности учредить такой порядок, чтоб производя их без остановки, представлять их срочные счеты и делать по рассмотрении их новые назначения»[32].

Впоследствии финансовые дела только множились. Указ 22 марта 1811 г. предписывал министру финансов, согласно п. 7 Манифеста 2 февраля 1810 г., «представления о военных и гражданских издержках» вносить «на уважение Государственного совета», с тем чтобы все назначения производились только «по формальным о них постановлениям»[33].

Согласно «Общему учреждению министерств» 1811 г. в Совет вносилось ежегодное расписание общих государственных приходов и расходов (годовой финансовой сметы), предоставлялись счета о чрезвычайных денежных отпусках[34], причем смета о государственных доходах и расходах должна была предоставляться министром финансов ежегодно в октябре[35].

В 1816 г. с целью прекращения произвола в раскладке земских повинностей они были взяты под правительственный контроль, выходивший далеко за губернский уровень, – денежные сборы на земские повинности должны были получить одобрение министра финансов и быть утверждены Государственным советом. Только после этого раскладка возвращалась губернаторам для ее исполнения[36]. В 1820-е гг., соответственно с 1823 и 1825

[32] ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24116. 2 февраля 1811 г.
[33] Там же. № 24164. 22 марта 1811 г.
[34] Там же. № 24686. 25 июня 1811 г. Ст. 228.
[35] Там же. № 24688. 25 июля 1811 г. Учреждение министерства финансов. Ст. 195.
[36] Там же. Т. 33. № 26316. 14 июня 1816 г. О правилах, постановленных в объяснение Положения 2 мая 1805 г. о денежных сборах на исправление земских повинностей. Ст. 9,10.

г., Государственный совет стал рассматривать сметы расходов Москвы и Петербурга[37].

Во второй половине века объем работы департамента еще более увеличился. Официально с 1854 г., а в действительности несколько раньше, с начала 1850-х, он рассматривал сметы министерств и главных управлений[38]. Сначала обсуждение носило формальный характер, хотя уже само количество дел отнимало немало времени и сил, особенно у чиновников Отделения государственной экономии Государственной канцелярии. Полученный опыт позволил в дальнейшем возложить на департамент громадную работу рассмотрения росписи доходов и расходов государства. Соответствующие правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений были утверждены 22 мая 1862 г.[39]

Согласно этим правилам, ведомственные сметы не позже 1 сентября должны были быть представлены одновременно в министерство финансов, Государственный контроль и Государственный совет. Для Военного министерства и Главного управления военно-учебных заведений крайней датой представления было 1 октября, причем для министерства она могла быть отодвинута и до 15 октября – в том случае, если провиантские ведомства не успевали получить сведения о местных урожаях[40]. К 1 ноября министр финансов представлял в Совет роспись доходов и расходов со своими замечаниями и заключениями, а государственный контролер – замечания на сметы предстоящего года и отчет по исполнению финансовых смет за последний сметный период[41].

Первое время, однако, составление росписей никак не укладывалось в сроки. Первая роспись, на 1863 г., была утверждена только 2 мая того же

---

[37] Там же. Т. 38. № 29423. 13 апреля 1823 г. Ст. 66; Т. 40. № 30378. 10 июня 1825 г.
[38] Государственный совет. 1801−1901. СПб., 1901. С. 81−82.
[39] ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 38309. 22 мая 1862 г.
[40] Там же. Ст. 17 и Примеч. 1.
[41] Там же. Ст. 21, 24.

1863 г., а роспись на 1864 г. (и дополнение к ней) – 4 мая 1864 г.[42]. Правда, роспись на 1865 г. удалось свести вовремя[43], но уже на следующий год роспись снова запоздала и была утверждена в январе, а росписи на 1867 и на 1868 гг. – в марте того года, на который они были составлены[44]. Только с 1869 г. сроки стали выдерживаться[45]. Однако, как отмечал Н.М. Коркунов, во многом это происходило за счет нарушения требования правил 1862 г. приступать к рассмотрению смет только после поступления их всех[46].

На практике широко использовался другой пункт правил – о подаче министром финансов и государственным контролером замечаний на отдельные сметы до внесения росписи[47]. Например, в 1889 г. сметы на 1890 г. поступали в Государственный совет с 7 августа по 16 декабря, отзывы министра финансов – с 21 августа по 21 ноября, а государственного контролера – с 18 августа по 26 ноября, объяснения министров, чьи сметы вызвали замечания, – с 9 сентября по 12 декабря, а дополнительные сведения к сметам – с 13 сентября по 13 декабря. Параллельно шло рассмотрение всех этих материалов Департаментом экономии. Всего рассмотрению смет было посвящено 13 заседаний (с 7 октября по 16 декабря), причем сметы некоторых ведомств (министерства внутренних дел, министерства народного просвещения) рассматривались в двух заседаниях[48]. Сначала каждая смета обсуждалась департаментом в присутствии подавшего ее министра и, если согласия о ее сокращении не удавалось достичь, назначалось второе заседание, уже в присутствии министра финансов и государственного контролера[49].

---

[42] ПСЗ. Собр. 2. Т. 38. № 39577. 2 мая 1863 г.; Т. 39. № 40837, 40837а. 4 мая 1864 г.
[43] Там же. Т. 39. № 41594. 17 декабря 1864 г.
[44] Там же. Т. 41. № 42898. 18 января 1866 г.; Т. 42. № 44413. 29 марта 1867 г.; Т. 43. № 45598. 12 марта 1868 г.
[45] Там же. Т. 43. № 46606. 31 декабря 1868 г.
[46] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 138.
[47] ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 38309. 22 мая 1862 г. Ст. 24. Примеч. 1.
[48] См.: Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. С. 90–91.
[49] ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 38309. 22 мая 1862 г. Ст. 25.

В случае, когда вопрос касался государственного кредита, Департамент экономии соединялся с Комитетом финансов [50] . К рассмотрению государственной росписи обращались только после того, как были приняты решения по всем замечаниям. При этом учитывалось мнение министра финансов об общем развитии государственного хозяйства, пользе и своевременности предполагаемых расходов и об имеющихся в наличии средствах. Только после такого подробного рассмотрения роспись и финансовые сметы вносились в Общее собрание Государственного совета[51]. Правда, на этом этапе времени для их подробного обсуждения уже не оставалось [52] . Усилия А.В. Головнина, который каждый год готовил «подробные замечания по проекту государственной росписи», «очень обстоятельные и толковые» [53] оставались невостребованными, и даже возникшие разногласия всячески затушевывались. Так, в Общем собрании 31 декабря 1881 г. военный министр П.С. Ванновский и министр путей сообщения К.Н. Посьет выступили категорически против сокращения смет своих министерств, утверждая, что «не предвидят возможности» ограничиться внесенными в сметы кредитами. Однако вопрос о пересмотре принятых департаментом цифр даже не поднимался. Министрам лишь предоставили право вносить в Департамент экономии в течение года представления о дополнительных суммах [54] . Присутствовавший на этом заседании Головнин впоследствии утверждал, что министры подписали журнал только «чтоб не останавливать представление росписей Государю»[55].

Вся эта работа занимала несколько месяцев и представляла собой подробный анализ представленных ведомствами смет и их, по мере

---

[50] Там же. Ст. 25. Примеч.
[51] Учреждение. 1886. Ст. 51. П. 4.
[52] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 138.
[53] Перетц Е.А. Дневник. С. 122. Запись 31 декабря 1880 г.
[54] Отчет по Государственному совету за 1881 г. СПб., 1883. С. 254.
[55] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 3 января 1882 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 34 Л. 1–1 об.

возможности, сокращение[56]. Так, в 1886 г., например, Департамент экономии сократил расходы по росписи более чем на 22 млн рублей[57].

Впрочем, занятость Департамента экономии была велика и помимо рассмотрения росписи доходов и расходов. По числу рассмотренных им дел он далеко опережал и Департамент законов, и Гражданский департамент, даже вместе взятые (см. табл. 5, 6).

В Департаменте экономии, писал в 1867 г. председатель Государственного совета вел. князь Константин Николаевич, помимо сметы доходов и расходов, «сосредоточиваются почти все законодательные работы по разным отраслям промышленности, торговли, финансов, земских повинностей, хозяйства и счетоводства. Сверх того, в Департамент этот поступают: представления министров и главноуправляющих отдельными частями о сверхсметных кредитах и необходимых расходах, как из сумм Государственного казначейства, так и из земских сборов, дела по сметам и раскладкам государственных земских повинностей, все вообще новые штаты, городские сметы доходов и расходов, дела об учреждении компаний на акциях, когда им испрашиваются особые преимущества, о выдаче привилегий на разные изобретения и многие другие»[58].

Такая загруженность стала причиной разделения Отделения государственной экономии канцелярии Государственного совета в том же 1867 г. на два – по сметной и по законодательной части. Предпринимались и попытки сокращения поступающих в департамент дел. Так, с 1870 г. Государственный совет перестал выдавать привилегии на открытия и изобретения. Это право было передано министрам финансов и государственных имуществ[59]. Но, как признавали сами официальные источники, это «не имело существенного влияния ни на характер, ни даже на

---

[56] Государственный совет. 1801−1901. С. 125.
[57] Скальковский К.А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. СПб., 1890. Т 1. С. 6.
[58] Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910. С. 268−269.
[59] ПСЗ. Собр. 2. Т. 45. № 48202. 30 марта 1870 г.

объем деятельности Совета», поскольку такие дела рассматривались чисто формально[60]. В 1875 г. в Департамент гражданских и духовных дел были переданы немногочисленные тогда дела об отчуждении частных имуществ для государственных нужд и передаче ненужного казенного имущества в собственность местных обществ и частных лиц.

Поступавшие в Департамент экономии дела в большинстве носили несложный характер. Вот, например, список дел, рассмотренных им и высочайше утвержденных 19 мая 1881 г.:

1. Об установлении сборов с золотопромышленности.
2. О размере налог с недвижимых имуществ в городах, посадах и местечках на 1882 год.
3. О повышении размера по вкладам городских сберегательных касс.
4. О допущении выдачи из земельных банков долгосрочной и краткосрочной ссуды под одно и то же имущество.
5. О предоставлении уездным земским собраниям права сложения пени по земским сборам.
6. О возвышении пошлины на привозимый из-за границы цемент.
7. Об увеличении размера акциза с вина и спирта и таможенных пошлин с привозных изделий из вина и спирта.
8. О прибавлении в штат отдельного корпуса жандармов одного офицера и четырех унтер-офицеров.
9. О расходе на содержание в 1881 г. личного состава Шушинского реального училища.
10. О расходе на постройку здания для Хабаровского областного правления.
11. О расходе на открытие женского врачебного курса при С.-Петербургском Николаевском военном госпитале.

---

[60] Государственный совет. 1801−1901. С. 126.

12. Об отчислении по смете Св. Синода 1881 года некоторых сумм на содержание Иллукстского монастыря.

13. О передаче в ведение Министерства путей сообщения расположенных у Бобруйской крепости моста, шоссированной дамбы и деревянного караульного дома.

14. О расходе на охранение здания бывшего Брусиловского монастыря.

15. Об отпуске средств на выдачу наград лесным чинам Кубанской области.

16. О возврате сумм, позаимствованных из капитала Забайкальского казачьего войска.

17. О возмещении Воткинскому заводу операционного кредита, употребленного на исполнение частных заказов.

18. О ассигновании средств на истребление саранчи на Кавказе и в Закавказском крае.

19. О кредите на расходы по совершению крепостных актов на отошедшие под С-Петербургско-Варшавскую железную дорогу недвижимые имущества.

20. О расходе на исследование старого русла реки Аму-Дарьи[61].

Все эти проекты, подробно разработанные министерствами, не представляли для членов департамента никакой трудности, и на решение (и делопроизводственное оформление) большинства из них департаментом был потрачен месяц – два. Однако их общее число было столь велико, что они вынуждены были ждать своей очереди. По подсчетам государственного секретаря Е.А. Перетца, в 1881 г. на долю Департамента экономии пришлось 80 % всех дел, поступивших в Государственный совет (989 дел из 1229-ти), тогда как на долю Департамента законов – 12 % (141 дело) и Гражданского

[61] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 9. 1877–1882. СПб., 1912. С. 273−276. 1881. ДЭ. № 187, 189, 196, 197, 201, 206, 207, 209−219, 225, 226.

департамента – 8 % (99 дел)[62]. Рассмотрение смет и государственной росписи в конце года вообще поглощало все возможности департамента. Согласно данным за 1870–1890 гг., приведенным Н.М. Коркуновым, особенно сложная ситуация сложилась в начале 1870-х гг., когда рассмотрение росписи в Департаменте экономии занимало более 30 заседаний (по 32 в 1870 и 1872 и 37 в 1871 г.)[63]. Если учесть, что общее число заседаний департамента в эти три года колебалось от 74 до 79, придется сделать вывод, что формированию бюджета департамент посвящал от 41 до 47% своего времени. В дальнейшем, однако, число посвященных этому вопросу заседаний существенно сократилось, с 24 заседаний в 1873 г. до 18 в 1878 г.[64]. И все же в эту горячую пору председатель Департамента экономии, по свидетельству статс-секретаря М.П. Веселовского «всячески отклонял попытки прочих Департаментов пригласить наш Департамент в соединенное заседание»[65]. И это замедляло остальные дела, сопряженные с расходами казны и требовавшие участия Департамента экономии, в том числе и дела, проходившие по Департаменту законов[66].

Из этой ситуации виделись два выхода. Первый был связан с разделением Департамента экономии на два департамента, один из которых рассматривал бы сметы и все дела о расходах, а второй занимался обсуждением законодательных проектов финансового характера. Другой вариант состоял в перераспределении дел по департаментам: передаче всех законопроектов по законодательной финансовой части в Департамент законов, а проектов по юридической части и народному образованию из этого последнего – в Департамент гражданских дел. При первоначальном обсуждении этой идеи председателю Государственного совета великому

---

[62] Перетц Е.А. Дневник. С. 323. Запись 29 ноября 1882 г.
[63] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 139. Примеч. 1.
[64] В 1880-е годы количество заседаний еще более снизилось, достигнув 13 в 1889 и даже 12 в 1888 г., но в среднем устойчиво составляло 15–18 заседаний в год (Там же).
[65] Веселовский М.П. Записки // ОР РНБ. Ф. 550. F. IV. № 861. Л. 665 об.
[66] Государственная канцелярия. 1810−1910. С. 269.

князю Михаилу Николаевичу более предпочтительным показался первый вариант и именно его он обсуждал с императором и государственным секретарем Е.А. Перетцем в конце 1882 г. Однако председатель Департамента экономии граф Э.Т. Баранов оказался категорическим противником такой комбинации, опасаясь уменьшения своего значения и влияния. И поскольку «оскорблять» его не хотели, оставался только второй вариант[67]. Император, согласившийся с первоначальным предложением о разделении департамента, сомневался «в пользе подобной перетасовки»[68]. В итоге никаких перемен в работе департамента и Государственного совета в целом тогда не произошло.

В начале 1890-х гг. функции Департамента экономии снова были расширены: на его рассмотрение (согласно новым Земскому и Городовому положениям, соответственно 1890 и 1892 гг.[69]) передавались дела об отмене и изменении постановлений земских собраний и городских дум, если они не соответствовали «общим государственным пользам и нуждам» или нарушали интересы местного населения. Правда, участие Совета требовалось только в том случае, если результатом такой отмены или изменения было увеличение земского или городского обложения. Соответствующие изменения были внесены и в Учреждение Совета[70].

Однако независимо от всех этих перемен главной целью департамента с начала его существования было сокращение государственных расходов. Манифест об образовании Государственного совета 1810 г. ставил ему одной из задач «всевозможным сокращением издержек привести их в надлежащую соразмерность с приходами, установить во всех частях управления истинный разум доброй экономии»[71].

---

[67] Перетц Е.А. Дневник. С. 330, 331. Записи 15 и 20 декабря 1882 г.
[68] Там же. С. 334. Запись 25 декабря 1882 г.
[69] ПСЗ. Собр 3. Т. 10. № 6927. 12 июня 1890 г.; Т. 12. № 8708. 11 июня 1892 г.
[70] Учреждение Государственного совета // СЗ. Издание 1892 года. Т. 1. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1 (Далее: Учреждение. 1892). Ст. 23. П. 22, 23; Учреждение. 1901. Ст. 23. П. 20.
[71] Манифест об образовании Государственного совета // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24064. 1 января 1810 г. С. 5. П. 3.

На протяжении десятилетий эта функция оставалась неизменной, но сам Департамент при этом играл двойную роль. Отстаивая интересы казны, он, по словам М.П. Веселовского, «поневоле ставил преграды некоторым несомненно полезным предположениям». Происходило это не от его желания во что бы то ни стало урезать расходы, а потому, что по другим ведомствам зачастую имелись «потребности еще более настоятельно-нужные, а между тем средства казны ограничены известными пределами и недостаточны на удовлетворение всех открывающихся надобностей для развития той или другой отрасли управления» [72] . Департаменту экономии надлежало «уравновешивать интересы отдельных ведомств и соразмерять расходы с имеющимися в виду средствами»[73]. Таким образом, в его задачу входило не только определение действительной потребности в средствах различных ведомств, но и выделение приоритетных направлений развития разных отраслей государственного хозяйства.

Правда, конкретные проявления этой деятельности не всегда соответствовали ее важности. При председателе департамента (в 1863−1873 гг.) К.В. Чевкине, отличавшемся въедливостью, мелочностью и сухостью подходов[74], заседания департамента (по его же выражению), напоминали известный столичный рынок, Апраксин двор [75] . Назначенный статс-секретарем департамента 15 мая 1867 г.[76] Веселовский вспоминал о первом обсуждении проекта, свидетелем которого пришлось ему быть. Речь шла о преобразовании почтового управления в губерниях и новых почтовых штатах[77]. Прения тянулись долго, но при этом вращались вокруг довольно однообразных «комбинаций»: «Министерство требует на жалованье такому-то 1560 руб. и потом понижает свое требование до 1500 р., Департамент 1300

[72] Веселовский М.П. Записки. Л. 655.
[73] Там же. Л. 655 об.
[74] Там же. Л. 648, 656−656 об.; Головнин А.В. Записки для немногих СПб., 2004. С. 438.
[75] Веселовский М.П. Записки. Л. 648.
[76] М.П. Веселовский был назначен исправляющим должность статс-секретаря Государственного совета 15 мая 1867 г. (Веселовский М.П. Записки. Л. 632).
[77] ПСЗ. Собр. 2. Т. 42. № 44773. 27 июня 1867 г.

р., потом 1400 р. и наконец сходится с Министерством на цифре 1450 р.»[78]. Однако такие торги происходили только при Чевкине, преемнику которого на посту председателя департамента, А.А. Абазе (1874−1880; 1884−1892) был свойственен более широкий подход[79]. Впрочем, на стремление департамента к охране интересов казны смена руководства никак не влияла.

Позиция департамента вызывала соответствующую реакцию различных ведомств, завышавших свои требования в расчете на то, что после их сокращения действительная потребность все же будет удовлетворена. Иногда требования оказывались так широки, вспоминал Веселовский, что «и за сделанными Департаменту уступками министру причиталось более, чем было в действительности нужно. Я помню, как один из министров сознавался, что ему случилось запросить расход с таким излишком (ввиду ожидаемых урезок), что когда Департамент – вопреки ожиданиям – сбавил очень немного, то отпущенная сумма превысила действительную потребность»[80].

Особенно много таких завышенных требований предъявлялось при обсуждении смет, но здесь на помощь департаменту приходили министр финансов и государственный контролер. Например, при обсуждении сметы II отделения СЕИВ канцелярии на 1863 г. кредит в 3500 руб., запрошенный на выписку журналов, газет и книг вызвал сопротивление и государственного контролера (в 1855−1862 гг.) Н.Н. Анненкова, предложившего ограничиться 1936 руб. 40 коп., и министра финансов (в 1862−1878 гг.) М.Х. Рейтерна, предполагавшего назначить на эту цель 2000 руб. Несмотря на всю аргументацию главноуправляющего II отделением (в 1861−1864 гг.) М.А. Корфа, департамент согласился с министром финансов[81]. Не удалось

[78] Веселовский М.П. Записки. Л. 647 об.
[79] Там же. Л. 692 об. – 693, 705−705 об.
[80] Там же. Л. 654.
[81] Журнал Департамента государственной экономии о последовавших разногласиях при рассмотрении финансовых смет на 1863 г. // ГА РФ. Ф. 678. Оп. 1 Д. 610. С. 1.

Корфу настоять и на увеличении кредитов по другим пунктам сметы: департамент остался при своим мнении[82].

Другим следствием олицетворяемой департаментом тенденции к сокращению расходов было стремление ведомств полностью тратить сметные суммы. Тот же Веселовский рассказывает случай, свидетелем которому он стал:

«Однажды в конце года, пока я был в знакомом книжном магазине, туда вошел молодой человек и вступил с приказчиком в разговор, который сначала показался мне странным.

− Пришлите нам счет за книги, побольше, так, рублей на двести, – сказал пришедший.

− Каких же книг вам наставить? − спросил приказчик.

− Это все равно, – отвечал тот, – только не забудьте: рублей на двести. Нам – понимаете? – собственно для вывода в расход остатков.

Когда молодой человек вслед за тем вышел, приказчик мне объяснил, что это был чиновник одного из министерств, что заказ был фиктивный, что счет требуется как "оправдательный документ" для лишнего расхода, чтобы избежать возвращения остаточных сумм в казну, и что подобные соглашения чиновников с поставщиками – явление довольно обыкновенное»[83].

Как видим, противоборство ведомств, пытавшихся всеми способами защитить свои активы, и представлявшего интересы казны Департамента экономии не имело той политической подоплеки, которую время от времени пытались ему приписывать [84] . Оно было естественным следствием модернизации организации финансовой системы страны [85] , в частности централизации финансовых потоков, распределение которых, как и

[82] Там же. С. 2−7.
[83] Веселовский М.П. Записки. Л. 651−651 об.
[84] См., например: Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. С. 108.
[85] Подробнее см.: Куксенко С.В. Формирование и развитие буржуазной концепции финансовой политики России в конце XIX – начале XX века. Дисс. … канд. ист. наук. Ярославль, 2004.

финансовая политика в целом, во второй половине века определялось не только министерством финансов, но и Департаментом экономии Государственного совета.

4.3. Судебные функции Государственного совета (Департамент гражданских и духовных дел)

Департамент гражданских и духовных дел или, как часто он фигурирует в официальных и личных документах, Гражданский департамент, в наименьшей степени соответствовал своему названию. Намерение законодателя передать на его рассмотрение «дела юстиции, управления духовного и полиции»[86] было реализовано лишь отчасти. Именно в этом департаменте оказались сосредоточены судебные функции Государственного совета, «унаследованные» им от не разделенного на департаменты Совета 1801−1809 гг. Как и финансовые, они не подобали законодательному учреждению и не могли не привлечь внимания исследователей, мнения которых разделились. Н.М. Коркунов, например, считал, что «хотя по смыслу данного ему [в 1801 г. – Н.Ч.] наказа Совет был учрежден только для дел законодательных, но с самого начала его деятельности на рассмотрение его по особым Высочайшим повелениям вносились и дела судебные, а с 1804 г. они составляли даже главный предмет его занятий»[87], – несмотря на то, что в перечне дел, «подлежащих уважению Государственного совета» по «Образованию» 1810 г., они даже не упоминались [88] . Коркунов вообще не видел «ничего беспримерного» в предоставлении «некоторых судебных функций законодательному учреждению», в подтверждение чего приводил устройство высшей судебной инстанции в Англии и Швейцарии[89]. Представители другой точки зрения, как В.Г. Щеглов, настаивали на случайном характере внесения в Совет, «по

[86] Образование. 1810. Отд. 2. Ст. 4.
[87] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 62–63.
[88] Образование. 1810. Ст. 29.
[89] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 100.

желанию государя, административных и судебных дел» и утверждали, что это не мешало ему оставаться «настоящим законодательным учреждением в русском управлении» и до реформы 1810 г.[90] С течением времени, однако, деятельность Государственного совета как высшей судебной инстанции только возрастала.

Уже первый год работы Гражданского департамента показал, что большинство разрешенных им дел относилось к судебной сфере. Дела, касающиеся ведения полиции, а также о правах наследования, усыновлении (удочерении), введении во дворянство и проч. составляли меньшую часть общего числа поступивших в него дел[91]. В отчете за 1810 г. М.М. Сперанский вынужден был даже специально заметить, что Совет «учрежден не для разрешения судебных дел, но для того, чтобы власти законодательной, доселе рассеянной, дать первый вид, первое очертание правильности, постоянства, твердости и единообразия»[92]. Однако это замечание пропало втуне. В 1811 г. «Общее учреждение министерств» возложило на Государственный совет не только рассмотрение всех проектов, касающихся введения нового или отмены прежнего закона[93], но и следствие «по донесениям, возбуждающим ответственность министров»[94]. В апреле 1813 г. с целью разгрузить Комитет министров из него в Совет было передано рассмотрение рапортов и докладов Сената. «Дела сенатские, – заявлялось в высочайше утвержденном представлении, – принадлежат по существу своему до рассмотрения Государственного совета Департамента гражданских

---

[90] Щеглов В. Г. Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности. Ярославль, 1903. С. 19. В русской дореволюционной, особенно не-юридической, литературе определение «законодательный» использовалось по отношению к Государственному совету довольно часто.

[91] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 1. 1810–1829. СПб., 1908. С. 6–22. 1810. ДГДД.

[92] Отчет в делах 1810 года, представленный императору Александру I М.М. Сперанским, 11 февраля 1811 года // Сборник Императорского русского исторического общества. Т. 21. СПб., 1877. С. 449. Примеч. 1.

[93] ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24686. 25 июня 1811 г. Ст. 221.

[94] Там же. Ст. 291–294.

и духовных дел, который, занимаясь только сего рода делами, удобнее может входить в рассмотрение их и имеет на то более и времени, и способов»[95].

Таким образом, в департаменте оказались сосредоточены все судебные дела, и уголовные, и гражданские, которые требовали высочайшей резолюции: от самой мелкой кражи, если она была совершена дворянином или польским шляхтичем, и до многотомных, годами и даже десятилетиями тянущихся тяжебных дел, переходивших в Совет из Сената[96]. Сановники рассматривали дела о бродяжничестве, мошенничестве, растратах, подлогах, клятвопреступлениях, злоупотреблениях по службе, убийствах, разбоях на проезжей дороге, истязаниях, нанесении побоев, и даже – вопиющий случай 1857 г. – откусившем жене нос бывшем студенте Петербургской медико-хирургической академии[97].

Полвека спустя Б.Н. Чичерин напишет, что уже в это время «законодательное сословие, вследствие временных и случайных распоряжений, сделалось вместе верховным судилищем»[98]. По подсчетам Л.Ф. Писарьковой, на протяжении царствования Александра I Департамент гражданских и духовных дел был самым загруженным из департаментов Совета[99].

Такое положение с самого начала рассматривалось современниками как не вполне нормальное, и попытки избавить Совет от решения не присущих ему задач относятся еще к первой четверти XIX в. Успехи были мизерными. И, хотя рассматривавший этот сюжет В.М. Голиков видит первый шаг к частичному сокращению судебных функций Совета уже в

---

[95] ПСЗ. Собр. 1. Т. 32. № 25371. 17 апреля 1813 г.
[96] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 85.
[97] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867–1870. СПб., 1911. С. 147. 1868. ДГДД. № 58.
[98] Чичерин Б.Н. Совет министров // Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. М., 1862. С. 221.
[99] Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М., 2014. С. 321−322.

указе 25 января 1812 г. [100], с этим выводом вряд ли можно согласиться. Поводом к указу «О взносе в Государственный совет тех токмо уголовных и следственных по Грузии дел, которые будут относиться до коренных оной жителей» послужили дела служивших в Грузии русских чиновников: так как они не являлись туземцами, дела об их преступлениях следовало рассматривать в Сенате. Исключение из этого порядка «природных» жителей Грузии, дела которых рассматривались Государственным советом, диктовалось региональной политикой − особым, осторожным отношением к новым подданным империи, «которым, по недавнему присоединению их к Российской державе, законы наши не могут еще быть известны совершенно» [101] . В 1819 г. общий порядок судопроизводства был распространен и на местных жителей, – поскольку «грузинские присутственные места в продолжении времени нахождения того края под Российскою державою, восприяли уже довольно образование» и исключение их из общего порядка уголовного судопроизводства оказалось излишним[102]. Речь, таким образом, шла не о сокращении судебной функции Государственного совета, а о порядке судопроизводства на недавно присоединенных к империи землях. И вопрос стоял не в юридической, а в политической плоскости.

Более результативной была попытка самого Совета освободить себя от рассмотрения хотя бы формальных судебных дел. В июне 1821 г. ему удалось избавиться от дел о снятии знаков отличия с нижних воинских чинов. Дела эти проходили долгий путь от приговоров уголовных палат через губернаторов к министру юстиции, потом поступали в Сенат, затем в Государственный совет и, наконец, на утверждение императора. Мнением Государственного совета эта цепочка была сокращена, и министр юстиции

---

[100] ПСЗ. Собр. 1. Т. 32. № 24965; Голиков В.М. Место Государственного совета в системе механизма российского абсолютизма в первой половине XIX в. // Проблемы истории абсолютизма. Сборник научных трудов. М., 1983. С. 92.
[101] ПСЗ. Собр. 1. Т. 32. № 24965. 25 января 1812 г.
[102] Там же. Т. 36. № 27783. 30 апреля 1819 г.

испрашивал высочайшего повеления по этим делам через Комитет министров[103].

Однако несмотря на подобные частные успехи, число рассматриваемых Государственным советом судебных дел быстро увеличивалось.

Вопрос о полном изъятии из ведения Совета всех поступавших из Сената дел был поднят только Комитетом 6 декабря 1826 г., одной из задач которого был пересмотр положений о высших учреждениях. Идея заключалась в том, чтобы создать специальное учреждение для рассмотрения дел, не получивших должного числа голосов в Сенате[104]. Эта мысль получила одобрение императора, но практической ее реализации не последовало[105]. Действительно, создание новой бюрократической структуры, которую требовалось еще «вписать» в существующую систему, вряд ли могло существенно улучшить положение дел. Существовали и другие варианты решения проблемы: император мог согласиться на решение дел сенаторами простым большинством (как это и планировалось М.М. Сперанским) либо взять решение спорных вопросов на себя, отказавшись от возможности еще раз обсудить дело. Однако при наличии уже зарекомендовавшего себя порядка рассмотрения спорных дел в Государственном совете все эти перемены представлялись излишними.

В результате в «Учреждение Государственного совета», опубликованное в Своде законов 1833 г. был внесен пункт о передаче дел из Сената в Государственный совет, если по ним не составится должного большинства или с решением Сената не согласится министр юстиции[106]. А еще два года спустя Государственный совет даже получил инструкцию «для точнейшего соображения многосложных и запутанных судебных дел»[107].

---

[103] Там же. Т. 37. № 28666. 27 июня 1821 г.
[104] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 97–98.
[105] Государственный совет. 1801–1901. С. 69.
[106] Учреждение Государственного совета // Свод законов. 1833. Т. 1. Кн. 1. Разд. 1. Гл. 2 (Далее: Учреждение. 1833). Ст. 24. П. 11. С.
[107] ПСЗ. Собр. 2. Т. 9. № 7619. 6 декабря 1834 г.

Речь шла о том, чтобы вносимые министром юстиции в Совет дела сопровождались печатными записками, по которым дело докладывалось в Сенате, решениями и разногласиями Сената, причем записки доставлялись членам департамента или Общего собрания для предварительного ознакомления.

Возможность кардинально решить вопрос появилась, казалось, с проведением судебной реформы 1864 г., одним из принципов которой было отделение судебной власти от административной и законодательной. Дела, решенные в новых судебных установлениях, в Государственный совет уже не переносились[108]. Правда, освобождение Совета от такого рода судебных дел не было одномоментным, поскольку и сама реформа, как известно, носила постепенный характер. Первые судебные учреждения нового образца были открыты в 1866 г., тогда как на всю территорию империи реформа распространилась к концу 1890-х[109].

Независимо от введения новых судов в 1869 г. была предпринята еще одна попытка сократить судебные функции Совета. 29 мая 1869 г. Александр II утвердил законопроект о прекращении перенесения в него из Сената судебных дел, решенных единогласно и не вызывавших никаких сомнений, для которых Государственный совет являлся лишь формальной инстанцией. Отныне они подносились на высочайшее утверждение министром юстиции. К этой категории дел относились многочисленные дела о лишении прав состояния (потомственного или личного), утверждении во дворянстве, перемене фамилии, ходатайства Сената о смягчении наказания или помиловании подсудимого, а также об отмене или изменении уже состоявшихся решений Сената[110].

Мера привела к существенному сокращению проходивших через департамент дел, до 64 в 1870 г., тогда как до этого преобразования их число

---

[108] Государственный совет. 1801–1901. С. 125.
[109] Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов., 1969. С. 202−218.
[110] ПСЗ. Собр. 2. Т. 44. № 47150. 29 мая 1869 г.

нередко доходило до 300 и даже 400 дел в год (см. ниже табл. 5, 6). Следствием такого резкого уменьшение числа дел стало изменение структуры Департамента, два отделения которого, Уголовных дел и герольдии и Гражданских дел, слились в одно. Правда, эти изменения в большей степени прочувствовали чиновники канцелярии[111], нежели члены Государственного совета. На работе департамента перемены почти не отразились, поскольку в него по-прежнему поступали наиболее сложные и запутанные дела, по которым в Сенате не было достигнуто единого мнения или не оказывалось узаконенного большинства (2/3) голосов, согласных с предложением министра юстиции, или такие, по которым последовало высочайшее повеление об их пересмотре. Анализируя произошедшие изменения, составители отчета по Государственному совету за 1869 г. отмечали, что, несмотря на существенное сокращение судебных дел, проходивших через Государственный совет (с 326 в 1868 г. до 206 в 1869 гг.) собственно занятость департамента судебными делами уменьшилась незначительно, ибо исключены из его ведения были именно несложные дела, тогда как дела, вызывающие сомнения или возбуждающие сложные и трудные юридические вопросы продолжали в него поступать[112].

И все же 1869 г. был временем максимальных надежд на скорое избавление Совета от несвойственных ему функций «как высшего совещания по делам судебным»[113]. Государственный секретарь Е.А. Перетц вспоминал в 1879 г., как за десятилетие до этого, в начале его службы в Государственной канцелярии, то есть как раз в 1869 г., ожидалось даже полное упразднение Гражданского департамента [114] . И это можно рассматривать как подтверждение того факта, что традиция в деятельности Государственного

---

[111] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 280.

[112] Отчет по Государственному совету за 1869 г. СПб., 1870. С. 92. См. также: Государственный совет. 1801–1901. С. 126.

[113] Отчет по Государственному совету за 1869 год. С. 91.

[114] Записка государственного секретаря Е.А. Перетца, представленная в Особую высшую комиссию для изыскания способов к сокращению государственных расходов // РГИА. Ф. 1214. Оп. 1. Д. 5. Л. 42.

совета играла не меньшее, если не большее значение, чем буква закона. К 1869 г. Департамент гражданских и духовных дел настолько прочно ассоциировался с судебной инстанцией, что его первоначальное предназначение оказалось забыто. Несмотря на то, что в каждом издании «Учреждения Государственного совета» он неизменно указывался как средоточие «управления духовного», дела, касавшиеся духовного ведомства, вообще не были предметом его рассмотрения.

По сложившейся традиции, такого рода проекты восходили на высочайшее утверждение несколькими путями. Дела, касавшиеся епархиального управления (в т.ч. упразднение, учреждение и переименование монастырей, викариатств, сохранение пенсий, уточнение прав священнослужителей в рамках церковного управления), представлялись на утверждение императора в виде докладов Синода или обер-прокурора и затем объявлялись Сенату. Вопросы, касавшиеся военного и морского духовенства (в т.ч. инославных исповеданий), находились в ведении соответственно, военного и морского управления и решались по докладам глав этих ведомств [115] или положениями Военного совета [116] . Вопросы духовного управления территориями Кавказа и Закавказья решались положениями Кавказского комитета [117] . Наконец, в том случае, если касающиеся духовенства проекты носили характер общей законодательной

---

[115] Докладом военного министра были изменены штаты причтов Шлиссельбургского военного Собора Благовещенской военной церкви в городе Вильно (ПСЗ. Собр. 2. Т. 43. № 45675. 4 апреля 1868 г.), докладом управляющего Морским министерством – назначены оклады жалованья причетникам, состоящим при неподвижных морских соборах и церквах (Там же. № 46413. 4 ноября 1868 г.).

[116] Например, о допущении детей духовенства Донского казачьего войска и детей казачьих, к исправлению причетнических должностей в войске без перечисления в духовное звание (ПСЗ. Собр. 2. Т. 43. № 45804. 4 мая 1868 г.) или о добавочном отпуске с 1869 г. от инженерного ведомства денег на отопление, освещение священно- и церковнослужителям Александро-Невской церкви в Бендерской крепости (Там же. № 46292. 28 сентября 1868 г.). Положением Военного совета был решен и вопрос об упразднении должности первого дивизионного Евангелическо-Лютеранского проповедника Западной Сибири и о возложении обязанностей, той должности присвоенных, на Тобольского губернского проповедника (Там же. № 45805. 4 мая 1868 г.).

[117] Например, об учреждении при православной церкви в городе Ленкорани постоянного причта (ПСЗ. Собр. 2. Т. 43. № 46224. 26 августа 1868 г.).

меры, они проходили через Государственный совет, но рассматривались в Департаменте законов [118], а финансовая составляющая вопроса [119] и предоставление прав и привилегий[120] – в Департаменте экономии. Так, в 1868 г. было принято 39 законов, касавшихся православного (как белого, так и монашествующего) и инославного духовенства. Из них в 20 случаях (немногим более половины) были утверждены решения Синода, в 6 – Военного совета и в 2 – Кавказского комитета. Дважды (по разу) император утвердил доклады военного и морского министров. Государственным советом было рассмотрено 9 проектов, причем 5 из них прошли обсуждение в Департаменте законов, 3 – в Департаменте государственной экономии и один – в Соединенных департаментах законов и экономии[121]. Департамент гражданских и духовных дел в их рассмотрении вообще не участвовал.

Ситуация не изменилась и после частичного освобождения Гражданского департамента от судебных функций. Вопросы духовного управления в департамент по-прежнему не поступали, а если он в какой-то степени и привлекался к рассмотрению проектов, касавшихся духовного сословия, то только тех из них, которые относились к сфере сословного или гражданского права. В 1875 г., например, им (вместе с Департаментом законов и под его эгидой) был рассмотрен проект о правах состояния вдов священнослужителей и церковных причетников православного и армяно-

---

[118] В Департаменте законов рассматривался вопрос о предоставлении лицам духовного звания прав на получение ордена Св. Анны 3 степени, по статуту, за труды по народному образованию (ПСЗ. Собр. 2. Т. 43. Дополнение к т. 42. № 45116а. 30 октября 1867 г.), а также проект министерства внутренних дел «О некоторых изменениях в правилах о Евангелическо-лютеранских и Виленском реформатском синодах» (Там же. № 46070. 1 июля 1868).

[119] Например − удовлетворение жалованьем на вторую половину 1866 г. причтов некоторых церквей Новгородской епархии (Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867–1870. С. 120. 1867. ДЭ. № 794).

[120] Например, предоставление Корсунскому единоверческому монастырю Таврической губ. права добывать ежегодно по 35 тыс. пудов соли без платежа акциза (ПСЗ. Собр. 2. Т. 43. № 45567. 4 марта 1868 г; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867–1870. СПб., 1911. С. 169. 1868. ДЭ. № 32).

[121] Подсчитано нами по Полному собранию законов (Собр. 2. Т. 43. 1868 г.) и «Описи дел Архива Государственного совета» за 1868 г. (Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867–1870. С. 131−241).

григорианского исповеданий[122]. Из рассмотренных Департаментом в 1875 г. это был единственный проект, хотя бы опосредованно касавшийся духовного ведомства.

В последующие годы рассмотрение такого рода проектов оставалось скорее эпизодическим, нежели систематическим. И за «пустыми» годами, когда дела, касающиеся религиозной сферы, вообще решались помимо Департамента гражданских и духовных дел[123], следовали годы, когда таких дел было одно-два. Так, в 1885 г. департаментом было рассмотрено дело об отмене десятинных сборов в пользу православного и римско-католического духовенства в девяти западных губерниях[124], а в 1886 г. – о мерах к обеспечению православных церквей, причтов и школ прибалтийских губерний соответствующими помещениями и об отводе земельных участков под православные кладбища[125].

После 1869 г. занятость департамента судебными делами по сравнению с предыдущим периодом была незначительной, но ее дальнейшее сокращение шло довольно медленно. Так что вопрос о прекращении перехода судебных дел в Государственный совет продолжал оставаться на повестке дня и в 1880-е годы[126].

Главный аргумент сторонников этой перемены сводился к тому, что Государственный совет вообще не приспособлен для исполнения судебных функций, так как, по основной мысли своего «Учреждения», он должен ведать законодательными делами. Долгие обсуждения запутанных судебных

---

[122] ПСЗ. Собр. 2. Т. 50. № 55142. 11 октября 1875 г.

[123] Так, согласно «Описи дел Архива Государственного совета», в 1883–1884 гг. департаментом не было решено ни одного из такого рода дел (Опись дел Архива Государственного совета Т. 10. 1883–1888. СПб., 1913. С. 11–19, 80–87).

[124] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. С. 148. 1885. ДГДД. № 30. В описи опечатка: указывается, что дело было высочайше утверждено 3 июня 1886 г., тогда как на самом деле это произошло в 1885 г.: ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 3022. 3 июня 1885 г.

[125] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. С. 153. 1885. ДГДД. № 84; ПСЗ. Собр. 3. Т. 6. № 3506, 3507. 10 февраля 1886 г.

[126] См., например: Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 39, 235. Записи 4 февраля 1883 г., 9 июня 1884 г.

дел, с этой точки зрения, рассматривались как «преступная трата времени и сил для высшего законодательного учреждения»[127].

Кроме того, рассмотрение судебных дел в Совете имело свои особенности. Устройство Совета, порядок его делопроизводства делали невозможным рассмотрение дела при участии сторон, что по судебным установлениям было весьма существенным для правильного разрешения спорных гражданских дел[128]. В результате Гражданский департамент, да и Государственный совет в целом, не всегда оставался на высоте юридической беспристрастности, а принимавшиеся решения не поддерживали мнения большинства сенаторов. «Разбирали все заседание судебное дело, по которому перенесено оно из Сената в Совет. Решили против юристов», – записал об одном из таких дел морской министр И.А. Шестаков[129].

Это проявилось, например, в широко известном деле о преступлении по должности минского губернатора (в 1869−1875 гг.) В.Н. Токарева.

Первоначальным виновником сложившейся ситуации стал управляющий государственными имуществами Минской губернии В.Д. Севастьянов. На запрос, приняты ли в казенное ведомство земельные угодья, которые планировал купить Токарев, Севастьянов ответил положительно, тогда как на самом деле с 1828 г. земли находились в пользовании мещан местечка Лагишина Пинского уезда Минской губернии. Началась люстрация (подробное описание этой земли), летом 1870 г. был образован казенный участок, и осенью Токарев подал ходатайство о его приобретении. Люстрационный акт был утвержден весной 1872 г., а 22 февраля 1874 г. участок был продан Токареву по льготной цене (14 тыс. руб.) «за заслуги». 14 марта он был введен во владение.

Все это время мещане Лагишина пытались восстановить свои права, но их жалобы (более 30) попадали к губернатору Токареву и оставались без

---

[127] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. С. 40. Запись 7 февраля 1883 г.
[128] Отчет по государственному совету за 1884 г. С. 40.
[129] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). СПб., 2014. С. 93. Запись 7 февраля 1883 г.

ответа. Между тем мещане продолжали пользоваться землей (угодьями и пашней) и, в частности, в 1874 г. сжали и вывезли треть озимого хлеба, а летом продолжали пасти здесь скот. На этом этапе конфликт перешел в открытую фазу. Начались иски о восстановлении нарушенного владения Токарева, взыскании с некоторых мещан штрафов, была даже вызвана воинская команда Пинска, но сделать ничего не смогла, поскольку защитников земли оказалось больше 100 человек, среди них были женщины и дети, и после сделанного командой выстрела все они опустились на колени, говоря, что лягут мертвыми, но со своей земли не уйдут. Ответом Токарева стала административная высылка зачинщиков сопротивления и донесение о беспорядках в министерство внутренних дел. Министр А.Е. Тимашев поручил разобраться в деле члену своего совета генерал-лейтенанту А.Г. Лашкареву.

Осенью 1874 г. Лашкарев прибыл в Минск и с воинской командой отправился на место конфликта. Вперед он послал минского уездного исправника Э.Х. Капгера, который должен был уговорить мещан, но, по свидетельству потерпевших, сразу приказал готовить розги. В результате на встречу Лашкареву выслали депутатов, заявивших, что согласны все вернуть хлебом или деньгами. Лашкаревым с мещан была взыскана произвольно определенная им самим сумма (5474 р.), при этом он приказал оцепить местечко, и жителям пришлось занимать у местных евреев деньги под невиданные проценты − по 1,5 или даже по 3% в неделю(!). 5 человек, призывавшие к сопротивлению, подверглись телесному наказанию розгами[130]. Но и этим дело не закончилось: мещан привлекли к суду за сопротивление. Однако следствие обнаружило массу неправильных действий должностных лиц, и главным обвиняемым стал сам Токарев, как губернатор, не отвечавший на жалобы и использовавший подчиненных лиц для восстановления своих владельческих прав.

---

[130] Мемория Общего собрания Государственного совета. Заседание 21 января 1885 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 343. Л. 147−186.

Дело сначала рассматривалось в Первом департаменте Сената, Токареву был объявлен выговор, а само дело передано на рассмотрение Комитета министров. Его решением в декабре 1878 г. было начато следствие, в результате которого 4 человека (Токарев, Лошкарев, Капгер, Севастьянов) были преданы суду Пятого департамента Сената. Заседания начались 26 ноября 1881 г. Первоначальный приговор, принятый единогласно, оказался довольно суровым: Токарева и Лошкарева предполагалось исключить из службы, Севастьянова – удалить от должности, Капгера подвергнуть тюремному заключению на 6 месяцев и, кроме того, взыскать с Токарева, а в случае его несостоятельности с Лашкарева незаконно изъятые у мещан 5474 руб.[131]

Проект приговора был направлен на соглашение к министру внутренних дел, который предложил смягчить наказание: Токарева отрешить от должности, а для Лашкарева ограничиться выговором. Разногласие поступило в Общее собрание Сената, где мнения еще более раздробились, но в большинстве оказались сторонники более сурового наказания: 8 сенаторов поддержали Пятый департамент, 6 предложили поступить еще жестче – лишить Токарева всех прав и преимуществ и сослать в Сибирь, а Лашкарева подвергнуть заключению в крепости на 8 месяцев. Только 7 сенаторов поддержали министра и высказались за смягчение приговора в отношении Лашкарева: четверо предлагали отрешить его от должности, а трое − ограничиться выговором. Министр юстиции, на заключение которого поступило это разногласие, встал на точку зрения Пятого департамента. Но, поскольку к этому времени уже вышел коронационный манифест Александра III (15 мая 1883 г.) [132] , включавший в себя и милости преступникам, в заключении министра отмечалось, что наказание Капгеру

[131] Там же. Л. 146, 146 об., 187–191.
[132] ПСЗ. Собр. 3. Т. 3. № 1583. 15 мая 1883 г.

должно быть сокращено на треть, а дело в отношении Севастьянова вообще прекращено[133].

В таком виде разногласие по проекту приговора поступило в Гражданский департамент Государственного совета, и здесь вопрос принял несколько иное направление. По причине ли знакомства с делом только из бумаг, без выслушивания сторон, или благодаря привычке смотреть на любое дело как можно более широко, с учетом не только юридических, но и политических его аспектов, − но при рассмотрении дела Токарева большинство членов департамента склонялось к тому, чтобы смягчить наказание если не ему самому, то остальным фигурантам дела. В какой-то мере это произошло вопреки позиции императора, накануне Общего собрания заметившего председателю Совета вел. князю Михаилу Николаевичу, «что в этом деле были большие злоупотребления и что их следует наказать»[134].

Гражданский департамент согласился с наиболее мягкими предложениями сенаторов. Токарева решено было исключить из службы без права вступать в нее снова, а также участвовать в выборах и быть избираемым в должности по назначению от городов, дворянства и селений, Лашкарева – отрешить от должности, но по Манифесту 15 мая 1883 г. − восстановить, Капгера − заключить в тюрьму на 4 месяца (по тому же Манифесту шестимесячный срок был сокращен на одну треть), а дело против Севастьянова вообще прекратить[135].

Общее собрание пошло еще дальше. Попытка А.Е. Перетца настоять на необходимости восстановить обвинения против Севастьянова успеха не имела, в отличие от стараний министра юстиции Д.Н. Набокова «выгородить

---

[133] Мемория Общего собрания Государственного совета. Заседание 21 января 1885 г. Л. 191–194 об.
[134] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 279. Запись 21 января 1885 г.
[135] Мемория Общего собрания Государственного совета. Заседание 21 января 1885 г. Л. 195−196.

исправника Капгера»[136]. К.П. Победоносцев «с обычным неюридическим смыслом»[137] заявил, что «виновны прежние порядки и люди, отвечающие теперь за свои прегрешения перед престолом Божьим»[138]. Колебания при определении окончательного наказания были столь велики, что управляющий морским министерством И.А. Шестаков, бывший в 1868−1869 гг. виленским губернатором даже опасался, что стремление облегчить участь подсудимых дойдет и до Токарева и специально взял слово, чтобы противодействовать их «безнаказанности». Опираясь на опыт своей службы в Западном крае, он утверждал, что «в то время нельзя было винить низших, но губернатора всегда винить должно, как имевшего все средства не только не дозволить насиловать свою совесть, но помешать и высшей власти в деле незаконном»[139]. В результате неизменным осталось только решение Пятого департамента Сената о Токареве. Капгер, как и Лашкарев, был освобожден от наказания на основании Манифеста 15 мая[140].

Дело Токарева можно рассматривать как пример разных, временами даже диаметрально противоположных подходов Сената и Государственного совета к решению дел о служебных преступлениях. Там, где сенаторы действовали на точном основании закона, члены Государственного совета стремились найти объяснения незаконным поступкам и склонны были в гораздо большей степени принимать во внимание официальное положение подсудимых, существовавшую (в том месте и в то время) практику деятельности разных лиц, отношения между фигурантами дела и проч.

---

[136] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 222. Запись 2 февраля [нов. ст. – Н.Ч.] 1885 г.

[137] Шестаков И.А. Дневник за 1885 г. Запись 2 февраля [нов. ст. – Н.Ч.] 1885 г. // ОР РНБ. Ф. 856. Д. 12. Л. 17. В недавней публикации дневника ошибочно расшифровано «с обычным ему юридическим смыслом»: Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). СПб., 2014. С. 222. Запись 2 февраля 1885 г.

[138] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 280. Запись 21 января 1885 г.

[139] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 222. Запись 2 февраля [нов. ст. – Н.Ч.] 1885 г.

[140] Мемория Общего собрания Государственного совета. Заседание 21 января 1885 г. Л. 210−211 об.

Принципиальная разница их окончательных решений лишь отражала различие этих подходов.

Выяснение существовавшей на месте ситуации и учет последствий того или иного решения было обязательным шагом для Совета. Рассматривая дело, департамент не ограничивался доставленными из Сената материалами и, не имея возможности заслушивать стороны, пользовался своим правом вызова экспертов.

В 1882 г. Государственному совету пришлось участвовать в разрешении затянувшегося на несколько лет спора Уральского войскового хозяйственного правления с жившим в Кирсановской станице и занимавшимся разведением овец крестьянином Шарковым. Как лицо «невойскового сословия», Шарков имел право пользоваться пастбищными угодьями Уральского казацкого войска с промышленной целью только по специальному разрешению. В июне 1876 г. его предупредили, что за «довольствие скота» без разрешения он должен внести двойную плату за истекшую зиму и, «по недостатку места» на прежнем пастбище, избрать «для довольствия своих баранов» место в других станицах. Шарков оспорил оба постановления, настаивая на том, что штраф может налагать только суд, а удаление скота за 200 верст от его места жительства его разорит[141].

Дело тянулось с 1876 г. Первый департамент Сената, куда Шарков подал жалобу после безуспешного ходатайства перед Войсковым хозяйственным правлением, признал ее безосновательной во всем, кроме требования взыскания штрафа через суд. С этим не согласился Военный совет, дело попало в Общее собрание Сената, а оттуда, с тем же разногласием, уже в феврале 1882 г. – в Государственный совет[142].

---

[141] Мемория департаментов Государственного совета № 15. 3 мая 1882 г. // РГИА Ф. 1159. Оп. 1. Д. 320. Л. 3–4, 8.

[142] Там же. Л. 4–10 об.; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 9. 1877–1882. С. 326. 1882. ДГДД. № 19. О взыскании с крестьянина Шаркова за самовольную пастьбу скота на общественных землях двойной наемной платы.

В качестве эксперта на заседание Соединенных департаментов гражданского и законов был приглашен бывший начальник Главного управления казачьих войск, который объяснил, что при громадности войсковых земель и постоянном переходе гуртов скота с места на место определение действительных убытков, причиненных Шарковым, и возмещение их по суду крайне затруднительно. Кроме того, войсковые постановления о размере денежного взыскания за потраву для суда необязательны, и потому решение дела через суд может повлечь безответственность виновных и негативно отразиться на одном из главных источников войскового дохода[143].

Правда, эксперт тут же оговорился, что все им сказанное имело значение только до закона 24 марта 1881 г., установившего наказания, которые должны налагаться мировыми судьями за нарушение пользования рыбными ловами, пастбищами и другими угодьями Уральского казачьего войска и нанесенный его общественному хозяйству вред[144]. Таким образом, ко времени рассмотрения дела Шаркова департаментами, оно утратило для военного ведомства свое значение. После такого заключения департаментам оставалось только согласиться с большинством сенаторов, настаивавших на взыскании штрафа через суд[145].

Дело Шаркова было не единственным, потерявшим смысл ко времени его рассмотрения Государственным советом. Странствия судебных дел по различным инстанциям, прежде чем они попадали в Гражданский департамент, нередко продолжались несколько лет. Между тем жизнь шла вперед, и некогда требовавшее настоятельного разрешения дело превращалось в предмет чисто теоретических, уже никак не связанных с практикой рассуждений.

---

[143] Мемория департаментов Государственного совета № 15. 3 мая 1882 г. Л. 11 об. – 12 об.
[144] ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 46. 24 марта 1881 г.
[145] Мемория департаментов Государственного совета № 15. 3 мая 1882 г. Л. 12 об. – 14.

Именно это произошло с делом о производстве выборов на должность предводителя дворянства Ананьевского уезда Херсонской губернии. Сами выборы проходили 24 октября 1880 г. Из трех кандидатов большинство – 29 голосов из 35 – получил штаб-ротмистр И.Т. Любинский. Однако уже после окончания баллотировки по его кандидатуре в зал вошли дворяне, имевшие четыре голоса, так что за его соперников голосовали уже не 35, а 39 человек. Тем не менее никто из них не составил Любинскому конкуренцию. По закону список избранных кандидатов представлялся губернскому предводителю дворянства. При этом один из участвовавших в баллотировке дворян потребовал, «чтобы избранные за уездным столом кандидаты были перебаллотированы за губернским столом». Губернское собрание согласилось с этим требованием, но все три кандидата Ананьевского уезда перебаллотироваться отказались. Так что губернскому собранию были предложены для выборов те дворяне, которые в уезде даже не вошли в число кандидатов (т.е. получили более черных, чем белых шаров). Результаты этих выборов были утверждены губернатором, и предводителем дворянства Ананьевского уезда стал поручик С.А. Гижицкий. После этого несколько уездных дворян обратились с жалобой в Сенат на неправильность губернских выборов, поскольку губернское собрание могло выбирать только среди тех дворян, которые были поддержаны уездом. Дело рассматривалось в Первом департаменте Сената, который принял во внимание, что Любинский выиграл бы выборы даже в том случае, если бы четыре присоединившиеся потом голоса оказались против его кандидатуры, и постановил отменить результаты губернских выборов и восстановить «силу выборов за уездным столом». Соответствующий указ был датирован 4 марта 1882 г.[146]

Однако херсонский губернский предводитель И.И. Курис, в свою очередь, подал жалобу на определение Сената, аргументируя тем, что оно

[146] Мемория Общего собрания Государственного совета 11 ноября 1885 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 347. Л. 224 об. – 228 об.

нарушает право губернского дворянского собрания «судить авторитетом 2/3 голосов действия и побуждения дворян одного какого-либо уезда», и прося Сенат отменить свое определение. Просьба рассматривалась в Общем собрании Сената, мнения в котором разделились: 8 сенаторов поддержали уездных дворян, а 14 и товарищ министра юстиции – признали «не подлежащими утверждению» и уездные, и губернские выборы. В таком виде в марте 1885 г. дело поступило в Государственный совет [147] и рассматривалось в Соединенных департаментах гражданском и законов. При этом члены департаментов, сойдя с юридической на практическую почву, заметили, что, как видно из дела, после получения на месте указа Первого департамента Сената от 4 марта 1882 г. Иван Любинский приступил к исполнению служебных обязанностей уездного предводителя дворянства с 18 апреля 1882 г., а после окончания срока выборов 1880 г., 25 октября 1883 г., был избран уездным предводителем на новое трехлетие. В связи с этим, заключали они, решение этого вопроса лишается всякого практического значения и жалоба Куриса не требует разрешения[148].

Эти особенности функционирования Государственного совета как судебной инстанции: отступление от чисто юридического рассмотрения дела, затянутость окончательного решения – были неизбежны и вызывали немало нареканий. Так что на протяжении второй половины XIX в., как и в более ранний период, неоднократно поднимался вопрос о полном освобождении Совета (и прежде всего Гражданского департамента) от судебных дел, «на изучение и правильное решение коих» Совет, словами государственного секретаря А.А. Половцова, не имел «ни надлежащих сил, ни достаточного времени»[149].

---

[147] Там же. Л. 228 об. – 229 об.; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. С. 150. 1885. ДГДД. № 59.

[148] Мемория Общего собрания Государственного совета 11 ноября 1885 г. Л. 230–232.

[149] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 377. Запись 13 января 1886 г.

Сделано этого не было, хотя шаги в этом направлении предпринимались. Так, в самом начале царствования Александра III упростилось рассмотрение дел о преступлениях по должности по административным ведомствам. До этого времени для предания суду лиц не выше 4-го класса, а также губернских и уездных предводителей дворянства, председателей земских управ и городских голов требовалось постановление Первого департамента Сената, решавшееся 2/3 голосов. В случае отсутствия такого большинства или несогласия с постановлением обер-прокурора дело переносилось в Общее собрание Сената, откуда могло поступать и в Государственный совет и, следовательно, утверждаться уже императором. Помимо медленности производства в этом случае возникало и то неудобство, что Высочайше утвержденное мнение Совета о предании суду должностного лица заменяло собой обвинительный акт. И как таковой подлежало обсуждению кассационным департаментом или судебной палатой. Более того, прокурор мог в любое время отказаться от поддержки даже такого обвинительного акта. Несоответствие той важности, которую имели постановления Государственного совета вообще, такому положению дел было слишком явным, чтобы оставаться неизменным. И мнением Совета от 19 мая 1881 г. большинство в 2/3 голосов, требующееся для предания чиновника суду решением Первого департамента Сената было изменено на простое большинство[150].

Но если дела об ответственности губернаторов и других чинов среднего звена в департамент время от времени поступали, то в вопросах ответственности высших чинов ситуация была не такой однозначной. Номинально Гражданский департамент был обязательной инстанцией для таких дел. Производство следствий над министрами и генерал-губернаторами «в случае обвинений, удостоенных предварительно высочайшего уважения», входило в компетенцию Совета начиная с

[150] Отчет по Государственному совету за 1881 г. СПб., 1883. С. 246–248; ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 178. 19 мая 1881 г.

«Учреждения» 1842 г.[151]. После судебной реформы 1864 г. этот пункт несколько изменился: теперь Совет рассматривал дела о преступлениях по должности чинов первых трех классов гражданских ведомств и преступления против службы военного и морского министров, главнокомандующих и проч.[152]

Крушение императорского поезда у станции Борки Курско-Харьково-Азовской железной дороги 17 октября 1888 г. стало поводом для того, чтобы руководивший следствием об этом крушении сенатор А.Ф. Кони поднял вопрос о пересмотре до тех пор не вполне ясного и во многом спорного законодательства о привлечении к ответственности и предании суду министров[153]. 15 февраля 1889 г. «в видах разъяснения действующих законов об ответственности высших чинов» был издан именной указ: донесения и жалобы на нарушение долга службы членами Государственного совета и руководителями ведомств представлялись императору, который и принимал решение об их передаче в Департамент гражданских и духовных дел. При этом, согласно закону (п. 2), в составе департамента при обсуждении этих дел должно было быть не менее семи человек. Уже департамент сообщал обвиняемым о существе дела и доказательствах, требовал объяснений, а в случае надобности – принимал решение о предварительном следствии (оно возлагалось на одного из сенаторов кассационных департаментов, по назначению императора, а в качестве прокурора выступал министр юстиции). Постановление департамента о прекращении дела, наложении взыскания без суда или привлечении к суду утверждалось императором, после чего, в случае решения о суде, дело передавалось в Верховный уголовный суд. Высочайше утвержденным 11 июня 1891 г. мнением Государственного совета такой порядок был распространен на генерал-губернаторов и главноначальствующего гражданской частью на Кавказе. Эти новшества

[151] Учреждение. 1842. Ст. 23. П. 18.
[152] Учреждение. 1886. Ст. 23. П. 18.
[153] Кони А.Ф. Крушение царского поезда в 1888 году // Кони А.Ф. Собрание сочинений. В 8 т. М., 1966. Т. 1. Из записок судебного деятеля. С. 457.

потребовали согласования с существующими законами, в связи с чем, в частности, были внесены некоторые изменения в 3 главу «Учреждения Государственного совета»[154].

Однако единственным случаем, когда Гражданский департамент действительно оказался востребованным именно как судебная инстанция для привлечения к ответственности высших чинов, осталось дело о виновных в крушении императорского поезда в 1888 г. Оно рассматривалось весной 1889 г. и касалось министра путей сообщения К.Н. Посьета и заведующего Главной инспекцией железных дорог К.Г. Шернваля. Оба они сопровождали императора в этой поездке (причем во время крушения Шернваль был серьезно ранен) и обвинялись «в неисполнении служебных обязанностей» при сопровождении поезда [155] . Описывая ход рассмотрения дела в департаменте, сопровождавшийся многочисленными «влияниями» и просьбами Посьета, его жены и их друзей, растущее колебание членов и, наконец, мизерный итог – выговор Посьету и Шернвалю даже без внесения его в формуляр, – Кони восклицал: «Гора, обещавшая родить Верховный суд, родила даже не мышь, а мышонка. Этот результат был поистине возмутителен!» [156] Изумил он и императора, посчитавшего, что в таком случаи и остальные виновные не должны быть осуждены и дело надо прекратить[157].

---

[154] ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 5787. 15 февраля 1889 г. Об определении порядка ответственности членов Государственного совета, министров и главноуправляющих отдельными частями; Т. 11. № 7818. 11 июня 1891. О порядке ответственности генерал-губернаторов и главноначальствующего гражданскою частию на Кавказе; Отчет по делопроизводству Государственного совета (за время с 1 января 1892 г. по 31 мая 1893 г.). СПб., 1893. Т. 2. С. 241−244. О согласовании подлежащих статей Свода законов с новыми правилами о порядке ответственности высших чинов государственного управления по обвинению в нарушении долга службы; ПСЗ. Собр. 3. Т. 12. № 8401. 9 марта 1892 г.

[155] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. СПб., 1914. С. 13. 1889. ДГДД. № 17.

[156] Кони А.Ф. Крушение царского поезда в 1888 году. С. 481.

[157] Там же. С. 485. См. также: Особое совещание для выяснения прикосновения к делу о крушении 17 октября 1888 г. императорского поезда на линии Курско-Харьковско-Азовской железной дороги, высших чинов министерства путей сообщения при Государственном совете // РГИА. Ф. 1224. Оп. 1. Д. 1.

Таким образом, попытка подчинить высших чиновников общему судебному порядку так и осталась на бумаге. В конце XIX в., и до, и после закона 15 февраля 1889 г., «проштрафившиеся» сановники по-прежнему наказывались «патриархальными» методами: отправлялись в отпуск, в отставку властью императора без судебного разбирательства или с разбором обстоятельств дела специальными и очень узкими по составу комиссиями.

Даже возмутившее Александра III Уфимское дело (о широкой распродаже, а фактически – хищении башкирских земель[158]), раскрытое сенатором М.Е. Ковалевским во время ревизии 1880–1881 гг., в Гражданском департаменте не обсуждалось. Между тем среди обвиняемых фигурировали министр государственных имуществ А.А. Ливен, председатель Комитета министров П.А. Валуев, оренбургский генерал-губернатор Н.А. Крыжановский. Первым порывом Александра III по прочтении им доклада Ковалевского было намерение передать дело в Сенат, т.е. отдать обвиняемых под суд, однако министр юстиции Д.Н. Набоков уговорил императора рассмотреть дело в особой комиссии под председательством кн. С.Н. Урусова (председателя Департамента законов Государственного совета

[158] 4 июня 1871 г. (ПСЗ. Собр. 2. Т. 46. № 49709. 4 июня 1871 г. С. 825–827) положением Комитета министров ко льготной продаже местным служащим и отставным чиновникам были назначены свободные казенные земли в Уфимской и Оренбургской губерниях. Однако кроме них распродавались, за очень низкую цену, и земли, имевшие иное назначение. Среди покупателей появились посторонние лица, в том числе высокопоставленные петербургские чиновники. Это стало возможным прежде всего благодаря нарушению правил раздачи участков, которые должны были предоставляться по совместному всеподданнейшему ходатайству министра государственных имуществ и оренбургского генерал-губернатора, но в действительности эти два чиновника разделили между собой участки, и каждый ходатайствовал о своей части самостоятельно и бесконтрольно. Цены на землю занижались, справки не всегда бывали полными и верными. Благодаря этим нарушениям, например, министр государственных имуществ А.А. Ливен бесплатно получил огромный участок земли, в состав которого входил даже заповедный корабельный лес. Как впоследствии выяснилось, основная вина за эти нарушения лежала на второстепенных лицах, в частности – правителе канцелярии оренбургского генерал-губернатора А.Д. Холодковском, а П.А Валуев, при личном бескорыстии, был виновен лишь в чрезмерной услужливости (Перетц Е.А. Дневник. С. 251–252. Запись 16 сентября 1881 г.; Жакмон П.П. Хищение башкирских земель (Из воспоминаний оренбургского старожила) // Исторический вестник. 1907. № 3. С. 855–874).

и главноуправляющего II отделением СЕИВ канцелярии) [159] . В состав комиссии вошли министры внутренних дел, государственных имуществ и юстиции (Н.П. Игнатьев, М.Н. Островский, Д.Н. Набоков), государственный контролер Д.М. Сольский и сам ревизующий сенатор М.Е. Ковалевский[160]. Еще до окончания работы комиссии подал в отставку с постов председателей Комитета министров, Кавказского комитета и Комиссии для принятия прошений на высочайшее имя приносимых Валуев. «Лицо» удалось сохранить и Ливену, которому по окончании работы комиссии, в феврале 1882 г., император приказал подать в полную отставку. Вслед за тем был уволен (уже без прошения) в полную отставку Крыжановский (без пенсии, мундира и с лишением звания генерал-адъютанта)[161]. Ни один из них под судом так и не побывал.

Равным образом без участия Гражданского департамента прошли громкие отставки середины 1890-х гг.: А.А. Абазы и А.К. Кривошеина. В первом случае многолетний председатель Департамента экономии Государственного совета А.А. Абаза был уличен в игре на повышение и понижение рубля[162]. 10 марта 1893 г. он был уволен от всех должнотей (с оставлением лишь членом Государственного совета) и отправлен в бессрочный отпуск. Год с лишним спустя, уже после смены царствований, в использовании служебного положения для личного обогащения был заподозрен министр путей сообщения А.К. Кривошеин. Дело было возбуждено докладом государственного контролера Т.И. Филиппова. Над проверкой его обстоятельств работала комиссия во главе с председателем Департамента законов Государственного совета Д.М. Сольским, и 14 декабря

---

[159] Письма А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 8 и 16 октября 1881 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. К. 61. Д. 32. Л. 48; Д. 33. Л. 10 об.

[160] Перетц Е.А. Дневник. С. 251. Запись 16 сентября 1881 г.

[161] Там же. С. 284. Запись 15 января 1882 г.; Жакмон П.П. Хищение башкирских земель. С. 874.

[162] Витте С.Ю. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Рассказы в стенографической записи. Кн. 1. СПб., 2003. С. 205–211.

1894 г. Кривошеину было передано приказание нового императора подать в отставку[163].

Таким образом, ряд важных дел, де-юре подлежавший рассмотрению департамента, де-факто оказался исключен из его компетенции. Необременительным для Государственного совета оказалось и расширение его судебных полномочий после земской реформы 1864 г., когда в него из Сената, наряду с другими категориями дел, стали поступать и дела о несогласии губернаторов с постановлениями земств, – в том случае, если занимавшийся такими делами Первый департамент Сената решал дело с разногласием, а в Общем собрании Сената ни одно из мнений не набирало 2/3 голосов. Однако, как справедливо заметил специально изучавший этот вопрос А.А. Ярцев, подавляющее большинство таких дел решалось в Сенате, и в Государственном совете их было «до крайности мало»[164].

В 1874 г., например, департамент обсуждал дело о несогласии московского губернатора с постановлением Подольского уездного земского собрания относительно отказа в отпуске обывательских подвод акцизным надзирателям[165]. В 1886 г. были рассмотрены сразу два представления губернаторов, самарского и саратовского, об их несогласии с решением местных губернских земств о денежных пожертвованиях из земских сумм в пользу Женских медицинских курсов в Петербурге[166]. А в 1891 г. департамент обсуждал рапорт харьковского губернатора о его несогласии с постановлением местного губернского земского собрания по предмету

---

[163] Подробно об обстоятельствах отставки А.К. Кривошеина см.: Андреев Д.А. Император Николай II в первые месяцы царствования: внешние влияния и самостоятельные решения // Российская история. 2011. № 4. С. 122–124.

[164] Ярцев А.А. Органы земского самоуправления и местная администрация в 1864–1904 гг. (на материалах северо-западных губерний России) // Acta Slavica Iaponica: international and interdisciplinary journal of the study of Russia, Eastern Europe, the Caucasus, and Central Asia. 2003. No 20. P. 166–167. Note 47.

[165] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. СПб., 1913. С. 232. 1874. ДГДД. № 18.

[166] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. С. 217. 1886. ДГДД. № 61, 62.

оценки недвижимых городских имуществ, а равно торговых и промышленных заведений[167].

В целом надо отметить, что число судебных дел, поступавших в Гражданский департамент после 1869 г., имело устойчивую тенденцию к снижению. Согласно описям дел Архива Государственного совета, в первой половине 1870-х гг. они составляли около половины всех решенных департаментом дел, во второй половине десятилетия – около трети, а с начала 1880-х гг. их число быстро сократилось до десятой части, а затем и до нескольких единиц.

Таблица 4

Судебные дела, рассмотренные
Департаментом гражданских и духовных дел

год	общее число дел	судебные дела	год	общее число дел	судебные дела
1872	91	45	1884	69	3
1874	54	26	1886	119	6
1876	95	23	1888	143	10
1878	66	15	1889	153	4
1880	49	10	1891	205	16
1882	91	19	1893	183	9

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. С. 83–92, 230–235, 354–374; Т. 9. 1877–1882. С. 75–81, 190–195, 324–333; Т. 10. 1883–1888. С. 80–87; 212–222, 342–356; Т. 11. 1889–1894. С. 11–26, 146–166, 283–302.

В основе такого снижения числа судебных дел лежали две причины. Первая – чисто механическая – заключалась в распространении судебной реформы и в создании (в 1884 г.) Особого присутствия при Государственном совете для предварительного рассмотрения жалоб на определения

[167] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. С. 149. 1891. ДГДД. № 32.

департаментов Правительствующего Сената, что автоматически освобождало Гражданский департамент от поступления в него целых категорий дел. Вторая причина – развитие законодательства в целом, когда, как мы видели на примере дела Шаркова, вновь изданные законы закрывали лакуны в законодательстве, сокращая количество восходивших в высшие судебные инстанции дел.

Однако одновременно с падением значения департамента как судебной инстанции росло общее количество рассмотренных им дел. Это было связано с двумя обстоятельствами: с многократным увеличением числа дел об отчуждении частных имуществ в пользу казны и с передачей в Гражданский департамент законодательных дел, касающихся судебной части.

Порядок отчуждения частных имуществ «на государственные нужды» (для строительства крепостей, шоссейных и железных дорог, портовых сооружений, благоустройства городов и проч.) и правила вознаграждения владельцев были установлены еще в 1833 г., входили в Свод законов, в том числе в «Учреждение Государственного совета»[168]. Впоследствии статья «Учреждения», упоминавшая эту категорию дел как составляющую компетенции Совета, перешла в «Учреждения» Совета 1842, 1857 гг. и последующие издания[169]. Такие дела рассматривались не в Департаменте гражданских и духовных дел, а в Департаменте экономии, и число их было не очень велико.

В 1857 г. их было всего 19, в 1868 и 1869 – по 21. Однако в дальнейшем резкий подъем («бум») железнодорожного строительства привел к быстрому росту их числа. В 1870 г. их было уже 40, а в 1871 – 67[170]. При этом пункты о правилах отчуждения частных имуществ вносились в уставы всех

---

[168] ПСЗ. Собр. 2. Т. 8. № 6249. 7 июня 1833 г.; Свод законов. СПб., 1857. Т. 10. Ч. 1. Ст. 575–588; Учреждение. 1833. Ст. 24. П. 9.

[169] Учреждение. 1842 и др. Ст. 23. П. 9.

[170] Подсчитано нами по описям дел Архива Государственного совета (Опись дел Архива Государственного совета. Т. 5. 1857–1862. СПб., 1910. С. 31–64. 1857. ДЭ; Т. 7. 1867–1870. С. 167–241. 1868. ДЭ; С. 266–338. 1869. ДЭ.; С. 352–410. 1870. ДЭ.; Т. 8. 1871–1876. С. 16–73. 1871. ДЭ.

железнодорожных компаний, а в 1872 г. были установлены Временные правила по отчуждению частных имуществ под железные дороги [171]. Первоначально действие правил распространялось только на 1872 г., однако в конце каждого года оно продлевалось еще на один год, пока наконец в декабре 1881 г. они не были оставлены в силе «впредь до издания проектированных ныне новых по сему предмету законоположений»[172]. Но и издание в 1887 г. Правил о вознаграждении за принудительное отчуждение недвижимых имуществ не изменило ситуацию, поскольку статья о представлении всех ходатайств на высочайшее утверждение через Государственный совет осталась неизменной[173].

Загруженность Департамента государственной экономии, число ежегодных дел которого в 1870-х – первой половине 1880-х гг. превышало 800, заставляла задуматься о передаче части его дел в другие департаменты, самым свободным из которых в это время был гражданский. И хотя к середине 1870-х темпы железнодорожного строительства снизились и число дел об отчуждении несколько сократилось (до 49 в 1874 г.[174]), тем не менее с 1875 г. их рассмотрение было передано в Гражданский департамент [175]. Одновременно поменяли департамент и очень немногочисленные дела о передаче ненужного казенного имущества (зданий или небольших участков земли) в собственность местных обществ.

В Гражданском департаменте, в силу его меньшей загруженности, они занимали гораздо более заметное место. В 1875 г. переданные из

---

[171] ПСЗ. Собр 2. Т. 47. № 50823. 6 мая 1872 г. Подробнее см.: Назарова Е.И. К истории частного железнодорожного строительства в России в 60−70-е годы XIX века // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2018. Т. 23. № 4. С. 51−61.

[172] ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 568. 18 декабря 1881 г. О продлении действий временных правил по отчуждению частных имуществ под железные дороги.

[173] Свод законов. СПб., 1857. Т. 10. Ч. 1. Ст. 576.

[174] Подсчитано по: Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. С. 235–290. 1874. ДЭ.

[175] Департамент экономии в 1875 г. рассмотрел всего 8 дел об отчуждении имуществ, 6 из которых были начаты еще в 1874 г. (подсчитано по: Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. С. 307–358. 1875. ДЭ).

Департамента экономии дела составили 76% (69 из 91) всех решенных Гражданским департаментом дел [176]. В середине 1880-х гг. их число сократилось, составив, в 1885 г., всего 48 дел из 87 (или 55%) [177]. Но возобновление активного железнодорожного строительства (теперь уже под государственным контролем) с рубежа 1880−1890-х гг. привело к новому росту дел об отчуждении имуществ.

В 1891 г. их абсолютное число достигло 126 (из 205 рассмотренных дел, или 61%), а в 1895 г. – 277 (из 295 или 94%) [178]. Впоследствии их количество еще более возросло, что привело даже к образованию в 1904 г. в составе Государственного совета особого Присутствия по отчуждению имуществ[179].

Такие дела в Общее собрание не передавались и решались мемориями департамента [180]. Например, из 174 дел, рассмотренных департаментом за сессию 1892–1893 гг., только 43 поступили в Общее собрание, а из остальных 131, решенных мнением департамента, 96 касались отчуждения имуществ [181]. Таким образом, растущая загруженность Гражданского департамента мало отражалась на деятельности Совета в целом.

Передача в Гражданский департамент законодательных дел, касающихся судов и судопроизводства, была связана с необходимостью разгрузить Департамент законов. Идея принадлежала государственному секретарю Е.А. Перетцу, и в конце 1882 г., как уже упоминалось, обсуждалась как составляющая так и не состоявшейся общей «перетасовки» вносимых в департаменты Совета дел с целью их более равномерного

---

[176] Подсчитано по: Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. С. 298−307. 1875. ДГДД.

[177] Подсчитано по: Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. С. 145−153. 1885. ДГДД.

[178] Подсчитано по: Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. С. 146−166. 1891. ДГДД; Т. 12. 1895–1899. СПб., 1914. С. 14–45. 1895. ДГДД.

[179] Подробнее см.: Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. Дисс…. канд. полит. наук. М., 2002. Л. 107–109.

[180] См.: ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706.

[181] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892–1893 гг. СПб., 1893. С. 15–16.

распределения [182] . Правда, это облегчение Департамента законов имело скорее делопроизводственный характер: традиционно такие дела решались на совместных заседаниях двух департаментов – гражданского и законов. Подхвативший идею преемник Перетца А.А. Половцов, в разговоре с императором особенно подчеркивал, что изменение произойдет не «в составе лиц, рассматривающих дела, а исключительно в персонале докладчиков»[183].

Изменение департамента, рассматривавшего определенные категории дел, не требовало никакой законодательной меры, решалось властью председателя Государственного совета [184] , однако подразумевало согласование со всеми заинтересованными лицами, в том числе не затронутым переменой председателем Департамента экономии гр. Э.Т. Барановым[185]. Кроме того, обязательным условием передачи дел стала замена председателя Гражданского департамента, «отжившего» В.П. Титова, которого Половцов считал слишком постаревшим и бездеятельным для возлагаемой на департамент задачи и вообще не знакомым с судебной частью[186]. Его преемником оказался Н.И. Стояновский. Почти одновременно произошла замена статс-секретаря Гражданского департамента И.И. Кабата, которым Половцов был очень недоволен[187], специально для этого взятым из министерства юстиции Н.П. Боголюбовым[188].

Таким образом, с 1884 г. Гражданский департамент стал в большей степени соответствовать возложенной на Государственный совет законодательной работе. Здесь рассматривались все вопросы, касающиеся изменений в судоустройстве и судопроизводстве и пенитенциарной системе, в том числе такие значимые преобразования, как расширение подсудности

---

[182] Перетц Е.А. Дневник. С. 330, 331, 334. Записи 15, 20 и 25 декабря 1882 г.
[183] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 89. Запись 5 мая 1883 г.
[184] Учреждение. 1842–1892. Ст. 26; 1901. Ст. 33; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 89. Запись 5 мая 1883 г.
[185] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 39. Запись 4 февраля 1883 г.
[186] Там же. С. 155, 158–159. Записи 12 и 19 декабря 1883 г.
[187] Там же. С. 27, 28, 89,113–114. Записи 7, 8 января, 5 мая и 14 сентября 1883 г.
[188] Там же. С. 36, 132. Записи 28 января и 19 октября 1883 г.

судебно-мировых учреждений [189], реформа организации арестантского труда [190], изменение правил составления списков присяжных заседателей, повышавшее их имущественный и образовательный ценз [191], важный и сложный закон о детях узаконенных и усыновленных [192], наказания за организацию погромов [193]. Обсуждались дела, касавшиеся распространения судебной реформы, уточнения территории судебных округов, изменения их штатного расписания и увеличения средств на канцелярские расходы, вопросы делопроизводства и прочее.

К концу XIX в. в Гражданском департаменте сосредоточились дела трех направлений, по динамке соотношения которых можно сделать вывод о некоторых тенденциях государственной жизни России. В частности, неуклонное сокращение судебных дел свидетельствует об успешном распространении судебной реформы и развитии законодательства в целом. Увеличение, особенно на рубеже 1880–1890-х гг., времени, которое Совет посвящал вопросам судебного законодательства, и его сокращение после смерти Александра III позволяют сделать вывод об отказе нового руководства страны от дальнейшего реформирования судебной сферы еще до окончания работы комиссии министра юстиции Н.В. Муравьева в 1900 г. Наконец, рост дел об отчуждениях частных земель с начала 1890-х гг. представляет собой еще одну характерную черту активного железнодорожного строительства рубежа веков.

Из всех департаментов Государственного совета Департамент гражданских и духовных дел на протяжении своего существования испытал

---

[189] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. С. 151. 1885. ДГДД. № 68; ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 3388. 18 декабря 1885 г.

[190] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. С. 148. ДГДД 1885. № 34; ПСЗ Собр. 3. Т. 5. № 3046. 11 июня 1885 г.

[191] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883−1888. С. 281. 1887. ДГДД. № 24; ПСЗ. Собр. 3. Т. 7. № 4396. 28 апреля 1887 г.

[192] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. С. 77. 1890. ДГДД. № 22; С. 148. 1891. ДГДД. № 22; ПСЗ. Собр. 3. Т. 11. № 7525. 12 марта 1891 г.

[193] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. С. 159. 1891. ДГДД. № 139; ПСЗ. Собр. 3. Т. 11. № 8144. 9 декабря 1891 г.

максимальные изменения своей компетенции. При этом его занятия никогда не соответствовали его названию. Дважды на протяжении его истории, при подготовке нового «Учреждения» Совета в 1842-м и затем в 1900 г., поднимался вопрос о его переименовании. В 1842 г. на выбор предлагалось несколько вариантов: Департамент судебных дел, или Департамент дел гражданских и уголовных, или Департамент юстиции; в 1900 г. ограничились одним – Департамент гражданских и военных дел[194]. Однако ни в 1842 г., ни при издании нового «Учреждения» в 1901 г. этого изменения так и не произошло, и вплоть до реформы 1906 г. департамент сохранял свое первоначальное название.

4.4. Объективность количественных показателей

Работа Государственного совета и его структур неоднократно находила отражение в разнообразных статистических таблицах. И составители отчетов Совета, и позднейшие исследователи совершенно справедливо считали (и считают до сих пор) такую форму подачи информации одной из наиболее наглядных, позволяющих продемонстрировать действительные результаты работы Совета. Полностью соглашаясь с таким мнением, все же необходимо отметить, что использование цифровых данных требует учета по крайней мере двух нюансов, а именно, во-первых, того, что никакая статистика не обладает стопроцентной истинностью уже потому, что не всегда ясно определяет принцип получения тех или иных цифр; а во-вторых, того, что количественные показатели могут не только раскрывать, но и «прятать» истинное положение дел.

Данные о числе дел, проходивших через Государственный совет, отразились в двух источниках – «Описи дел Архива Государственного совета» и годовых отчетах по Государственному совету, причем между

[194] О наименовании департаментов Государственного совета: Объяснительная записка к проекту учреждения Государственного совета. [1900] // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 35-б – 35-б об.

этими источниками временами наблюдается значительное расхождение. Так, если за 1882 г., например, «Опись дел Архива Государственного совета» показывает по департаментам законов, гражданских и духовных дел и государственной экономии соответственно 135, 91 и 678 дел[195], то отчет по Государственному совету за тот же год – 200, 125 и 1019, из которых решены соответственно, 136, 94 и 773 [196]. Столь существенное расхождение, возможно, объясняется тем, что ряд дел по той или иной причине (например, решение без внесения в журнал, возврат министру и проч.) в архив не попал. Кроме того, надо учитывать, что публикация описей отстояла от времени обсуждения дел примерно на четверть века, что делает возможной частичную утрату документов. Но и с учетом всех этих нюансов даже приблизительное совпадение цифр достигается не всегда.

Например, опись за 1881 г. по Департаменту экономии перечисляет 704 дела, тогда как отчет называет 891 бывшее дело, из которых было решено 744, в т.ч. 20 дел исполнены силою журналов, 36 – отношениями (без журналов), 35 присоединены к сметам и другим делам департамента и разрешены вместе с ними. А вот по Департаменту законов в том же 1881 г. число дел совпало: опись по Департаменту законов называет 113 дел, отчет − 134, из которых 21 было возвращено, без журналов, ведомствам, внесшим эти дела[197]. Такая же ситуация наблюдается и по другим годам – число решенных дел, зафиксированное в отчетах по Государственному совету немного, но постоянно превышает число дел, вошедших в описи Архива Государственного совета.

Тем не менее оба эти источника дают представление о распределении дел по департаментам. В связи в этим данные за 1855−1868 гг. (до появления печатных отчетов по Государственному совету) представлены нами по

---

[195] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 9. 1877–1882. С. 313−383.
[196] Приложение II. Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1882 год // Отчет по Государственному совету за 1885 г. СПб., 1887. Паг. 2. С. 7.
[197] Отчет по Государственному совету за 1881 г. СПб., 1883. Паг. 2. С. 75; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 9. 1877–1882. С. 312, 252.

описям архива, тогда как данные за 1869−1891 гг. – согласно «Ведомостям о движении дел по Государственному совету», публиковавшимся в приложениях к отчетам Государственного совета, а также, для сравнения, по описям. С 1892 г сопоставление данных описей и отчетов становится невозможным в связи с изменением хронологии отчетов Государственного совета, и для рубежа веков нами использованы данные отчетов по делопроизводству Государственного совета, как, с нашей точки зрения, более полные.

Таблица 5. Распределение дел по департаментам Государственного совета

годы	Департамент законов	Департамент гражданских и духовных дел		Департамент государственной экономии
		по отделению уголовных дел и герольдии	по отделению гражданских дел	
1855	68	123	53	416
1856	62	169	32	325
1857	87	248	51	427
1858	77	198	41	599
1859	81	181	54	489
1860	74	228	69	422
1861	90	250	77	349
1862	88	168	89	382
1863	88	394	80	703
1864	77	219	70	759
1865	87	284	83	644
1866	134	358	67	775
1867	197	402	74	915
1868	127	274	37	925

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 4-7. СПб., 1910-1911.

Таблица 6. Распределение дел по департаментам и Общему собранию.

год	Департамент законов				Департамент гражданских и духовных дел				Департамент государственной экономии				Общее собрание		
	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число засе даний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел
1869	23	143	96	124	25	206	196	165	81	1064	996	868	31	254	243
1870	24	143	102	111	27	70	52	64	78	872	738	752	30	253	240
1871	28	152	100	111	25	81	52	58	79	835	715	733	30	286	261
1872	31	143	103	99	28	111	71	91	74	886	789	660	30	264	240
1873	38	140	83	104	22	86	53	69	57	759	681	682	29	256	226
1874	38	239	159	119	19	80	64	54	59	845	759	684	32	245	231

год	Департамент законов				Департамент гражданских и духовных дел				Департамент государственной экономии				Общее собрание		
	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число засе даний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел
1875	46	194	115	79	25	108	88	91	58	738	660	638	30	216	173
1876	45	198	136	65	25	126	91	95	50	841	753	734	27	254	234
1877	38	171	100	79	27	127	82	100	55	709	586	584	26	237	207
1878	38	170	108	79	22	112	87	66	49	713	553	502	27	228	212
1879	31	155	99	72	11	78	50	52	53	804	642	610	25	224	201
1880	32	172	119	95	12	75	52	49	55	804	641	621	29	222	202
1881	30	180	134	113	12	99	62	71	78	980	744	704	27	235	213
1882	37	200	136	135	16	125	94	91	84	1019	773	678	33	309	290
1883	41	201	143	132	15	121	92	85	72	891	664	619	34	290	264

год	Департамент законов				Департамент гражданских и духовных дел				Департамент государственной экономии				Общее собрание		
	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число засе даний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел
1884	35	193	140	134	21	100	64	69	66	885	684	634	32	177	155
1885	39	158	110	102	13	133	96	87	62	874	706	667	30	294	271
1886	40	144	91	84	18	167	114	119	65	844	685	635	29	290	260
1887	30	150	88	88	22	156	124	109	77	804	632	559	25	319	289
1888	31	167	115	97	25	184	134	143	58	668	519	494	25	316	283
1889	43	151	85	103	27	185	145	153	51	692	588	508	27	296	280
1890	23	128	80	49	28	220	166	159	57	699	540	560	24	273	254
1891	29	163	114	102	26	254	196	205	59	653	557	522	29	339	311

год	Департамент законов				Департамент гражданских и духовных дел				Департамент государственной экономии				Общее собрание		
	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число засе даний	общее кол-во дел	число решенных дел	число дел по описям	число заседаний	общее кол-во дел	число решенных дел
1892-1893	52	193	163		41	338	312		97	821	776		44	508	503
1893-1894	29	154	119		30	232	213		82	551	519		28	347	340
1894-1895	20	157	131		19	272	230		56	543	500		21	312	307
1895-1896	26	182	160		22	288	254		53	463	438		21	289	289
1896-1897	27	172	161		26	379	334		48	501	470		21	281	279
1897-1898	30	170	138		28	386	350		55	493	474		14	292	—

Ведомость о движении дел по Государственному совету // Отчет по Государственному совету за 1869−1894/1895 гг. СПб., 1870−1895; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7–11. СПб., 1911–1914.

На основании таблиц можно сделать вывод, что число дел, обсуждаемых Государственным советом, имея общую тенденцию к росту, испытывало определенные ежегодные колебания. Эти колебания зависели от случайных факторов, но они требуют особой осторожности в выводах, построенных на хронологических срезах или даже незначительных исторических периодах. Так, утверждение Е.М. Собко о сокращении количества дел по департаментам на протяжении 1882−1892 гг. [1] при рассмотрении более широкого хронологического отрезка оказывается лишь частным случаем. Немного сдвинув концы периода, например, рассмотрев данные описей (которыми пользуется автор) за 1878−1889 гг., мы получим противоположную картину увеличения числа дел. В целом за полвека, несмотря на прошедшие преобразования, число ежегодно рассматриваемых Советом дел изменилось мало. Резкий рост показателей за 1892−1893 гг. связан не с увеличением загруженности Совета, а с изменением порядка составления его отчетов, в связи с чем в отчет за 1892−1893 гг. вошли данные не за два, а за три полугодия.

Относительная стабильность в количестве рассматривавшихся дел не зависела от пропускной способности Совета. Таблица показывает, что в годы, когда количество дел, по разным причинам, увеличивалось (1882, 1887, 1888, 1891, 1893−1894, 1894−1895 гг.), Государственный совет легко справлялся с их возросшим количеством.

Число нерешенных дел на всем протяжении рассматриваемого периода почти не менялось, не превышая, по Общему собранию, 20−30 в год. В это число входили вновь поступившие дела и дела, нерешенные по причине непредставления справок или отзывов других ведомств. Существование категории нерешенных дел нельзя рассматривать как свидетельство замедления их рассмотрения. Оно означало лишь окончание отчетного года. Например, в 1869 г. в Государственном совете рассматривалось

[1] Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. С. 16.

представление министра юстиции о введении судебных уставов в некоторых местностях, в т.ч. – в округе Казанской судебной палаты и Смоленской губернии, относительно которых министр юстиции не успел до конца года дать объяснения на замечания министра финансов[2]. Однако это не помешало принятию соответствующего законопроекта весной следующего 1870 г.[3] Относительная неизменность цифры ежегодно нерассмотренных дел может служить косвенным подтверждением того, что дела в Совете не залеживались.

Преобразования второй половины столетия отразились на работе Государственного совета. Особенное влияние они оказали на Департамент гражданских дел, занятость которого после судебной реформы сильно сократилась. В 1869 г. два его отделения были слиты в одно, количество дел и заседаний существенно уменьшилось. Их увеличение заметно только с начала 1880-х годов, что было связано с передачей в департамент дел, касавшихся отчуждения имуществ и судебного законодательства.

Департамент законов на всем протяжении рассматриваемого периода отличался наибольшей стабильностью. А вот Департамент экономии, загруженность которого резко возросла с 1863 г., несмотря на то что число обсуждаемых им дел оставалось наибольшим, сумел избавиться от значительной части законодательной «вермишели», так что общее число рассматриваемых им проектов к концу изучаемого периода заметно снизилось. Как мы видели, не в последнюю очередь это произошло за счет передачи ряда дел в Гражданский департамент. Но возможно, свою роль сыграло и то, что, как отмечалось еще в отчете за 1869 г., начиная с 1868 г. существенно сократилось число рассматриваемых Государственным советом дел «исполнительного и распорядительного свойства», связанных с приведением в действие Великих реформ. И это дало возможность

---

[2] Отчет по Государственному совету за 1869 г. СПб., 1870. С. 10.
[3] ПСЗ. Собр. 2. Т. 45. № 48517. 26 июня 1870 г.

обратиться к давно задуманным преобразованиям «по другим самостоятельным отраслям законодательства»[4].

Анализируя работу Совета на основании формальных показателей, следует учитывать и то, что они далеко не всегда раскрывают настоящую картину. Так, данные о количестве дел еще не свидетельствуют о действительной загруженности департаментов, т.к. не учитывают степени сложности обсуждавшихся проектов, а значит, и времени, затраченного на их рассмотрение. Определенные выводы об этом можно сделать, исходя из числа проведенных заседаний, которое на протяжении всего периода оставалось наибольшим у Департамента экономии, превосходя число заседаний Общего собрания в 2–2,5 раза. Самой стабильной, на основании этого параметра, была загруженность Департамента законов, а вот Гражданский департамент, наоборот, в наибольшей степени испытал на себе преобразования второй половины столетия.

Но даже это еще не означает, что члены одного департамента были обременены работой значительно больше, чем другого. Прежде всего отметим, что десятилетиями сохранявшееся в «Учреждении» Совета распределение дел по департаментам (ст. 25) включало далеко не все категории дел, поступавших в Государственный совет, так что практика довольно скоро перешагнула границы закона. К концу столетия дела распределялись уже не с оглядкой на 25-ю статью, но согласно многолетнему обычаю [5] . Кроме того, с учетом загруженности того или другого департамента дела могли передаваться в более свободные департаменты решением председателя Совета, (согласно ст. 26 «Учреждения»)[6]. Особое внимание при этом уделяли не «специализации» департамента, а тому, кто из председателей будет руководить рассмотрением дела и в каком отделении

---

[4] Отчет по Государственному совету за 1869 г. С. 4−5.

[5] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. С. 9.

[6] Ст. 26 в «Учреждении Государственного совета» в редакциях 1842–1886 гг.; ст. 33 в «Учреждении» 1901 г.

канцелярии будут оформляться бумаги. Состав департамента и его функции значения зачастую не имели, поскольку только очень небольшое количество дел рассматривалось силами одного департамента. Почти все законодательные дела заслушивались соединенным присутствием двух, а наиболее важные – и всех трех департаментов[7].

Соединенные заседания назначались по соглашению председателей в случае, если рассматривался вопрос, затрагивавший сферу не одного департамента[8].

Председательствовал в таком заседании тот из председателей, в чей департамент дело поступило, независимо от старшинства в чине[9]. Но при необходимости этот порядок мог быть нарушен, что и произошло в середине 1886 г., когда председатель Департамента законов барон А.П. Николаи отпросился в годичный отпуск. Император считал его отсутствие временным, и преемника ему назначено не было. Эта ситуация очень обеспокоила государственного секретаря А.А. Половцова, который говорил великому князю Михаилу Николаевичу, а затем и императору, что в отсутствие председателя, который продолжает номинально числиться в списках, председательствовать должен старший из членов департамента, т.е. ослепший Е.П. Старицкий, который на это не согласится. Таким образом, фактически председательствование перейдет к Е.А. Перетцу, которому не любивший его Половцов приписывал девиз «Угадать и угодить»[10].

Положение осложнялось тем, что председатель Департамента законов часто председательствовал в Соединенных департаментах. Осенью того же

---

[7] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. С. 10.

[8] Учреждение Государственного совета. Издания 1842–1892 гг. Ст. 19; Учреждение Государственного совета. 1901. Ст. 25.

[9] Указание на председательство в Соединенных департаментах независимо от старшинства в чине появилось в 1849 г. (ПСЗ. Собр. 2. Т. 24. № 23498. 10 сентября 1849 г.), входило во все «Учреждения» дореформенного Совета: Учреждение Государственного совета. 1857–1892. Ст. 20; 1901. Ст. 26.

[10] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 434, 439. Записи 4 и 8 июня 1886 г.

года этот вопрос был поднят возглавлявшим Департамент экономии А.А. Абазой, который, в связи с отсутствием вел. князя Михаила Николаевича, тогда исполнял и обязанности председателя Государственного совета. Считая Перетца непригодным к столь ответственной деятельности, Абаза предлагал (и император с ним согласился) «принять… разъяснение, что в соединенных присутствиях при отсутствии департаментского председателя должен председательствовать председатель призванного к совместному заседанию департамента, т. е. что в соединенных присутствиях будет председательствовать не Перетц, а он, Абаза». Это разъяснение противоречило и «Учреждению Государственного совета», и его практике, и опыту самого Половцова. В 1883 г., в сходной ситуации, когда Н.И. Стояновский в качестве старшего члена Департамента законов заменял заболевшего Старицкого, а председателем Департамента экономии был граф Э.Т. Баранов, в этих двух Соединенных департаментах председательствовал Стояновский[11]. И тем не менее исключение было сделано, и зимой 1886–1887 гг. заседания Соединенных департаментов законов и экономии вел Абаза.

Существовали определенные традиции назначения соединенных заседаний. Так, вопросы об изменении тарифов, как правило, рассматривались одним Департаментом экономии, а о налогообложении – Соединенными департаментами экономии и законов. Заседания Соединенных департаментов законов и гражданского (или, с 1884 г., гражданского и законов) назначались при рассмотрении вопросов судебного законодательства. Крупные преобразования, как, например, Положение о земских начальниках и все последующие связанные с ним проекты, неизменно требовали участия трех департаментов.

Соединенные департаменты были преимущественной формой департаментских заседаний. Департамент законов, например, за сессию 1892−1893 гг. имел 31 заседание и из них только пять – без соединения с

[11] Там же. С. 442. Запись 15 октября 1886 г.

другими департаментами. Департамент гражданских и духовных дел из 28 заседаний 24 провел с другими департаментами. Департамент экономии имел 70 заседаний, из них 27 были посвящены рассмотрению смет (по этим вопросам другие департаменты не привлекались), а 43 проходили «по законодательной части» и из них 39 – в соединенном присутствии[12].

Совместные заседания, с одной стороны, требовали «для изложения отдельными членами их мнений в заседании времени, соответствующего их многочисленности», с другой – обеспечивали всестороннее обсуждение дела, которое в дальнейшем беспрепятственно проходило Общее собрание[13]. Но одновременно они многократно повышали занятость членов департаментов.

Назначенный к присутствию в одном департаменте член Государственного совета автоматически оказывался присутствующим (по крайней мере по важным делам) во всех трех. При этом состав заседавших оставался неизменным, менялись только председатели. Член Департамента экономии в 1893 г., а с 1894 г. – Департамента законов А.К. Анастасьев в письме к одному из своих знакомых (между прочим, перлюстрированном Департаментом полиции и благодаря этому ставшем известным министру внутренних дел И.Н. Дурново) так описывал свою петербургскую жизнь: «Занят я по горло, три заседания в неделю в Департаменте, одно общее собрание и раз в Комитете министров: едва-едва успеваешь прочитать доклады. Полагаю, что такая спешность в законодательстве вредно отражается»[14].

Работа велась, таким образом, довольно интенсивно, и великий князь Михаил Николаевич имел все резоны возмутиться в ответ на раздавшиеся в адрес Совета весной 1889 г. обвинения в нежелании рассматривать проект о земских начальниках, – именно этим издатель консервативного журнала

---

[12] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. С. 10, 13, 16.
[13] Там же. С. 10.
[14] Цит. по: Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. С. 103, примеч. 73.

«Гражданин» кн. В.П. Мещерский объяснял тот факт, что рассмотрению проекта в Соединенных департаментах посвящен только субботний день[15]. Во время доклада императору великий князь специально остановился на этих совершенно беспочвенных и оскорбительных для Совета домыслах. Он объяснил, рассказывал он Половцову, передавая свой разговор с Александром III, «что более одного заседания в неделю на дело о земских начальниках Совет не может дать, потому что по понедельникам бывает Общее собрание, по вторникам Комитет министров, где председатели департаментов обязаны присутствовать, сверх того один день отдается Гражданскому департаменту, где теперь рассматривается проект введения судебной реформы в Прибалтийском крае, и один день Департаменту экономии, так что старикам Совета приходится иметь в шесть дней недели пять заседаний, не говоря о времени, необходимом для приготовления к этим заседаниям»[16].

Возмущение великого князя, бесспорно, имело свои основания, но не меньшие основания имела и позиция Мещерского. Напряженная работа Государственного совета при отсутствии гласности, оставалась неизвестной обществу. Большая занятость членов департаментов, наиболее молодой и дееспособной части законосовещательного учреждения, лишь в малой степени получала отражение в гораздо более спокойной и размеренной работе его Общего собрания. Между тем именно деятельность этого последнего и по значению, и по результатам для современников, а затем и для исследователей была олицетворением работы Государственного совета. Внешне она и в конце столетия во многом соответствовала законодательству о Совете, тогда как более деятельные и подвижные департаменты, вынужденные быстро реагировать на новые потребности государственной жизни, обеспечивали жизнеспособность учреждения. Однако их труд почти не получил отражения в цифровых данных. В помещавшихся в приложениях

[15] [Мещерский В.П.] Дневник 5 декабря // Гражданин. 1888. № 339. 6 дек. С. 3.
[16] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. С. 124. Запись 8 декабря 1888 г.

к отчетам Совета ведомостях о его делопроизводстве он оговаривался лишь в короткой ремарке, помещавшейся в скобках напротив данных о числе заседаний: «считая с Соединенными департаментами и Особыми присутствиями.

Дело в том, что каждый законопроект «приписывался» только тому департаменту, в который он был распределен. Соответственно и заседания, посвященные его рассмотрению, «записывались» только за этим департаментом, независимо от реального состава участников обсуждения. И обыватель или публицист, узнав, например, из отчета 1886 г., что за год Общее собрание провело лишь 29 заседаний, а все три департамента – 123[17], не мог не задуматься о результативности таких трудов, которую, с его точки зрения, можно было бы легко повысить увеличением, например, числа заседаний Совета[18].

Статистика, таким образом, никак не помогала сближению позиций членов Совета и наблюдателей его деятельности. Там, где ее непосредственные участники (как А.К. Анастасьев) видели вредную «спешность в законодательстве»[19], публицисты, опираясь как на собственные впечатления, так и на цифровые данные отчетов, наблюдали лишь «медленность законодательных работ»[20].

Наконец, статистические подсчеты не учитывали и существование при Государственном совете разнообразных совещаний, комиссий и комитетов, к работе в которых могли призываться члены и департаментов, и Общего собрания. Несмотря на разные названия, все эти образования почти не отличались друг от друга. Согласно энциклопедическому словарю Брокгауза и Ефрона, в России разница между терминами «комитет» и «комиссия» была почти неразличима. Комитетом чаще называли «постоянную коллегию с

---

[17] Ведомость о движении дел по Государственному совету за 1886 год // Отчет по Государственному совету за 1886 год. СПб., 1888. Паг. 2. С. 6.
[18] Скальковский К.А. Современная Россия. Т. 1. С. 9–10.
[19] Цит. по: Зайончковский П.А. Российское самодержавие. С. 103.
[20] Скальковский К.А. Современная Россия. Т. 1. С. 5.

указанным назначением (а также совершенно самостоятельные установления), комиссией – такую же коллегию характера временного», но и это разграничение было довольно условно[21]. Встречалось и другое название подобных учреждений – присутствие, совещание.

Всего за время царствований Александра II и Александра III составители справочника «Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг.» насчитали 26 таких совещаний[22], и это далеко не полный список. Большинство их носило подготовительный характер, а некоторые даже работали на правах временных департаментов Совета. Так, Высочайшим повелением 9 марта 1868 г. было создано Особое соединенное присутствие под председательством председателя Департамента экономии Чевкина для рассмотрения проекта Таможенного тарифа по европейской торговле. В состав присутствия входили члены Департамента экономии и Комитета финансов[23].

8 марта 1871 г. на правах департамента при Государственном совете было образовано присутствие, для рассмотрения проектов министра народного просвещения Д.А.Толстого. Его председателем был назначен гр. С.Г. Строганов, а членами – наследник престола вел. князь Александр Александрович, председатели Департамента законов Государственного совета М.А. Корф[24], Департамента гражданских и духовных дел принц Петр Георгиевич Ольденбургский и Департамента экономии К.В. Чевкин, члены

---

[21] Энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона. Т. 30. СПб., 1895. С. 836.

[22] Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1. Высшие государственные учреждения. С. 38–49. В основу этого списка лег 16 том «Описи дел Архива Государственного совета» (Дела Государственного совета и Государственной канцелярии с 1807 года по 1910 год. СПб., 1912). Однако современные исследователи предпочли хронологический принцип построения материала и сняли разделение существовавших при Государственном совете совещаний на комитеты, комиссии, собственно совещания и присутствия.

[23] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 281–282.

[24] Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917: Биобиблиографический справочник. СПб., 2002. С. 358. Но в заседаниях Корф не участвовал: его заменил старший член департамента Ф.П. Литке, который и был указан в отчете Государственного совета (Отчет по Государственному совету за 1871 год. СПб., 1873. С. 123).

Департамента законов кн. С.Н. Урусов (также занимавший пост главноуправляющего II отделением СЕИВ канцелярии), Департамента гражданских и духовных дел В.П. Титов, Департамента экономии К.К. Грот, министры народного просвещения (Д.А. Толстой) и финансов (вместо министра М.Х. Рейтерна в заседаниях участвовал его товарищ С.А. Грейг), бывшие министры народного просвещения (соответственно в 1861 и 1861−1866 гг.) гр. Е.В. Путятин и А.В. Головнин, бывший министр внутренних дел гр. П.А. Валуев, бывший министр юстиции гр. В.Н. Панин, военный министр Д.А. Милютин. Все они, кроме Грейга, были членами Государственного совета[25].

Присутствие рассматривало сразу три предложения Толстого – об изменениях и дополнениях устава гимназий и прогимназий 1864 г., о преобразовании реальных гимназий в реальные училища и о положениях и штатах городских училищ и училищных институтов[26].

Комиссия о преобразовании судебной части в 1878–1879 гг. разрабатывала реформу пенитенциарной системы.

Недолго существовала Высочайше учрежденная при Государственном совете Комиссия по проекту положения об укреплении прав на недвижимое имущество во главе с М.Н. Любощинским (члены: Н.П. Мансуров, Н.И. Стояновский, Е.П. Старицкий). Она начала свою работу 7 октября 1881 г., год спустя, 3 ноября 1882 г., подготовка проекта соответствующего положения была передана Редакционной комиссии, образованной в составе Комитета для составления нового гражданского уложения[27], так что комиссия больше не собиралась. Однако официально она была закрыта спустя 12 лет, 6 марта 1895 г.[28]

---

[25] Отчет по Государственному совету за 1871 г. С. 123.
[26] Константин Карлович Грот, как государственный и общественный деятель: Материалы для его биографии и характеристики. В 3 т. Пг., 1915. Т. 1. С. 210.
[27] Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1. С. 46.
[28] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 16. Дела Государственного совета и Государственной канцелярии с 1807 по 1910 год. С. 172.

Кроме того, целый ряд совещаний в существующих перечнях (в XVI томе описей Архива и затем и в справочнике «Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг.») упомянут не был. Это относится, например, к созданной в 1876 г. Особой комиссии под председательством члена Государственного совета И.Д. Делянова для пересмотра постановлений, определяющих права на чины и другие преимущества воспитанников различных учебных заведений. Комиссия интересна тем, что поводом к ее созданию послужило утверждение императором мнения меньшинства членов Совета.

При рассмотрении проекта министра финансов об изменениях в Положении о С.-Петербургском технологическом институте в Общем собрании большинство выступило за то, что права на чин при поступлении на гражданскую службу должны иметь все успешно закончившие институт. Меньшинство же считало, что такие права должны получать только поступившие на штатные технические должности или должности преподавателей технических наук в специальных или реальных училищах. Император согласился с меньшинством, написав на мемории, что вообще считает нужным «распространить эту меру и на все прочие учебные заведения гражданского ведомства»[29]. Для пересмотра этих положений и была создана комиссия Делянова. В нее были переданы из министерства народного просвещения материалы по вопросу о государственных экзаменах, и, кроме того, Государственной канцелярией собирались подробные сведения о тех мерах, которые предпринимало правительство для привлечения на гражданскую службу образованных лиц и о посвященных этому вопросу проектах[30].

Вне списка оказались и другие комиссии. Например, образованное в 1874 г. Особое соединенное присутствие для рассмотрения представления об

---

[29] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 282–283. ПСЗ. Собр. 2. Т. 51. № 56542. 2 ноября 1876 г.

[30] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 283.

устройстве гминных судов в Царстве Польском[31], учрежденная в 1883 г. Комиссия для выработки проекта правил об особых преимуществах гражданской службы в некоторых местностях империи. В этой комиссии участвовали не только члены Совета (Е.П. Старицкий, В.М. Маркус, Г.П. Галаган), но и, в качестве сведущих лиц, чиновники разных ведомств – М.С. Волконский, Н.С. Петров, М.Н. Галкин-Враской, А.Н. Куропаткин[32].

Не учтена оказалась и образованная в 1891 г. комиссия для предварительного рассмотрения проекта правил об армии – Особое присутствие из членов департаментов законов, экономии и членов Совета: вел. князей Владимира Александровича и Николая Николаевича (Младшего), а также министров внутренних дел, финансов, юстиции, государственных имуществ, императорского двора, князя Голицына, князя Вяземского и Рихтера[33]. Осталось вне списка и возникшее в том же году Особое присутствие для предварительного рассмотрения проекта правил об охоте, внесенного министром государственных имуществ[34].

В 1894 г. в Соединенных департаментах гражданском, законов и экономии состоялось заключение о необходимости образовать еще одну комиссию – для предварительного обсуждения представления министра юстиции о преобразовании межевой части[35].

Кроме того, ежегодно при Государственном совете создавались комиссии для рассмотрения всеподданнейших отчетов из 3–4 членов Совета, состав которых, за редким исключением, не пересекался между собой. Так, в 1876 г было учреждено 7 таких комиссий, и только 5 членов Совета (принц

---

[31] Высочайшее повеление 18 февраля 1874 г. // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 93.
[32] Щеглов В.Г. Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности (30 марта 1801 – 1901 года). Историко-юридический очерк. Ярославль, 1903. С. 137–138.
[33] Там же. С. 138.
[34] Высочайшее повеление, объявленное председателем Государственного совета, 11 апреля 1891 г. // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 161 об.
[35] Государственный совет. 1801–1901. С. 180–181.

П.Г. Ольденбургский, Д.А. Оболенский, И.А. Лёвшин, И.Д. Делянов, В.П. Титов) входили в две из них[36].

Для нас, однако, интересно другое – в подавляющем большинстве случаев все эти комиссии никак не конституировались, возникали по устному распоряжению императора, объявленному председателем Совета [37], и установить дату прекращения их работы зачастую не представляется возможным. Это справедливо даже для таких важных совещаний, как Особая комиссия для изыскания способов к сокращению расходов под председательством А.А. Абазы.

Впрочем, в этом нельзя видеть стремления к нарочитому сокрытию происходящего в Совете. В XIX в. устные распоряжения правителя империи значили не менее, чем письменные, и отсутствие законодательного оформления не мешало работе структур. Наиболее яркий случай в этом смысле представлял Совет министров, до своего учреждения «неофициально» проработавший четыре года (с конца 1857 до конца 1861 г.)[38].

В какой-то мере создаваемые при Государственном совете комиссии можно рассматривать как реализацию прозвучавшего еще на заседаниях Комитета 6 декабря 1826 г. предложения об отмене разделения Совета на департаменты и замене их комиссиями «из членов, известных специальными познаниями по вопросам, стоящим на очереди». Причем к участию в комиссиях предполагалось привлечь не только членов Совета по назначению императора, но и посторонних лиц, известных «опытностью и специальными сведениями»[39].

---

[36] Отчет по Государственному совету за 1876 г. СПб., 1878. Прилож. IV. Пагин. 2. С. 21−22.

[37] См., например, распоряжение о создании Присутствия для рассмотрения проекта правил об охоте от 11 апреля 1891 г.: РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 161 об.

[38] Подробнее см.: Чернуха В.Г. Совет министров в 1857−1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. V. Л., 1973. С. 133.

[39] Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. Записка, составленная в декабре 1903 года. М., 2002. С. 155.

Официально эта идея была реализована только в 1901 г., внесением в новое «Учреждение» совета особого отделения «Об особых совещаниях и подготовительных комиссиях» в составе Совета, согласно которому членами особых совещаний могли быть только члены Совета и высшие чины государственного управления, а членами подготовительных комиссий – и «лица, по своим знаниям и опыту могущие принести пользу участием в трудах Комиссий» (в особые совещания они приглашались только в качестве экспертов)[40]. Однако ничего принципиально нового в практику Совета это не привнесло, как не стало новым и положение, что такие совещания и комиссии могли образовываться «по положениям Департаментов, удостоенным высочайшего утверждения», «для предварительного соображения и разработки особо важных и сложных законопроектов» (ст. 49). К этому времени разнообразные совещания при Государственном совете успешно работали уже на протяжении десятилетий. Другое дело, что до 1901 г. временный и неофициальный характер делал их малозаметными для посторонних лиц.

У современников складывалось впечатление, что деятельность Совета ограничивается заседаниями департаментов и Общего собрания, собиравшимися раз в неделю. Налицо было несоответствие кажущейся незначительности этой работы важности функций Совета. «В то время, когда заграничные законодательные учреждения собираются ежедневно, иной раз по два раза в день, или засиживаются, как английский парламент до утра, у нас plenum Совета бывает не чаще раза в неделю, причем прении в Общем собрании редки, а разногласия членов бывают раз или два в год… – писал К.А. Скальковский. – Разрешаются дела, собственно говоря, в департаментах, которые представляют из себя как бы законодательные комиссии, но так как подобных комиссий только три или, вернее, две, ибо Департамент гражданских и духовных дел скорее судебное учреждение, то легко себе

[40] Учреждение. 1901. Ст. 97, 98, 101.

представить медленность работы. В то время, когда у нас работают две комиссии, во французской палате их 100, не считая бюро и комиссий инициативы и местных дел»[41].

Действительность, как мы видели, была намного сложнее, а работа Совета – гораздо многообразнее и активнее, чем тот ее образ, который формировался официальными отчетами.

Государственный совет был создан в конкретный исторический период, и его структура отвечала именно тем задачам, которые, с точки зрения реформатора, он должен был выполнять. Однако практика довольно быстро скорректировала положенные в его основание принципы. В первую очередь это коснулось функций Совета, перераспределение, дополнение и сокращение которых продолжалось на протяжении всего времени его существования. Наиболее важные вопросы (войны, мира, чрезвычайных ситуаций) довольно быстро, «по умолчанию», исчезли из его компетенции. Немного позже вслед за ними последовали вопросы, касающиеся армии и флота.

Параллельно изменялось наполнение деятельности департаментов государственной экономии и гражданских и духовных дел. Но если первый так и остался занятым в финансовой сфере, превратившись в конце концов в эксперта по всем экономическим вопросам, то эволюция второго была более сложной. Фактически Гражданский департамент с самого начала не выполнял поставленных перед ним de jure целей, не соответствовал своему названию, и со временем этот разрыв только усугублялся. В историографии существует устойчивая традиция видеть в Гражданском департаменте, прежде всего судебную инстанцию, и это, безусловно, справедливо для первой половины XIX в. Однако судебная реформа, хотя и не сразу, лишила его этого значения. Но только к концу столетия появляется наконец

[41] Скальковский К.А. Современная Россия. Т. 1. С. 6.

возможность говорить о Гражданском департаменте как о необходимой части законосовещательного собрания империи.

Внесенные практикой изменения оказались довольно успешны, позволили Совету выполнять и изначально заложенные реформатором, и приобретенные функции. При этом организация работы Государственного совета, прежде всего его департаментов, не была заформализована. При относительной неизменности структуры Совет имел возможность усиливать то или иное направление своей деятельности, а для скорейшего и всестороннего обсуждения важных проектов использовать все наличные активные силы. По мере надобности в его составе возникали временные вспомогательные структуры – комитеты, комиссии, совещания, присутствия, и тот факт, что их существование никак не оговаривалось законом, ничуть не мешал их работе.

И если оценивать работу Совета в целом, исходя не только из внешних цифровых данных, нельзя не признать ее отвечающей возложенным на него задачам.

Глава 5.
Организация работы Государственного совета во второй половине XIX в.

Ко времени восшествия на престол Александра II история Государственного совета насчитывала уже не один десяток лет. За это время определилась его структура, были уточнены категории рассматривавшихся дел, устоялись принципы организации работы и делопроизводства. В царствование Николая I конкретизировалось, обросло нюансами законодательство о Государственном совете. Положенные в основу деятельности Совета начала, лишь намеченные в 1801 г. и получившие дальнейшее развитие в 1810-м, за последующий период дополнились обычаями и традициями.

Во второй половине XIX в. законодательное оформление происходивших в Совете перемен почти прекращается, так что на фоне крупных преобразований эпохи он кажется статичным и неподвижным. Однако практика работы Совета под влиянием активного процесса реформирования претерпела определенные изменения, уже далеко не всегда совпадала с буквой закона и все больше опиралась на неписаные, но от этого не менее твердые нормы.

5.1. Заседания Государственного совета: Время и место

Отчетный год Государственного совета делился на два полугодия и почти на всем протяжении XIX в. (до 1892 г.) совпадал с календарным годом. Заседания продолжались с января по май – начало июня и с октября (департаменты могли начинать свои заседания в сентябре) по декабрь. Сессией Совета, при этом, считался период с октября по май, или, как определял его отчет председателя Государственного совета за 1892–1893 гг.,

«два смежных полугодия двух последовательных годов»[1]. («Я проделал теперь две сессии…» – говорил назначенный государственным секретарем 1 января 1883 г. Половцов в начале июня 1884 г.[2]) Сессии разделялись длительными, 4-месячными летними каникулами. Кроме того, ежегодно Совет дважды на неделю прерывал свою работу во время пасхальных и рождественских праздников.

Первое январское заседание нового года начиналось с назначения (на год) председателя Совета и на полугодие – председателей и членов департаментов. В конце сессии, обычно в конце мая – начале июня, происходило назначение председателей и членов департаментов на новое, осеннее, полугодие[3].

Вакантное время не было строго фиксировано и устанавливалось каждый год специальным распоряжением императора в конце мая – начале июня. При этом в середине века указывалось начало отпускного периода (например, в 1857, 1859 г., – с 15 июня для департаментов на два, а для Общего собрания – на три месяца[4]), а ближе к концу – его окончание. В 1882 и 1884 гг. отпускной период был установлен для Общего собрания по 1 октября, а для департаментов по 15 сентября[5]. А в 1885 и 1886 гг. для Общего собрания – по 15 октября, а для департаментов – по 1 октября[6]. Таким образом к концу столетия по сравнению с его серединой отпускной период Государственного совета увеличился на месяц. Например, в 1892−1893 отчетном году первое собрание департаментов состоялось 3 октября 1892 г.,

---

[1] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893. С. 2.

[2] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. Т. 1. М., 1966. С. 236. Запись 9 июня 1884 г.

[3] См.: РГИА. Ф. 1161. Фонд-коллекция Высочайшие постановления. Оп. 1. Д. 149. Реестр высочайших указов Государственному совету за 1845−1902 гг.

[4] Высочайшие повеления 10 июня 1857 г. и 8 июля 1859 г. // Там же. Д. 150. Л. 5 об., 14.

[5] О вакантном в Государственном совете на 1882 г. времени. Высочайшее повеление 4 июня 1882 // Там же. Л. 136; Реестр высочайшим постановлениям. 1884 г. 23 мая // Там же. Д. 132.

[6] Высочайшие распоряжения 27 марта 1885 г. и 2 июня 1886 г. // Там же. Д. 150. Л. 145, 149 об.

последнее – 24 мая 1893 г., первое Общее собрание – 19 октября 1892 г., последнее – 31 мая 1893 г.[7].

Для Общего собрания исключение составил 1862 г., когда в связи с большим числом находившихся на рассмотрении в Государственном совете дел каникулы были отменены. 16 марта 1862 г. об этом на заседании Общего собрания объявил председательствующий вел. князь Константин Николаевич. Как и в других подобных случаях, это не означало лишения членов летнего отдыха. Император лишь требовал, чтобы Совет продолжал работать, т.е. чтобы Общее собрание состояло (не считая министров и главноуправляющих) не менее чем из 10 членов, а департамент (на основании ст. 10 «Учреждения Государственного совета») из председателя и не менее трех членов. Если по каким-то причинам это оказывалось невозможным – составлялись временные соединенные департаменты, для чего приглашались члены других департаментов[8].

Формально была продлена работа Общего собрания и в 1889 г., когда Александр III распорядился, чтобы уже два года находившееся в производстве Совета дело о земских начальниках непременно было рассмотрено в текущую сессию. Между тем его обсуждение в Соединенных департаментах было закончено только в начале июня, и статс-секретарь Департамента законов В.А. Железников заявил, что в связи с обширностью дела составление журнала потребует не менее четырех недель[9]. Журнал действительно был готов в начале июля, и Общее собрание состоялось сразу по его готовности, в четверг 6 июля. Но к тому времени общее желание как можно быстрее отправиться на вакации было так велико, что все спорные

---

[7] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. С. 7.
[8] Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901. С. 123–124.
[9] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. М., 1966. С. 206. Запись 5 июня 1889 г.

вопросы были согласованы еще перед заседанием, журнал Общего собрания подписан в тот же день, 6 июля[10], и сановники получили наконец свободу.

Случаев сокращения сессий практика Государственного совета не предусматривала. Ни отсутствие императора, ни важные политические события не становились поводом отмены его заседаний, которые неизменно начинались во второй половине октября. А последние мемории весенней сессии традиционно утверждались императором во второй, реже – в первой, декаде июня. Не изменился этот ритм и в конце 1870-х гг., когда император стал задерживаться в Ливадии до поздней осени.

Д.А. Оболенский записал в дневнике в 1875 г.: «С каждым годом деловой сезон начинается у нас позднее. Только к концу ноября съехались министры и вернулся государь из Ливадии»[11]. Однако несмотря на это первые рассмотренные Государственным советом за сессию дела были утверждены императором уже 4 октября[12].

Не стал исключением и 1883 г., когда Государственный совет в полном составе отправился в Москву на коронацию Александра III (15 мая). В литературе встречаются утверждения, что это событие послужило причиной гораздо более раннего окончания сессии[13]. Однако это не соответствует истине, поскольку заседания Государственного совета продолжались и в Москве (Общего собрания – 14 и 25 мая)[14]. Последняя мемория Общего собрания была утверждена императором 12 июня. Равным образом не помешали заседаниям Совета болезнь и смерть Александра III в Ливадии в 1894 г.

---

[10] Там же. С. 218. Запись 6 июля 1889 г.

[11] Оболенский Д.А. Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. СПб., 2005. С. 377. Запись 4 декабря 1875 г.

[12] ПСЗ. Собр. 2. Т. 50. № 55118, 55119. С. 292–293.

[13] Скальковский К.А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. В 2 т. СПб., 1890. Т. 1. С. 4.

[14] Милютин Д.А. Дневник 1882−1890. М., 2010. С. 87, 94. Записи 14 и 25 мая 1883 г.; Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 107−108. Запись 14 мая 1883 г.; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 24, 100. Записи 14 и 25 мая 1883 г.

Исключением из этого порядка долгое время оставался Департамент государственной экономии, который в связи с большим числом дел имел заседания и летом. Распоряжение об этом также издавалось ежегодно[15], и вопрос о закрытии на вакантное время и его заседаний был поднят только в 1885 г. Председатель Государственного совета даже собрал по этому поводу особое совещание, члены которого выразили полное согласие с этой идеей. Закрытие «Департамента экономии на летнее время… может только содействовать к уменьшению сверхсметных кредитов», − писал по этому поводу А.А. Половцов[16]. Высочайшее повеление о распространении летних вакаций на Департамент экономии Государственного совета было подписано 27 марта[17]. Одновременно, заодно, последовало и распоряжение о летних вакациях на 1885 год[18]. Но уже в следующем году распоряжение о каникулах снова было приурочено к концу сессии[19].

Такой жесткий распорядок работы Государственного совета был немаловажной причиной того, что именно первое и последнее заседания Общего собрания считались в публике началом и концом политического сезона[20].

Общие собрания Государственного совета проходили по понедельникам. Истоком этого обычая было первое заседание Общего собрания преобразованного Государственного совета в 1810 г., которое пришлось именно на понедельник. На нем же было решено проводить заседания департаментов по вторникам, средам, четвергам и пятницам[21]. Эта традиция, хотя и в несколько измененном виде, сохранялась и впоследствии.

---

[15] См., например: Высочайшие повеления. 10 июня 1857 г. и 4 июня 1882 г. // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 5 об., 136.
[16] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 299. Запись 11 марта 1885 г.
[17] ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 2840. 27 марта 1885 г.
[18] Высочайшее повеление 27 марта 1885 г. // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 145.
[19] Высочайшее повеление 2 июня 1886 г. // Там же. Л. 149 об.
[20] [Мещерский В.П.] Дневник 19 октября // Гражданин. 1887 № 20. 20 окт. С. 3; Хроника // Гражданин. 1888. № 289. 17 окт. С. 2.
[21] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 4-е. СПб., 1903. Т. 2. Часть особенная. С. 68.

Например, заседания Департамента законов в 1860-е гг. проходили в субботу и начинались в половине первого [22]. Департамент экономии заседал по четвергам, а после разделения отделения его канцелярии в 1867 г. на два, по сметной и по законодательной частям, заседания департамента по делам первого из них проходили по четвергам, а второго – по субботам и часто в соединении с другими департаментами[23]. Впрочем, уже в середине 1870-х департамент вернулся к одному заседанию в неделю. К концу века по установившемуся порядку в неделю проходило четыре заседания Совета − одно общее и три по департаментам. Осенью, во время рассмотрения финансовых смет и весной, когда требовалось завершить обсуждение «наиболее важных и безотлагательных дел», прибавлялось еще одно собрание по департаментам[24].

В «Учреждении Государственного совета» дни заседаний отражены не были, там сохранялись только упоминания о заседании Общего собрания и департаментов в «положенные дни» [25]. Соединенные департаменты определенных дней для заседаний не имели и могли собираться как в будни, так и в субботу[26], в зависимости от того, в какой департамент первоначально поступило рассматриваемое дело и какие департаменты участвовали в его обсуждении.

Например, представление министра юстиции «О детях, узаконенных и усыновленных» слушалось в соединенном присутствии трех департаментов

---

[22] Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910. С. 271.
[23] Веселовский М.П. Записки // ОР РНБ. Ф. 550. F. IV. № 861. Л. 659.
[24] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. С. 7.
[25] Учреждение Государственного совета // Свод законов. 1833. Т. 1. Кн. 1 (Далее: Учреждение. 1833). Разд. 1. Ст. 19; Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 2. 1842. Т. 17. № 15518. 15 апреля 1842 г. (Далее: Учреждение. 1842). Ст. 22; Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 3. Т. 21. № 19883. 30 марта 1901 г. (Далее: Учреждение. 1901). Ст. 28.
[26] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 317, 318, 322, 325, 327. Записи 25 и 27 октября, 10, 17 и 19 ноября 1890 г.

19 ноября, 3, 8, 13 и 17 декабря 1890 г.[27] Это были соответственно два понедельника, суббота, четверг и снова понедельник.

Изменение дня заседания было возможно, но происходило крайне редко и было связано с какими-либо торжественными мероприятиями. Так, заседания Общего собрания в Москве в 1883 г. во время коронации проходили в дни, когда Совет был свободен от участия в церемониях, т.е. не в понедельник, а в субботу 14 мая и в среду 25 мая[28]. Неприсутственным днем стал понедельник 6 мая 1885 г. – день рождения наследника престола Николая Александровича. Так что заседание Общего собрания состоялось на следующий день, 7 мая[29]. А в мае 1890 г. причиной переноса заседания с понедельника 21 мая на вторник 22 мая послужил праздник по поводу закладки броненосцев «Наварин» и «Рюрик» и спуска яхты «Полярная звезда» и канонерской лодки «Грозящий»[30].

Первоначально заседания Общего собрания начинались в 10 часов[31]. Это положение вошло еще в первое издание Свода законов 1833 г.[32], но в «Учреждении» 1842 г. оно уже отсутствовало. Во второй половине века обычным временем для начала заседаний был час дня, но в исключительных случаях начало заседания могло сдвигаться. 22 мая 1890 г. заседание началось в 2 часа, поскольку председатель Государственного совета великий князь Михаил Николаевич в этот день должен был присутствовать на панихиде в Петропавловском соборе по поводу годовщины смерти императрицы Марии Александровны[33]. 8 апреля 1891 г. начало заседания

---

[27] Зайончковский П.А. Примеч. 64 // Там же. С. 503.
[28] Милютин Д.А. Дневник 1882−1890. С. 87, 94. Записи 14 и 25 мая 1883 г.; Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 107−108. Запись 14 мая 1883 г.; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. С. 24, 100. Записи 14 и 25 мая 1883 г.
[29] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 320–321. Записи 6 и 7 мая 1885 г.
[30] Там же. Т. 2. С. 289. Запись 22 мая 1890 г.
[31] Образование. 1810. С. 7. Ст. 28.
[32] Учреждение. 1833. Гл. 2. Ст. 20.
[33] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 289. Запись 22 мая 1890 г.

было перенесено на 3 часа дня, т.к. в час началась панихида по поводу 9 дня со дня смерти вел. кн. Ольги Федоровны, супруги Михаила Николаевича[34].

Долгое время после своего образования Государственный совет (как и Комитет министров) располагался на втором этаже в западной части Зимнего дворца, в комнатах окнами на Адмиралтейство вдоль Темного коридора. Однако рост императорской семьи вскоре потребовал освобождения этих помещений (традиционно там жили дети императора)[35], и Государственный совет переехал сначала в дом графа Румянцева на Дворцовой площади, потом в Шепелевский дворец, находившийся на месте нынешнего Нового Эрмитажа[36], в 1828 г. получил помещение на первом этаже Большого Эрмитажа, а в 1885 г. перебрался в Мариинский дворец.

Каждый раз при устройстве помещения Совета большое внимание уделялось размещению его членов во время заседаний. Сложность заключалась в том, что в императорской России большую роль играли чины, от которых зависел не только статус, но и место, которое занимали их носители во время различных мероприятий.

Установленное еще в начале XVIII в. (в 1722, 1728 гг.[37]) правило, согласно которому «все состоящие в службе гражданской, как с военными и придворными, так и между собою, берут место по чинам, то есть, старший чином имеет преимущество над младшим»[38] благополучно просуществовало

---

[34] Там же. С. 359. Запись 8 апреля 1891 г.

[35] Зимин И. Зимний дворец. Люди и стены. История императорской резиденции. 1762–1917. М., 2012.

[36] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 18.

[37] ПСЗ. Собр 1. Т. 6. № 3890. 24 января 1722 г. Табель о рангах всех чинов воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако ж воинские выше прочих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был; Т. 8. № 5245. 26 февраля 1728. О старшинстве действительных тайных советников, присутствующих в Верховном тайном совете, пред полными генералами и о счете старшинства прочих действительных тайных советников, полных генералов и всех воинских и штатских чиновников, со времени производства каждого в чин.

[38] Устав о службе гражданской по определению от правительства // Свод законов (Далее: СЗ). 1857. Т. 3. Кн. 1. Ст. 965.

до начала XX в. Закон оговаривал множество спорных случаев[39], причем указывалось, что нарушение установленного порядка влечет за собой выговор на основании ст. 442 Уложения о наказаниях[40].

До 3-го класса включительно военные имели преимущество при установлении старшинства: «В равных чинах гражданские чиновники вообще уступают место военным, хотя бы кто из них по времени пожалования в тот чин был старее», – гласила ст. 967 «Устава о службе гражданской по определению от правительства». Однако в той же статье указывалось, что это правило не распространяется на чины первых двух классов: «Особы первых двух классов <…> при равенстве чинов берут место по старшинству пожалования каждого в чин»[41].

Именно чин, а не должность, давал чиновникам права и преимущества[42]. Должность считалась определяющей только в том случае, когда занимавший ее был ниже в чине, чем его подчиненные или просто занимавшие низшие должности в общем государственном порядке[43].

Это придавало старшинству по времени пребывания в чине особое значение. Старшинство означало не только преимущество при открывавшихся вакансиях (и соответственно ограниченность выбора для начальства). Оно играло роль и в повседневной жизни: в церквах во время службы, на официальных мероприятиях, придворных церемониях и публичных торжествах, к которым относились браки, крещения и проч.[44]

Старшинство могло играть роль дополнительной награды или, наоборот, наказания. Так, если по каким-либо причинам (неокончание ревизии вверенной чиновнику части, непредставление отчета и проч.) своевременного повышения в чине не происходило, то впоследствии при

---

[39] Там же. Ст. 966–971.
[40] Там же. Ст. 973.
[41] Там же. Ст. 967.
[42] Там же. Ст. 517.
[43] Там же. Ст. 524.
[44] Там же. Ст. 530.

повышении начальство могло ходатайствовать об отдаче этому чиновнику «полного старшинства» (т.е. со времени несостоявшегося повышения), если упущение случилось не по его вине. В противном случае старшинство считалось со времени реального производства в чин. При повышении «за заслуги», без необходимой выслуги лет, полное старшинство (опять же по ходатайству начальства) могло даваться только в том случае, если чиновник со времени предыдущего повышения не получал никакой другой награды[45].

Места в зале или за столом, как и в далекие времена местничества, определялись именно старшинством. Это налагало на распорядителей особые обязанности. Места распределялись заранее. Во время высочайших завтраков и обедов и свита, и приглашенные являлись минут за 5 до назначенного времени, чтобы заблаговременно произвести «рекогносцировку»: искать свои места в присутствии высочайших особ не полагалось[46]. Ошибки были крайне нежелательны. Государственный секретарь (в 1880–1883 гг.) Е.А. Перетц приводит в своем дневнике случай, свидетелем которому он стал на обеде у принца А.П. Ольденбургского. Хозяйка дома принцесса Евгения Максимилиановна посадила приглашенного в числе гостей московского генерал-губернатора кн. Вл.А. Долгорукова по левую руку от себя и за столом беседовала почти все время с ним, что являлось признаком особого уважения и благоволения. Тем не менее после обеда Долгоруков потребовал объяснений от гофмаршала принца Ольденбургского барона Гюне, «почему его посадили по левую, а не по правую руку принцессы, тогда как он старше сидевшего по правую ее руку сенатора Щербинина». Когда смущенный Гюне подошел к принцессе, беседовавшей в это время с Перетцем, она велела передать Долгорукову следующее: «Скажите князю Долгорукову, что он неправ. Я сама назначаю места по спискам старшинства. Щербинин произведен в действительные тайные советники в 1866 году, а Долгоруков в

[45] Там же. Ст. 253, 254, 256.
[46] Мосолов А.А. При дворе последнего императора. Записки начальника канцелярии министра двора. СПб., 1992. С. 219.

полные генералы только в 1867». Вслед за тем на замечание Перетца, что «в ее устах странно звучат такие формулярные сведения», принцесса ответила: «Вы считаете это пустяками, а между тем, поверьте, оно не так. Немногие, как Долгоруков, прямо заявляют о своем старшинстве. Но если они не следуют его примеру, то это вовсе не доказывает, чтобы они о старшинстве своем не думали»[47].

Действительно, не отличавшийся повышенной щепетильностью управляющий Морским министерством вице-адмирал И.А. Шестаков приводит в своем дневнике случай, когда при представлении вел. княгине Марии Павловне с ним поступили несправедливо: прежде него был принят генерал Баумгартен. Вину за это Шестаков также возложил на гофмаршала[48].

У многих современников, особенно у неслужащих, такое внимание к чинам вызывало ироническое отношение, да и в правительстве на протяжении XIX в. неоднократно поднимался вопрос об отмене чинов, создавались специальные комиссии, но ничего сделано так и не было.

Соответственно распределение мест при заседаниях Государственного совета имело немаловажное значение и даже было отражено в его «Учреждении». Но поскольку в данном случае многое зависело от помещения, то переезд Совета автоматически влек за собой изменения в соответствующем пункте «Учреждения».

Порядок мест не регламентировался только в первый период существования Совета, с 1801 по 1810 г. Но уже при подготовке открытия обновленного Государственного совета в январе 1810 г. немало времени и сил было затрачено именно на вопрос о местах, занимаемых членами в собрании, – «вопрос, породивший множество прений и переписки»[49].

---

[47] Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018. С. 121. Запись 27 декабря 1880 г.
[48] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 86. Запись 7 января 1883 г.
[49] Государственный совет. 1801–1901. С. 18.

В департаментах, с их небольшим составом, проблема решалась просто – здесь рассаживались по старшинству[50]. В Общем собрании ситуация была сложнее.

М.А. Корф даже полагал, что долгое обсуждение порядка мест в Общем собрании Совета послужило поводом к басне И.А. Крылова «Квартет» (1811), в которой под видом Мартышки, Осла, Козла и Медведя были выведены председатели вновь созданных департаментов – соответственно граф Н.С. Мордвинов, граф П.В. Завадовский, князь П.В. Лопухин и граф А.А. Аракчеев. «Известно, — писал Корф, − что продолжительным прениям о том, как их рассадить, и даже нескольким последовавшим пересадкам, мы обязаны остроумною баснью Крылова "Квартет"»[51].

Правда, это не единственная версия. Другой современник, Ф.Ф. Вигель, считал, что Крылова вдохновил не Государственный совет, а открывшаяся в марте 1811 г. «Беседа любителей русского слова» (общество сторонников реформирования русского литературного языка на основе национальной традиции), наподобие Совета, разделенная на четыре разряда[52]. Этой же точки зрения придерживался и первый исследователь творчества И.А. Крылова В.Ф. Кеневич[53].

Как бы то ни было, а долгое обсуждение вылилось в обширную 27-ю статью «Образования Государственного совета»: «Заседания членов в Общих собраниях учреждаются следующим порядком: 1) в отсутствие Его Императорского Величества, председатель занимает место в средине; по правую сторону занимают места члены, непринадлежащие к особенным департаментам, а по левую министры. Против председателя Совета, начиная

---

[50] Учреждение Государственного совета. Издание 1886 года. СПб., 1886 (Далее: Учреждение. 1886). Ст. 20.
[51] Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. В 2 т. СПб., 1861. Т. 1. С. 118. Примеч.
[52] Вигель Ф.Ф. Записки. В 2 т. М., 1928. Т. 1. С. 361.
[53] Кеневич В.Ф. Библиографические и исторические примечания к басням Крылова, с приложением материалов для биографии Крылова, им же собранных. СПб., 1878. С. 96.

от места, назначаемого для чтения дел, по обеим сторонам занимают места Председатели департаментов, а за ними последуют тех департаментов члены. 2) Статс-секретари и их помощники имеют особенные столы, и в обыкновенных собраниях занимают свои места, в чрезвычайных же не присутствуют»[54].

Переезд 1828 г. вызвал высочайшее повеление, объявленное Совету 31 марта 1828 г., но оно касалось только чинов канцелярии, места которых были расписаны более подробно: «При Государственном секретаре находятся за особыми столами: а) статс-секретарь или исправляющий должность статс-секретаря того департамента, по которому дело докладывается; б) помощник– статс-секретаря, докладывающий дело; и в) помощник статс-секретаря, кратко записывающий выслушиваемые дела и резолюции. Но в чрезвычайных собраниях Государственного совета сии лица не присутствуют»[55].

«Учреждение» 1842 г. внесло в эту статью новые изменения. Помимо упоминания о Департаменте Царства Польского, члены которого помещались правее неприсутствующих в департаментах (это положение исчезло после закрытия департамента в 1862 г.[56]), они заключались в новой корректировке расположения чинов канцелярии «2) Государственный секретарь имеет стол посреди залы, против председателя Совета. При нем за особыми столами находятся: а) статс-секретарь того департамента, по которому дело докладывается; б) помощник статс-секретаря, докладывающий дело; и в) помощник статс-секретаря, кратко записывающий выслушиваемые дела». Кроме того, впервые было упомянуто, что «государственный секретарь и тот статс-секретарь или помощник, которому он поручит чтение», должны присутствовать и в чрезвычайных собраниях[57].

---

[54] Образование. 1810. Отд. 2. Ст. 27.
[55] Учреждение. 1833. Ст. 22. Примеч. 2.
[56] ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 37827 1(13) января 1862 г. О закрытии Департамента дел Царства Польского.
[57] Учреждение. 1842. Ст. 21.

В 1880 г. было изменено место, занимаемое председателем Комитета министров. До того в «Учреждениях» он не упоминался, т.к. до 1865 г. должности председателя Государственного совета и председателя Комитета министров были совмещены. После их разъединения председатель Комитета министров оказался сидящим с членами, неприсутствующими в департаментах, по старшинству. Пока этот пост занимали П.П. Гагарин (1864−1872) и П.Н. Игнатьев (1872−1879), ситуация не привлекала внимания. Но в декабре 1879 г. председателем Комитета министров был назначен значительно уступавший им в старшинстве П.А. Валуев. Между тем наиболее молодая и работоспособная часть членов Совета присутствовала в департаментах, министры также сидели отдельно, и председатель одного из высших учреждений империи оказался среди неприсутствующих в департаментах довольно далеко от центра стола. Это показалось странным, и по докладу председателя Совета в январе 1880 г. было установлено новое правило[58]. Теперь председатель Комитета министров в Общем собрании занимал место напротив председателя Совета, с председателями департаментов, причем сидел «выше тех из них, которые не имеют перед ним старшинства в чине»[59].

Изменение численности Государственного совета привело к изменению расположения столов. Во время заседаний преобразованного в 1810 г. Совета, за столом помещались всего 30 человек. В 1856 г. Совет, даже без великих князей, насчитывал 56 человек, а к 1879 г. − 68 человек[60]. Потому в Эрмитаже заседания проходили за столом, представлявшим собой незамкнутый прямоугольник, в центре которого находились стол

[58] Валуев П.А. Дневник. 1877–1884. Пг., 1919. Запись 7 января 1880 г.
[59] ПСЗ. Собр. 2. Т. 54. № 60357. 7 января 1880 г.
[60] Дубенцов Б.Б., Куликов С.В. Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй половине XIX – начале XX вв. (Итоги и перспективы изучения) // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков. Сб. статей памяти В.С. Дякина и Ю.Б. Соловьева. СПб., 1999. С. 74.

государственного секретаря и место докладчика. Это то самое расположение, которое можно видеть на схеме в дневнике А.А. Половцова[61].

За большим столом в середине занимал место председатель Государственного совета, справа от него располагались члены, не входящие в состав департаментов, слева – министры. Напротив председателя, начиная от места, назначенного для чтения дел, по обеим сторонам занимали места председатели департаментов и их члены[62].

Н.А. Найденов так описывал это помещение: «Зал выходил окнами на набережную, был занят почти весь столом, имевшим форму продолговатого прямоугольника с широким входом (со стороны окон) во внутреннюю часть; стены зала были покрыты малиновыми бархатными обоями с большими золотыми государственными гербами; на 3 стенах были портреты императоров Александра II, Николая I и Александра I». Председательствующий сидел лицом к окнам[63].

Однако само помещение было слишком мало для возросшего состава Совета: «Зала хотя и высока, но удушлива, с трудом вмещает присутствующих», – писал А.А. Половцов[64]. А ее акустика была недостаточно хороша для членов Совета, многие из которых с годами стали туговаты на ухо[65].

Существенно усложняло работу Совета отсутствие специальных комнат для заседаний департаментов. Все они были вынуждены пользоваться одной залой и так называемой статс-секретарской («довольно скверной», по характеристике А.А. Половцова[66]) комнатой. Ее же председатель Совета

---

[61] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 78. Зап. 11 апреля 1883 г.
[62] Учреждение Государственного совета // Свод законов. Изд. 1857 года. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1 (Далее: Учреждение. 1857). Ст. 21.
[63] Найденов Н. А. Воспоминания о виденном, слышанном и испытанном. М., 2007. С. 195.
[64] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 77. Запись 12 апреля 1883 г.
[65] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 31 января 1885 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 44. Л. 8.
[66] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 77. Запись 12 апреля 1883 г.

использовал в качестве своего кабинета до и после заседания Общего собрания, в ней по понедельникам, после Общего собрания, заседали возглавлявшиеся вел. князем Константином Николаевичем Главный комитет об устройстве сельского состояния и Присутствие о воинской повинности, ею же пользовался и Комитет по делам Царства Польского, а в «горячую пору» – и один из Департаментов[67].

В течение года недостаток помещений хотя и был чувствителен, но не представлял особенного неудобства. Ситуация усугублялась в конце сессии с ее неизбежным наплывом дел.

М.П. Веселовский вспоминал, что «иногда в одно и то же утро происходили заседания: Деп[артамента] экономии в соединении с Деп[артаментом] законов и Гражданским, Деп[артамента] законов в соединении с одним или двумя другими, одного Деп[артамента] экономии по моей части, одного Деп[артамента] экономии по части Панова[68]. Такие сочетания департаментов очень разнообразились. Между тем почти каждое из заседаний представляло различие в составе членов; по разным делам приглашались различные министры и другие специалисты. Докладчики также сменялись. Потому зала заседания являлась как бы калейдоскопом с движущимися фигурами. Случалось, что заседание, например, по Деп[артаменту] экономии прерывалось, чтобы уступить место Деп[артаменту] законов, который, в свою очередь, опять уступал место Деп[артаменту] экономии. Это делалось, чтобы не задерживать приглашенных министров»[69]. Неудивительно на этом фоне, что многие совещания проходили на квартирах их председателей.

Еще хуже приходилось Государственной канцелярии. Неудобство помещений в Зимнем дворце, где канцелярия располагалась над комнатами

---

[67] Веселовский М.П. Записки. Л. 665, 707; Милютин Д.А. Дневник. 1879–1881. М., 2010. С. 303. Запись 30 марта 1881 г.

[68] Н.И. Панов был статс-секретарем Департамента экономии по сметной, а М.П. Веселовский – по законодательной части.

[69] Веселовский М.П. Записки. Л. 659 об.

Совета, привело к тому, что в первой половине века чиновники, как правило, вообще работали дома. Назначенный в 1839 г. государственным секретарем барон М.А. Корф счел такой порядок опасным, так как он, по его мнению, не только вредил делам, но и приводил «к порче чиновников». Так что Корф распорядился, чтобы все младшие чиновники обязательно присутствовали на службе с 11 до 15 часов[70]. Однако составление бумаг, которым занимались старшие чины канцелярии, по-прежнему происходило дома.

Статс-секретарь Департамента экономии М.П. Веселовский вспоминал, в каких условиях приходилось им работать в 1860−1870-е гг.: «Госуд[арственная] канцелярия помещалась в то время у Зимнего Дворца, в здании Эрмитажа с подъездом на Неву. Ныне в этом помещении расположена часть эрмитажных коллекций. Комнаты были очень низкие, с антресолями над ними. Внизу Отделение Законов занимало одну комнату, Отделение Экономии – две; на антресолях – Отделение Гражданское, куда впоследствии перешло и Отделение Законов, уступив свою комнату нашему Отделению (там было и мое место). Отделение дел госуд[арственного] секретаря и Канцелярии Комитетов Крестьянского и Польского помещались особо, на самом верху, по Эрмитажной лестнице. Теснота была страшная»[71]. И если бы потребовалось собрать всех чиновников канцелярии в полном составе, утверждал Веселовский, им просто «недостало бы места»[72].

Заниматься в таких условиях серьезной работой было невозможно: «В каждой комнате сидело по нескольку человек, занятых очень разнообразно: одни читали, другие редактировали проекты, некоторые вели объяснения, иные переписывали, и все это в одно время. Читающий или переписывающий слышал поневоле несколько голосов, тоже читающих или говорящих. Нужна была привычка, чтобы, при занятиях, не растеряться в этом хаосе

[70] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 135.
[71] Веселовский М.П. Записки. Л. 646−646 об.
[72] Там же. Л. 647.

перекрестных голосов и разговоров» [73] . В дни Общих собраний Государственного совета и помещавшегося рядом Комитета министров через комнаты канцелярии «происходила ходьба, с суетой и говором, напоминавшими рыночную площадь»[74]. Кроме того, «в комнатах курили, и от табачного дыма и многолюдства было очень душно»[75].

Переезд в более просторное помещение представлял, таким образом, настоятельную необходимость. Выбор остановился на Мариинском дворце, который в 1884 г. был выкуплен в казну. После тесных комнат Зимнего дворца здание показалось государственному секретарю А.А. Половцову «вавилонской постройкой», где возможно «поместить более канцелярий, чем то первоначально предполагалось». Перебраться туда он стремился как можно быстрее, «как скоро помещения будут почищены, без всякой роскоши»[76].

Переезд состоялся в феврале 1885 г. Заседания Общего собрания стали проходить в круглой зале второго этажа, которая освещалась верхним светом, проходившим через расположенный над ней купол. Это потребовало изменения порядка размещения членов Совета, поскольку новый стол Общего собрания должен был соответствовать форме залы и, следовательно, быть круглым. «Нельзя же, − говорил Половцов, − в круглой зале поставить четырехугольный стол». Чтобы избежать обвинений в нарушении «Учреждения Государственного совета», он специально обсудил этот вопрос с императором[77], и 6 февраля последовало высочайшее повеление о новом размещении членов. Его объявлением началось 11 февраля 1885 г. первое заседание Общего собрания в помещении Мариинского дворца[78].

---

[73] Там же. Л. 646 об.
[74] Там же. Л. 647.
[75] Там же.
[76] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 252. Запись 27 октября 1884 г.
[77] Там же. С. 273. Запись 12 января 1885 г.
[78] Там же. С. 289. Запись 11 февраля 1885 г.

«1) Председатель Государственного совета имеет место в средине; по правую его сторону занимают места присутствующие в Государственном совете члены Императорской фамилии, а за ними председатель Комитета министров и министры; по левую председатели департаментов Государственного совета, а за ними члены Государственного совета по старшинству. 2) Государственный секретарь имеет стол посреди залы, против председателя Совета. При нем, за особыми столами, находятся: а) статс-секретарь того департамента, по которому дело докладывается; б) помощник статс-секретаря, докладывающий дело; и в) помощник статс-секретаря, кратко записывающий выслушиваемые дела»[79].

Новое помещение выгодно отличалось от старого. Оно «великолепно, громадно, удобно, − писал восхищенный А.В. Головнин Д.А. Милютину. − Общие собрания происходят в ротонде, которую Вы, вероятно, помните. Это круглая зала с колоннами и хорами, без окон, с куполом, освещенная сверху. Каждый Департамент имеет свою залу. Канцелярия размещена прекрасно. <…> В ротонде акустическое устройство весьма хорошее. Я сижу далеко от говорящего, и он обращен ко мне спиной, но я все хорошо слышал»[80]. Правда, восторги Головнина разделяли не все. Описывая первое заседание Государственного совета в Мариинском дворце И.А. Шестаков упоминал о плохой слышимости, так что он даже «предложил небольшую перестановку»[81]. Недостатки акустики вскоре признал и Головнин. По новым правилам, писал он, «члены не подходят к столу председателя, чтоб говорить, не толпятся так как бывало в старом помещении, а говорят каждый

[79] Высочайшее повеление от 6 февраля 1885 г. // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 144 об.; ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 2721. 6 февраля 1885 г. О распорядке мест в Общем собрании Государственного совета; Учреждение. 1886 г. Ст. 21; Учреждение. 1901. Ст. 27.

[80] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 15 февраля 1885 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 44. Л. 14−14 об.

[81] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 226. Запись 23 февраля 1885 г. Датировка дана по новому стилю, т.к. книга для журнала была куплена Шестаковым за рубежом (она озаглавлена «Office diary and almanac for 1885») и он делал записи на уже датированных страницах (Шестаков И.А. Дневник за 1885 г. // ОР РНБ. Ф. 856. Д. 12).

со своего места стоя. От этого глуховатые не слышат слабогрудых. В прошедшее заседание было много сквозного ветра, потому что за тяжелыми бархатными портьерами не было видно, что двери не были притворены. Зато зала очень высока, воздуха много, дышится легко»[82].

Это то самое размещение, которое можно увидеть на известной картине И.Е. Репина «Торжественное заседание Государственного совета 7 мая 1901 года, в день столетнего юбилея со дня его учреждения» (1903). Как известно, на картине изображен 81 человек, все члены Совета того времени. Первое заседание в Мариинском дворце было малочисленнее. Оставивший его схематический чертеж А.В. Головнин насчитал 55 человек (из 75 членов Государственного совета)[83].

Свою отдельную залу в Мариинском дворце получил каждый департамент, а Соединенные департаменты заседали теперь «в *большом* [курсив авт. – Н.Ч.] зале Мариинского дворца, выходящем окнами на Мариинскую площадь в бельэтаже, с обширным балконом, увенчивающим большой крытый подъезд дворца»[84].

Государственная канцелярия также обрела новое просторное помещение, однако старые традиции были сохранены. Как и прежде, серьезные проектные работы готовились старшими чиновниками дома, а в канцелярии только обсуждались и исправлялись[85].

Переезд в Мариинский дворец диктовался практической необходимостью. Однако, как в любом деле, нашлись люди, выступавшие против по идейным соображениям, видевшие в таком переезде нарушение

---

[82] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 7 марта 1885 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 44. Л. 20 об. – 21.

[83] Головнин А.В. Схематический чертеж и запись о размещении на заседаниях членов Госсовета в новом помещении. 11 февраля 1885 г. // ОР РНБ. Ф. 208. Д. 280.

[84] Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 111.

[85] Веселовский М.П. Записки. Л. 646 об. – 647; Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 110; Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. С. 108.

старых преданий. «Государственный совет, − говорили они, − есть ничто иное как Царский совет, именно ему местом был назначен Царский дворец» [86] . Отголоски этих настроений встречаются и в современной историографии, где переезд в Мариинский дворец трактуется как «дистанцирование» высших учреждений (Государственного совета и Комитета министров) от самодержца и даже рассматривается «в контексте продолжения реформаторской политики 1860−1870-х гг. в начале царствования Александра III» [87]. Излишне говорить, что такая постановка вопроса не имеет смысла.

5.2. Ход заседаний

Заседания Общего собрания Государственного совета проходили с максимальной торжественностью. Особенно большое впечатление, и не только на новичков, производило первое заседание нового года, в обиходе называемое «заседание с поклонами». На нем представлялись новые члены, назначение которых было приурочено к новому году, зачитывались назначения к присутствию в департаменты, и приказы о многочисленных новогодних наградах. При упоминании чьей-либо фамилии все присутствующие вставали и низко кланялись тому, о ком шла речь, а он, в свою очередь, отвечал тем же [88] . Новые члены, кроме того, зачитывали присягу члена Государственного совета. Это, конечно, не значит, что назначений и наград (а следовательно, и сопровождавших их поклонов) не бывало в другие дни, но в новогоднее заседание они поражали своим количеством, а следовательно, и продолжительностью. В дневниках государственных деятелей сохранилось не одно описание таких заседаний[89].

---

[86] [Мещерский В.П.] Дневник 11 февраля // Гражданин. 1885. № 13. 14 февр. С. 14.
[87] Барыкина И.Е. Государственное управление России второй половины XIX в. (особые формы и специальные институты). СПб., 2018. С. 164.
[88] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 25. Запись 3 января 1883 г.
[89] См., например: Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. М., 1961. Т. 2. С. 12. Запись 11 января 1865 г.; Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники

Эта традиция торжественности, даже некоторой театральности действия соблюдалась и впоследствии, в том числе после реформы Государственного совета в 1906 г. и включения в него членов по выборам[90].

Формальная сторона вообще играла большую роль в работе Совета. Например, до представления в Общем собрании вновь назначенный член не мог участвовать ни в каких других заседаниях Государственного совета. И назначенный в апреле 1886 г. членом Совета по Департаменту государственной экономии И.А. Вышнеградский при традиционном объезде с визитами будущих коллег с удивлением узнал, что пригласивший его на заседание департамента его председатель А.А. Абаза не имел права этого делать. Как объяснил Вышнеградскому председатель Департамента законов барон А.П. Николаи, Александр Агеевич, «вероятно, увлекся нетерпением Вас иметь сотрудником, как мог он забыть, что новый член Госуд[арственного] сов[ета] не может вступить в Департамент прежде, чем исполнит торжественный обряд его представления Государственному совету в Общем собрании»[91].

Формальность проявлялась и в четкой градации положений членов Совета, чиновников канцелярии и лиц, приглашавшихся «для справок» и «разъяснений», но не имевших права голоса и не участвовавших в дискуссии.

В литературе принято говорить об этой последней категории как совокупной, что не вполне верно. В таком качестве могли выступать хорошо знакомые с проектом чиновники министерства либо специально приглашенные сведущие люди – эксперты. Ни те ни другие права голоса не имели, но их положение было различным.

Первую категорию обычно составляли непосредственно готовившие проект члены министерских комиссий, директора департаментов и проч.,

---

(1882−1888 гг.). С. 85. Запись 3 января 1883 г.; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 9. Запись 12 января 1887 г.

[90] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 39.

[91] Письмо кн. В.П. Мещерского к Александру III от 17 апреля 1886 г. // Мещерский В.П. Письма к императору Александру III, 1881–1894. М., 2018. С. 301.

приглашавшиеся «для представления объяснений». Их сажали за особый стол рядом чиновником канцелярии, который составлял журнал по данному проекту, и сразу после окончания рассмотрения «их» дела они должны были покинуть заседание. В Совете положение этих лиц было наиболее бесправным – они не могли высказать свое мнение ни о проекте в целом, ни о его части, должны были отвечать только на поставленные вопросы, а если таковых не возникало, оставались безмолвными все заседание. В.И. Гурко даже заявляет, что присутствие их было почти бесполезно, поскольку их почти никогда ни о чем не спрашивали, а сами они говорить не имели права. Вопросы, если они появлялись, как правило, адресовывались министру или замещавшему его товарищу. Передать вопрос своему подчиненному для них было бы равносильно признанию поверхностного знакомства с делом, хотя конечно, во всех его нюансах и тонкостях они разбирались далеко не всегда. Следствием такого положения дел, по словам В.И. Гурко, оказывалось несоответствие объяснений «тем мотивам, которые легли в основу обсуждаемого правила, что подчас и вызывало нетерпеливое и досадливое ерзание по стулу близко ознакомленного с делом, приглашенного для объяснений лица; 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»[92].

Временами это сильно ослабляло позицию самого министра. Так, в 1890 г. во время обсуждения в Соединенных департаментах таблицы уроков в мужских гимназиях министр народного просвещения И.Д. Делянов встретился с сильной оппозицией проекту. От его министерства на заседании присутствовали два члена составившей проект Комиссии по пересмотру планов и программ в мужских гимназиях и прогимназиях ведомства министерства народного просвещения – директор Департамента народного просвещения Н.М. Аничков и директор Историко-филологического

[92] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 41.

института К.В. Кедров. «И Кедров и я, конечно, ничего не могли сделать, – жаловался впоследствии Аничков товарищу министра М.С. Волконскому, – п[отому] ч[то] другие нас не спрашивали, а Ив. Д-ч предоставил Кедрову говорить два раза и когда второй раз он стал возражать смело и решительно, то председатель предложил ему ответить на вопрос, и только. Кроме того, я был хоть тем счастлив, что мое единственное разъяснение хоть отчасти приняли»[93].

Несколько иным было положение экспертов. Для Государственного совета эксперты представляли посторонний элемент, который, однако, получал возможность своим мнением влиять на окончательное решение. Их также сажали за особый стол, но давали возможность сделать обстоятельный анализ и заключение по всему проекту, хотя и предупреждали, что их «объяснения не должны быть слишком пространными, дабы не ослаблять внимания присутствующих»[94]. Это не означает, конечно, краткости всех рассуждений. Объяснения Н.А. Найденова по вопросу о пошлине на пряжу заняли, например, при «видимом внимании» членов Совета, не менее четверти часа[95]. Но само обсуждение проходило уже после ухода экспертов[96].

В ряде случаев проект в Государственном совете обсуждался не целиком, а по статьям, каждая из которых требовала заключения экспертов. Соответственно и эксперты приглашались в заседание несколько раз. При обсуждении в 1868 г. проекта тарифа, например, эксперты входили и выходили из залы заседания трижды – при обсуждении вопросов о пошлинах на искусственную шерсть и пряжу, валяные ткани (суконные товары) и неваляные ткани[97].

---

[93] Письмо Н.М. Аничкова к М.С. Волконскому от 14 апреля 1890 г. // ГА РФ. Ф. 1146. Оп. 1 Д. 170. Л. 9 об. – 10.
[94] Найденов Н.А. Воспоминания о виденном, слышанном и испытанном. С. 194.
[95] Там же. С. 196.
[96] Журнал Совещательного присутствия 9 мая 1878 г. // ГА РФ. Ф. 109. Оп. 163. Д. 502. Т. 1. Л. 108 об.; Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 42.
[97] Найденов Н.А. Воспоминания о виденном, слышанном и испытанном. С. 195–196.

В этом состояло основное различие между «сведущими людьми» и чиновниками, приглашаемыми «для справок». Первые имели возможность высказаться по проекту, пространно ответить на все заданные вопросы, но не участвовали в обсуждении и даже не присутствовали при нем. Вторым приходилось оставаться безмолвными свидетелями заседания и лишь кратко отвечать на обращенные к ним вопросы. Эта разница в положении экспертов и чиновников видна на примере известного химика Д.И. Менделеева, которого неоднократно приглашали дать экспертное заключение по вопросам, связанным с его научной деятельностью, в частности – при рассмотрении таможенных пошлин на химические продукты[98]. Но в 1892 г. Менделеев был назначен управляющим Главной палатой мер и весов в Министерстве финансов, в этом качестве он был приглашен для объяснений и «резко осажен одним из членов Совета за то, что захотел, не будучи к тому приглашен председателем, высказаться по поводу одной из статей разработанного им и обсуждавшегося проекта нового положения о мерах и весах»[99].

Разница между статусом экспертов и положением членов Совета всячески подчеркивалась. Эту дистанцию пытались соблюдать и тогда, когда эксперты приглашались на заседания разнообразных комиссий и присутствий, что не всегда бывало просто, поскольку такие совещания нередко проходили на квартирах их председателей. Так что П.А. Валуев, например, весной 1878 г. председательствовавший в Совещательном присутствии «для изыскания мер к лучшей охране спокойствия и безопасности в империи», предложил перенести одно из заседаний «в залу Комитета министров, как комнату официальную». Причиной стало планировавшееся приглашение на это заседание, для объяснений,

[98] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 361. Запись 7 апреля 1891 г.
[99] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 41.

заведовавшего Женскими медицинскими курсами главного военно-медицинского инспектора Н.Н. Козлова[100].

Попытки расширить возможности экспертов сразу пресекались. В 1890 г. Делянов просил пригласить на заседание Совета профессоров Петербургского университета И.В. Помяловского и П.В. Никитина. Особенность этой просьбы заключалось в том, что речь шла не о том заседании, где вопрос обсуждался и эксперты могли бы дать необходимые справки, а о том, где заслушивался журнал о числе уроков латинского и греческого языков. Поскольку участие экспертов в обсуждении журнала было недопустимо, Делянов получил решительный отказ[101].

Жесткое ограничение прав и возможностей экспертов заставило Половцова даже заметить, что «не всякий и пожелает быть приглашенным на таких условиях»[102]. Действительно, среди экспертов встречались люди очень разных социальных положений – чиновники высоких рангов, ученые, фабриканты, представители земства и дворянских обществ, общественные деятели. По некоторым вопросам в этой роли могли выступать и члены императорской фамилии.

Для общественных деятелей приглашение в Государственный совет было событием, о котором даже писали газеты. Так, «Новое время» сообщало своим читателям в 1887 г., что «Московский городской голова приглашен для присутствования, 3 января, в Государственном совете, по случаю назначенного на этот день обсуждения вопроса о передаче находящихся в Москве заведений приказа общественного призрения в ведение местного городского общественного управления»[103].

---

[100] Журнал Совещательного присутствия 28 апреля 1878 г. // ГА РФ. Ф. 109. Оп. 163. Д. 502. Т. 1. Л. 47 об.
[101] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 283. Записи 13 и 14 мая 1890 г.
[102] Там же. С. 361. Запись 11 апреля 1891 г.
[103] Хроника // Новое время. 1887. № 3896. 3(15) янв. С. 3.

Для большинства выступление в качестве экспертов в высшем законосовещательном учреждении империи было исключительным событием. Новизна и торжественность обстановки, высокий статус собрания не могли не вызвать волнения. Приглашенный в 1868 г. в качестве эксперта по тарифному вопросу московский предприниматель Н.А. Найденов вспоминал о своих переживаниях, когда наступила его очередь говорить. «Должен сознаться, – писал он, – что у меня явилось ощущение, которого я не испытывал со времени училищных экзаменов; затряслись поджилки; я старался лишь не потерять нити, не пропустить чего-либо необходимого»[104].

Временами такая нервозность приводила к тому, что, как указывал К.П. Победоносцев, эксперты говорили «слишком надуто и торжественно, не довольно естественно и близко к сущности вопроса»[105]. Другие держали себя с достоинством. Описывая заседание Соединенных департаментов 13 марта 1882 г. по вопросу о регулировании работ на фабриках, И.А. Шестаков отмечал участие множества экспертов-фабрикантов: «Сан-Галли, московские – Морозов, Алексеев, Дмитриев, Кайданов. Меня порадовали их логичность, уменье говорить и непринужденность»[106].

Количество экспертов могло быть очень значительно. Так, на заседании Соединенных департаментов 6 октября 1883 г., где обсуждался вопрос об учреждении русско-американского общества товарных складов с зерноподъемами (речь шла об элеваторах), присутствовали 15 экспертов[107].

Приглашение экспертов с правом голоса носило исключительный характер. На протяжении почти всего XIX в., до воцарения Николая II, это случилось лишь однажды, когда в 1891 г. эксперты были приглашены в образованное на правах департамента Совета Присутствие для

---

[104] Найденов Н.А. Воспоминания о виденном, слышанном и испытанном. С. 196.
[105] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 457. Запись 25 ноября 1886 г.
[106] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 22. Запись 13 марта 1882 г.
[107] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 121. Запись 6 октября 1883 г.

предварительного рассмотрения проекта правил об охоте, внесенного министром государственных имуществ[108]. Правда, в качестве «специально знакомых с этим вопросом» лиц в данном случае выступали люди довольно высокого положения, хотя и не состоявшие членами Совета: вел. кн. Николай Николаевич (Младший), сенатор генерал-адъютант Г.С. Голицын и начальник Главного управления уделов генерал-лейтенант князь Л.Д. Вяземский. По специальному письменному докладу вел. князя Михаила Николаевича и ходатайству А.А. Половцова император разрешил предоставить им право голоса в присутствии[109].

Позже этот случай стал тем прецедентом, на который ссылались уже в царствование Николая II, когда такие разрешения стали более частыми[110]. Составители проекта нового «Учреждения» Совета указывали, что в 1896–1900 гг. эксперты получали возможность полноправного участия в заседаниях Государственного совета 8 раз[111]. Исходя из этого, они даже предлагали внести в новое «Учреждение» пункт о возможности приглашения компетентных лиц с правом голоса, каждый раз с высочайшего разрешения. Однако сделано этого не было, принципиальная разница в статусе членов Совета и приглашавшихся на его заседания лиц была сохранена, а сам Совет таким образом, как высшее законосовещательное учреждение, остался на недосягаемой высоте авторитета и обаяния.

Особой торжественностью и чинностью отличались даже рядовые заседания Общего собрания. В такие дни члены съезжались заранее, минут за 15 до начала заседания. Ставший к старости глубоким пессимистом П.А.

---

[108] Высочайшее повеление 11 апреля 1891 г. // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 161 об.
[109] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 361, 362. Запись 7 апреля 1891 г.
[110] Подробнее см.: Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. Дисс. … канд. полит. наук. М., 2002. Л. 69.
[111] Объяснительная записка к проекту учреждения Государственного совета. 1900 // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 36–36 об.

Валуев иронизировал: «Смешно видеть, как члены Совета подъезжают на рысях, как будто торопясь на дело. Хорошо, что я теперь хожу пешком»[112].

А.А. Половцов так описывал этот съезд. «Войдя на большой подъезд, выходящий на Неву и принадлежащий к эрмитажному зданию, они проходят, поворачивая налево, в комнаты, выходящие на набережную, комнаты весьма небольшие и непоместительные. Здесь они находят приготовленный от двора завтрак, к которому многие подходят весьма охотно»[113]. Этот завтрак накрывался в особой комнате, столовой, и был довольно обильным. По воспоминаниям М.П. Веселовского, он состоял «из чая, кофе, закусок, двух-трех горячих блюд, водок и вин»[114]. Сидячие места не были предусмотрены, ели стоя, «при полном почти отсутствии прислуги», так что, снобистски заключал Половцов, «картина выходит довольно неприглядная»[115]. Поскольку завтраки поставлялись от двора, при переезде в Мариинский дворец вопрос «о кормлении завтраками членов Государственного совета» обсуждался дополнительно с министром двора И.И. Воронцовым-Дашковым[116].

Функциональное предназначение таких завтраков заключалось в том, чтобы дать возможность собраться значительному количеству людей, а приехавшим раньше − ждать остальных в наиболее непринужденной обстановке. Это же время использовалось и для предварительного обсуждения важных или спорных вопросов. Пока в столовой «происходили шумные разговоры, деловые и праздные», председатель Совета, пройдя в статс-секретарскую, мог пригласить туда некоторых членов и министров для

---

[112] Валуев П.А. Дневник. 1877−1884. С. 347. Запись 19 декабря 1883 г.
[113] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 77. Запись 12 апреля 1883 г.
[114] Веселовский М.П. Записки. Л. 663.
[115] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 77. Запись 12 апреля 1883 г.
[116] Там же. С. 287. Запись 6 февраля 1885 г.

окончательного выяснения позиций[117]. Государственный секретарь либо присутствовал при этих обсуждениях, либо оставался в столовой, чтобы отвести «в сторону то того, то другого члена, обращая внимание на то или другое дело, выслушивая заявления о намерении говорить или молчать, желании изменить редакции и т.п.»[118].

Завтраки перед Общим собранием не были чем-то особенным. Ими обычно предварялись дневные заседания разных учреждений. Сервировались они и перед заседаниями департаментов Совета[119], и перед заседаниями Комитета министров[120]. Традиция была давняя и распространенная. Завтраком начинались, например, заседания Общего присутствия Редакционных комиссий. Так же как и в Государственном совете, это время использовалось не только для того, чтобы собраться и утолить голод, но и чтобы заранее обсудить некоторые вопросы[121].

Окончание завтрака выглядело менее респектабельно. После того, как председатель после совещания проходил через столовую в залу заседаний, а вслед за ним удалялись и члены Совета, «камер-лакеи снимали со стола бутылки с водкой и винами, а канцелярские чиновники, ожидавшие в коридоре, набрасывались на остатки завтрака и уничтожали все до последнего куска с неописанною быстротою»[122]. Это была еще одна непреложная традиция Совета, и нарисованная Веселовским картина едва ли не дословно совпадает с отстоящим от нее на полтора десятилетия (и гораздо

---

[117] Веселовский М.П. Записки. Л. 663. См. также: Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 77. Запись 12 апреля 1883 г.

[118] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 77. Запись 12 апреля 1883 г.

[119] Веселовский М.П. Записки. Л. 663.

[120] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. М., 1966. С. 143. Запись 12 ноября 1883 г.

[121] См., например: Семенов Н.П. Освобождение крестьян в царствование императора Александра II. Хроника деятельности комиссий по крестьянскому делу. СПб., 1891. Т. 3. Ч. 1. С. 86.

[122] Веселовский М.П. Записки. Л. 663–663 об.

более предвзятым) описанием Половцова: «на объедки бросается стая голодных писарей, дочиста уничтожающих все, что попадет под руку»[123].

Заседания и департаментов, и Общего собрания Государственного совета открывались и закрывались председателем, «к лицу» которого обращались все выступавшие. Сходными были и правила, регламентирующие сам ход их заседаний[124].

В Общем собрании после открытия заседания сначала государственный секретарь зачитывал высочайшие повеления – резолюции на мемориях и другие высочайшие распоряжения (о назначениях, вакациях, учреждении совещаний, призыве экспертов и проч.[125]). Затем статс-секретари (или их помощники) зачитывали журналы предыдущего заседания (по каждому делу отдельно).

Чтение журналов Общего собрания в полном объеме было неизбежным злом его заседаний. В силу короткого – недельного – срока, который отводился на подготовку журнала в канцелярии, члены Совета не могли ознакомиться с ним заранее. Лишь в исключительных случаях, если для этого оставалось время, журналы могли рассылаться на дом для ознакомления, но, как выразился государственный секретарь Е.А. Перетц, только «из любезности»[126].

Поскольку восприятие журналов на слух могло представлять определенные трудности, читались они медленно, с расстановками. Чтение ни в коем случае не прерывалось никакими замечаниями, но по его окончании каждый член Совета мог внести свои поправки[127]. Это чтение не было простой формальностью. Статс-секретарь Департамента законов В.А.

---

[123] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 77. Запись 12 апреля 1883 г.

[124] Учреждение. 1886. Ст. 32, 34, 63, 74.

[125] Веселовский М.П. Записки. Л. 663 об.; Реестр указам, данным Государственному совету, и рескриптам на имя председателя оного с 1845 г. [за 1845–1902 гг.] // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 149; Реестр высочайших повелений, объявленных отдельным лицам в 1856–1902 гг. // Там же. Д. 150.

[126] Перетц Е.А. Дневник. С. 204. Запись 27 апреля 1881 г.

[127] Там же.

Железников, зачитывая в Общем собрании чрезвычайно обширный журнал дела об элеваторах, позволил себе многое сократить, что сразу вызвало нарекания со стороны Галагана и Гюббенета, посчитавших, что «мнения их написаны не с надлежащею полнотою» [128] . После этого журналы подписывались членами и начинался, наконец, доклад новых дел.

Согласно «Учреждению» Совета, в Общем собрании дела предлагались государственным секретарем и читались статс-секретарями или их помощниками. То же самое происходило и в департаментах, с той только разницей, что ранг обслуживавших заседание канцелярских чиновников здесь был ниже: дела «предлагались» статс-секретарями, а зачитывались или их помощниками, или делопроизводителями [129] . Указание закона на *зачитывание* дел для современников служило еще одним доказательством засилья канцелярии и медленного прохождения проектов. Но к концу столетия оно уже не соответствовало реальности.

Восприятие дела на слух всегда было слабой стороной высших государственных учреждений, поскольку ставило их членов в зависимость от изложения дела канцелярией и даже от умелости чтеца. Однако для Государственного совета уже с первой половины века все большее число материалов печаталось типографским способом, и их тиражирование обеспечивало предварительное, на дому, ознакомление с ними членов Совета.

В первую очередь эта модернизация коснулась судебных дел. Как уже упоминалось, еще в 1834 г. была издана инструкция «для точнейшего соображения многосложных и запутанных судебных дел» [130] , согласно которой членам Совета рассылались печатные записки по делам, поступившим в Совет из Сената. Согласно отчету государственного секретаря М.А. Корфа уже в следующем, 1835 г. это позволило значительно

---

[128] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 190. Запись 27 февраля 1884 г.
[129] Учреждение. 1886. Ст. 65, 33.
[130] ПСЗ. Собр. 2. Т. 9. № 7619. 6 декабря 1834 г.

сократить время их рассмотрения. В частности, уголовные дела подавались на подпись императору «не позже, как через две или три недели по вступлении их в Совет, а нередко и ранее»[131]. Соответствующая статья (ст. 56) была внесена в «Учреждение» 1842 г., причем в ней указывалось, что помимо судебных дел, по усмотрению председателя, могут печататься «для такого же сообщения членам прежде доклада в Общем собрании проекты положений и уставов, особенно сложных и важных, когда они не требуют совершенной тайны»[132].

Впоследствии этот опыт был распространен на все наиболее сложные законодательные акты. Например, из поступавших в Департамент экономии представлений печатались и рассылались членам те, которые рассматривались совместно с Департаментом законов. Остальные дела читались членами в рукописях[133].

Обязательно печатались и все журналы департаментов. Уже в 1860-е гг. общей практикой стало то, что после подписания членами журнал печатался и только после этого направлялся в Общее собрание [134] . Поступившие из департаментов материалы (журналы департаментов, проекты законов и, при необходимости, также печатные «памятные записи») рассылались членам Общего собрания еще до внесения соответствующих дел в повестку заседания («в свое время», как выразился Перетц)[135].

Как правило, сроки на ознакомление с делами давались достаточные, но многое зависело, конечно, от желания и работоспособности самих членов. Две недели было дано членам Общего собрания на знакомство с делом об изъятии от сборов на земские повинности земель, состоящих под императорскими дворцами. Печатные экземпляры соответствующего

---

[131] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 129.
[132] Эта статья сохранилась и в последующих изданиях «Учреждения». См., например: Учреждение. 1886. Ст. 55.
[133] Веселовский М.П. Записки. Л. 649.
[134] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 272; Веселовский М.П. Записки. Л. 658 об.
[135] Перетц Е.А. Дневник. С. 204. Запись 27 апреля 1881 г.; Веселовский М.П. Записки. Л. 663 об.; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Спб., 1903. С. 106.

журнала Соединенных департаментов экономии и законов и представления министра двора были разосланы членам Совета 4 февраля, заседание Общего собрания состоялось 16 февраля 1870 г.[136] Зимой 1882 г. А.В. Головнин более двух недель работал с отчетом Государственного контроля до рассмотрения его Советом [137] . Более чем за месяц до обсуждения в Соединенных департаментах, состоявшегося 19 марта 1883 г. [138] , были разосланы материалы проекта о льготах раскольникам («О даровании раскольникам некоторых прав гражданских и по отправлению духовных треб»). О получении этих бумаг Головнин сообщал Милютину еще 12 февраля[139].

Но из этого правила бывали и исключения. Случалось, что бумаги присылались за несколько дней до доклада. 26 апреля 1882 г. на заседании Общего собрания по вопросу об учреждении Крестьянского банка двое из выступавших, бывшие министры С.А. Грейг и А.Е. Тимашев, доказывали, что четырех дней, предоставленных членам Общего собрания на знакомство с делом, недостаточно для всестороннего изучения такого сложного проекта, и предлагали отложить его рассмотрение до осени[140]. Предложение не было принято, однако само возмущение членов Совета свидетельствует о том, что такой короткий период для ознакомления с делом был все же исключением и, возможно, был связан с наплывом дел в конце сессии.

В результате уже в 1860-е, а тем более в 1880-е и 1890-е гг. в Общем собрании вместо полных журналов департаментов зачитывались лишь их

---

[136] Реестр дел, назначенных к слушанию в Общем собрании Государственного совета. 16 февраля 1870 г. // ОР РНБ. Ф. 287. Д. 114. Л. 1 об.

[137] «Теперь занимаюсь изучением контрольного отчета, который недели через две будет рассматриваться в Общем собрании Совета» (Письмо А.В. Головнина Д.А. к Милютину от 22 января 1882 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. К. 61. Д. 34. Л. 13 об.).

[138] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 68–69. Запись 19 марта 1883 г.

[139] Письмо А.В. Головнина Д.А. к Милютину от 13 февраля 1883 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. К. 61. Д. 39. Л. 4 об.

[140] Головнин А.В. Разные заметки. 26 апреля 1882 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. К. 61. Д. 35. Л. 8.

заголовки[141]. Здесь ценилось громкое, четкое и быстрое чтение. Так, в конце века обязанности чтеца исполнял обычно помощник статс-секретаря Н.Ф. Дерюжинский – обладатель прекрасного голоса[142].

После каждого дела председатель обращался к собравшимся с вопросом: «Угодно утвердить?» Если дело относилось к так называемой законодательной вермишели и не вызывало никаких замечаний, тут же подписывался заранее заготовленный «утвердительный журнал»[143]. В противном случае начиналось обсуждение проекта.

Прежде всего снимались все возникшие недоумения. Если дело было внесено из департамента, объяснения по нему давал председатель департамента, он же определял и необходимые для обсуждения вопросы. В том случае, если дело вносилось непосредственно в Общее собрание, разъяснения по нему давал председатель Государственного совета. Вслед за этим при необходимости следовали дополнения государственного секретаря, причем каждый член Государственного совета мог потребовать от него пояснения или повторения неясных ему статей[144]. Цель всего этого заключалась в четком определении сущности дела и вопросов, которые необходимо разрешить. Только после этого начиналось обсуждение дела.

Каждый, кто хотел выступить, вставая, заявлял о своем желании участвовать в прениях и стоя же произносил речь. На заседаниях в здании Эрмитажа желающие высказаться должны были выйти на середину залы, встать перед председателем спиной к столу государственного секретаря и говорить, обращаясь к председателю[145]. В Мариинском дворце выступающие

---

[141] Веселовский М.П. Записки. Л. 663 об.; Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 78. Запись 12 апреля 1883 г.; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 106.
[142] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 39.
[143] Веселовский М.П. Записки. Л. 663 об.
[144] Учреждение. 1886. Ст. 68–70; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 105.
[145] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 78. Запись 12 апреля 1883 г.

говорили с мест. Если одновременно хотели выступить несколько человек, слово предоставлялось по старшинству в чине.

В зависимости от сложности дело рассматривалось на одном или на нескольких заседаниях. Окончательное решение могло быть отнесено на следующее заседание, для того чтобы члены могли познакомиться с его подробностями, а те из них, кто захочет, даже прочитать все дело в Совете[146]. Как правило, обсуждение было неизбежно, если дела поступали из департаментов с разногласием или если среди присутствующих находились те, кто считал необходимым скорректировать проект.

Само по себе разногласие не представляло чего-то исключительного. Оно было предусмотрено (правда, только в Общем собрании) еще «Образованием» 1810 г., которое гласило, что «члены, не согласившиеся с общим заключением, в течение недели доставляют к государственному секретарю их мнения, кои и прилагаются в подлиннике при журнале»[147]. Эти мнения рассматривались Государственным советом только по особому высочайшему повелению, «и в сем случае Совет полагает по оным вновь свое заключение»[148]. Речь шла, таким образом, о возможности пересмотра дела по распоряжению императора.

«Учреждение» 1833 г. распространило это правило и на департаменты [149] . Члены Общего собрания тогда же получили дополнительную возможность заявить особое мнение не только письменно, но и устно, во время заседания. В таком случае оно сразу вносилось в журнал [150] . Но решением Государственного совета считалось мнение большинства, и рассмотрение особых мнений, как и прежде, было возможно только по высочайшему повелению[151].

---

[146] Учреждение. 1886. Ст. 64–73, 75, 77, 78.
[147] Образование. 1810. Ст. 54.
[148] Там же. Ст. 55.
[149] Учреждение. 1833. Ст. 35.
[150] Там же. Ст. 60.
[151] Там же. Ст. 61.

«Учреждение» 1842 г. внесло в этот вопрос существенные изменения, главным из которых было занесение в журнал, при разногласиях как в департаментах, так и в Общем собрании, мнения не только большинства, но и меньшинства. Осталась и возможность подачи особого мнения − каждый из членов мог обрисовать его сущность во время заседания и затем «изложить с большею подробностью» в течение недели, «и тогда оно, смотря по удобности, или также вводится в состав журнала, или прилагается к нему особо». Решение о пересмотре дела на основании представленных мнений принималось теперь не императором, а Общим собранием Государственного совета, которому после зачитывания журнала председатель ставил вопрос, нужно ли повторное рассмотрение дела. При положительном ответе дело пересматривалось, при отрицательном – каждому из членов предоставлялась возможность присоединиться к особому мнению, равно как к мнению меньшинства и большинства. После этого потребовать нового пересмотра дела мог уже только император. Эти статьи, фактически без изменений вошли не только во все последующие издания «Учреждения» 1842 г., но и в «Учреждение» 1901 г.[152]

К сожалению, в историографии изменения, привнесенные «Учреждением» 1842 г., не всегда оцениваются должным образом. Так, И.В. Мальцева утверждает, что «Учреждение» 1842 г. стеснило свободу высказываний членов Государственного совета, поскольку особые мнения они могли подавать лишь как дополнения к мнению большинства или меньшинства Совета [153] . Между тем статья, на которую ссылается исследовательница (в тексте указана ст. 82, но это, очевидно, опечатка, т.к. на самом деле речь идет о ст. 81), говорит как о дополнениях в подтверждение мнения большинства и меньшинства, которые вносились в журнал по требованию того или иного члена, так и о совершенно отличных

[152] Учреждение. 1842. Ст. 43, 80, 81; 1886. Ст. 42, 79, 80; 1901. Ст. 63, 90, 91.
[153] Мальцева И.В. Учреждение Государственного совета 1842 года // Правоведение. 1995. № 2. С. 102−106.

от этих дополнений и ничем не ограниченных особых мнениях, к которым, увеличивая их вес, мог присоединиться любой член Совета.

Признание законом только двух мнений – большинства и меньшинства – с отнесением всех остальных к «особым» не всегда оказывалось достаточным. Голоса могли примерно поровну разделиться между тремя и более точками зрения. В 1884 г. А.А. Половцов попробовал поставить вопрос об изменении соответствующей статьи «Учреждения» Совета. «В прошлый понедельник, – говорил он императору 16 февраля, – у нас произошло не раз встречавшееся уже в практике Государственного совета затруднение. Произошло три мнения, когда ст. 81 не допускает более двух. Мне кажется, что эту статью следовало бы пересмотреть и, быть может, отменить». Но Александру III идея не понравилась. «Да, я помню, это часто встречалось, – ответил он, – но если эту статью отменить, то будет пять, шесть мнений»[154].

В подавляющем большинстве случаев разногласие возникало на стадии обсуждения проекта в департаментах и затем повторялось в Общем собрании. Временами оно носило настолько принципиальный характер, что требовало разрешения императором еще до окончания рассмотрения дела. Так случилось, например, при первоначальном обсуждении проекта о пошлинах с безмездного перехода имуществ. Одним членом Совета было подано мнение о его преждевременности, несоответствии действующим в империи гражданским законам и, шире, экономическим и бытовым условиям России. Это разногласие было доведено до сведения императора, который утвердил мнение большинства, после чего обсуждение проекта продолжилось[155]. В начале 1889 г. при обсуждении проекта Д.А. Толстого о земских начальниках Соединенные департаменты не смогли прийти к единогласию относительно их компетенции. Меньшинство, поддерживая проект Толстого, выступало за то, что земские начальники должны быть

[154] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 183. Запись 16 февраля 1884 г.
[155] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 82.

органами, занимающимися только крестьянским управлением, тогда как большинство видело в них общеадминистративные органы уездного управления. Без решения этого вопроса дальнейшее обсуждение было невозможно, и департаменты приняли решение представить разногласие через Общее собрание на «высочайшее благоусмотрение». Император согласился с мнением меньшинства и, кроме того, в обширной резолюции потребовал упразднения мировых судей, «чтобы обеспечить нужное количество надежных земских начальников в уезде и облегчить уезду тяжесть платежей» [156]. Возобновившемуся в департаментах обсуждению проекта был задан, таким образом, определенный вектор.

В ряде случаев отсутствие единого мнения приводило к дополнительным заседаниям департаментов. Это случалось, когда один из участников обсуждения не ограничивался подачей особого мнения, но и требовал его рассмотрения[157]. При согласии председателя назначалось новое заседание, и процесс выработки решения возобновлялся. В 1870–1880-е гг. настоящим enfant terrible для канцелярии Совета был Б.П. Мансуров, постоянно возбуждавший разногласия, подававший особое мнение и временами настаивавший на его рассмотрении[158].

Особое мнение могло собрать значительное число сторонников. Так, при обсуждении в конце 1881 г. в Общем собрании вопроса о выкупных платежах особое мнение было подано А.В. Головниным. На следующем заседании (7 декабря) при окончательном голосовании это мнение получило поддержку 15 членов Совета, тогда как большинство собрало 27 голосов, а меньшинство – 5[159].

---

[156] Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. С. 393–394.
[157] Учреждение. 1886. Ст. 42, 80.
[158] См., например: Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 89. Запись 28 февраля 1888 г.
[159] Государственный совет. 1801–1901. С. 150.

Дело пересматривалось департаментами и в том случае, если решение (противное проекту постановление или существенные изменения в нем) было принято в отсутствие подавшего проект министра, и он оказывался с ним не согласен. Для повторного обсуждения министру требовалось лишь в течение недели заявить свое мнение[160].

Разногласие могло возникнуть и сразу в Общем собрании. Так, в 1893 г. в Соединенных департаментах законов и экономии рассматривалось представление министра внутренних дел о дополнении ст. 123 Общего положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости. Статья касалась, в частности, назначения сельским обществом жалованья выборным лицам – старшине, писарю и его помощнику и сельскому старосте. Жалованье зависело от усмотрения общества и, как выяснилось со временем, не всегда было достаточным. Предложение министра заключалось в том, чтобы в таких случаях в тех местностях, где существуют земские начальники, назначение жалованья предоставлялось уездному съезду и утверждалось губернским присутствием (две вышестоящие инстанции по отношению к земским начальникам).

При рассмотрении дела Соединенные департаменты, внеся в проект некоторые дополнения, согласились с министром, а вот в Общем собрании возникло разногласие. Большинство (33 человека) поддержало решение департаментов, а меньшинство (12 человек) выступило за возвращение проекта в министерство на доработку. В тот раз император утвердил мнение большинства[161].

Разногласия могли возникать не только по крупным, принципиальным, но и по самым незначительным вопросам. И именно к таким относится первый случай утверждения Александром III мнения меньшинства. Речь шла о всеподданнейшей жалобе отставного капитана Ивана Станевича на

---

[160] Учреждение. 1886. Ст. 45–47.

[161] Мемория Общего собрания 18 октября 1893 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 431. Л. 14 об. – 17 об., 3 об. – 4; ПСЗ. Собр. 3. Т. 13. № 10011. 1 ноября 1893 г. С. 590.

определение Общего собрания Правительствующего Сената по апелляционному делу с купцом Исидором Гольдбергом о неустойке по договору. В Государственном совете мнения разделились почти поровну — 27 против 23-х. И император согласился с меньшинством[162].

Правда, от такого мелочного разногласия неудобно чувствовали себя сами члены Совета. 14 мая 1883 г. разногласие возникло по вопросу о лотереях, разыгрываемых в пользу благотворительных учреждений[163]. Суть дела сводилась к тому, безусловно ли их запретить или разрешить еще на несколько лет[164]. Это было время коронационных торжеств, и заседания Совета, писал в дневнике И.А. Шестаков, проходили в Москве «в круглой зале сенатского здания, воздвигнутой Екатериной для народной депутации». «Барельефы по стенам свидетельствуют о ее подвигах. И отличались мы под сению духа Екатерины. Представление касательно лотерей для приютов было внесено такой канцелярской ерундой с разногласием, с разногласием постыдным. Кто на два, кто на шесть лет допускал лотереи в силу ходатайств великих княгинь»[165]. В виде протеста Шестаков даже просил у председателя вел. кн. Михаила Николаевича разрешения не участвовать в голосовании, аргументируя это своим несогласием с обеими сторонами. Но на такое нарушение процедуры великий князь согласиться не мог, так что Шестаков вынужден был «изнасиловать совесть» и вотировать с большинством[166].

Дела, решенные департаментами единогласно, обычно утверждались Общим собранием по департаментским журналам. Впрочем, ничто не мешало Общему собранию изменить редакцию той или иной статьи или даже добавить новые. Такие случаи были вполне возможны, хотя В.И. Гурко, прослуживший в Канцелярии Совета семь лет, и не смог припомнить ни

---

[162] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 51−52 Запись 22 февраля 1883 г.; С. 484. Примеч. 50.
[163] ПСЗ. Собр. 3. Т. 3. № 1628. 10 июня 1883 г.
[164] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 24. Запись 14 мая 1883 г.
[165] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 107−108. Запись 14 мая 1883 г.
[166] Там же. С. 108. Запись 14 мая 1883 г.

одного из них[167]. Например, в 1889 г. Общим собранием были внесены изменения и добавлены новые пункты в целый ряд статей дела о самовольных переселениях, поступившего из Соединенных департаментов законов и экономии без разногласия[168].

Внесенные Общим собранием изменения никак не замедляли движения дела и тем более не становились поводом для его возврата в департамент. Это последнее было возможно только в том случае, если возникшие у кого-либо из членов Общего собрания возражения касались вопросов, вообще не затронутых департаментами при обсуждении дела, или если обнаруживалась неполнота данных[169]. К чести департаментов надо заметить, что, по свидетельству официального отчета, «случаи возврата дел на рассмотрение департамента были редчайшим исключением»[170]. Тем не менее они были вполне возможны и свидетельствовали, между прочим, о неформальном отношении к проекту членов Общего собрания.

Например, на заседании Общего собрания 26 октября 1881 г. рассматривалось дело о продлении на 10 лет с 27 апреля 1881 г. правил о льготах сельским переселенцам в Амурской и Приамурской областях, которое в конце концов было возвращено в Соединенные департаменты. Причиной возврата стало отсутствие в деле мнения генерал-губернатора Восточной Сибири Д.Г. Анучина, который в скором времени должен был

---

[167] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 40.

[168] Отчет по Государственному совету за 1889 г. С. 489–520.

[169] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 81, 106. Мы останавливаем внимание читателя на этом нюансе, поскольку не очень четкое высказывание В.И. Гурко стало причиной утверждений, что любое возражение против решения департамента в Общем собрании приводило к тому, что законопроект обычно возвращался в департамент для пересмотра с участием возражавшего члена Совета (Yaney G.L. The systematization of Russian Government: Social Evolution in the Domestic Administration of Imperial Russia. 1711−1905. Urbana, 1973. P. 255; Соловьев К.А. Политическая система. С. 152). Между тем, в воспоминаниях Гурко речь идет о единогласно принятом департаментом проекте (Гурко В.И. Указ. соч. С. 40), возражения по которым действительно были очень редкими и, как правило, возбуждали новые, не учтенные и не рассмотренные департаментами вопросы.

[170] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893. С. 10.

приехать в Петербург. Дело, таким образом, откладывалось до совещания с начальником края[171].

В декабре 1889 г. Общее собрание возвратило в Соединенные департаменты законов и экономии представление министра народного просвещения об увеличении каникулярного времени в средних учебных заведениях, – с тем, чтобы этот вопрос был рассмотрен еще раз в совокупности «с другими мерами, направленными к облегчению учащихся», а именно с запланированным министерством сокращением числа уроков в мужских гимназиях[172].

Наиболее громкий, даже скандальный возврат дела в департаменты относится к 1887 г. Речь шла о сокращении гласности судопроизводства – закрытии дверей суда по решению министра юстиции. При обсуждении вопроса в Общем собрании 19 января голоса разделились: меньшинство поддержало министра, а большинство выступило против проекта[173]. На следующем заседании, 26 января, должен был быть подписан журнал по этому делу. Однако прежде, чем это было сделано, министр иностранных дел Н.К. Гирс попросил разрешения прочесть записку, поданную ему юрисконсультом министерства Ф.Ф. Мартенсом. Позже в сложившейся ситуации винили и Гирса, высказавшего желание озвучить текст, с которым он сам не успел ознакомиться, и председателя великого князя Михаила Николаевича, разрешившего чтение и этим вновь поднявшего уже решенный вопрос.

Основное содержание записки сводилось к указанию, что проект ставит под угрозу заключенные со «многими иностранными державами» конвенции о выдаче преступников. Мартенс утверждал, что единственной причиной согласия западных стран на заключение таких конвенций была их

---

[171] Письмо А.В. Головнина Д.А. Милютину от 30 октября 1881 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 33. Л. 17–17 об.
[172] Отчет по Государственному совету за 1890 год. С. 296–297.
[173] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 13. Запись 19 января 1887 г.

«уверенность, что выданные преступники будут судиться гласно», а потому «уничтожение гласности по произволу министра юстиции может иметь последствием требование об уничтожении таких конвенций»[174].

Поскольку Общее собрание в подробное обсуждение особенностей дела традиционно не входило, поступило предложение вернуть проект в департаменты[175]. Формальных поводов к этому не было, поскольку вопрос о международной реакции на проект уже поднимался на заседании Общего собрания 19 января бывшим министром юстиции К.И. Паленом[176]. Особую щекотливость данному предложению придавала и отмеченная К.П. Победоносцевым опасность прецедента обсуждать внутреннее дело «преобразования и улучшения своих существеннейших учреждений» «с *международной точки зрения*» (*курсив авт. – Н.Ч.*)[177].

Однако великий князь Михаил Николаевич растерялся, а министр юстиции согласился с возвратом дела в департаменты, что и было решено единогласно. Случившееся вызвало особое негодование Александра III, который увидел в этом интригу противников проекта. Он даже потребовал было, чтобы заявление Гирса было оставлено без последствий[178]. Однако делопроизводственная практика оказалась сильнее желания монарха. Отмена единогласного решения Общего собрания о пересмотре дела стала бы не просто грубым нарушением бюрократического порядка, но и проявлением того волюнтаризма, который в конце XIX в. был уже невозможен. Но зато и замедление в утверждении проекта оказалось минимальным. Уже в четверг 5 февраля дело было заслушано департаментами, причем они не изменили своего первоначального заключения. В понедельник 9 февраля журнал был

---

[174] Там же. С. 14. Запись 26 января 1887 г.
[175] Там же.
[176] Письмо К.П. Победоносцева е императору Александру III от 26 января 1887 г. // Константин Петрович Победоносцев и его корреспонденты: Воспоминания. Мемуары. В 2 т. Минск: Харвест, 2003. Т. 2. С. 205.
[177] Там же.
[178] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 17. Запись 1 февраля 1887 г.

переутвержден Общим собранием, в тот же день мемория по этому делу была отправлена императору, а 12 февраля стала законом[179].

Не исключено, что именно недовольство императора стало причиной того, что дело было пересмотрено в кратчайшие сроки, но и в других случаях возврат дела в департаменты не означал его обязательного затягивания.

В декабре того же 1887 г. в Совете рассматривался проект министра внутренних дел о предоставлении ему права временно освобождать от должности лютеранских пасторов, против которых возбуждено судебное или административное преследование. 7 декабря дело обсуждалось Соединенными департаментами, 21 декабря – Общим собранием и было возвращено в департаменты на новое рассмотрение, которое состоялось уже 23 января 1888 г., а 22 февраля проект снова докладывался в Общем собрании[180].

Но, конечно, быстрый пересмотр дела ничем не гарантировался. Так, возврат в департаменты в начале 1893 г. представления министра финансов об ответственности владельцев промышленных предприятий за травмы и смерть рабочего в конце концов привел к тому, что соответствующий закон увидел свет только спустя десять лет, в 1903 г.[181]

По окончании прений по каждому делу председатель опрашивал членов Совета об их мнениях. При разногласии голоса отбирались поименно. Для Общего собрания эта процедура оставалась неизменной с 1833 г., и для нее в канцелярии всегда были наготове «особенные списки членам». При невозможности принять общее решение статс-секретарь или исправляющий

---

[179] Там же. С. 22, 23. Записи 5 и 9 февраля 1887 г.; Особая часть мемории Общего собрания 19 января 1887 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 362. Л. 71–156 об.; ПСЗ. Собр. 3. Т. 7. № 4227. 12 февраля 1887 г. С. 79–80.

[180] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 64. Запись 21 декабря 1887 г.; Зайончковский П.А. Примеч. 75 // Там же. С. 473–474.

[181] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. С. 290. ДГДД. 1893. № 64; ПСЗ. Собр. 3. Т. 23. № 23060. 2 июня 1903 г. Правила о вознаграждении потерпевших вследствие несчастных случаев рабочих и служащих, а равно членов их семейств в предприятиях фабрично-заводской, горной и горнозаводской промышленности.

его должность опрашивал присутствующих и против каждой фамилии отмечал: «согласен с таким-то положением или подаст особое мнение»[182].

Прения и голосования высвечивали истинную значимость каждого отдельного члена, условно разделяя их на три группы – активную, пассивную и середину. Представители первой (как правило – это были бывшие и действующие министры, главноуправляющие, председатели и члены департаментов Государственного совета, государственные секретари и пр.) часто и много выступали, имели четкую позицию по каждому вопросу, которую умело отстаивали. К ним примыкали «молчуны» – те, кто, имея свое мнение, почти не высказывался, предоставляя защищать его другим. Среди них были и члены департаментов, как, например, Н.П. Мансуров и А.К. Анастасьев. Наконец, существовала и пассивная часть Совета, которая, в силу возраста или общей индифферентности, мало вникала в обсуждавшиеся вопросы.

Одни их них, вспоминал статс-секретарь М.П. Веселовский, «примыкали к известным руководителям, иные подчинялись мнению министра в том убеждении, что "министру дело ближе известно", или следовали направлению, проводимому Великим князем [председателем Совета Константином Николаевичем – Н.Ч.], или держались того мнения, какое (по слухам) выражалось Государем, или, относясь к предмету совершенно равнодушно, подавали голоса случайно. Кн. Суворов, например, иногда поступал в этом отношении даже цинично. Когда, бывало, помощники статс-секретарей начнут обходить членов для отбирания голосов, он вслух заявлял, что подает такое-то мнение, потому что его о том просил такой-то, или спрашивал подходившего к нему чиновника: "а вы какого

[182] Учреждение. 1833. Ст. 59; Учреждение Государственного совета // Свод законов. Изд. 1857 года. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1 (Далее: Учреждение. 1857). Ст. 80; Учреждение. 1886. Ст. 79. В «Учреждении» 1901 г. порядок отобрания голосов расписан не был.

мнения?" и когда тот, с улыбкой, отвечал, какое мнение, на его взгляд, правильнее, кн. Суворов говорил: "ну, и я того же мнения!"»[183].

К концу XIX в. форма вопроса конкретизировалась. «Вы, ваше превосходительство, с министром таким-то или против?» – спрашивали теперь статс-секретари[184]. Это, вспоминал В.И. Гурко, облегчило голосование многим членам Совета, которые «не имели решительно никакого мнения, проекта не читали, а если бы прочли, то едва ли бы за старческой дряхлостью поняли. <…> Не обходилось при этом и без курьезов; так, один из членов Совета, генерал Стюрлер, карьера которого проходила на каких-то придворных должностях, заявил однажды, что он с большинством и на почтительное замечание отбиравшего голоса чиновника, что большинства еще нет, что оно выяснится лишь после голосования, не без досады ответил: «Я вам говорю, что я с большинством» – и с этого положения так и не сошел»[185].

После подсчета голосов председатель объявлял окончательное решение по делу. А после рассмотрения всех дел он же или, от его лица, государственный секретарь, сообщал повестку следующего заседания[186].

5.3. Длительность заседаний

Длительность заседаний департаментов и Общего собрания существенно отличалась друг от друга. Работа департаментов была более интенсивной, их заседания – более продолжительными независимо от времени года, тогда как для Общего собрания пик деятельности приходился на май – начало июня. Собственно, продолжительность заседания зависела не столько от количества, сколько от сложности назначенных к слушанию дел. Поэтому государственный секретарь и статс-секретари департаментов, составляя список дел для рассмотрения на каждом заседании, особенное

[183] Веселовский М.П. Записки. Л. 665.
[184] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 40.
[185] Там же.
[186] Учреждение. 1886. Ст. 81.

внимание уделяли тому, чтобы не назначать на одно заседание несколько сложных и крупных дел.

Это правило, а также предварительная разработка дела в департаментах и рассылка его материалов приводили к тому, что заседания Общего собрания на протяжении почти всего года были непродолжительными. Особенно короткими были первые заседания после летних каникул.

В 1881 г. первое заседание Общего собрания прошло 19 сентября. Оно «длилось очень короткое время, потому что назначены были дела самые пустые, не вызывавшие прений»[187], – пишет государственный секретарь Е.А. Перетц.

В 1884 г. первое Общее собрание состоялось 15 октября. «Сегодня было первое заседание Общего собрания Государственного совета, — читаем в журнале «Гражданин», — Оно было кратко. В третьем часу дня уже некоторые члены его гуляли по Невскому»[188].

Эти годы не составляли исключения. Пробыв на посту государственного секретаря семь лет, А.А. Половцов резюмировал, что осенние заседания обыкновенно продолжаются лишь несколько минут[189].

Но и в течение года их продолжительность не сильно увеличивалась.

Воспоминания членов Государственного совета и чинов канцелярии пестрят упоминаниями о мелких делах и коротких заседаниях. Вот лишь некоторые из них:

1882 год:

18 ноября: «Заседание 20-минутное»[190].

21 декабря: «Заседание с ½ часа»[191].

1883 год:

---

[187] Перетц Е.А. Дневник. С. 254. Запись 19 сентября 1881 г.
[188] [Мещерский В.П.] Дневник 15 октября // Гражданин. 1884. № 43. 21 октября. С. 22.
[189] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 317. Запись 23 октября 1890 г.
[190] Валуев П.А. Дневник. 1877−1884. С. 209. Запись 8 ноября 1882 г.
[191] Там же. С. 215. Запись 21 декабря 1882 г.

31 января: «Пустейшее заседание»[192].

21 февраля: «Ничего не значащий Государственный совет»[193]; «В Государственном совете пустейшие дела»[194].

19 декабря: «Заседание 15 минут»[195].

1884 год:

5 марта: «Самое коротенькое заседание»[196].

1885 год:

14 января: «В Государственном совете пятиминутное заседание Общего собрания»[197].

11 марта: «Заседание Общего собрания Государственного совета, весьма незначительное и непродолжительное»[198].

16 декабря: «В Государственном совете обычное коротенькое заседание»[199].

1886 год:

10 февраля: «В Государственном совете доклад кратчайший»[200].

10 марта: «В Государственном совете все то же ничтожное и кратковременное заседание»[201].

21 апреля: «Обычное Общее собрание, 15 пустых дел»[202].

1890 год:

29 октября, 5 ноября: «Ничтожное заседание в Общем собрании»[203].

---

[192] Там же. С. 222. Запись 31 января 1883 г.
[193] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 96. Запись 21 февраля 1883 г.
[194] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 45. Запись 21 февраля 1883 г.
[195] Валуев П.А. Дневник. 1877−1884. С. 347. 19 декабря 1883 г.
[196] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 192. Запись 5 марта 1884 г.
[197] Там же. С. 274. Запись 14 января 1885 г.
[198] Там же. С. 299. Запись 11 марта 1885 г.
[199] Там же. С. 365. Запись 16 декабря 1885 г.
[200] Там же. С. 389. Запись 10 февраля 1886 г.
[201] Там же. С. 400. Запись 10 марта 1886 г.
[202] Там же. С. 413. Запись 21 апреля 1886 г.
[203] Там же. Т. 2. С. 318, 321. Записи 29 октября, 5 ноября 1890 г.

12 ноября: «Пустое советское заседание»[204].

Ситуация не изменилась и на рубеже веков. Служивший в Государственной канцелярии в 1895−1902 гг. В.И. Гурко также утверждал, что, за исключением мая месяца, еженедельные заседания Общего собрания продолжались недолго, «обыкновенно около часа»[205].

Причиной этой краткости было отсутствие сложных законопроектов, которые могли бы возбудить прения. Вот, например, типичный перечень дел, заслушанных на одном из заседаний Общего собрания 1885 г.: «1) Об учреждении в составе управления Приамурского генерал-губернатора четырех должностей чиновников особых поручений, сверх штата.

2) О зачете мировым посредникам Архангельской губернии, оставшимся за штатом, времени состояния их в сих должностях в выслугу за чины и о выдаче им заштатного пособия.

3) О временном усилении штата Одесской судебной палаты.

4) Об отказе полицейскому уряднику Роману Лисаковскому в производстве его в первый классный чин.

5) О перечислении Самарского окружного суда из округа Казанской в ведение Саратовской судебной палаты.

6) О предоставлении лицам, оканчивающим курс в Кунгурском техническом училище, прав 2го разряда по отбыванию воинской повинности.

7) Об оставлении за лекарями прежних служебных прав.

8) Об усилении контроля Министерства народного просвещения над учебною частью в классах при сиротских домах.

9) Об изменении штата управления тюрьмами гор. Варшавы.

10) Об установлении в пользу гор. Скопина сбора с извозного промысла.

---

[204] Там же. С. 323. Запись 12 ноября 1890 г.
[205] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 40.

11) Об учреждении при ремесленной школе в посаде Большие-Соли, Костромской губернии, должности учителя-инспектора»[206].

Обсуждение подобной «законодательной вермишели» не представляло никакой трудности и в Общем собрании не могло занимать много времени, тем более если учитывать, что в подавляющем большинстве случаев предварительные решения по делам, поступавшим на обсуждение Общего собрания, были уже приняты в департаментах, а при разногласии – определены основные позиции сторон и даже завербованы сторонники того или иного мнения.

Все менялось, если на обсуждение поступали сложные и спорные дела, рассмотрение которых могло занимать немало времени. Например, обсуждение Университетского устава в Общем собрании 29 мая 1884 г. заняло целых пять часов[207], – и это после того, как на протяжении нескольких месяцев (с октября по май) устав рассматривался в Соединенных департаментах законов и экономии и сопровождавшие это обсуждение бурные прения прояснили все спорные вопросы, дали возможность членам Совета заранее разобраться в хитросплетении аргументов и определить свою позицию.

Впрочем, таких сложных дел было немного. Отсутствие важных законопроектов могло длиться месяцами. «За все это время ничего особенного в Государственном совете не произошло, – записывал в дневнике А.А. Половцов 7 декабря 1890 г. – Обсуждали лишь один серьезный законопроект об узаконении и усыновлении детей»[208]. И месяц спустя: «В Совете все пустые дела в ожидании серьезных, кои не поступают, а затягиваются в министерских канцеляриях»[209].

---

[206] Реестр мемориям Общего собрания Государственного совета 1885 года. По мемории Общего собрания 21 октября // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 347. Ч. V. Л. 1–1 об.

[207] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 179. Запись 29 мая 1884 г.

[208] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 328. Запись 7 декабря 1890 г.

[209] Там же. С. 342. Запись 14 января 1891 г.

В противоположность Общему собранию, заседания департаментов были более продолжительными. Начинались они в час дня (исключением был понедельник, когда Соединенные департаменты собирались после завершения Общего собрания) и с перерывом на полчаса могли продолжаться до 6 часов вечера. Это время считалось предельным сроком[210].

Главной целью департаментов было подробное рассмотрение проекта, независимо от времени, которое для этого потребуется. Так, 29 октября 1883 г., например, целое заседание было посвящено рассмотрению одной статьи Университетского устава (ст. 6)[211]. Тщательность обсуждения временами наводила скуку[212], тем более что здесь, как и в Общем собрании, крупные преобразования были редкостью. «Два часа убито в Департаменте экономии, где Бахтин, Чевкин и под конец Княжевич толкли воду по делу об Обществе взаимного страхования домов в С.-Петербурге», – жаловался в дневнике П.А.Валуев[213]. Впрочем, уже в 1880-е гг. двухчасовые заседания считались короткими, поскольку нередко они длились по четыре часа и более[214].

«Нескончаемое в Соединенных департаментах обсуждение предложений Набокова об улучшении судебной части в Сибири»[215], – сетовал А.А. Половцов в январе 1885 г. на длительность рассмотрения вопроса о передаче следствия по важнейшим уголовным делам из рук полиции учреждаемому в Сибири институту судебных следователей[216].

Особенно тяжело приходилось людям, далеким от обсуждавшейся тематики. «В Соединенных д[епартамента]х питейный вопрос – мелочный, преисполненный дрязг и во всяком случае несвоевременный… – записывал в

---

[210] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 41.
[211] Валуев П.А. Дневник. 1877−1884. С. 245. Запись 29 октября 1883 г.
[212] См., например, дневниковые записи А.А. Половцова о скучных заседаниях Соединенных департаментов по делам, «не имеющим важности» (Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 42, 44. Записи 12 и 19 февраля 1883 г.).
[213] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. Т. 1. М., 1961. С. 119. Запись 9 октября 1861 г.
[214] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 355. Запись 28 марта 1891 г.
[215] Там же. Т. 1. С. 274. Запись 14 января 1885 г.
[216] ПСЗ. Собр. 3. Т. 5. № 2770. 25 февраля 1885 г.

дневнике управляющий морским министерством И.А. Шестаков. – Сидели люди с часа до 6-ти и ничего путного не высидели; а время идет и пропадает»[217].

Однако, как уже упоминалось, именно такое подробное всестороннее обсуждение и было задачей Государственного совета (и прежде всего его департаментов), который служил препоной для всех недочетов проекта.

В Общем собрании ситуация менялась только к концу весны, когда для Государственного совета начиналась «горячая трудовая пора» − время после Пасхи, до закрытия сессии в начале июня[218]. Количество рассматриваемых вопросов возрастало, заседания делались продолжительнее и нередко затягивались до шести часов вечера и даже позже[219]. Именно в это время в Общем собрании часто рассматривались сложные проекты, до этого долго и обстоятельно обсуждавшиеся департаментами. «Был вчера в Государственном совете, – записывал П.А. Валуев в дневнике 22 мая 1884 г. – Коллегиальная ирония. На будущий раз назначен десяток крупных дел, в том числе и университетский устав. Подвиг законодательной престидижитации совершится»[220].

«Такой наплыв дел к последним заседаниям, – жаловался А.В. Головнин в письме к Д.А. Милютину, – что становится бесполезно заниматься ими, так как ни одного нельзя успеть изучить как бы следовало. Осталось два общих собрания и между тем посмотрите из любопытства в прилагаемом листе, что нам *только вчера* прислано. Измерять приходится не числом страниц, а весом»[221]. Приложенное Головниным сопроводительное письмо из Государственной канцелярии содержало следующий перечень

---

[217] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 30. Запись 17 апреля 1882 г.
[218] [Мещерский В.П.] Дневник 13 апреля // Гражданин. 1887. № 31. 16 апреля. С. 14.
[219] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 431. Запись 26 мая 1886 г.
[220] Валуев П.А. Дневник. 1877–1884. С. 256−257. Запись 22 мая 1884 г.
[221] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 13 мая 1882 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 36. Л. 3.

присланных ему печатных записок (без указания времени их рассмотрения в Совете):

«1. О наказуемости преступлений, предусмотренных в ст. 246 и 248 улож. о нак. угол. и испр., изд. 1866 года.

2. О порядке исследования, направления и разрешения дел о государственных преступлениях.

3. По проекту положения о пошлинах с безмездного перехода имущества.

4. По вопросу о наделении землею припущенников в малоземельных башкирских дачах; и

5. По предположениям ревизовавшего Оренбургский край Сенатора относительно дальнейшего направления размежевания башкирских дач»[222].

В какой-то мере наплыв дел в конце сессии провоцировался министрами. По существовавшему правилу, для того чтобы дело было рассмотрено до каникулярного периода, оно должно было быть внесено в Совет не позднее 1 апреля, а «обширные и сложные» дела – до конца февраля[223], с 1883 г. – соответственно до 15 марта и 15 февраля[224].

Это распоряжение неоднократно повторялось, причем для сложных дел сроки могли несколько сдвигаться (например – на 1 марта в 1886, 1888 гг.[225]), однако дата 15 марта оставалась неизменной[226]. И именно в этот последний день в Государственный совет поступало значительное число проектов[227], которые за оставшиеся неполных три месяца следовало подготовить к обсуждению и затем заслушать в департаментах и Общем собрании. «Учреждением» 1901 г. (ст. 46) эти сроки (1 и 15 марта) были

---

[222] Там же. Л. 6.
[223] Высочайшее распоряжение 22 января 1882 г. // РГИА Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 132.
[224] Высочайшее распоряжение 1 декабря 1882 г. // Там же. Л. 134.
[225] Высочайшее распоряжение 15 января 1886 г. // Там же. Л. 148; Справка к проекту нового учреждения Государственного совета // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 7.
[226] См., например: Высочайшее распоряжение 30 января 1885 г. // РГИА. Ф. 1161. Оп. 1. Д. 150. Л. 144 об.
[227] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 301. Запись 14 марта 1885.

оформлены законодательно. Кроме того, эта же статья допускала внесение мелких («частных») дел не позднее 1 мая.

Наличие четких сроков внесения дел не исключало их нарушения. Вернувшийся в Петербург из своего поместья в Нарве 11 мая 1890 г. А.А. Половцов жаловался в дневнике, что среди найденных им на столе множества бумаг находились и «два представления, подлежащие докладу в департаменте и в Общем собрании, несмотря на то что министры обязаны вносить дела не позже 15 марта»[228]. А в 1900 г. министр финансов и государственный контролер внесли представление об изменении порядка рассмотрения финансовых смет Военного и Морского министерств 17 марта. Дело было рассмотрено сразу же и уже 10 июня утверждено императором[229].

Все это дополнительно увеличивало загруженность членов Общего собрания. В.И. Гурко даже утверждал, что число дел «на повестке доходило в это время до ста. В зимние месяцы их было от 12 до 15»[230]. Скорее всего, речь шла об общем количестве дел, а не о тех, которые рассматривались на каждом заседании. Простой подсчет законопроектов, утверждавшихся императором по мемориям Общего собрания в середине мая – начале июня, дает иные цифры. Так, в конце сессии в 1900–1901 гг. императором еженедельно утверждалось от 15 до 30 мнений Общего собрания, свидетелем чему был и служивший в то время в Государственной канцелярии Гурко: в 1900 г. 15 мая было утверждено 9 дел, 23 и 24 мая – по одному, 29 мая – 19 дел, 5 июня – 32, 10 июня – 33, 12 июня – 28[231]; в 1901 г. 23 мая утверждено 19 дел, 28 мая – 14, 4 июня – 25 и 8 июня – 27[232].

Как видим, говорить о сотне дел можно, только имея в виду их сумму. В более ранний период картина была фактически идентичной. Например, в

---

[228] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 283. Запись 11 мая 1890 г.
[229] Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1900–1901 гг. СПб., 1902. С. 547.
[230] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого. С. 40.
[231] ПСЗ. Собр. 3. Т. 20. 1900 г. № 18614–18622, 18640, 18642, 18684–18702, 18735−18766, 18777−18809, 18854−18881.
[232] Там же. Т. 21. 1901 г. № 20114−20132, 20144−20157, 20234−20258, 20333−20359.

1890 г. было утверждено: 14 мая – 7 дел, 21 и 29 мая – по 9, 4 июня – 14, 12−13 июня – 20[233]. Правда, среди этих последних фигурировали и такие крупные, как Устав государственного дворянского земельного банка (№ 6925), Положение об уездных и губернских земских учреждениях (№ 6927) и некоторые изменения в Положении о земских начальниках (№ 6931, 6942). Особенно насыщенным было последнее заседание сессии. Так, 8 июня 1893 г. Александр III утвердил 34, а 6 июня 1894 г. – 26 мнений Государственного совета[234].

Несмотря на весенний наплыв дел, сложившаяся традиция запрещала переносить их рассмотрение на следующую сессию. А.В. Головнин в свое время сетовал, что государственный секретарь, имея полное доверие председателя Совета (речь шла о Е.А. Перетце и великом князе Михаиле Николаевиче), не пытается «многое неспешное отложить до осени», когда одно за другим следуют «неприличные 5-и минутные заседания»[235]. Однако такая возможность переноса существовала только для дел, по разным причинам (неполучение отзывов, справок и проч.) еще не подготовленных для обсуждения. В противном случае для откладывания проекта требовалось согласие внесшего его министра, а в исключительных случаях (как, например, при переносе обсуждения проекта закона о земских начальниках) – и императора[236].

В результате такого порядка во второй половине XIX в. дела в Государственном совете не залеживались. «В Государственном совете почти нет нерешенных дел и ничего серьезного вновь не поступает», – писал в дневнике государственный секретарь А.А. Половцов[237]. А 16 февраля 1887 г.

---

[233] Там же. Т. 10. 1890 г. № 6821−6829, 6840−6848, 6858−6866, 6886−6899, 6925−6944.
[234] Там же. Т. 13. 1893 г. № 9736−9769; Т. 14. 1894 г. № 10765–10790.
[235] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 13 мая 1882 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. Карт. 61. Д. 36. Л. 3.
[236] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 92. Запись 14 марта 1888 г.
[237] Там же. С. 13. Запись 20 янв. 1887 г.

доклад дел в Общем собрании Государственного совета «по недостатку дел» вообще не состоялся[238].

Между тем среди современников было распространено мнение, что Совет работает далеко не в полную силу, а его портфель переполнен важными законопроектами, рассмотреть которые при текущем состоянии дел нет никакой возможности. Назывались и причины такого положения: сохранение старой структуры Совета, обремененного, помимо своих прямых обязанностей, судебными функциями; увеличение, по сравнению с более ранним временем, числа проектов и требований к их рассмотрению; длинные 4-месячные каникулы и ограниченное число заседаний Общего собрания (не более 40 в год)[239].

Выводы из всего этого делались довольно радикальные: все время Совета уходит на рассмотрение нескольких неотложных проектов и бюджета, тогда как другие важные предположения остаются нерассмотренными и лежат «по несколько лет в Государственной канцелярии», писал К.А. Скальковский[240]. Однако надо учитывать, что подобная критика исходила из кругов, далеких от делопроизводства Государственного совета и не знакомых с существующими в этой области довольно жесткими правилами. Обсуждение дела в департаментах и Общем собрании было лишь окончанием его рассмотрения, которое начиналось с внесением дела в Совет и проходило несколько этапов. И почти на каждом из этих этапов существовали не только свои особенности и сложности, но и свои сроки.

Вся организация работы Государственного совета, таким образом, подчеркивала высокий статус этого учреждения. Даже рядовые его заседания отличались чинностью и торжественностью, а разница положений членов

---

[238] Там же. С. 26. Запись 16 февраля 1887 г.
[239] Скальковский К.А. Современная Россия. Т. 1. С. 2, 5; Практика государственного совета // С.-Петербургские ведомости. 1886. № 59. 1 марта. С. 1.
[240] Скальковский К.А. Современная Россия. Т. 1. С. 2–3.

Совета и приглашенных на его заседания лиц проявлялась даже в мелочах. Но эта внешняя сторона не вела к формализации самого процесса рассмотрения проектов. Более того, с течением времени возможным, а затем и обязательным для членов не только департаментов, но и Общего собрания стало знакомство с письменными материалами дел. При сохранявшейся асимметрии в работе Совета, гораздо более интенсивной в департаментах, нежели в Общем собрании, для членов последнего это означало расширение возможности более активного участия в обсуждении проектов.

Рационализация работы Совета никак не повлияла на распределение дел в течение года, которое – для Общего собрания – оставалось все таким же неравномерным. На работе департаментов наплыв дел в конце сессии отражался меньше и не приводил к их ускоренному, а значит и более поверхностному рассмотрению.

Глава 6.
От проекта до закона: этапы и сроки прохождения дел

6.1. Структура и роль Государственной канцелярии

Многосложная деятельность Государственного совета обеспечивалась Государственной канцелярией. Как обязательный атрибут любого учреждения, она была создана еще для Непременного совета, 9 апреля 1801 г. Тогда она состояла из четырех отделений: 1) по иностранной и коммерческой части; 2) военных дел: сухопутных и морских; 3) по гражданской и духовной части; 4) государственного хозяйства. Тогда же, 9 апреля 1801 г., для чинов Государственной канцелярии была введена особая форма присяги, оставшаяся неизменной до революции 1905 г.[1]

В 1810 г. структура канцелярии несколько изменилась, дублируя структуру Государственного совета. Теперь в нее входили пять отделений: военных и морских дел; дел гражданских и духовных; государственной экономии; содержание и хранение журналов, постановлений и Архив; особенные поручения[2]. Департамент законов собственной канцелярской структуры не имел, поскольку считалось, что «для письмоводства по составлению законов» уже существует входившая в состав Государственного совета Комиссия составления законов[3].

Однако отразившее реальную ситуацию штатное расписание 1825 г. рисовало уже немного иную картину. Чиновники канцелярии этому времени распределялись по 6 отделениям: четырем департаментским (включая и Департамент законов), Архиву и, совокупно, по Общему собранию и Отделению государственного секретаря (бывшее: особенные поручения, с

---

[1] Государственный совет. 1801−1901. СПб., 1901. С. 7.
[2] Образование Государственного совета // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24064. 1 января 1810 г. (Далее – Образование. 1810). Ст. 116.
[3] Там же. Ст. 116. Примечание; Государственная канцелярия, 1810–1910. СПб., 1910. С. 41.

«Учреждения» 1842 г. – Отделение дел государственного секретаря)[4]. В таком виде структура канцелярии вошла в Свод законов[5] и оставалась фактически неизменной до реформы Государственного совета в 1906 г. (не считая краткого существования Отделения дел Царства Польского и созданного в 1900 г. Отделения промышленности, наук и торговли, обслуживавшего одноименный департамент). В интересующий нас период, т.е. во второй половине XIX столетия, канцелярия состояла из тех же пяти отделений – законов, военных дел, гражданских дел, государственной экономии, дел государственного секретаря – и Архива. Все отделения управлялись статс-секретарями, Архив – помощником статс-секретаря[6].

Таким образом, каждому департаменту Государственного совета придавался особый статс-секретарь «с помощниками и прочими чинами по штату»[7]. Статс-секретарь существовавшего только на бумаге Военного департамента сначала заведовал гражданскими и уголовными делами в Гражданском департаменте, с 1862 по 1867 г. эта должность не замещалась, а затем была передана в Департамент экономии, где с 1867 г. существовало два отделения – сметное и законодательное.

Статс-секретари работали в тесном контакте с председателем «своего» департамента и занимали по отношению к нему подчиненную позицию. Ни о каком влиянии чинов канцелярии на руководителей такого ранга не приходится говорить уже по тому, что пост председателя департамента Государственного совета был одним из важнейших в империи, предполагал активное участие в законотворческой деятельности и исключал малейшую недееспособность. Так что все занимавшие его люди были самоценными

---

[4] ПСЗ. Собр. 1. Т. 40. № 30251. 18 февраля 1825 г. Штаты.
[5] Учреждение Государственного совета // Свод законов. 1833. Т. 1. Кн. 1. Разд. 1. Гл. 2 (Далее: Учреждение. 1833). Ст. 119.
[6] Учреждение Государственного совета. Издание 1886 года. СПб., 1886 (Далее: Учреждение. 1886). Ст. 130–131.
[7] Там же. Ст. 17

политиками, а некоторые (как М.А. Корф, С.Н. Урусов) к тому же и опытными царедворцами.

Из чинов канцелярии при каждом из председателей департаментов состояло по одному секретарю, а при председателе Государственного совета – помощник статс-секретаря, управляющий Архивом [8]. Эта последняя должность отличалась особым разнообразием возложенных на нее обязанностей. Помимо собственно архивных дел, этот чиновник на протяжении почти всего столетия занимался еще казначейской и хозяйственной частями Государственного совета: отвечал за прием и расходование денежных средств, ведение шнуровых книг, ежегодно составлял сметы и отчеты, следил за обеспечением Совета канцелярскими материалами и вообще занимался всеми хозяйственными делами. Кроме того, он же являлся смотрителем над сторожевой при Государственной канцелярии командой[9].

Управлялась Государственная канцелярия государственным секретарем. Как определял его роль назначенный на этот пост А.А. Половцов, государственный секретарь должен был «читать и распределять входящие бумаги, назначать дела на доклад, исправлять журналы и т.д., словом, быть центром и организатором движения совокупных дел Совета»[10]. Отношения государственного секретаря к председателю Государственного совета строились на тех же основаниях, что и отношения статс-секретарей к председателям департаментов. Субординация подчеркивалась и тем, что государственный секретарь, в отличие от управляющего делами Комитета министров, не имел собственного доклада у императора, представителем Совета перед глазами монарха был его председатель.

Отделение дел государственного секретаря Государственной канцелярии ведало перепиской государственного секретаря и

[8] Там же. Ст. 132.
[9] Там же. Ст. 164.
[10] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. В 2 т. Т. 1. М., 1966. С. 29. Запись 11 января 1883 г.

сосредотачивало в себе бумаги по управлению отделениями, подготавливало дела для слушания в Общем собрании[11].

На всех этапах прохождения дел работа Государственной канцелярии имела особое значение. Именно эта структура занималась сбором справок и подготовкой всех необходимых документов как до, так и после обсуждения, а временами даже вырабатывала предварительные предложения по его решению.

Особое положение канцелярии неоднократно привлекало внимание и современников, и исследователей. Н.М. Коркунов выражал общее мнение, когда утверждал, что подготовка дел к докладу канцелярией представляла собой «несомненное зло», поскольку члены Государственного совета знакомились с делами не из подлинных бумаг, а в изложении, и даже в изложении, подготовленном не их коллегами, а менее компетентными в законодательных делах чиновниками канцелярии. Причину такого порядка делопроизводства исследователь видел в том, что в начале XIX столетия всем, в том числе и М.М. Сперанскому, он представлялся единственно возможным[12].

Вместе с тем надо отметить, что критика гипертрофированного значения канцелярий часто носила общий характер и была направлена не конкретно против канцелярии Государственного совета, а против канцелярий вообще и канцелярий высших государственных учреждений в частности. П.А. Валуев, например, видел истоки такого положения не только в изначальной постановке дела Сперанским, но и в том, что многие высшие сановники «не могли по неспособности, неумению или ослабевавшим силам сдавить в надлежащей мере механизм делопроизводства и удержать в своих руках полное господство над этим механизмом». И в результате «все канцелярии и все департаменты более или менее приобрели лишний вес», а

---

[11] Учреждение. 1886. Ст. 163.

[12] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 4-е. СПб., 1903. Т. 2. Часть особенная. С. 101–102.

«канцелярские наперсники стали часто обращаться в канцелярских пестунов»[13]. При этом, однако, надо учитывать, что, во-первых, каждая канцелярия имела свои традиции, свои особенности делопроизводства, непосредственно связанные с той ролью, которую играло данное учреждение в системе управления, а во-вторых, что складывающиеся между чинами канцелярии и руководителями структур отношения в значительной степени зависели от крайне изменчивого по своей природе личного фактора. К сожалению, до сих пор работа отдельных канцелярий не получила в историографии надлежащего освещения, а потому любые обобщения, основанные на единичных высказываниях современников, представляются преждевременными.

Реализация проектов Сперанского почти сразу выявила заложенные в них недостатки. Тогда же появились и предложения иной организации делопроизводства Государственного совета. Так, уже в 1814 г. возникла идея, что не канцелярские чиновники, а сами члены департаментов должны обрабатывать дела и готовить по ним записки для внесения в Совет[14]. Вопрос о необходимости изменения общего подхода к делопроизводству Государственного совета, понижении значения канцелярии и государственного секретаря поднимался и Комитетом 6 декабря 1826 г.[15] Никаких перемен, однако, не последовало, и в этом нельзя не видеть влияния Сперанского, который с самого начала не только придал канцелярии большое значение, но и, занимая пост государственного секретаря (в 1810–1812 гг.) активно злоупотреблял своим положением и проявлял в принципе не свойственную этой должности самостоятельность, «излагая журналы так, как ему казалось наиболее удобным»[16]. Не изменил он свою позицию и после

---

[13] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. В 2 т. М., 1961. Т. 1. С. 357. Примеч. 92.
[14] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 28.
[15] Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, касающиеся преобразования высшего государственного управления // Сборник Русского исторического общества. Т. 90. СПб., 1894. С. 9, 63.
[16] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 27.

возвращения к активной государственной деятельности. Уже будучи членом Государственного совета и управляя II отделением СЕИВ канцелярии, он говорил работавшему с ним помощнику статс-секретаря Н.И. Тургеневу: «Обсуждение в Совете… всего лишь формальность. Сидящие в нем люди ничего не смыслят. Мы с вами сделаем все, что найдем нужным»[17].

Однако строить на этом высказывании далеко идущие выводы о незначительности Совета по сравнению с его канцелярией все же нельзя. Не вырванное из контекста воспоминаний Тургенева, оно является составляющей негативной характеристики не Государственного совета, а самого Сперанского. «Я не разделял ни презрения к Совету, некоторые члены которого по своей просвещенности и знаниям нисколько не уступали этому интригану, ни, главным образом, его надменной самоуверенности, – писал Тургенев. – Я полагал обсуждение необходимым и полезным во многих отношениях. Мнения людей образованных и цивилизованных или же просто обладающих опытом государственной службы способствовали уяснению рассматриваемого вопроса, а в процессе обсуждения сами докладчики имели прекрасную возможность проверить правильность своих идей или получить новые»[18].

Положение и влиятельность Сперанского, конечно, были исключительными. И именно поэтому экстраполировать сложившуюся в начале существования Совета ситуацию на вторую половину XIX в. не представляется возможным, хотя роль канцелярии в подготовке решений Государственного совета оставалась весьма заметной. Об этом говорили и писали современники самого разного социального положения. Разделял это мнение и Александр II. В 1864 г. он заметил председателю Государственного

[17] Тургенев Н.И. Россия и русские. М., 2001. С. 79.
[18] Там же.

совета князю П.П. Гагарину, «что Государственная канцелярия вышла из своей роли и присвоила себе значение и положение, ей не принадлежащее»[19].

Особенно всеобъемлющей казалась власть Государственной канцелярии сторонним наблюдателям. «Дела в Государственном совете и направление их находятся в полной почти зависимости от Государственной канцелярии, ее наличных средств и доброго желания», – писал К.А. Скальковский [20] . Государственная канцелярия, утверждал он, способна замедлить или даже отложить рассмотрение любого неугодного ей проекта и вообще любого проекта «для облегчения» самой канцелярии. Делается это путем ожидания справок и отзывов разных министерств. Причем отзывы эти ненужные, т.к. ни один проект (по закону) не вносится в Совет без предварительных сношений с заинтересованными ведомствами[21].

«Канцелярские загвоздки и делопроизводительные формальности» рассматривались как досадные препоны, которые, ради скорейшего рассмотрения и введения «безотлагательно нужного» для русского народа проекта можно «обойти»[22].

Особенно много нареканий вызывало редактирование чиновниками канцелярии состоявшихся решений. Доходило даже до обвинения в подтасовке фактов. Утверждалось, например, будто, поскольку прения сводятся к спору одного члена департамента (юриста по образованию) с министром, сложно установить «резкое мнение за и против», и это дает поле для творчества канцелярии, тем более что «журналы иногда подписываются три или четыре месяца после происходившего заседания»[23].

---

[19] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. Т. 1. С. 300−301. Запись 7 ноября 1864 г.

[20] Скальковский К.А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. В 2 т. СПб., 1890. Т. 1. С. 7.

[21] Там же. С. 7–8.

[22] По поводу зловещего слуха // Гражданин. 1888. № 78. 18 марта. С. 1.

[23] Скальковский К.А. Современная Россия. Т. 1. С. 7.

Однако в действительности работа канцелярии была заключена в довольно жесткие рамки, не дававшие ее служащим тех возможностей, в злоупотреблении которыми их обвиняли,

6.2. Подготовка дел

Все подлежащие рассмотрению Государственным советом дела сначала поступали в Государственную канцелярию, на имя государственного секретаря. Это не было простой формальностью. Государственный секретарь проверял наличие в деле обязательных документов – краткой записки, излагающей существо дела, и всех необходимых сведений, заключения министра и проекта постановления, а также указания на законы, так или иначе затронутые предлагаемым нововведением [24] . Эти материалы впоследствии неоднократно использовались при прохождении дела: рассылались членам Совета, озвучивались на заседаниях, затем переходили в утверждавшиеся императором мемории и, в случае важности дела, в ежегодный отчет Государственного совета. Например, заседание Соединенных департаментов 7 марта 1887 г. началось с вводного слова председательствующего А.А. Абазы, который озвучил историю разработки законопроекта о низшем и среднем техническом образовании. Этот же текст впоследствии вошел в годовой отчет Государственного совета[25].

Государственный секретарь вообще играл роль связующего звена между ведомствами и Советом. К нему обращались министры, если желали участвовать в заседании департамента или пригласить в заседание департамента своих экспертов[26]. Он же следил, чтобы среди поступавших дел не было таких, чье рассмотрение Государственным советом могло бы

---

[24] Учреждение. 1886. Ст. 141.

[25] Письмо А.А. Половцова к Александру III от 7 марта 1887 г. // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 9. Л. 1; Отчет по Государственному совету за 1887 г. С. 396.

[26] Учреждение Государственного совета // СЗ. 1857. Т. 1. Кн. 1 (Далее: Учреждение. 1857). Гл. III. Ст. 36; Учреждение. 1886. Ст. 36; Высочайшее распоряжение 30 декабря 1887 г. // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 7 об.

быть затруднено какими-либо другими делами, на тот момент «не оконченными в средних и высших местах управления»[27].

Помимо этого, закон возлагал на государственного секретаря еще одну, не менее важную функцию. Именно этот чиновник должен был определить, относится ли вообще дело к ведению Государственного совета или же находится в юрисдикции самого министра, Сената или Комитета министров [28] . Правда, если судить по дневникам занимавших пост государственного секретаря Е.А. Перетца и А.А. Половцова, подобного рода проблем у них не возникало. Однако сам факт возложения этой задачи на главу канцелярии не мог не повышать значения этой последней.

Следующим шагом было распределение дел по департаментам (т.е. их передача в соответствующее отделение Государственной канцелярии) и выделение дел той категории, которые поступали непосредственно в Общее собрание. Здесь также все зависело от усмотрения государственного секретаря и сложившихся традиций и лишь затем – от законодательно оформленной специализации департаментов. В «Учреждении» 1901 г. указание на компетенцию департаментов при распределении дел вообще исчезло. Специально останавливаясь на этом обстоятельстве, В.Г. Щеглов утверждал, что таким образом было значительно и неоправданно повышено значение должности государственного секретаря, распределявшего дела по их «свойству и принадлежности»[29].

Щеглов рисовал перед читателем зловещую картину предполагаемого волюнтаризма руководителя Государственной канцелярии, который по соображениям «политического или административного характера» произвольным распределением проектов сможет повышать или понижать их значение, направляя административные вопросы в Департамент законов и, наоборот, обрекая законодательные вопросы на рассмотрение «с

[27] Учреждение. 1886. Ст. 140.
[28] Там же.
[29] Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 3. Т. 21. № 19883. 30 марта 1901 г. (Далее: Учреждение. 1901). Ст. 32.

административной точки зрения департаментом, который не ведает такого рода дел»[30]. Все эти предположения ни на чем не были основаны, исходили из признания «злой воли» и абсолютного самовластия государственного секретаря, без учета сложившейся традиции в распределении дел. Примечательно, что сам автор даже затруднялся назвать департамент, который занимался бы административными, а не законодательными вопросами. Действительно, как мы видели, к рубежу XIX–XX вв. такого департамента просто не существовало.

Опасения Щеглова были напрасны. Составители «Учреждения» 1901 г. не ставили своей задачей реформу делопроизводства Государственного совета, они лишь фиксировали сложившуюся практику. По свидетельству статс-секретаря Отделения экономии по законодательной части М.П. Веселовского, задолго до начала века и при существовании в «Учреждении» указания на специализацию департаментов [31] роль государственного секретаря была не меньшей. Именно он определял, например, будет ли тот или иной законодательный вопрос рассматриваться в Департаменте законов или в Департаменте экономии (по законодательной части). «Бывали дела, – пишет Веселовский, – характер которых не обозначался резко и которые могли подходить к компетенции того и другого департамента. Вообще, более важные, многосторонние законодательные реформы, особенно юридического характера, были достоянием Деп[артамента] законов, ко мне же приходили такие, в которых преобладающий элемент был экономический или финансовый. На этом преимущественно признаке основывалось разграничение дел между Департаментами законов и экономии»[32].

---

[30] Щеглов В.Г. Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности (30 марта 1801 – 1901 года). Историко-юридический очерк. Ярославль, 1903. С. 177. Впоследствии это утверждение перешло в историографию. См., например: Горфейн Г.М. Основные источники по истории высших и центральных учреждений XIX – начала XX в. // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX века. Сб. статей. Л.: ЛГУ, 1967. С. 76.

[31] Учреждение. 1857. Ст. 25.

[32] Веселовский М.П. Записки // ОР РНБ. Ф. 550. F. IV. № 861. Л. 648 об.

В отделениях начиналась подготовка дел к слушанию. Ее сроки установлены не были, зависели от сложности дела и от полноты комплекта сопровождавших его бумаг. Именно на этом этапе возможно было замедление прохождения проекта. Как правило, причиной становился сбор справок и отзывов заинтересованных ведомств.

Закон предписывал, чтобы все необходимые для обсуждения проекта данные содержались в сопровождавших его материалах, которые, помимо краткого изложения существа проекта, должны были включать дополнительные сведения, полную выписку из законов, заключение министра, проект постановления Совета[33]. Однако представленных справок зачастую оказывалось недостаточно. Особенно это чувствовалось в 1860-е гг., когда неосведомленность центрального аппарата о происходящем в стране нередко заставляла откладывать задуманные преобразования.

Государственный совет в это время особенно часто оказывался перед фактом собственной неосведомленности о рассматриваемой проблеме и положении на местах. Так, при обсуждении в 1860 г. проекта министра финансов А.М. Княжевича об отмене откупов и введении общей акцизной системы питейных сборов Совет признал недостаточными представленные в проекте данные. Государственной канцелярии было поручено собрать справки о питейных сборах, ее чиновники затребовали из разных учреждений множество сведений, которые затем были систематизированы и составили 4 объемных печатных тома[34].

Сложная и кропотливая работа проходила в Отделении государственной экономии при подготовке к рассмотрению росписи доходов и расходов. Чиновникам надлежало произвести «самую тщательную и подробную проверку всех статей сметы», рассмотреть возможности увеличения дохода или уменьшения расхода, для чего требовалось «каждый

---

[33] Учреждение Государственной канцелярии // СЗ. 1857. Т. 1. Кн. 1. Гл 4. Ст. 133; Учреждение. 1886 г. Ст. 141.
[34] Государственный совет. 1801–1901. С. 115.

без изъятия доход и расход, как бы он ни был мал и незначителен, поверить как с теми Высочайшими повелениями и постановлениями, на основании коих он внесен, так и с теми данными, кои послужили для исчисления суммы каждого дохода и расхода»[35].

Объем справок мог зависеть и от личного фактора – въедливости того или иного руководителя департамента. Выше уже упоминалось, что особым вниманием к частностям отличался председатель Департамента экономии (в 1863–1873 гг.) К.В. Чевкин, «любознательность и пытливость» которого делали собирание для него справок, при постоянной срочности и спешности, «занятием отнюдь не легким и не веселым»[36]. М.П. Веселовский вспоминал, что заметки и вопросы Чевкина на полях дел «бывали столь мудреные, что на них не всегда умели ответить не только докладчик, но и само ведомство, сделавшее представление». Как-то раз при подготовке в департаменте дела о расходах по дому Министерства юстиции курировавший эту смету министерский чиновник был настолько поставлен в тупик вопросом о стоимости обмундировании швейцаров и курьеров, что предложил обратиться за разъяснениями к портному[37].

Не менее сложным было положение с отзывами. Еще в «Учреждении министерств» помимо подробной росписи порядка представления проектов новых законов в Государственный совет[38] особо оговаривалось, что проекты, касавшиеся «предметов двух или нескольких ведомств, представляются за общим подписанием всех министров и главноуправляющих, до управления коих сии положения относятся»[39].

Кроме того, 30 апреля 1873 г. последовало высочайшее распоряжение о том, «чтобы дела, которые, по существу предмета, требуют предварительного соглашения в разных ведомствах», вносились в

---

[35] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 240–241, 259.
[36] Веселовский М.П. Записки. Л. 656 об.
[37] Веселовский М.П. Записки. Л. 656–656 об.
[38] Учреждение министерств // СЗ. 1857. Т. 1. Ч. 2. Кн. 4. Ст. 199, 200, 202.
[39] Там же. Ст. 201.

Государственный совет по получении отзывов от всех заинтересованных ведомств и с заключением на эти отзывы самого представляющего министра[40].

Действительность была иной. Во-первых, переплетение зоны ответственности различных ведомств было столь велико, что проекты могли затрагивать самые неожиданные структуры. Например, в 1887 г. в Государственном совете обсуждался вопрос о повышении пошлины на заграничные паспорта. Проект был внесен министром финансов. В качестве заинтересованных ведомств выступили министерства иностранных дел и внутренних дел, последнее – в силу того, что именно на него министерство финансов собиралось возложить всю работу по сбору пошлин. Когда обмен отзывами уже подходил к концу, появилось еще одно заинтересованное ведомство – военное министерство, где о проекте узнали буквально из газет. А заинтересовано оно было тем, что сбор с загранпаспортов шел в пользу Александровского комитета о раненых[41].

Кроме того, согласования не всегда оказывались полноценными. Как отмечал Н.Х. Бунге, отзывы на проект часто составлялись в министерствах «в департаментских канцеляриях и не всегда» носили «печать широкого государственного взгляда на дело» [42], а значит, не гарантировали и действительное согласие ведомств. Кроме того, получение отзывов и последующее изменение проекта могло растянуться на годы. «Законопроект вырабатывается в министерстве, потом отсылается в другие министерства, для узнания их мнения, затем эти мнения снова рассматриваются в министерстве, и проект или в прежнем виде, с опровержениями, или в

[40] Справка к проекту нового Учреждения Государственного совета // РГИА Ф. 1162. Оп. 2. ОдГС. Д. 2. Л. 7; Государственный совет. 1801–1901. С. 124.
[41] Дело об установлении пошлин с заграничных паспортов // ОР РНБ. Ф. 379. № 119.
[42] Бунге Н.Х. Загробные заметки // Река времен. Книга истории и культуры. Кн. 1. М., 1995. С. 217.

измененном, причем одно принимается, а другое отвергается, – вносится в Государственный совет», – описывал эти мытарства Бунге[43].

Неудивительно, что, стремясь избежать бесполезной траты времени и труда, министры время от времени вносили проекты без предварительно согласования с другими ведомствами. Неоднократно бывало и так, что министр заявлял о достигнутом соглашении с коллегами, которое на самом деле отсутствовало. Представление военного министра П.С. Ванновского о постройке его министерством стратегических железных дорог на западной границе, было отправлено министру путей сообщения К.Н. Посьету, чтобы он, в целях ускорения дела, внес свои возражения прямо в Совет. Но это не означало согласования, т.к. Посьет собирался «сопротивляться всеми силами проекту Ванновского»[44].

Во всех этих случаях министры действовали вопреки требованиям закона и распоряжению императора, но воспрепятствовать им было некому. Государственный секретарь не имел права отказать министру в приеме проекта. Закон обязывал его лишь проверять наличие всех необходимых бумаг, но не предписывал, как поступать при их отсутствии. В 1889 г. А.А. Половцов попытался было доказать императору необходимость «требовать от министров, чтобы они вносили свои представления после соглашения с коллегами»[45], но не преуспел. Между тем нежелание министра заниматься сбором отзывов приводило к тому, что эта обязанность возлагалась на Государственную канцелярию, что могло существенно замедлить рассмотрение проекта.

И современники, и исследователи, говоря о медленном делопроизводстве Государственного совета, как правило, приводят в

---

[43] Там же.
[44] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 34. Записи 24 и 25 января 1883 г.
[45] Там же. Т. 2. С. 227. Запись 17 июля 1889 г.

доказательство один и тот же пример двухлетнего обсуждения в нем закона о земских начальниках[46].

Между тем основной причиной того, что проект «застрял» в Совете, была как раз его несогласованность с другими ведомствами. Толстой представил проект в Совет в начале 1887 г. и утверждал, что он выработан по согласованию с министрами юстиции (Н.А. Манасеин), государственных имуществ (М.Н. Островский) и обер-прокурором Синода (К.П. Победоносцев). В какой-то мере так и было. Первоначальный проект действительно был переработан по их замечаниям. Однако, как вскоре выяснилось, новый вариант проекта был сообщен им только в общих чертах, при этом каждый из руководителей ведомств одобрил основную мысль проекта, но имел свои возражения[47]. «Это приблизительно, – говорил Победоносцев, – как если бы его спросили, надо ли строить дом, – он бы на это согласился и заявил, что необходимо в доме иметь и спальню, и столовую, и гостиную, но что при всем том можно исполнить задачу построения дома весьма различно»[48].

Именно эта несогласованность привела к тому, что, несмотря на стремление и Толстого, и императора как можно быстрее провести законопроект в жизнь, первоначально предполагавшееся его обсуждение весной 1887 г. оказалось невозможным[49]. Отзывы министров были затребованы уже канцелярией, и согласования, как письменные, так и устные, продолжались еще около года[50].

Только весной 1888 г. проект был готов к рассмотрению Соединенными департаментами, но теперь этому воспротивился председатель Департамента законов А.П. Николаи, утверждавший, что

---

[46] См., например: Бунге Н.Х. Загробные заметки. С. 217–218.
[47] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 28–29. Запись 23 февраля 1887 г.
[48] Там же. С. 36. Запись 14 марта 1887 г.
[49] Там же. С. 37. Запись 14 марта 1887 г.
[50] Там же. С. 47–48, 54–55, 61, 74. Записи 14, 29 ноября, 17 декабря 1887 г., 17 января 1888 г.

рассмотрение проекта Толстого не только займет весь конец сессии, но может не завершиться и к лету и, кроме того, не даст возможности рассмотреть до 20 дел, лежащих в департаменте[51]. Толстой согласился на отсрочку, и обсуждение в Соединенных департаментах проекта Положения о земских начальниках, внесенного в Совет 23 февраля 1887 г., началось осенью 1888 г.

Длительную подготовку к обсуждению в Государственном совете проекта Толстого нельзя рассматривать как общую практику. Этот случай был исключительным, хотя и не единичным в работе Совета.

Более трех лет находилось в производстве Совета дело о мерах к ограничению питейной торговли, вызвавшее активную полемику между министрами финансов, внутренних дел и государственных имуществ. Внесенное в декабре 1869 г., оно было рассмотрено Соединенными департаментами только в апреле, а Общим собранием – в мае 1873 г.[52] На три года затянулся сбор Государственным советом отзывов на проект Комиссии для пересмотра положений о правах на чины и служебные преимущества, даваемые разными учебными заведениями[53]. По той же причине около двух лет заняло рассмотрение законопроекта о мерах к предупреждению отчуждения крестьянских земель. Проект был внесен в Совет 27 февраля 1891 г., однако его рассмотрение состоялось только осенью 1893 г. Зато собранные по этому делу материалы составили около 1000 листов[54].

Конечно, далеко не всегда сбор отзывов растягивался на месяцы и годы. Так в марте 1884 г. министр финансов внес в Государственный совет проект о распространении Положения 28 декабря 1881 г. (о выкупе наделов крестьянами, остававшимися еще в обязательных отношениях к помещикам)

---

[51] Там же. С. 92. Запись 14 марта 1888 г.

[52] Отчет по Государственному совету за 1873 г. СПб., 1875. С. 144; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. СПб., 1913. С. 152. 1873. ДЗ. № 38.

[53] Письмо И.Д. Делянова к К.П. Победоносцеву от 4 марта 1887 г. // К.П. Победоносцев и его корреспонденты: Воспоминания. Мемуары. В 2 т. Т. 2. Минск, 2003. С. 233.

[54] О мерах к предупреждению отчуждения крестьянских земель // РГИА. Ф. 1149. Оп. 1. Д. 77.

на государственных крестьян, водворенных на собственных землях (бывших свободных хлебопашцев). Государственная канцелярия затребовала заключения на проект от министров внутренних дел и юстиции, но оба уведомили, что «не встречают препятствий» к утверждению предположений министра финансов. Этот опрос не занял много времени, уже осенью проект был рассмотрен Советом и в декабре утвержден императором[55]. Но и в этом случае он отвлек силы канцелярии на не присущую ей деятельность.

Таким образом, хотя отсутствие предварительного согласования проекта со всеми затрагиваемыми им ведомствами само по себе не было поводом для возврата дела, оно могло существенно замедлить его прохождение. Вместе с тем сбор справок и отзывов был необходимой ступенью при подготовке дела к слушанью, т.к. обеспечивал его незамедлительное рассмотрение, не прерываемое сбором дополнительной информации.

После того как дело «с надлежащими изъяснениями и дополнениями» было готово к докладу, статс-секретарь соответствующего отделения канцелярии представлял его государственному секретарю, который проверял точность сведений и порядок изложения[56]. И только после этого статс-секретарь вносил дело в список подготовленных к слушанию дел, который он еженедельно подавал председателю своего департамента[57], а тот включал дела в повестку дня, причем очередность зависела не столько от времени подготовки дел, сколько от «степени их настоятельности»[58]. Дела для слушания в Общем собрании назначал председатель Государственного совета, которому, также еженедельно, подавал список подготовленных к докладу дел государственный секретарь[59].

---

[55] Отчет по Государственному совету за 1884 г. СПб., 1886. С. 397; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. СПб., 1913; ПСЗ. Собр. 3. Т. 4. № 2602. 18 декабря 1884 г.
[56] Учреждение. 1886. Ст. 143, 144.
[57] Там же. Ст. 145.
[58] Там же. Ст. 31.
[59] Там же. Ст. 54, 145.

6.3. Журналы и мемории

После принятого департаментом или Общим собранием решения следующей задачей Государственной канцелярии было оформление журнала заседания, в основу которого ложился его протокол. Особенно много времени и сил мог потребовать департаментский журнал. Он составлялся в соответствующем отделении канцелярии помощниками статс-секретарей, а по более простым делам – делопроизводителями[60]. Но отвечал за составление журнала и нередко вносил в него значительные исправления статс-секретарь. Впрочем, бывали случаи, когда и сам он брался за перо. В.Б. Лопухин вспоминал, как назначенный статс-секретарем в 1903 г. Н.Н. Покровский после одного из заседаний, на котором обсуждался «особо спешный законопроект… безотлагательно принялся за составление журнала в служебном кабинете, не думая о возвращении домой, в Царское Село, где он в то время жил с семьею. Просидел за работою весь день и всю ночь до утра, пока не закончил объемистый обстоятельный журнал»[61].

Департаментским журналам, особенно по сложным делам, придавалось особое значение, поскольку именно они были тем основанием, которое давало возможность Общему собранию «произнести суждение по каждому предмету с полным знанием всех сторон важных вопросов, в деле затронутых»[62]. Точных сроков для составления департаментских журналов установлено не было. И именно для них отчасти справедливо утверждение К.А Скальковского, что «журналы иногда подписываются три или четыре месяца после происходившего заседания»[63].

---

[60] Покровский Н.Н. Последний в Мариинском дворце. Воспоминания министра иностранных дел. М., 2015. С. 78.
[61] Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. СПб., 2008. С. 144.
[62] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 236.
[63] Скальковский К.А. Современная Россия. Т. 1. С. 7.

Конечно, скорость составления каждой бумаги, помимо прочего, зависит и от личного фактора – опытности и расторопности чиновника. Служивший в Государственной канцелярии в 1860−1870-е гг. М.П. Веселовский сетовал на сотрудника своего отделения П.А. Мясоедова, обладавшего и опытом, и хорошим стилем, но при этом писавшего «с медленностию, могущею вывести из терпения. Не говоря об объемистых журналах, над которыми он просиживал месяцы, он задерживал по неделям даже такие резолюции, которые требовали получасовой работы»[64]. Наоборот, В.П. Бутков был известен бойким пером, и когда сам писал те или иные журналы, переписчики едва успевали за ним[65].

В среднем же на составление журналов по сложным, занимавшим несколько заседаний департамента делам требовался месяц, а то и более «тяжелой и страдной» работы, причем при большом объеме дела писать приходилось и ночами[66]. Такой срок понадобился, например, для составления журнала по упоминавшемуся (в 4 главе) делу об изменении таблицы уроков. Оно рассматривалось в департаментах 7, 12 и 19 апреля, а его журнал был заслушан и подписан 17 мая 1890 г.[67].

Месяц заняло и составление гораздо более объемного журнала по сложному делу о земских начальниках. Но такая спешка объяснялась распоряжением императора, чтобы обсуждение в Общем собрании обязательно состоялось до летних каникул. Между тем, как уже упоминалось, департаменты закончили рассматривать дело только в начале июня, и статс-секретарь Департамента законов В.А. Железников, заявил, что написание журнала потребует не меньше четырех недель. Для членов Государственного совета это означало сокращение каникулярного времени

---

[64] Веселовский М.П. Записки. Л. 698.
[65] Куломзин А.Н. Пережитое. Воспоминания. М., 2016. С. 235.
[66] Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. С. 108.
[67] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 293. Запись 13 мая 1890 г.; Зайончковский П.А. Примеч. 102 к 1889 г. // Там же. С. 496.

на месяц. Министр юстиции Н.А. Манасеин даже специально приезжал к Половцову просить его принять все меры, чтобы журнал был закончен быстрее, «потому что он, Манасеин, обещал государю не уезжать, покуда не подпишет журнала соединенного присутствия и покуда дело не будет выслушано в Общем собрании, а между тем жена его очень больна, и врачи требуют немедленного отъезда за границу». Сообщение, что журнал не будет окончен раньше 30 июня, привело Манасеина в отчаяние. Тогда присутствовавший тут же статс-секретарь М.В. Красовский заметил, что от самого Манасеина зависит ускорение хода дел: «"Уполномочьте меня объявить Железникову, что Вы сделаете его в новый год сенатором". "Не только сенатором – первоприсутствующим!" – восклицает Манасеин»[68]. Однако физической возможности ускорить написание журнала не нашлось. Он был готов только к началу июля. Не стал сенатором и Железников, скончавшийся 26 ноября того же года.

А вот по не менее сложному делу о неотчуждаемости крестьянских земель, рассмотрение которого в Соединенных департаментах закончилось 28 апреля 1893 г., такой срочности не было. И самими департаментами было принято решение разрешить канцелярии составлять журнал не сразу, в разгар завершения сессии и множества текущих работ, а в течение летних месяцев, с тем чтобы он был готов к началу осенних заседаний. Правда, такое распоряжение потребовало санкции императора[69].

В том случае, если дело не представляло особых сложностей, журнал подписывался спустя неделю или даже мог быть заготовлен заранее, так что для его подписания не требовалось отдельного заседания.

Составление департаментского журнала было той стадией, на которой фиксировались все внесенные в проект изменения и достигнутые в ходе обсуждения договоренности и компромиссы.

---

[68] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 212. Запись 19 июня 1889 г.

[69] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893. С. 11.

Нередко продолжительное обсуждение завершалось поручением канцелярии переделать проект с учетом внесенных департаментами поправок. Так случилось, например, при обсуждении представления министра внутренних дел Д.А. Толстого об ограничении семейных крестьянских разделов, когда такое поручение было дано статс-секретарю Департамента законов В.А. Железникову[70]. Однако это совсем не означало полной бесконтрольности канцелярского творчества. По свидетельству статс-секретаря М.П.Веселовского, сведение канцелярскими чиновниками прозвучавших на заседании мнений в журнал сочеталось с постоянными согласованиями как с председателем и членами департаментов, так и с министрами.

И здесь с самого начала возникал целый ряд трудностей. Во-первых, обсуждение сложных проектов происходило в Соединенных департаментах, в которых «при многочисленности и разнородности состава присутствия почти никогда не обходилось без сталкивания разных интересов»[71]. Во-вторых, достигнутое путем взаимных уступок и компромиссов соглашение могло быть лишь кажущимся и «при ближайшем рассмотрении предмета являлись недоразумения и затруднения, представлявшиеся, на первый взгляд, устраненными»[72]. Это происходило потому, что принятое в заседании решение редко формулировалось точно и «большею частию выражалось в общих, довольно неопределенных словах»[73]. Так что уже в ходе составления журнала могло выясниться, что «решение, постановленное по одной части или статье проекта, не вяжется с решением, предположенным по другим статьям»[74].

---

[70] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 356. Запись 23 ноября 1885 г.
[71] Веселовский М.П. Записки. Л. 657–657 об.
[72] Там же. Л. 657 об.
[73] Там же.
[74] Там же. Л. 658.

Статс-секретарю приходилось обращаться за указаниями к председателям, членам департаментов, но нередко в ответ он слышал: «Уж это вы – как знаете. Придумайте такую редакцию, которая бы вполне выразила нашу мысль»; «Придумайте, попробуйте… после увидим!» [75]. Таким образом, на статс-секретаря возлагалась формулировка второстепенных подробностей и редакционных поправок[76], а временами он вынуждел был даже «своею властию отступать от принятых решений»[77].

Именно здесь требовалось то особенное искусство редактирования, которым славились служащие в Государственной канцелярии чиновники. Слово «редакция» было многозначным, включало и виртуозное, с учетом всех оттенков, обобщение прозвучавших мнений, и мастерское использование таких выражений и оборотов, которые позволяли согласиться с журналом даже потенциальным противникам, и уникальный, выработавшийся на протяжении десятилетий стиль изложения.

Назначенный в 1902 г. делопроизводителем в отделение Государственной канцелярии, обслуживавшее незадолго до этого созданный Департамент промышленности, наук и торговли, В.Б. Лопухин, вспоминал, что хотя на прежних местах службы, в министерствах финансов и иностранных дел, он считался неплохим редактором, но очень скоро выяснил, что абсолютно не соответствует требованиям Государственной канцелярии, где оказался «мальчишкой и щенком»[78].

Лопухин буквально воспевал искусство редактирования, с которым познакомился в Государственной канцелярии, где «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

---

[75] Там же. Л. 657 об., 658.
[76] Там же. Л. 657.
[77] Там же. Л. 658.
[78] Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. С. 110.

содержания в немногих словах. Преимущественно короткие предложения. Всяческое воздержание от мало-мальски длинных периодов. 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. Стиль достойный, строгий, но простой, отнюдь не выспренний, 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 и 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»[79]. Эта оценка тем более важна, что Лопухин, сменивший в ходе своей карьеры столько ведомств, что биограф назвал его даже «чиновником-кочевником»[80], знал, о чем говорил.

Правда, не у всех полюбившийся Лопухину стиль вызывал восхищение. Д.А. Оболенский называл принятый в высших государственных канцеляриях стиль «туманным и неопределенным» [81] , относил его возникновение ко второй половине царствования Николая I, а его творцами считал чиновников, принадлежавших «к школе государственных грамотных деятелей»: многолетнего председателя Департамента законов Государственного совета и, одновременно, главноуправляющего II отделением СЕИВ канцелярии (в 1839–1861 гг.) Д.Н. Блудова,

---

[79] Там же.

[80] Куликов С.В. Летопись жизни страны и человека: В.Б. Лопухин и его воспоминания // Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел. С. 8.

[81] Оболенский Д.А. Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. С. 382. Запись 4 января 1876 г.

занимавшего должности управляющего делами Комитета министров (1831–1834), государственного секретаря (1834–1843), главноуправляющего II отделением СЕИВ канцелярии (1861–1864) и председателя Департамента законов Государственного совета (1864–1871) бар. М.А. Корфа,

управляющего делами Комитета министров (1850–1852) и государственного секретаря (1853–1864) В.П. Буткова (в тесте написано: Бутаков, но это явная опечатка),

управляющего делами Комитета министров (в 1853–1860 гг.) А.П. Суковкина[82].

«Гладкое, бесстрастное и лишенное содержания словотечение» Оболенский считал «естественным последствием отсутствия содержания, бесстрастности и вицмундирной выправки, составлявших отличительную черту деятельности высших правительственных сфер в последней половине царствования Николая I», и сокрушался о прежнем «ясном и точном слоге правительственных актов». «Текст законов, в особенности под пером Блудова и Корфа, утратил совершенно ясность, определительность и краткость», – писал он[83].

Сходная точка зрения сложилась и в обществе, где считался порочным господствующий в Государственной канцелярии подход, «чтобы написанное никого не задевало и не выходило бы из принятых рамок бывших примеров и шаблонов»[84]. В результате формально удовлетворительная редакция законов оказывалась неудовлетворительной с точки зрения «обыкновенных жительских нужд»[85], а сам закон на практике обнаруживал свою полную

[82] Там же. С. 381. Запись 4 января 1876 г.
[83] Там же.
[84] Из Петербурга // Московские ведомости. 1886. № 40. 9 февраля. С. 4.
[85] Практика Государственного совета // С.-Петербургские ведомости. 1886. № 59. 1 марта. С. 1.

несостоятельность [86] и нуждался в разъяснительных министерских циркулярах[87].

П.А. Валуев рассматривал проблему немного с другого ракурса и считал главной целью «редакции» «такое стушевание обнаружившихся оттенков мысли и воли и такое приискание более или менее пропорциональной средины между разными противоречиями, которые предоставили бы членам коллегии возможность подписать журнал» [88] . «Старание опутывать членов коллегий редакционными оборотами журналов, говорить в журнале о том, о чем в заседании не упоминалось, умалчивать о том, о чем было говорено, искажать смысл представленных соображений и выводить заключения, никем из членов коллегии не выведенные, – все это вошло не только в обычай, но и в систему наших высших канцелярий», – писал он[89].

Однако, поскольку Петр Александрович был членом многих «коллегий», остается неясным, в какой мере это высказывание относится именно к Государственному совету, тем более что невнимание и даже игнорирование мнения членов коллегии, о которых пишет Валуев, было невозможно для Государственной канцелярии, где согласование (по крайней мере на уровне департаментских журналов) носило обязательный характер. И при написании журнала чиновнику приходилось «считаться и с существом дела, и с мелочными придирками членов, и с вопросами их самолюбия»[90].

После окончания этой работы проект журнала и закона просматривались государственным секретарем, затем председателем департамента[91]. После этого, если дело не представляло никакой сложности, журнал подписывался членами департамента на следующем заседании или

---

[86] Из Петербурга // Московские ведомости. 1886. № 40. 9 февраля. С. 4.
[87] Практика Государственного совета // С.-Петербургские ведомости. 1886. № 59. 1 марта. С. 1.
[88] Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. Т. 1. С. 357. Примеч. 92.
[89] Там же. С. 336. Примеч. 46.
[90] Веселовский М.П. Записки. Л. 658.
[91] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 272.

даже посылался им для подписи на дом. В случаях спорных вопросов журнал рассылался в корректуре[92], и на него поступали иногда многочисленные замечания. «Один член уверял, что он заявлял совсем не то, что изложено в журнале, другой доказывал, что его мысль выражена слишком резко, третий, что приписываемое ему мнение редактировано слишком бледно, недовольно рельефно и конкретно. Один предлагал такую поправку, на которую не соглашались другие, а на изменения, предлагаемые последними, не соглашался первый. Министр восставал против приписываемых ему намерений: он был готов на уступки, но совсем не в том широком объеме, как выражено в журнале»[93].

Начинался новый раунд объяснений председателя департамента и составителя журнала с членами и министрами «посредством последовательных, иногда весьма многочисленных изменений проектированной редакции». Временами, когда переговоры оказывались тщетными и «дело, казавшееся в заседании улаженным, угрожало принять острый характер разногласия», для примирения сторон могло быть даже назначено новое заседание[94].

Таким образом, внесенный наконец, с разногласием или без, в Общее собрание журнал департаментов был результатом вдумчивой и кропотливой работы. И это давало возможность для быстрого рассмотрения дела Общим собранием и ускоренного написания его журнала.

«Правила для руководства по Государственной канцелярии, касательно внутреннего благоустройства, канцелярского порядка и отчетности в делопроизводстве», введенные в действие 1 января 1851 г., устанавливали четкие сроки для исполнения этой работы. Согласно существующей традиции, журнал Общего собрания подписывался членами на следующем

---

[92] Этот порядок описывают статс-секретари Департамента законов Е.А. Петерц и Департамента экономии М.П. Веселовский (Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 272; Веселовский М.П. Записки. Л. 658 об.).
[93] Веселовский М.П. Записки. Л. 658 об.
[94] Там же.

заседании, т.е. спустя всего неделю, поэтому проекты журналов (а также приложения к мемориям) представлялись на утверждение государственного секретаря уже на следующий день после Общего собрания, и только в случае особенно сложных дел на их составление отводилось три дня. Это делалось для того, чтобы государственный секретарь успел не только просмотреть журналы, но и, в случае необходимости, снестись с тем министром или членом Совета, чье мнение было принято на заседании. Исключения из этого правила допускались только для особенно «обширных» дел, составить журнал по которым в требуемые сроки не представлялось физической возможности. Но такое продление срока требовало разрешения государственного секретаря[95].

Журналы также составлялись в канцелярии. Члены Совета писали только отдельные мнения, и «иногда мнение меньшинства редактировалось, вполне или частию, кем-либо из министров или членов» [96] . Особую сложность представляла здесь срочность работы. «От понедельника до понедельника, – вспоминал Веселовский, – нужно было успеть написать иногда довольно обширный журнал, с изложением мнений, представляющих очень тонкие, трудно уловимые различия по существу или в отношении редакции, послать его на просмотр государственному секретарю, председателям Департаментов, одному или нескольким министрам, исправить по сделанным замечаниям, согласовать предположенные, в различных смыслах, исправления и, наконец, в одобренной всеми редакции внести в Общее собрание»[97].

В случае не вызывавших сомнений дел журнал Общего собрания мог быть заготовлен заранее. Тогда, если возражений не поступало и собрание утверждало журнал департаментов, журнал Общего собрания подписывался

---

[95] Правила для руководства по Государственной канцелярии, касательно внутреннего благоустройства, канцелярского порядка и отчетности в делопроизводстве. П. 57 // Государственная канцелярия. 1810–1910. Паг. II. С. VIII. Примеч. 47.
[96] Веселовский М.П. Записки. Л. 664.
[97] Там же. Л. 664.

на том же заседании, на котором заслушивалось дело. Так же поступали в срочных случаях, с той разницей, что проект такого журнала предварительно согласовывался, как это было сделано, например, перед заседанием Общего собрания по неоднократно уже упоминавшемуся делу о земских начальниках.

В отличие от журналов департаментов, журналы Общего собрания по причине недостатка времени, за редким исключением, на дом не рассылались. И неудивительно что именно с ними связаны жалобы членов Совета на неполное или не вполне верное изложение их мнения.

После подписания все журналы поступали к государственному секретарю, который давал им дальнейшее движение [98] . Журналы департаментов готовились к докладу в Общем собрании, а журналы Общего собрания (и те журналы департаментов, которые поступали сразу на утверждение императора) с приложенными к ним «особыми мнениями» и поданными министрами при внесении дела в Совет записками становились основой для меморий.

Государственный секретарь Е.А. Перетц подчеркивал особое значение меморий, т.к. «по ним разрешаются государем все советские дела. В мемориях излагаются извлечения как из соображений министра, внесшего дело, и из отзывов других министров, если такие были, так и из суждений департаментов и общего собрания Государственного совета. В случае разногласия в Общем собрании происшедшие разные мнения излагаются в мемориях сполна» [99] . В отличие от журналов, каждый из которых был посвящен отдельному делу, мемории включали все дела, рассмотренные на одном заседании.

Мемории Общего собрания составлялись в Отделении дел государственного секретаря Государственной канцелярии, и здесь также

---

[98] Учреждение. 1886. Ст. 146, 147.

[99] Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018. С. 264. Запись 25 октября 1881 г. Примечание.

существовали довольно жесткие сроки. На составление мемории отводилось три дня. Не позже четверга экспедитору надлежало доставить ее управляющему отделением, который за два дня должен был ее прочесть, при необходимости исправить и не позднее 4 часов дня субботы отправить государственному секретарю [100]. К мемории прилагался реестр (список) вошедших в нее дел.

Мемории департаментов составлялись в соответствующих отделениях канцелярии, срок для них установлен не был, и они представлялись «по мере подписания журналов»[101].

Как видим, во второй половине XIX в. государственный секретарь составлением бумаг уже не занимался и лишь проверял работу своих подчиненных. Именно этим, в частности, в декабре 1881 г. Е.А. Перетц успокаивал своего так и не состоявшегося преемника Э.В. Фриша. В ответ на признание последнего, что он не обладает «хорошим пером», Перетц заявил, что ему и не нужно будет составлять бумаги: «Вы будете направлять, а напишут другие. Все статс-секретаря мастера на это, и вообще они будут вам отличными помощниками»[102].

Сложившаяся традиция требовала, чтобы мемории Государственного совета (и Общего собрания, и присланные вместе с ними мемории департаментов) лежали на столе у государя во вторник, рано утром[103]. Для этого накануне, в понедельник, государственный секретарь посылал меморию управляющему I отделением СЕИВ канцелярии (а после реорганизации 1882 г. – СЕИВ канцелярии), который, не вскрывая конверта,

---

[100] Учреждение. 1886. Ст. 101; Правила для руководства по Государственной канцелярии, касательно внутреннего благоустройства, канцелярского порядка и отчетности в делопроизводстве. П. 64, 66 // Государственная канцелярия. 1810–1910. Паг. II. С. VIII. Примеч. 47.
[101] Учреждение. 1886. Ст. 103.
[102] Перетц Е.А. Дневник. С. 339. Запись 29 декабря 1882 г.
[103] Там же. С. 142. Запись 6 марта 1881 г.

передавал его императору, и таким же путем после утверждения мемория отправлялась обратно[104].

Таким образом, спустя две недели после заседания Общего собрания его мемория уже ложилась на стол императора.

6.4. Сроки рассмотрения дел

Существовавший порядок прохождения дел в Государственном совете делал маловероятным их специальное затягивание. Значительные временные потери были возможны только на стадии подготовки дела к обсуждению в департаментах и диктовались необходимым техническими моментами (сбор справок, согласование с заинтересованными ведомствами и проч.). При этом сама канцелярия была заинтересована в бесперебойном прохождении законопроектов, и силами собственных чиновников неоднократно проводила анализ причин замедления рассмотрения дел. Результаты, от десятилетия к десятилетию, оказывались неизменными. Еще в 1835 г. поверка нерешенных дел и причин такого положения выявила, что в большинстве случаев дела останавливались за неполучением отзывов заинтересованных ведомств, а иногда – по особым высочайшим повелениям[105].

В 1853 г. вновь назначенный государственным секретарем В.П. Бутков подал ведомость о том, что за предшествующее десятилетие (1843–1852) накопилось 73 дела, которые были переданы из Государственного совета для отзывов в разные ведомства и там и остались. Бутков предлагал, и это было утверждено Николаем I, дважды в год составлять ведомость таким делам и особенно отслеживать делопроизводство по ним[106].

В 1860 г. Александр II сам обратил внимание на то, что в общем мелкое дело об отпуске из казны денег, израсходованных на подводы для нижних

---

[104] Государственная канцелярия, 1810–1910. С. 182. См. также датировку сопроводительных писем государственного секретаря к мемориям Общего собрания за 1856–1895 гг. (РГИА. Ф 1159. Оп. 1. Д. 182–439.

[105] Государственная канцелярия, 1810–1910. С. 128.

[106] Там же. С. 191.

чинов, задерживается в Совете из-за неполучения отзывов министров внутренних дел и военного. На докладе государственного секретаря Буткова император написал: «Все эти объяснения служат только новым доказательством неудовлетворительности наших бюрократических форм. Обращаю на это особое внимание гг. министров, чтобы по мере возможности достичь того результата, о котором объявлена Моя воля в Совете министров, т.е. упрощения и децентрализации общего хода дел»[107].

В самой Государственной канцелярии контроль за ситуацией включал постоянную поверку всех находившихся на рассмотрении департаментов дел. Так, в Департаменте законов был установлен порядок, согласно которому председателю еженедельно по субботам после заседания департамента подавались ведомости обо всех находящихся в нем делах, как вновь поступивших, так и остающихся еще не доложенными[108].

Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за 1892–1893 гг. среди причин, задерживающих рассмотрение дел, в первую очередь называл внесение дел без заключений и отзывов заинтересованных ведомств, и только потом следовали указания на необходимость сбора дополнительных сведений или справок и возвращение проекта на доработку или переработку «по указаниям, вытекающим из суждений Государственного совета». В единичных, особенно сложных, случаях прохождение проекта замедлялось дополнительными подготовительными трудами и даже совещаниями, на что при обилии текущих работ не всегда возможно было выделить дополнительные время и силы[109].

Наконец, надо отметить и случаи, когда обсуждение уже подготовленного к нему проекта откладывалось по независящим от канцелярии причинам. Инициатором такого решения мог стать министр или председатель департамента Совета. Выше уже упоминалось о переносе, по

---

[107] Там же. С. 249–250.
[108] Там же. С. 272.
[109] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893. С. 8.

настоянию председателя Департамента законов А.П. Николаи, рассмотрения проекта закона о земских начальниках с весны на осень 1888 г. В 1883 г. так же поступил предшественник Николаи Е.П. Старицкий, в начале марта 1883 г. заявивший о невозможности обсудить Университетский устав до коронации, назначенной на май того же года, и, кроме того, о несвоевременности («неудобстве») такого обсуждения, поскольку оно могло возбудить учащуюся молодежь. При этом и Николаи, и Старицкий нашли поддержку среди коллег, заручились согласием председателя Совета и вынудили авторов проекта отступить[110]. Такое единодушие сановников было обязательным условием, без которого перенос рассмотрения дела был невозможен. Именно потому в свое время потерпела фиаско инициатива министра государственных имуществ М.Н. Островского и поддержавшего его Д.А. Толстого отложить до осени дело о чиншевиках[111].

Впрочем, незначительные переносы сложности не представляли. В закон было даже внесено положение, согласно которому министр, при невозможности присутствовать, мог просить о переносе рассмотрения его представления на следующее заседание. В этом случае государственный секретарь просто корректировал повестку дня, сообщая о причине. Однако вторичный перенос зависел уже от председателя Государственного совета, который, «судя по роду и степени важности, или настоятельности» проекта, мог и не разрешить откладывать его дальше (в этом случае вместо министра на заседании присутствовал его товарищ)[112].

Поводом к переносу могла стать и просьба одного из ведущих оппонентов проекта. Весной 1883 г. Половцов по просьбе главноуправляющего гражданской частью на Кавказе А.М. Дондукова-Корсакова ускорил рассмотрение дела о реорганизации военно-народных управлений на Кавказе, так что дело планировалось обсудить еще в

[110] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 58, 60, 65, 67. Записи 5, 7, 8, 11, 12, 14 марта 1883 г.
[111] Там же. С. 432. Запись 31 мая 1886 г.
[112] Учреждение. 1886. Ст. 61, 62.

Петербурге, до отъезда Совета на коронационные торжества в Москву. Однако министр государственных имуществ М.Н. Островский заявил, что не успел прочитать представление, и настоял на том, чтобы отложить доклад. В итоге рассмотрение дела и департаментами, и Общим собранием состоялось уже в Москве (соответственно 18 и 25 мая), а 12 июня проект был утвержден императором[113].

Еще одной причиной откладывания дел служила смена руководства во внесшем проект ведомстве. В этом случае проект возвращался в министерство, чтобы новый министр мог его просмотреть и, при желании, исправить. Временами это существенно замедляло рассмотрение дела. Так, проект Городового положения, внесенный министром внутренних дел П.А. Валуевым в январе 1867 г., после его отставки в марте 1868 г. был возвращен его преемнику А.Е. Тимашеву, исправлен и в новой редакции вновь представлен в Государственный совет уже в 1869 г.[114]

Случаи задержки дел в Государственном совете, как правило, привлекали повышенное внимание, тем более что обычно это происходило с крупными законопроектами, о разработке которых было известно задолго до их поступления в Совет, которые активно обсуждались и в печати, и в светских салонах. Однако такие случаи бывали довольно редко. Согласно отчету председателя Государственного совета за сессию 1892−1893, из 786 рассмотренных Советом (и департаментами, и в Общим собранием) дел находились в производстве:

209 дел – менее 2 месяцев,

416 дел – от 2 до 4 месяцев,

102 дела – от 4 до 6 месяцев,

30 дел – от 6 до 8 месяцев,

---

[113] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 85. Запись 30 апреля 1883 г.; Зайончковский П.А. Примеч. 100 // Там же. С. 490; ПСЗ. Собр. 3. Т. 3. № 1636. 12 июня 1883 г.

[114] Отчет по Государственному совету за 1869 г. СПб., 1870. С. 16–17; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867–1870. СПб., 1911. С. 9. 1867. ДЗ. № 98.

16 дел – от 8 месяцев до 1 года,

13 дел – более 1 года[115].

То есть для 26,6% дел потребовалось менее 2 месяцев для прохождения через Совет, 79,5% дел были решены в течение 4 месяцев, 92,5% − в течение полугода.

За это время большинство дел успело пройти следующие стадии:

- подготовка к докладу;
- обсуждение на заседании департаментов;
- подготовка журнала департаментов и его подписание;
- подготовка к докладу в Общем собрании;
- составление и подписание журнала Общего собрания;
- подготовка мемории;
- подписание мемории императором.

Описи дел Архива Государственного совета также наглядно демонстрируют, что сроки рассмотрения подавляющего большинства дел (от начала производства до высочайшего утверждения) на протяжении всей второй половины XIX в. были довольно сжатыми[116]. Пресловутая «законодательная вермишель» в Департаменте законов, например, легко решалась за месяц-два[117]. Быстро проходили дела и через Департамент

---

[115] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893. С. 8.

[116] См. дела за 1850–1899 гг.: Опись дел Архива Государственного совета. Т. 4–12. СПб., 1910–1914.

[117] Мелкие дела, проходившие через Департамент законов, не обременяли и Канцелярию. Так, дело об отпуске медикаментов из магазинов военного ведомства для арестантов, пользуемых в больницах гражданского ведомства (начато 9 февраля и высочайше утв. 23 апреля 1871 г.) поместилось всего на 25 листах (Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. С. 3. 1871. ДЗ. № 19). А для дела об обложении лиц не войскового сословия, владеющих недвижимым имуществом в пригородных станицах Сибирского казачьего войска, оценочным в пользу сих станиц сбором (начато 15 февраля и высочайше утв. 24 марта 1871 г.) оказалось достаточно всего 11 листов (Там же. № 26). Такая же ситуация сохранялась и ближе к концу века: 17 листов заняло дело об увеличении штата полицейской команды в городе Верном (начато 9 октября и высочайше утв. 14 декабря 1889 г.) (Там же. Т. 11. С. 7. 1889. ДЗ. № 64).

государственной экономии, большая загруженность которого требовала скорой и безостановочной работы, падавшей не столько на членов департамента, сколько на чиновников канцелярии. Минимальный срок делопроизводства по отдельному проекту составлял здесь обычно полтора-два месяца. Именно столько времени понадобилось, например, на оформление решения по делам: о продаже с публичного торга ветхих зданий бывшего Шадринского уездного училища (с 5 декабря 1883 г. по 14 февраля 1884 г.),

о продаже принадлежащих Радомысльскому городскому училищу участка земли и остатков сгоревшего училищного здания (с 25 декабря 1883 г. по 14 февраля 1884 г.);

о расходе на содержание архива справок о случаях подделки и сбыта фальшивых государственных кредитных билетов (с 21 декабря 1883 г. по 21 февраля 1884 г.);

об отнесении на счет Государственного казначейства содержания получаемого д.с.с. Стасовым из сумм Кабинета Его Величества за труды по собиранию материалов для истории царствования императора Николая I (с 23 декабря 1883 г. по 21 февраля 1884 г.);

о расходе на содержание почтовых станций Енисейской губернии (с 26 декабря 1883 г. по 21 февраля 1884 г.);

об ассигновании кредита на добавочное содержание чиновникам Кавказского края, перешедшим на службу в канцелярию главноначальствующего на должности с пониженными окладами (с 31 декабря 1883 г. по 21 февраля 1884 г.)[118].

Эта случайная выборка нескольких дел является в то же время типичной. Множество таких мелких дел проходило через департамент одновременно, бумаги по ним готовились параллельно, а на одном заседании могло быть принято решение по 20 и даже 30 проектам. Так, в один день, 21

[118] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. СПб., 1913. С. 87. 1884. ДЭ. № 7; С. 88. № 9; С. 89. № 25–27, 29.

февраля 1884 г., императором было утверждено 26 дел, прошедших через Департамент экономии [119], подавляющее большинство которых было рассмотрено в 2−3 месяца, в 10 случаях срок рассмотрения на несколько дней превышал трехмесячный. И лишь одно дело, № 16 «О расходах на выдачу пособия городам Киевской губернии», несмотря на небольшой объем (12 л.) рассматривалось со 2 сентября, т.е. более 5 месяцев. Правда, ни одно их этих дел через Общее собрание не прошло, все они были решены мнением департамента.

Увеличение срока, как правило, означало, что дело потребовало сбора справок, вызова экспертов, согласований, создания дополнительных комиссий, наконец, нескольких заседаний самих департаментов. Так произошло с проектом Городового положения, внесенным Тимашевым в 1869 г. Несмотря на то что до этого проект более года (хотя и в иной редакции) уже находился в производстве Совета, Департамент законов предпринял все возможные шаги для наиболее тщательного его рассмотрения.

Сложность проекта заключалась в том, что со времени Городового положения Екатерины II (1775) законодательство о городском управлении фактически не менялось: вносимые в него дополнения и изменения были минимальны, а неоднократные попытки провести всеобъемлющую реформу, предпринимаемые во второй четверти XIX в., так и не были реализованы[120]. Между тем на практике городское управление уже мало напоминало установления конца XVIII в. [121] Кроме того, при разработке проекта его авторы сочли неприемлемым недавний практический опыт, полученный

[119] Там же. С. 88−90. 1884. ДЭ. № 13, 16−39

[120] Подробнее см.: Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 53−75.

[121] Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Л., 1984. С. 11−14; Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. С. 75−83.

реализацией Городовых положений Петербурга 1846 г., Москвы и Одессы 1862 г. – прежде всего в силу их сословного характера.

Проект министерства внутренних дел базировался на совершенно иных основаниях, и уже в силу своей новизны потребовал от Государственного совета повышенного внимания. Так что Департамент законов по собственной инициативе затребовал отзывы министерства финансов и II отделения. Отзывы, и весьма подробные, были доставлены, но этим департамент не удовлетворился. Сложность и важность дела требовала экспертизы практиков, «непосредственно участвующих в заведывании общественными делами… и наглядно знакомых с условиями городского управления и хозяйства, при различных степенях богатства, населенности и вообще развития городских поселений» [122] . Под председательством главноуправляющего II отделением кн. С.Н. Урусова была создана комиссия из чиновников министерств внутренних дел и финансов, II отделения и Государственной канцелярии. Согласовав все замечания, комиссия подготовила окончательную редакцию проекта, после чего в комиссию были приглашены местные деятели – городские головы и гласные, по замечаниям которых проект был еще раз скорректирован. Затем проект рассматривался в Соединенных департаментах (всех трех) и Общем собрании, причем в обоих случаях не удалось избежать разногласий[123] и только в июне 1870 г. был, наконец, утвержден императором[124].

Полгода (с 26 августа 1883 г. по 7 марта 1884 г.) заняло рассмотрение в Совете вопроса «об учреждаемом русско-американском обществе товарных складов с зерноподъемами» [125] – об элеваторах. Проект встретил двойственное отношение и в правительстве, и в обществе, активно дискутировался в салонах и в печати. Признание пользы элеваторов самих по себе соседствовало с опасениями, что отечественная хлеботорговля может

[122] Отчет по Государственному совету за 1869 г. С. 17.
[123] Там же. С. 16−18; Отчет по Государственному совету за 1870 г. СПб., 1871. С. 29−31.
[124] ПСЗ. Собр. 2. Т. 45. № 48498. 16(28) июня 1870 г.
[125] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. С. 88. 1884. ДЭ. № 11.

оказаться в зависимости от «ростовщиков или во всяком случае иноземных капиталистов, могущих по произволу стеснять торговлю и при этом отчасти произвольно повышать и понижать цены»[126].

За это время состоялись четыре заседания Соединенных департаментов (6, 15, 17 октября 1883 г. и 19 января 1884 г.), в том числе с участием экспертов, частное совещание Департамента законов с приглашенными в качестве экспертов сенаторами (31 октября), заседание Общего собрания (13 февраля). Причем и в департаментах, и в Общем собрании вопрос был решен с разногласием[127].

Увеличение сроков при рассмотрении дела департаментами объяснялось, таким образом, прежде всего объемом проведенной работы. Дополнительного времени требовали не только подготовительные занятия канцелярии по сбору справок и сведений, а при необходимости – и отзывов министерств, но и напряженный труд департаментов. Сложные дела редко рассматривались в одном заседании, зачастую требовали создания временных комиссий для рассмотрения или переработки вопроса, а значит и лишнего времени.

Вся эта работа не оставалась бесконтрольной. Даже до начала обсуждения в департаментах любое замедление в рассмотрения дела требовало объяснения или официального утверждения. А ежегодные отчеты, в которых обязательно указывалось число нерассмотренных дел и причины этого, не давали возможности положить дело «под сукно». Назначенное к докладу в департаменте дело становилось объектом внимания многих чиновников, подчинялось определенным процедурам, и дальнейшее его прохождение было безостановочным. Замедлить его канцелярскими методами на этом этапе было уже невозможно. Но зато в силах чиновников канцелярии было ускорение его превращения в закон.

---

[126] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 117. Запись 28 сентября 1883 г.

[127] Там же. С. 121, 130, 131, 138, 169, 179–180. Записи 6, 15, 17, 31 октября 1883 г. и 19 января 1884 г.; Зайончковский П.А. Примечание 132 к 1883 г. // Там же. С. 495.

Это происходило, когда требовалось срочное одобрение какой-либо меры. В таком случае дело рассматривалось вне очереди, и на его исполнение бросались все возможные силы. Как правило, такие дела относились к финансовому ведомству.

Так, в конце 1884 г. министр финансов внес в Государственный совет два представления: «О дополнительном обложении торговых и промышленных предприятий сборами, процентным и раскладочным» и «Об изменении пошлины по некоторым статьям тарифа» (на чай, вина, рыбу, шелк и масла). Прохождение первого из них было очень быстрым: поступив 28 ноября, оно было рассмотрено уже 15 и 27 декабря. Но даже это оказалось медленным по сравнению с буквально промелькнувшим вторым представлением. Внесенное 14 декабря, 17-го оно было одобрено Департаментом экономии, а 27 декабря – Общим собранием. 15 января 1885 г. оба представления были утверждены императором и стали законами[128]. Причина такой «беспримерной быстроты», по мнению Половцова, заключалась в необходимых для сведения бюджета 9 миллионах, которые должны были дать новые налоги[129].

В некоторых случаях ускорение касалось не столько самого обсуждения дела, сколько утверждения его императором. Тогда по делу составлялась «особая часть» мемории, которая подавалась с меморией дел, обсужденных на предыдущем заседании. Это была общая и довольно частая практика. Однако в этом случае срок представления дела на высочайшее усмотрение сокращался всего на неделю.

Возможно было, но уже как исключение, и еще более быстрое утверждение проекта. Так, 14 марта 1887 г. в Совет поступило представление министерства финансов «об изменении таможенных пошлин на чугун, железо и сталь не в деле и изделия их сих металлов». Довольно быстро, 20

---

[128] Зайончковский П.А. Примеч. 135, 136 к 1884 г. // Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 516.

[129] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. 1966. С. 267. Запись 27 декабря 1884 г.

апреля, оно было рассмотрено Общим собранием. А дальше начались чудеса скорости. Уже на следующий день, 21 апреля, заменявший заболевшего государственного секретаря А.А. Половцова статс-секретарь Департамента экономии И.И. Вильсон послал это дело в виде обширной, на 60 рукописных листах, особой части мемории Общего собрания в Гатчину, где жил тогда Александр III. Мемория была утверждена в тот же день, наутро, 22 апреля, вернулась к Вильсону, а уже 24 апреля новый закон был распубликован в «Собрании узаконений и распоряжений правительства»[130].

Традиционно вне очереди и ускоренными темпами завершалось обсуждение росписи государственных доходов и расходов. Правда, этому предшествовало очень подробное рассмотрение Департаментом экономии всех составляющих ее смет. Так, проект росписи на 1890 г. был представлен министром финансов 22 декабря 1889 г. На следующий день, 23 декабря, он был рассмотрен Департаментом экономии, 28 декабря Общее собрание утвердило все предположения Департамента, а 29 декабря роспись была утверждена императором[131].

Форсировалось и утверждение проектов, направленных на борьбу с революционным движением. Весной 1878 г. специально созданное особое совещание под председательством П.А. Валуева занималось разработкой мер (в том числе превентивных) по прекращению революционного движения[132]. 4 апреля совещание одобрило ряд предложений министра юстиции К.И. Палена, призванных воспрепятствовать повторению ситуации 31 марта 1878 г., когда присяжные признали невиновной террористку В.И. Засулич. Уже 6 апреля соответствующее представление было внесено в Государственный

---

[130] РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 365. Л. 1, 2 об.; Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. С. 301. 1887. ДЭ. № 148; ПСЗ. Собр. 3. Т. 7. № 4367. 21 апреля 1887 г.

[131] Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007. С. 90–91; ПСЗ. Собр. 3. Т. 9. № 6501. 29 декабря 1889 г.

[132] Подробнее см.: Черникова Н.В. «Правительственный кризис» в исполнении отечественной бюрократии: Особые совещания 1878−1879 гг. // В ритме времени: Фронтовик, Учитель, Историк. Памяти доктора исторических наук Б.С. Итенберга. Сб. статей. М., 2018. С. 200−235.

совет, а 24-го рассмотрено Общим собранием. Равным образом в самые сжатые сроки было принято решение и по внесенному 25 апреля представлению того же министерства об ограничении компетенции присяжных и подчинении адвокатуры административной власти министра юстиции. Этот проект, хотя и не целиком одобренный Советом и солидаризировавшимся с ним императором, был утвержден уже 9 мая[133].

Делопроизводство Государственного совета, таким образом, диктовалось определенными правилами, лишь малая часть которых получила отражение в законодательстве. Однако традиция, привычка поступать так, а не иначе, строить работу определенным образом оказалась более жесткой и обязательной, чем высочайше утвержденный закон.

Выстраивание отношений между чинами Государственной канцелярии и руководителями Совета (главами департаментов и председателем) происходило на началах строгой субординации, которая могла корректироваться преходящими и изменчивыми личными отношениями, но в основе своей оставалась неизменной. Составление («редактирование») журналов не только контролировалось статс-секретарями и государственным секретарем, но и проверялось и выверялось всеми участниками обсуждения.

Ко второй половине XIX в. порядок прохождения дел через Государственный совет приобрел определенную четкость, и проект любой сложности не вызывал ни у членов Совета, ни у чинов канцелярии никаких затруднений.

Безостановочное течение дел контролировалось справками и отчетами по канцелярии и могло замедляться только в самом начале пути, при сборе дополнительных сведений и в ожидании отзывов. Требование тщательного анализа проектов, бывшее приоритетом работы Совета, исключало установление каких-либо временных рамок на этапе их рассмотрения в

[133] Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969. С. 284–286.

департаментах, но чем ближе к концу, тем сильнее становился делопроизводственный поток, короче и обязательнее сроки.

Глава 7.
Император во главе Государственного совета

7.1. Номинальный председатель

Верховная власть, олицетворяемая императором, была инстанцией, в которой сходились все нити государственного управления, от нее зависели утверждение, форма и содержание того закона, работе над которым многочисленные чиновники министерств, члены Государственного совета, Комитета министров или высших комитетов, служащие их канцелярий посвятили немало дней, а временами и лет. Все это ставилось в зависимость от мнения и подписи одного человека. И тем важнее было его знакомство со всеми обстоятельствами дела, а желательно – и участие в его обсуждении.

Собственно, именно это соображение и заставило реформаторов в свое время внести в «Учреждение Государственного совета» статью, согласно которой его председателем был сам император. Это указание появилось еще в записке М.М. Сперанского «Введение к уложению государственных законов» (1809) и сохранялось вплоть до реформы 1906 г.[1], хотя очень быстро превратилось в номинальное. Александр I присутствовал на заседаниях Совета, по понедельникам и четвергам, только первое время после его преобразования – с 1810 г. по апрель 1812 г.[2] Нечасто, хотя и на протяжении всего царствования, появлялся в Совете Николай I. Во второй половине XIX в. посещение императором Государственного совета практически сошло на нет.

Так, Н.М. Коркунов указывает, что Александр II присутствовал в Совете только при восшествии на престол и при обсуждении

---

[1] Манифест об образовании Государственного совета // ПСЗ. Собр. 1. Т. 31. № 24064. 1 января 1810 г. Ст. VII; Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 2. Т. 17. № 15518. 15 апреля 1842 г. (Далее: Учреждение. 1842). Ст. 5; Учреждение Государственного совета // ПСЗ. Собр. 3. Т. 21. № 19883. 30 марта 1901 г. (Далее: Учреждение. 1901). Ст. 6.
[2] Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910. С. 36.

законоположения о крестьянах 1861 г., Александр III – только при восшествии на престол [3]. Наиболее значимым из них было, конечно, заседание Государственного совета 28 января 1861 г. – первое и самое торжественное из 17 заседаний, посвященных рассмотрению проектов, подготовленных Главным комитетом по крестьянскому делу. Оно было открыто пространной речью императора, который обрисовал историю вопроса, а также выразил непреклонное желание, чтобы рассмотрение всех проектов было завершено «в первую половину февраля»[4]. Уже одним этим требованием делу придавался чисто формальный характер, поскольку действительно обсудить за две недели настолько важное и сложное дело было невозможно. Речь императора, отмечал в своих воспоминаниях Д.А. Милютин, предрешила дело – «противники освобождения поняли, что не было уже возможности ни изменить данное делу направление, ни затянуть его»[5]. Такая цель оправдывала исключительное присутствие императора.

А вот «присутствие» императора на заседании Совета при восшествии на престол требует отдельного разговора.

Особой формой заседаний Государственного совета были его чрезвычайные собрания. Назвать их заседаниями, да еще и в присутствии императора, довольно сложно. Фактически они сводились к тому, что члены Совета собирались для подписания адреса и затем отправлялись к императору (что было особенно просто, когда Совет заседал в Зимнем дворце) или, в случае его отсутствия, отправляли ему адрес. Поводом для чрезвычайных заседаний служили юбилеи, восшествие на престол или «избавление от опасности».

Чрезвычайным заседанием Государственного совета был отмечен, например, день восшествия на престол Александра II. Еще накануне, 18 февраля 1855 г., новый император прислал к председателю Совета князю

---

[3] Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 4-е. СПб., 1903. Т. 2. Часть особенная. С. 91.
[4] Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901. С. 94–97.
[5] Милютин Д.А. Воспоминания. 1860–1862. М., 1999. С. 62.

А.И. Чернышеву своего адъютанта с распоряжением, чтобы Государственный совет на следующий день «в исходе первого часа пополудни был собран для представления Его Величеству». По приглашению председателя члены Совета на следующий день собрались в половине двенадцатого и, выслушав манифест о вступлении на престол императора Александра II, в полном составе, с государственным секретарем и управляющим делами Комитета министров, перешли на собственную половину императора. Александр Николаевич сначала принял в своем кабинете председателя Государственного совета, а затем, выйдя к остальным членам, обратился к ним с подобающей случаю речью: благодарил за службу покойному государю и выражал надежду, что Государственный совет и в его царствование будет продолжать действовать так же «благородно, чисто и честно». После этого император вернулся в кабинет, а Государственный совет, снова в полном составе, отправился в Белую залу для участия в высочайшем выходе в придворный собор, а затем и в сам собор, где в присутствии императорской фамилии была провозглашена и произнесена всеми присутствующими присяга, подписаны присяжные листы[6].

Воцарение Александра III 2 марта 1881 г. представляло собой кальку с воцарения его предшественника, лишь с небольшими изменениями в последовательности событий. Наиболее подробно описавший этот день Е.А. Перетц рассказывает, что, как и за 26 лет до этого, Государственный совет собрался на чрезвычайное заседание для заслушивания манифеста о воцарении, без императора. Затем Совет в полном составе присутствовал при выходе императорской четы, а также при чтении манифеста и принесении присяги в дворцовом соборе. После этого состоялся прием Государственного совета Александром III в Малахитовой комнате, где монарх благодарил всех

[6] Государственный совет. 1801–1901. С. 89–90; Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование: В 2-х кн. М., 1996. Кн. 1. С. 155–156.

«за честную и усердную службу». А по удалении государя членами Совета были подписаны присяжные листы и журнал чрезвычайного собрания[7].

Александр III умер в Ливадии, где в то время присутствовал и наследник престола Николай Александрович, однако все необходимые процедуры и в этом случае были соблюдены. Узнав о смерти императора, Государственный совет в тот же вечер собрался на панихиду, а на следующий день, 21 октября, на чрезвычайное собрание, где был зачитан и манифест о восшествии на престол, переданный по телеграфу. Затем в церкви Мариинского дворца был заслушан торжественный молебен, принесена и, по возвращении в залу заседаний, подписана присяга. Кроме того, на имя председателя Государственного совета, также находившегося в Ливадии великого князя Михаила Николаевича, была отправлена телеграмма с выражениями соболезнования и неколебимой преданности, предназначавшаяся для всеподданнейшего доклада[8].

Очень похожим на эти три было и не упомянутое Коркуновым чрезвычайное заседание Совета, посвященное 25-летию царствования Александра II, 19 февраля 1880 г. В этот день члены Совета собрались очень рано, в 10 часов утра, для подписания составленного по случаю события адреса-журнала и затем отправились в приемную государя, где председатель Совета зачитал вышедшему императору поздравление[9].

В 1865 г. чрезвычайное Общее собрание было собрано для заслушивания высочайшего манифеста о кончине наследника престола Николая Александровича и провозглашении наследником великого князя Александра Александровича[10].

Чрезвычайные заседания Государственного совета неизменно собирались при известиях об угрозе жизни самодержца – покушениях и

---

[7] Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018. С. 133–135. Запись 2 марта 1881 г.
[8] Государственный совет. 1801–1901. С. 197–198.
[9] Там же. С. 136–138.
[10] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 6. 1863–1866. СПб., 1911. С. 193. 1865. Чрезвычайное Общее собрание

катастрофах. Первое из покушений на Александра II, 4 апреля 1866 г., пришлось на понедельник, день заседания Общего собрания. Как раз ко времени его окончания (около половины четвертого) в Совет приехали герцог Лейхтенбергкий и его сестра принцесса Баденская, которые были свидетелями покушения на императора и поспешили сообщить эту ошеломительную весть великому князю Константину Николаевичу. Тот тотчас отправился к Александру II, а члены Совета и чины канцелярии поднялись в Большую церковь Зимнего дворца и после благодарственного молебна в полном составе проследовали к императору для выражения верноподданнических чувств. Александр II вышел к ним из кабинета, благодарил за участие[11]. В следующем 1867 г. покушение произошло в Париже, так что члены Совета вместо личного «выражения чувства верноподданнической радости и благоговейной признательности к Провидению за чудесное избавление Его величества и августейших сыновей его от опасности при злодейском покушении, последовавшем в Париже 25 мая сего года», ограничились телеграммой[12]. Сходным образом были оформлены заседания по поводу других покушений на Александра II, известия о крушении императорского поезда у станции Борки 17 октября 1888 г., ранения наследника престола Николая Александровича в Японии в 1891 г.

Все они сводились к подписанию журналов, адресов, телеграмм и, при возможности, к представлению членов Совета императору. Это были торжественные, формальные мероприятия, не имевшие ничего общего с обычными заседаниями. Так что последним императором, действительно участвовавшим в занятиях Совета, был Николай I, да и он уступал председательское кресло назначенному им председателю[13].

---

[11] Государственный совет. 1801−1901. С. 126−127.
[12] Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. 1867–1870. СПб., 1911. С. 1. 1867. Чрезвычайное Общее собрание.
[13] Государственный совет. 1801−1901. С. 66.

Отсутствие императора на заседаниях не мешало ему оставаться в курсе происходившего. С 1857 г. ни одно дело не могло быть внесено в Государственный совет без его ведома. Немедленно становились ему известны и все сложности в прохождении проектов: этому в значительной мере способствовали еженедельные доклады председателя Совета и министров. Наконец, обсуждавшиеся Советом законы требовали утверждения монархом. Исключения были немногочисленны и перечислены еще в «Учреждении» 1842 г.: дела, вносимые в Совет для сведения; дела, по которым, по соглашению с министром, ему возвращалось его представление; а также дела, которые вносились только для того, чтобы придать делу законное направление[14]. Спустя полвека этот список был дополнен законом 9 марта 1892 г. «О согласовании подлежащих статей Свода законов с новыми правилами о порядке ответственности высших чинов государственного управления по обвинению в нарушении долга службы»[15], согласно которому не требовали утверждения императором сообщения Департамента духовных и гражданских дел привлекаемым к ответственности лицам о предметах обвинения и имеющихся доказательствах с требованием от них объяснений, а также постановления того же департамента о производстве предварительного следствия[16].

Таким образом, император имел возможность не только получать информацию о текущей работе Государственного совета, но и контролировать его деятельность. Правда средства этого контроля были довольно ограничены. Любое вмешательство в рассмотрение проекта Советом (например, созыв совещаний по обсуждавшемуся вопросу) или даже простое высказывание своей точки зрения, нарушало гарантированную законом свободу мнений членов Совета. Подобное могло еще случаться в

---

[14] Учреждение. 1842. Ст. 51.
[15] ПСЗ. Собр. 3. Т. 12. № 8401. 9 марта 1892 г.
[16] Учреждение Государственного совета // СЗ. Издание 1892 года. Т. 1. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1 (Далее: Учреждение. 1892). Ст. 89, 93; Учреждение. 1901. Ст. 71, 107, 112; Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. С. 79–80.

царствование Александра II, но уже его преемник скрупулезно избегал таких шагов. При необходимости совещание в присутствии императора собиралось уже после составления мемории Совета, как было сделано, например, в августе 1884 г. перед утверждением нового Университетского устава.

7.2. Высший чиновник империи

В таких условиях основным способом взаимодействия императора и Совета становились доклады его председателя и, в еще большей степени, мемории. Это было естественным следствием усиления позиции монарха как вершины бюрократической системы, в рамках которой письменное распоряжение все больше подменяло устное.

Сохранилось немало свидетельств современников, рисующих русских императоров именно как чиновников, вынужденных часами просиживать за бумажной работой.

Правда, великий князь Константин Николаевич утверждал, что в самом начале царствования Александр II «так устроил свои занятия, что кончает их к 12-ти часам и имеет много свободного времени, так что успевает рисовать акварелью, чего он не успевал делать давно, уже лет 15, и что он очень любит. Кроме того, по случаю этого свободного времени, он успевает иногда читать разные брошюры и журналы»[17]. Но относящееся к этому же времени свидетельство М.Л. Дубельта рисует иную картину. Дубельт вспоминал, как, будучи дежурным флигель-адъютантом, в три часа ночи пришел к Александру II, чтобы сообщить ему, что начавшийся в Петербурге пожар имеет незначительные размеры (в случае, если пожар оказывался большим, император нередко изъявлял желание поехать на него лично). Разговор происходил в кабинете Александра II. «Выслушав мой доклад о пожаре, − рассказывал Дубельт, − государь стал выправлять свою грудь. "Устал", – с улыбкою сказал он. "Что же вы не ложитесь почивать, ваше величество, ведь

[17] Оболенский Д.А. Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. СПб., 2005. С. 148. Запись 9 октября 1856 г.

уже пробило 3 часа", – сказал я императору. "Как же я лягу спать, если я еще не кончил мою работу", – произнес государь, указывая на толстую пачку дел, поданных ему к утверждению. Пожелав его величеству доброй ночи, я вышел, а государь прилежно продолжал работать до пятого часа утра»[18].

«Замечательно добросовестным работником» называет Александра II и Е.А. Перетц: «Все представлявшееся Его Величеству, – а представлялась ему масса дел, в числе которых бывали и сложные записки, – рассматривалось безотлагательно»[19]. Впрочем, иного выхода у главы империи просто не было – поступление на его подпись производимой бюрократической системой бумажной массы также было безостановочным.

Распорядок дня императора почти не оставлял ему свободного времени даже в те дни, когда не было официальных приемов, обедов, балов и проч. В ответ на совет Половцова больше двигаться Александр III так описал свой день: «С утра принимаю доклады вплоть до завтрака. После завтрака иду гулять и потом опять принимаюсь за бумаги. В 5 часов иду пить чай к жене, это единственное время, когда ее вижу. После обеда хочется что-нибудь почитать, а там опять бумаги до третьего часу»[20].

Даже тяжело больной монарх не мог позволить себе надолго отложить работу. Врач Александра III Н.А. Вельяминов утверждал, что за несколько дней бездействия императора накопившиеся папки с делами заняли целый диван, так что появилась угроза что монарх не сможет справляться с текущей

---

[18] Сафонов А.П. Царствование императора Александра II. Изд. 2-е. М., 1900. С. 42. В тексте (с. 41) указаны другие инициалы Дубельта – М.А. Однако это явная опечатка, т.к. согласно списку флигель-адъютантов Е.И.В., назначенных императорами Петром III, Екатериной II, Павлом I, Александром I, Николаем I, Александром II, Александром III и Николаем II (Федорченко В.И. Свита российских императоров. Красноярск; М., 2005. Кн. 2. С. 499−512), речь может идти только о Михаиле Леонтьевиче Дубельте (1822−1900), назначенном флигель-адъютантом в 1856 г., и свиты генерал-майором в 1861 г. Именно к этому временному промежутку и относятся приведенные воспоминания.

[19] Перетц Е.А. Дневник. С. 141–142. Запись 6 марта 1881 г.

[20] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. М., 1966. С. 295. Запись 9 июня 1890 г.

работой и одновременно нагонять запущенное[21]. Даже за день до смерти сильно ослабевший Александр III встал, оделся и сам перешел в кабинет, к своему письменному столу, где подписал последний в своей жизни приказ, после чего у него случился обморок[22].

Его преемник также проводил «целые часы за неустанным чтением представляемых ему докладов и подробных записок» [23] и ежедневно прочитывал «целую груду всеподданнейших докладов министров и главноуправляющих»[24], так что даже 8 часов работы были для него редким исключением[25]. Видя в работе с документами «главное исполнение своего долга», император доходил в этом исполнении до «необыкновенной усидчивости» и «необычайной самоотверженности»[26], писал современник. Подобные занятия Николая II заставили даже одного из исследователей назвать доминирующей чертой последнего императора «страсть к работе с документами, т.е. к бюрократической деятельности»[27].

Работа не прерывалась ни в поездках, ни на отдыхе. На пароходах, в поездах, даже в городах, где император останавливался на один-два дня, – везде его ждал стол с присланными бумагами.

Почти анекдотический случай рассказывает в дневнике морской министр И.А. Шестаков. В июне 1883 г. император, царская семья, приближенные и министры на четыре дня покинули столицу и на пароходах и яхтах отправились на открытие новопостроенного Свирского канала. На обратном пути на одной из пристаней их ждал фельдъегерь из Петербурга. «Увидя у него чемодан, гр. Толстой внезапно вознегодовал и воскликнул:

---

[21] Вельяминов Н.А. Воспоминания об императоре Александре III // Российский архив. Вып. 5. М., 1994. С. 282.
[22] Там же. С. 306.
[23] Гурко В.И. Царь и царица // Николай II: Воспоминания. Дневники. СПб., 1994. С. 365.
[24] Воейков В.Н. С царем и без царя. М., 1995. С. 343.
[25] Вырубова А.А. Неопубликованные воспоминания // Николай II: Воспоминания. Дневники. С. 180.
[26] Гурко В.И. Царь и царица. С. 355, 364, 365.
[27] Куликов С.В. Революции неизменно идут сверху…»: Падение царизма сквозь призму элитистской парадигмы // Нестор. № 11 СПб., 2007. С. 122.

"Подлец! Сколько бумаг натащил"»[28]. А в 1885 г. во время поездки в финские шхеры приезд фельдъегеря заставил Александра III отложить отдых. В то время как остальное общество наслаждалось прекрасной погодой на берегу, развлекалось и ловило рыбу, император остался на борту яхты и занялся разбором привезенных бумаг, которые фельдъегерь уже на следующей день должен был увезти обратно[29].

Е.А. Перетц вспоминал, как аккуратен был Александр II, в любых обстоятельствах находивший возможность безотлагательно рассматривать и возвращать все присылаемое ему на подпись[30]. Так же поступал и Александр III. Поводом отложить работу не становились ни отдых Александра II до поздней осени в Ливадии, ни присутствие императора на Балканском фронте во время Русско-турецкой войны 1877–1878 гг., ни заграничные поездки.

За рабочим столом русский император, от подписи которого зависело движение государственный машины, в свою очередь превращался в машину для резолюций. Эта бюрократическая ипостась императора проявлялась и в его отношениях с Государственным советом.

Как уже упоминалось, государственный секретарь отправлял меморию императору в понедельник, поскольку рано утром во вторник она уже должна была лежать на его столе. Во вторник же Александр II возвращал ее обратно: «Если мемория не слишком объемиста, т.е. листов не более 40–50, – пишет Е.А. Перетц – то я получал ее обратно часам к 4-м, если она более этого размера, листов до 80, то к вечеру, а если она еще толще, то на следующее утро»[31]. Действительно, в подавляющем большинстве случаев именно вторником датированы резолюции императора на мемориях Совета, а

---

[28] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). СПб., 2014. С. 117. Запись 17 июня 1883 г.
[29] Оболенский В.С. Дневник // ОПИ ГИМ Ф. 224. Оп. 1. Д. 4. Л. 89 об. Запись 21 июля 1885 г.
[30] Перетц Е.А. Дневник. С. 141–142. Запись 6 марта 1881 г.
[31] Там же. С. 142. Запись 6 марта 1881 г.

также письма управляющего I отделением СЕИВ канцелярии, при которых эти мемории возвращались государственному секретарю[32].

При Александре III, вернее, после того как в январе 1883 г. Е.А. Перетца на посту государственного секретаря сменил А.А. Половцов, порядок немного изменился. До этого времени резолюции на мемориях по-прежнему датировались вторником[33]. Но затем подавляющее число мемориий утверждалось уже в понедельник, и нередко император даже успевал отправить их обратно, так что не только его резолюция, но и сопроводительное письмо управляющего I отделением датировались днем присылки мемории[34].

Возможно, роль сыграло то, что Половцов, как следует из его дневника, изменений в мемории не вносил и отсылал их в понедельник днем, так что у императора оставались вечер и ночь на работу с ними. Хотя, конечно, из этого правила было множество исключений.

В один день рассматривались даже многостраничные мемории. За один день была рассмотрена, например, мемория Общего собрания 20 мая 1885 г. в 558 страниц. Резолюция императора на первом листе мемории датирована тем же числом (3 июня), что и сопроводительное письмо посылавшего ее Половцова, а вот следующая мемория – Общего собрания 27 мая, на 201 странице – была задержана монархом на целых два дня: отправленная Половцовым 9 июня, она удостоилась высочайшей резолюции только 11 июня[35].

При отсутствии императора в Петербурге период между отправкой мемории и ее утверждением увеличивался на то время, какое требовалось курьеру, чтобы добраться до царя. Так, незапланированная задержка

---

[32] См., например, мемории Общего собрания за 1874 г. (РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 270–274).
[33] Мемории Общего собрания Государственного совета. Январь–март 1882 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 314.
[34] Мемории Общего собрания Государственного совета. Февраль–март 1883 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 323.
[35] См.: РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 346. Ч. IV. Листы дела не нумерованы.

Александра III в Крыму весной 1886 г., когда на целый месяц были перенесены празднества по поводу возрождения Черноморского флота, замедлила утверждение меморий лишь на 4 дня[36].

Работа императора с мемориями занимала, таким образом, не больше суток. И после Общего собрания уже через две недели (первая из которых отводилась на написание журнала, а вторая – на составление мемории) проект становился законом.

Нелегкий труд главы империи был одной из причин бесперебойной деятельности бюрократического механизма. С течением времени увеличение количества бумаг привело к выработке определенного порядка распределения работы императора по дням и даже по часам, который не нарушался и при смене монархов.

Главное изменение, которое, по мнению многих сановников, произошло в процессе управления после воцарения Александра III, заключалось в его стремлении принимать решения не сразу, во время доклада, а в спокойной обстановке.

Еще в молодости, замещая отца во время его поездок, он избегал «личных совещаний» с кем бы то ни было, предпочитая решать все дела по бумагам. Так была выстроена им работа уже в 1868 г., когда отправившийся за границу Александр II возложил на 23-летнего наследника (с 14 июля по 24 сентября) решение дел Государственного совета, Комитета министров, высших правительственных комитетов, а также министерств и главных управлений [37] . Близкий друг Александра Александровича кн. В.П. Мещерский[38] всячески журил его за трату времени «на прочтение того, что

---

[36] Так, мемория, отправленная государственным секретарем 29 апреля, была рассмотрена императором уже 2 мая (ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 702. Ч. 1. Л. 62).

[37] Полный послужной список великого князя Александра Александровича // Великий князь Александр Александрович. Сборник документов. М., 2002. С. 573.

[38] Подробнее об отношения вел. кн. Александра Александровича (Александра III) и кн. В.П. Мещерского см.: Черникова Н.В. Князь В.П. Мещерский и Александр III (история одной дружбы) // Cahier du monde russe. 2002. № 43. P. 103–118; Она же. Портрет на фоне эпохи: Князь Владимир Петрович Мещерский. М., 2017.

читать было излишне», за стремление избежать личного общения с сановниками[39]. Однако и два года спустя, когда ситуация повторилась, наследник поступил так же. Товарищ министра государственных имуществ кн. Д.А. Оболенский, заменявший в это время своего уехавшего в отпуск патрона, писал, что письменные доклады он посылал Александру II в Эмс, а по текущим делам «бумаги докладывались здесь наследнику, который просил приезжать к нему лично только по делам экстренным или требующим особых объяснений, а так как таковых у меня не было, то я ни разу у него с личными докладами не был»[40].

После воцарения такой подход существенно уменьшил время, которое император тратил на выслушивание докладов («Доклад мой сокращен до крайнего предела», – писал Д.А. Милютин[41]), но увеличил работу с бумагами. К замедлению в рассмотрении дел это, однако, не привело: все материалы, как правило, возвращались докладчику в тот же день, в крайнем случае – на следующий. Министр внутренних дел М.Т Лорис-Меликов, например, представив Александру III доклад с проектом планировавшихся преобразований 6 марта 1881 г., получил его обратно в тот же день[42].

Кроме того, император предпринял попытку избавиться от множества мелких, но отнимающих огромное время бумажных дел, многие из которых не имели никакого отношения к его уровню управления. По установившейся традиции на высочайшее утверждение посылались, например, дела об отпусках пажей, назначении и увольнении дворцовых гренадер[43]. Уже в марте 1881 г. Александр III затребовал из министерств подробные (и оказавшиеся довольно объемными) ведомости делам, подлежавшим

---

[39] Письмо кн. В.П. Мещерского к вел. кн. Александру Александровичу от 7 марта 1869 г. // Мещерский В.П. Письма к великому князю Александру Александровичу, 1869–1878. М., 2014. С. 29–30.
[40] Оболенский Д.А. Записки. С. 227. Запись 2 августа 1870 г.
[41] Милютин Д.А. Дневник. 1879–1881. М., 2010. С. 303. Запись 31 марта 1881 г.
[42] Всеподданнейший доклад М.Т. Лорис-Меликова 6 марта 1881 года // Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М., 2018. С. 380.
[43] Перетц Е.А. Дневник. С. 141. Запись 6 марта 1881 г.

высочайшему разрешению. Император хотел сам определить, какие их них «на будущее время изъять из означенной категории»[44]. Эти сокращения временами носили довольно кардинальный характер. Например, по министерству иностранных дел императору перестали присылать бумаги, касающиеся «мелких» государств, в частности Испании и Португалии[45]. Перемены коснулись даже финансового ведомства: Александр III нашел, что целый ряд «несерьезных» вопросов может решаться властью министра[46].

Определенный результат был достигнут. По крайней мере сам монарх считал, что «очень много сократил», хотя ему все равно приходилось работать далеко за полночь[47]. Основную массу дел (в том числе по Государственному совету, Комитету министров и др.) император был обязан рассмотреть лично. И эти дела, достигая больших объемов, не всегда имели соответствующую значимость. В частности, мемории Государственного совета, как мы видели, большей частью состояли из «законодательной вермишели», которая, тем не менее, занимала десятки страниц.

Попытки сократить объем меморий монархами предпринимались неоднократно. Еще Николай I выражал желание, «дабы мемории излагаемы были в возможной степени ясности и краткости». И государственный секретарь барон М.А. Корф в конце 1835 г. с гордостью докладывал, что сумел добиться того, чтобы «вместо прежних 150 листов и более, в 1835 году самая большая мемория не превзошла 63-х; средний же размер меморий, простиравшийся в 1834 году до 42-х, в 1835 году, при значительнейшем числе вносимых в оные дел, составлял около 24-х листов»[48].

---

[44] Милютин Д.А. Дневник. 1879–1881. С. 303−304. Запись 31 марта 1881 г.
[45] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 295. Запись 9 июня 1890 г.
[46] Перетц Е.А. Дневник. С. 141. Запись 6 марта 1881 г.
[47] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 29. Запись 23 февраля 1887 г.
[48] Государственная канцелярия. 1810–1910. СПб., 1910. С. 129. Здесь надо учитывать, что если М.А. Корф и Е.А. Перетц предпочитали считать объем мемории в листах, то А.А. Половцов – в страницах.

К началу 1880-х гг. ситуация была далеко не столь радужной. По существовавшим к этому времени правилам Совета журнал переносился («прописывался») в меморию целиком[49]. И если в осенние месяцы при очень коротких заседаниях, заполненных «пустыми» делами, мемории составляли 40–50 страниц, то зимой их объем стремительно нарастал, достигая 100 и более страниц, с конца марта и до конца сессии (в конце мая – начале июня) устойчиво держался на 250–350 страницах, а в отдельных случаях, как, например, в 1884 г. при обсуждении Университетского устава, превышал 400 страниц[50]. Особенно обширными получались мемории последних заседаний сессии. Во второй половине 1880-х гг. они зачастую превышали 500 страниц. Так, мемория заседания Общего собрания 18 мая 1887 г. заняла 666, а Общего собрания 20 мая 1891 г. – 827 страниц [51] . Но абсолютным рекордсменом стала громадная, в 1500 страниц, мемория, утвержденная императором 12 июня 1886 г. и включавшая Положение о найме на сельские работы и ряд других крупных вопросов[52].

Сокращения объема меморий (правда, только физического) удалось добиться в начале 1890-х, когда они стали печататься типографским способом. Интересно, что идея «заменить писарский почерк печатным машинным» была высказана Александром III в еще 1891 г.[53] Позже в докладе о переходе на типографскую печать государственный секретарь Н.В. Муравьев, среди аргументов, указывал на рост числа законодательных дел и тяжесть труда переписчиков. Разрешение императора было получено 17 мая 1893 г.[54]. И с этого времени обычный объем мемории колебался в пределах

---

[49] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 26 декабря 1881 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. К. 61. Д. 33. Л. 47.
[50] РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 314, 321, 346, 347, 362–364.
[51] РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 366, 415.
[52] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 440. Запись 12 июня 1886 г.
[53] Там же. Т. 2. С. 381. Запись 14 июня 1891 г.
[54] Государственный совет Российской империи в документах Российского государственного исторического архива. 1801–1828 гг.: Справочник. СПб., 2008. С. 14. С поздней осени 1893 г. печатными стали реестры дел, составляемые государственным

15–30 печатных страниц. Мемории на 60 страницах (как, например, за 13 декабря 1893 г., 7 марта 1894 г.) представляли редкое исключение[55]. Здесь речь идет только о мемориях Общего собрания. Объем департаментских мемориий был меньше, редко превышал сто страниц (рукописных), и его колебания не зависели от начала или конца сессии.

Немало времени занимало и знакомство императора с такими мемориями. Особенно вдумчивого вчитывания в переплетение мнений требовали сложные вопросы. Общая осведомленность о ходе дела помогала здесь мало. Даже прекрасно разбиравшийся во всех тонкостях обсуждения проекта о земских начальниках А.А. Половцов тем не менее потратил на чтение содержавшей его мемории около пяти (!) часов[56].

Выходом для Александра III стали краткие резюме (изложение сути каждого дела), прилагаемые к мемории.

Справедливости ради упомянем, что сама идея извлечения из мемориий принадлежала Е.А. Перетцу. Как-то во время посещения Государственного архива ему показали некоторые бумаги, и среди них – мемории Государственного совета 1816–1825 гг. Государственного секретаря поразило отсутствие на них резолюций императора. «Они писаны от имени его величества рукою Аракчеева, причем резолюции не всегда утвердительные: иногда принимается мнение меньшинства, а иногда делаются изменения даже в единогласных постановлениях Государственного совета» [57] . Обеспокоенный этим в связи с доходившими до него слухами, что Александр III тяготится чтением мемориий, и опасаясь, как бы и он, подобно двоюродному деду, не начал прибегать «для разрешения советских дел к помощи постороннего лица», Перетц предложил прилагать к каждой

секретарем и сопровождавшие эти мемории (См.: Реестр к мемории Общего собрания 29 ноября 1893 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 431. Л. 97–97 об.).

[55] РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 431, 433.

[56] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 221. Запись 12 июля 1889 г.

[57] Перетц Е.А. Дневник. С. 264. Запись 25 октября 1881 г.

мемории особую всеподданнейшую докладную записку с кратким изложением всех внесенных в мемориюдел и с указанием, на каких страницах они помещены, а также какие дела заслуживают особого внимания. Во избежание огласки такие записки Перетц обязался составлять собственноручно, а возвращать их предложил в запечатанном конверте[58]. Идея была принята Александром III. Действительно, заявил он, «мемории бывают иногда очень объемисты, несмотря на то что не содержат в себе особенно существенных дел»[59]; что же касается записок, сказал император, он будет уничтожать их сам[60]. Впоследствии, однако, это намерение изменилось. Записки оказались полезными для справок, и император решил сохранять их «под ключом», во избежание любопытных глаз[61].

Такие записки (или извлечения) писались на небольших листах и занимали, от 4–6 до 12 и даже 16 страниц, – в зависимости от видения задачи составителем и от его почерка. Авторами были государственные секретари (в рассматриваемый период – Е.А. Перетц, А.А. Половцов, Н.В. Муравьев, В.К. Плеве) и исполняющие их обязанности. Изложение одного дела, в мемории занимавшего около 10 страниц, здесь могло уместиться на половине странички. Более сложные законопроекты, объем которых в мемории достигал 60–70 страниц, занимали в изложении страницу; двух страничек требовало изложение сути дел, в мемории располагавшихся на 100 и более страницах[62].

Со слов А.А. Половцова приведшего свой разговор с императором на балу в Аничковом дворце 4 февраля 1884 г., в историографии распространилось мнение, будто эти записи носили абсолютно секретный характер, об их существовании было известно только самому Половцову, императору и конфиденту последнего К.П. Победоносцеву, так что ничего не

---

[58] Перетц Е.А. Дневник. С. 264–266. Записи 25 и 27 октября и 3 ноября 1881 г.
[59] Там же. С. 265. Запись 29 октября 1881 г.
[60] Там же. С. 266. Запись 6 ноября 1881 г.
[61] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 37. Запись 14 марта 1887 г.
[62] См.: ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706.

подозревал даже великий князь Михаил Николаевич[63]. Речь, однако, в данном случае шла не об извлечениях из меморий, а о письмах, которые время от времени Половцов посылал императору, когда считал необходимым поставить его в известность о происходящем в Совете, отдельных речах и мнениях. Эти письма император очень ценил, поскольку они давали ему возможность помимо официальных докладов из первых рук узнавать то, чего иначе он узнать не мог[64].

Круг лиц, осведомленных о существовании извлечений, был хотя и ненамного, но шире. При государственном секретаре Половцове он включал и его предшественника Е.А. Перетца, и председателя Совета великого князя Михаила Николаевича, который, объясняя Половцову его круг деятельности, отдельно остановился на «обязанности» писать «самые краткие извлечения» из посылаемых императору меморий. «Это составляет секрет и заведено лишь при нынешнем государе для облегчения его в многочисленных его занятиях», – говорил великий князь[65]. Эти извлечения можно даже рассматривать как часть нового, установившегося с начала правления Александра III порядка разрешения императором дел. «Большая часть изготовляемых в отделах министерства письменных докладов, – писал Д.А. Милютин в марте 1881 г., – посылается ежедневно государю в подлиннике на его личное рассмотрение; для облегчения же ему труда каждый доклад сопровождается коротенькою запиской, указывающей сущность дела, как бы заголовок»[66]. Представлял императору «интимные работы» и управляющий делами Комитета министров: в его обязанности входил предварительный просмотр всех губернаторских отчетов, причем он был обязан отмечать для императора «те места, которые заслуживают внимания»[67].

---

[63] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 175−176. Запись 2 февраля 1884 г.
[64] Там же. С. 175. Запись 2 февраля 1884 г.
[65] Там же. С. 21. Запись 1 января 1883 г.
[66] Милютин Д.А. Дневник. 1879–1881. С. 303. Запись 31 марта 1881 г.
[67] Перетц Е.А. Дневник. С. 267. Запись 16 ноября 1881 г.

Таким образом, извлечения из меморий Совета не представляли собой чего-то исключительного. Более того, вместе с обязанностями государственного секретаря их составление передавалось замещавшему его лицу. Так, весной 1887 г. вместо заболевшего Половцова эти извлечения писал исполнявший его обязанности статс-секретарь Департамента экономии И.И. Вильсон[68].

Полуофициальный характер таких записок подтверждается и тем, что в 1893 г. они одновременно с мемориями были переведены в печатную форму, но при этом печатались «на обыкновенной без всяких печатных бланков бумаге» и по-прежнему просто прилагались к мемориям[69].

Относительной была и степень секретности извлечений. По крайней мере какие-то слухи среди осведомленных людей, безусловно, ходили уже в 1881 г. Об этом свидетельствует и глухое упоминание в письме А.В. Головнина Д.А. Милютину в декабре 1881 г. Описывая перипетии рассмотрения в Совете дела о выкупных платежах, Головнин заметил: «Будет ли или была ли представлена сокращенная записка с наглядным изложением разных мнений и аргументов в пользу каждого мнения»[70].

Существование «памятных записок», в которых государственный секретарь обращал внимание императора на важнейшие из помещенных в меморию дел «и на те или иные вопросы, возникавшие при их рассмотрении», было признано в появившейся двадцать лет спустя официальной истории Государственной канцелярии. Причем подчеркивалось их «весьма существенное значение» как комментария к официальному изложению выраженных в Совете мнений»[71].

---

[68] См., например, извлечения из меморий заседаний Общего собрания 23 марта и 13 апреля 1887 г., а также департаментских меморий № 14 и 15, утвержденных императором соответственно 24 и 28 апреля 1887 (ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Ч. 3. Л. 39–54 об.).

[69] Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М., 2000. С. 119.

[70] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 26 декабря 1881 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. К. 61. Д. 33. Л. 47.

[71] Государственная канцелярия. 1810–1910. С. 310.

Современниками же эти выдержки воспринимались как средство облегчения для государя в его «огромной, утомительной работе»[72]. Так же, как на «облегчение многообъемистого напрасного чтения», смотрел на них и сам монарх[73]. В случае несложных дел он даже позволял себе не читать, а лишь местами перелистывать меморию[74]. И у нас нет никаких оснований придавать этому чисто делопроизводственному приему политическое значение.

7.3. Выработка резолюций

Бюрократическая ипостась императора, его значение как высшего регулятора государственного механизма ни в коем случае не отменяли его роли политического лидера страны. И, как для каждого руководителя, для него обязательным условием осознанного решения любого сложного вопроса была максимально полная информация обо всех его нюансах. Именно она обеспечивала свободу и независимость монарха в принятии решений, которая в случае с Государственным советом могла проявляться в утверждении мнения меньшинства или даже в особых резолюциях.

Во второй половине XIX в. сокращение поездок по стране, все больше ограничивавшихся переездами из резиденции в резиденцию и присутствием на военных маневрах, сузило возможности императора по получению сведений из источников, независимых от петербургской бюрократии или, по крайней мере, от чиновной иерархической лестницы.

Соответственно, большее значение для него приобрели другие пути получения необходимой информации. В частности, развитие периодической печати не только отчасти компенсировало недостаток личных впечатлений, но в какой-то мере даже расширило возможности получения сведений о

---

[72] Письмо А.В. Головнина к Д.А. Милютину от 26 декабря 1881 г. // НИОР РГБ. Ф. 169. К. 61. Д. 33. Л. 47.
[73] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 39, 439. Записи 4 февраля 1883 г., 8 июня 1886 г.
[74] Перетц Е.А. Дневник. С. 267, 299. Записи 16 ноября 1881 г., 18 февраля 1882 г.

происходящем в стране. Этой же цели восполнения информационного вакуума служили письма того небольшого круга лиц, кто получил разрешение высказывать перед императором свои взгляды. Между прочим, одним из таких людей был государственный секретарь А.А. Половцов. Но этим правом он обладал не в силу личных заслуг или особого интереса монарха к его мнению, а «по должности». В своих посланиях Александру III (как вошедших в его дневник и опубликованных вместе с ним[75], так и той небольшой их части, которая осталась неизданной) Половцов ограничивался защитой Государственного совета от появившихся нападок или описанием имевших место на его заседаниях прений, причем собственное мнение высказывал не часто и максимально мягко. На этом фоне сочинения других известных корреспондентов императора (К.П. Победоносцева, М.Н. Каткова, В.П. Мещерского [76]) выглядят гораздо более развернутыми и экспрессивными.

Однако наиболее доступным для монарха источником разнообразных сведений и мнений во второй половине века, как и прежде, оставались чиновники разных рангов. Чаще всего в роли специалистов, с которыми советовался император по тому или иному вопросу, выступали руководители ведомств. Царь «доверился» министрам, с горечью констатировал в конце века А.А. Киреев[77].

Понимая опасность опоры на мнение так или иначе заинтересованных в определенном решении дела лиц, император стремился расширить круг сановников, привлекаемых к обсуждению спорных вопросов, собирал дополнительные совещания. В царствование Александра II такую роль играл сначала Совет министров, а затем – частые «летучие» совещания

---

[75] См., например, Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 239–240, 240−241. Записи 20 и 30 июня 1884 г.

[76] Катков М.Н. Письма к Александру II и Александру III // Былое. 1917. № 4. С. 3–32 (републ.: Катков М.Н. Идеология охранительства. М., 2009. С. 709–742); Письма Победоносцева к Александру III. В 2 т. М., 1925–1926; Мещерский В. П. Письма к императору Александру III, 1881–1894. М., 2018.

[77] Дневник А.А. Киреева. Запись 25 ноября 1891 г. // НИОР РГБ. Ф. 126. К. 11. Л. 367 об.

«подлежащих» министров, которых император собирал по мере надобности в крайне узком составе (3–5 человек) для обсуждения тех или иных вопросов. При этом неприглашенные пребывали в неведении о происходившем[78].

При Александре III эта форма работы с руководителями ведомств исчезла: император предпочитал принимать решения единолично и лишь в сомнительных случаях собирал совещания сановников, как это было сделано, например, перед подписанием им мемории по университетскому вопросу в августе 1884 г.

Главной целью таких совещаний (с точки зрения монарха) была не коллективная выработка оптимального решения, а лишь более четкое прояснение вопроса им самим. Соответственно, совещания имели для него смысл только до тех пор, пока его мнение не определилось. И ни к чему не привела настойчивость вел. кн. Михаила Николаевича, в январе 1887 г. пытавшегося склонить августейшего племянника к созыву «небольшого совещания» для обсуждения вопроса об ограничении гласности уголовного судопроизводства, ожидавшем резолюции императора после того, как его рассмотрение было только что окончено Советом с разногласием. Александр III ответил, что «его мнение по этому вопросу выработано и что всякое совещание он считает излишним»[79].

Дозированность информации, которую получал император в общении с министрами, в определенной степени восполнялась другими источниками, исходящими из бюрократических кругов. Именно такую роль играли, в частности, мемории Государственного совета – высшего законосовещательного учреждения империи, независимого от ведомственной политики, стоявшего вне ее и в какой-то степени над ней. Ставшие особенно подробными к концу века мемории излагали предысторию вопроса, ход обсуждения дела и высказанные членами Совета замечания. Из них

---

[78] См. дневники за эти годы постоянного участника таких совещаний Д.А. Милютина: Милютин Д.А. Дневник. 1876−1878. М., 2009; Он же. Дневник. 1879−1881. М., 2010.

[79] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 16. Запись 29 января 1887 г.

император получал наиболее полную и структурированную информацию по каждому проекту. Особенную ценность с этой точки зрения имели те мемории, которые включали изложения произошедших в Совете разногласий и представляли собой квинтэссенцию различных мнений.

Профессор римского права Д.Д. Гримм, вспоминая о дореформенном (т.е. до 1906 г.) Государственном совете, в канцелярии которого он служил в 1893–1900 гг., писал, что при составлении меморий с разногласиями особенно важным, с точки зрения канцелярии, было не стеснять решения царя. «Техника» их написания «сводилась к тому, чтобы число доводов pro и contra по данному вопросу, независимо от того, были ли они высказаны большинством или меньшинством, было примерно одинаковое; при этом следили за тем, чтобы те и другие доводы были бы изложены в такой форме, чтобы они с внешней стороны производили равносильное впечатление и в этом смысле не связывали бы государя» [80]. Таким образом достигалась максимальная объективность представленных данных.

Другое дело, что временами эта объективность оставалась не востребована. Александр II, как мы видели, не всегда терпимо относился к разным мнениям Совета. Впрочем, усилиями великого князя Константина Николаевича сама возможность разногласий в это царствование была сведена к минимуму. Александр III, наоборот, придавал разногласиям особое значение. Как-то раз во время обсуждения в Совете оснований устройства Дворянского земельного банка он даже обратился к вел. кн. Михаилу Николаевичу с просьбой, «чтобы в Государственном совете выразились по возможности различные взгляды, на основании коих он и примет определенное решение» [81]. Просьба была обусловлена отсутствием у императора в тот момент «окончательно установившегося взгляда» [82],

[80] Гримм Д.Д. Воспоминания. Из жизни Государственного совета 1907–1917 гг. СПб., 2017. С. 207.
[81] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 304. Запись 27 марта 1885 г.
[82] Там же.

способствовать формированию которого и должны были суждения членов Совета.

Примечателен разговор А.А. Половцова с Александром III во время обсуждения в Совете очень спорного проекта министерства внутренних дел о введении института земских начальников. Описывая существующую разноголосицу мнений, Половцов говорил: «Мне кажется, что нет повода производить разногласие, а следует при рассмотрении параграфов подробно определить компетентность участкового начальника». На что получил ответ императора: «Отчего же не быть разногласию? В существенных вопросах оно, напротив, полезно»[83].

Мемории с разногласиями император читал особенно внимательно, независимо от того, насколько излагавшийся в них сложный вопрос уже был ему известен. Так, мемория по рассматривавшемуся в Общем собрании в начале в 1884 г. делу об устройстве элеваторов, была им задержана на целых три дня и вместо понедельника или, по крайней мере, вторника, отослана обратно в четверг, 9 марта. При этом накануне император говорил, что «еще не докончил чтение этой обширной мемории», хотя «с делом этим уже давно знаком»[84].

Разногласие в Совете, таким образом, давало монарху возможность более подробно ознакомиться с разными точками зрения. Точно так же относились к нему и в обществе. Разногласиями «разъясняется дело со всех сторон», писал редактор консервативных «Московских ведомостей» М.Н. Катков[85]. Сходной позиции придерживался и ведущий автор либерального «Вестника Европы» К.К. Арсеньев, указывая на особую важность свободы обсуждения и критики: «ничего не предрешая, она увеличивает лишь

---

[83] Там же. Т. 2. С. 129. Запись 15 декабря 1888 г.
[84] Там же. Т. 1. С. 193. Запись 8 марта 1884 г.
[85] [Катков М.Н.] Значение Государственного совета в системе русского государственного права (№ 123. 5 мая. Б) // Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. М., 1898. С. 239.

количество света, падающего на предмет, и облегчает произнесение решительного слова»[86].

Разногласием пользовались и как инструментом с целью привлечь внимание монарха. Выше уже упоминалась угроза Д.А. Толстого при рассмотрении Университетского устава устроить разногласие с целью компрометировать противников в глазах императора[87]. Так же собирался поступить И.А. Шестаков при обсуждении в Совете вопроса об уступке 500 верст железной дороги «военным аферистам-инженерам». «Нужно произвести разногласие, чтобы государь очнулся, и я намерен держать речь. Может быть, здесь есть и самолюбие, но я буду прав», – записывал он в дневнике[88].

Единственно, кем разногласия не приветствовались, – это теми сановниками, которые имели возможность влиять на формирование решений Совета. Прежде всего речь идет о председателях Совета и его департаментов, а также государственном секретаре. Невостребованным мог остаться именно их труд по согласованию и выработке компромиссного проекта, их старания направить обсуждение в то или иное русло.

Стремление всеми способами избежать разногласий можно заметить еще при подготовке проекта к обсуждению в департаментах. Причина этого заключалась в том, что, как писал М.П. Веселовский, «журнал с разногласием, внесенный в Общее собрание, возбуждал большею частию и там разномыслие, и таким образом, в подобном случае, приходилось представлять на разрешение Государя различные мнения по законодательному вопросу, иногда весьма сложному. При этом Верховной Власти предстоял затруднительный выбор между мнениями, из коих каждое имело за себя более или менее веские доводы, и само собою разумеется, что

---

[86] [Арсеньев К.К.] Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1886. № 4. С. 837.
[87] Письмо Е.М. Феоктистова к М.Н. Каткову от 23 мая 1884 г. // НИОР РГБ. Ф. 120. К. 12. Д. 27. Л. 11 об., 14.
[88] Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). С. 92. Запись 2 февраля 1883 г.

произносимому при таких условиях окончательному законодательному утверждению был присущ элемент случайности. Кроме того, вообще, проект закона, вырабатываемый под влиянием разных мнений, не мог отличаться тою цельностию и стройностию, как работа, производимая при полном единомыслии»[89].

Закулисная работа по согласованию разных мнений начиналась сразу после поступления министерского проекта в Совет. Традиционно большую роль в этом играл государственный секретарь. Такой порядок был заложен еще в первой половине века, когда именно этому чиновнику приходилось отвечать перед министрами за все сделанные Советом возражения на проект[90].

Со временем на плечи государственного секретаря легла обязанность предварительной подготовки почвы к обсуждению проекта. В этой области занимавшие должность секретаря лица достигали виртуозности. В.П. Бутков, например, во время разработки судебной реформы специально занимался подготовкой общественного мнения (в т.ч. мнения членов Государственного совета) к принятию тех новшеств, которые несли с собой Судебные уставы, в первую очередь – суда присяжных. И составитель официальной истории Совета признавал, что без его настойчивости и умения устранять препятствия, красноречия и остроумия, утверждение Судебных уставов в том виде, в каком оно состоялось, могло бы «значительно замедлиться»[91].

К концу века пост государственного секретаря воспринимался как дипломатический, на котором нужно уметь, по выражению А.А. Половцова, «вести политику»[92]. Действительно, дневники государственных секретарей, А.Е. Перетца и самого Половцова, наполнены свидетельствами многоходовых договоренностей, облегчавших прохождение дела. Желая предупредить «напрасные споры в заседании», государственный секретарь

---

[89] Веселовский М.П. Записки. Л. 657.
[90] Государственная канцелярия, 1810–1910. С. 118.
[91] Там же. С. 231.
[92] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 19. Запись 1 января 1883 г.

заранее обговаривал с представляющим министром возможные разногласия и путем закулисных переговоров временами значительно сокращал время обсуждения. Именно так поступил, например, Е.А. Перетц при рассмотрении в Совете вопроса о порядке отбывания воинской повинности лицами, состоящими под надзором полиции по случаю прикосновенности их к социально-революционной партии[93].

Достижение единогласия или по крайней мере снижение накала противостояния по сложным вопросам могло достигаться и организацией частных «согласительных» совещаний, на которых стороны пытались прийти к общему мнению.

В отличие от заседаний Государственного совета, где строго соблюдалась иерархия, запрещалось курение и вообще какое-либо нарушение протокола, эти частные совещания носили гораздо более свободный характер и внешне могли походить на дружескую беседу, поскольку проходили на квартире у кого-либо из совещавшихся, нередко сопровождались чаем и сигарами. Как описывал одно из таких совещаний Е.А. Перетц: «Мы сидели в кабинете Игнатьева и, за чаем и сигарами, обсуждали один вопрос за другим»[94]. А.А. Половцов идеальным условием для «согласительных» совещаний называл «интимность, т. е. дружественность объяснений участвующих, так, чтобы не было никакой горечи, желчи, а искреннее желание взаимными уступками прийти к согласию»[95].

Необходимость дополнительной договоренности могла выясниться уже в ходе заседаний департаментов. В этом случае собирались частные совещания или даже прямо на заседании могло быть принято решение о создании особой «комиссии» для предварительного рассмотрения проекта по пунктам – как это произошло, например, в 1890 г. при обсуждении в

[93] Перетц Е.А. Дневник. С. 116–117. Запись 15 декабря 1880 г.
[94] Там же. С. 214. Зап. 15 мая 1881 г.
[95] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 123–124. Запись 7 октября 1883 г.

Соединенных департаментах нового Земского положения, вызвавшего столько споров, что председатель Департамента законов Д.М Сольский предложил сначала «рассмотреть проект по статьям в комиссии, составленной из небольшого числа членов, а уже потом рассматривать в соединенном присутствии»[96].

Но если противодействие проекту в Совете казалось неизбежным, его авторы могли попытаться найти точки соприкосновения с возможными оппонентами заранее. Это было довольно частой практикой, но не гарантировало успеха. Например, весной 1882 г. новый питейный устав перед внесением в Соединенные департаменты обсуждался на частном совещании у государственного контролера Д.М. Сольского. Однако «предварительная беседа» нескольких министров, некоторых членов Совета и государственного секретаря смогла выявить только «страшное разномыслие» и необходимость новой разработки проекта[97].

22 октября 1883 г. в Соединенных департаментах началось обсуждение проекта Университетского устава. Но еще до этого времени состоялось два частных, подготовительных заседания, на которых заинтересованные стороны пытались если не прийти к единому мнению, то по крайней мере выяснить позиции друг друга и возможности компромисса. Первое из них состоялось на квартире гр. Д.А. Толстого 9 октября, а второе, в несколько более расширенном составе, – 11 октября у вел. кн. Михаила Николаевича[98]. Были даже достигнуты определенные договоренности, которые, впрочем, оказались весьма поверхностными и не предотвратили накала дискуссий на заседаниях Совета.

Равным образом в январе – марте 1888 г., то есть еще до начала обсуждения Соединенными департаментами проекта министерства

---

[96] Там же. Т. 2. С. 275. Запись 14 апреля 1890 г.
[97] Перетц Е.А. Дневник. С. 304. Запись 14 апреля 1882 г.
[98] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 127–128, 129–130. Записи 9 и 11 октября 1883 г.; Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. С. 385–387.

внутренних дел о введении института земских начальников, собирались на «согласительные» совещания министры юстиции, финансов, государственных имуществ и обер-прокурор Синода. Совещания проходили сначала в присутствии, а потом без внесшего проект министра внутренних дел Д.А. Толстого. Но ни они, ни расширенное совещание во главе с председателем Государственного совета 28 марта не смогли снять существующие разногласия [99]. Последнее частное совещание по этому проекту состоялось перед завершающим его обсуждение заседанием Общего собрания, 4 июля 1889 г. Министры собрались, чтобы заранее снять возможные замечания на журнал департаментов. В результате несколько статей были переделаны, и журнал соответствующим образом исправлен. Зато на заседании Общего собрания 6 июля замечания высказывались самые «пустые», журнал департаментов был утвержден без изменений, так что в это же заседание был подписан и журнал Общего собрания[100].

Таким образом, никакие согласования и договоренности не гарантировали еще беспроблемного прохождения проекта через Государственный совет. Многое зависело от самого хода обсуждения, от позиции председательствующего на заседаниях и тех усилий, которые он предпринимал для достижения необходимого результата.

С этой точки зрения следует рассматривать и временами бесцеремонное отношение к членам Совета великого князя Константина Николаевича, и стремление председателей департаментов, при невозможности избежать разногласий, по крайней мере выделить спорный вопрос в отдельный параграф, чтобы не рисковать всей проделанной Советом работой. Так, в частности, поступил председатель Департамента

---

[99] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 2. С. 74, 96–97. Записи 17 января и 28 марта 1888 г.; Зайончковский П.А. Примеч. 12 // Там же. С. 477.

[100] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 218. Записи 4 и 6 июля 1889 г.

законов Д.М. Сольский, когда в ходе обсуждение нового Земского положения был поднят вопрос об участии в земских учреждениях евреев[101].

Впрочем, старания заретушировать разноголосицу мнений, выработать более-менее единый подход к решению проблемы не всегда приводили к ожидаемым результатам. Резонанс от затраченных усилий возбуждал повышенный интерес в обществе, привлекал внимание императора, что грозило перечеркнуть всю работу.

Действительно, зафиксированное разногласие, как и его отсутствие, ничем не стесняло самодержца, который мог утвердить любое из представленных ему в мемории мнений или даже потребовать нового пересмотра дела в соответствии со своими воззрениями.

Императора не устроило, например, единогласно утвержденное Общим собранием 24 мая 1882 г. мнение Соединенных департаментов законов и гражданского «о порядке исследования, направления и разрешения дел о государственных преступлениях», и в резолюции от 8 июня он потребовал «пересмотреть это дело снова в Соединенных Департаментах при участии министра внутренних дел»[102].

Пять лет спустя при обсуждении в Совете проекта Уставов реальных и промышленных училищ в мае 1887 г. в Общем собрании последовало разногласие, но император не присоединился ни к одному из мнений. «Проект оставить без последствий, – гласила его резолюция. – Я дал лично мин[истру] народного просв[ещения] указания по этому предмету»[103].

В 1893 г. в Совете рассматривалось представление министра внутренних дел о новом Уставе лечебных заведений гражданского ведомства. В проект были внесены изменения, с которыми согласился министр, но не император. На мемории по этому делу он написал «С этими

---

[101] Там же. Т. 2. С. 276. Запись 18 апреля 1890 г.
[102] Мемория Общего собрания Государственного совета. 24 мая 1882 г. // РГИА. Ф. 1159. Оп. 1. Д. 317. Л. 3.
[103] Отчет по Государственному совету за 1887 г. СПб., 1888. С. 428.

изменениями я не согласен, а утверждаю, как было представлено министром внутренних дел»[104].

Однако, согласно существующим подсчетам, в большинстве случаев утверждалось все-таки мнение большинства.

Так, Александр I из 242 дел, по которым в Государственном совете с 1810 по 1825 г. произошло разногласие, утвердил мнение большинства 159 раз, мнение меньшинства 83 раза, в том числе в 4 случаях это было мнение только одного члена Государственного совета[105]. Николай I в большинстве случаев утверждал мнение большинства[106]. Так же поступал и Александр II. Утверждение им мнения меньшинства относится, главным образом, к первому десятилетию его правления, особенно к рассмотрению Государственным советом Положений крестьянской реформы [107] . Исследователи связывают это с тем доверием, которое император имел к мнению своего брата Константина Николаевича, по многим пунктам голосовавшего с меньшинством. Позже, когда Константин Николаевич стал председателем Государственного совета и последовательно обеспечивал своей точке зрения большинство, утверждение мнения меньшинства Александром II стало более редким[108]. Один из таких случаев произошел в 1871 г., когда великие князья Константин Николаевич и наследник престола Александр Александрович оказались в меньшинстве (19 против 29) в вопросе о допуске выпускников реальных училищ в университеты без экзаменов (они выступали против этого предложения)[109].

Александр III за все время царствования из 57 «существенных» разногласий в 38 случаях согласился с большинством, в 19 с меньшинством,

---

[104] Государственный совет. 1801–1901. С. 185.
[105] Там же. С. 25.
[106] Там же. С. 81.
[107] Там же. С. 97–102, 107–113.
[108] Whelan H. Alexander III and the State Council: Bureaucracy and Counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick, 1982. P. 223−224. Note 20.
[109] Государственный совет. 1801–1901. С. 118–119.

при этом в двух случаях – с мнением одного члена[110], как это произошло, например, по упоминавшемуся выше (см. главу 3) делу о присоединении городов Таганрога и Ростова к Области Войска Донского. Тогда, несмотря на единогласную оппозицию членов Совета, монарх согласился с мнением военного министра П.С. Ванновского[111].

Таким образом, пишет Х.Вилан, Александр III становился на сторону меньшинства в 33% случаев, что сопоставимо только с Александром I: ни Николай I, ни Александр II не имели такой необходимости. Исследовательница объясняет это неспособностью Александра III подчинить себе большинство Государственного совета, а в некоторых случаях еще проще – желанием продемонстрировать собственную власть[112]. Однако эту ситуацию можно истолковать и иначе, а именно как следствие действительной свободы суждений, которую после отставки Константина Николаевича получил Государственный совет, но которая в то же время никак не стесняла право самодержца утверждать то мнение, которое ему представлялось правильным. Все же для самодержавного монарха во второй половине Государственный совет был не столько советником, сколько экспертом, заключение которого император принимал во внимание, но не обязан был следовать ему.

7.4. Патриархальность против модернизации

Во второй половине XIX в. качественное изменение состава Государственного совета, его профессионализация [113] и, одновременно,

---

[110] Там же. С. 185.
[111] Там же.
[112] Whelan H. Alexander III and the State Council. P. 113–114.
[113] Подробнее см.: Дубенцов Б.Б., Куликов С.В. Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй половине XIX – начале XX в. (Итоги и перспективы изучения) // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков. Сб. статей памяти В.С. Дякина и Ю.Б. Соловьева. СПб., 1999. С. 63–86; Черникова Н.В. Просопографические мифы о высшем чиновничестве (на примере Государственного совета конца XIX в.) // Многогранный талант историка. Памяти доктора исторических наук профессора Авенира Павловича Корелина. М., 2019. С. 197–214.

увеличение гласности его работы привели к тому, что в глазах образованных людей он все больше выступал как противовес любым безответственным решениям, гарантия правильного течения законодательного процесса. От этого еще очень далеко было до восприятия Совета как прообраза представительного учреждения. В разнообразных проектах и записках, сочинениях публицистов и юристов говорилось пока лишь о повышении его авторитета и самостоятельности. Наиболее кардинальные предложения сводились к двум пунктам. Чаще всего речь шла о приобщении (в той или иной степени) к его работе представителей общества. Об этом еще в 1860-х гг. писали П.А. Валуев и вел. кн. Константин Николаевич, вопрос был вновь поднят на рубеже 1870–1880-х гг. и даже обсуждался на высочайшем уровне. Очередное обращение к этой проблеме состоялось в начале царствования Николая II[114].

Второе предложение сводилось к обеспечению большей независимости и самодеятельности Совета предоставлением ему права законодательной инициативы. Об этом, в частности, писал А.А. Половцов в записке 1877 г., предназначенной для наследника престола великого князя Александра Александровича[115].

Три года спустя с предложением повысить значение Государственного совета приданием ему права законодательной инициативы выступил один из ведущих юристов-государствоведов той поры А.Д. Градовский. В опубликованной в «Голосе» 16 сентября 1880 г. статье он писал: «Если есть в настоящее время учреждение, деятельность которого мало ощутительна, то это именно Государственный совет. Если есть учреждение, которое

---

[114] Этот сюжет несколько выходит за рамки нашей работы. Кроме того, он многократно освещался в литературе, и мы не будем на нем подробно останавливаться. Из последних работ см., например: Воронин В.Е. Политический кризис в России конца 1870-х гг. и способы его преодоления глазами высших государственных чиновников // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2008. № 1. С. 15–35.

[115] Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. Л., 1978. С. 120; Соловьев К.А. Проект политической реформы А.А. Половцова // Историческое обозрение. 2017. № 18. С. 23–25.

необходимо оживить и поднять именно в настоящее время, то это тот же Государственный совет»[116]. А.В. Ремнев на основании этой статьи делал вывод о признании Градовским слабости и незначительности Совета[117]. Однако основной пафос статьи был направлен совсем не против законосовещательного учреждения, а против незаинтересованности ведомств в разработке некоторых важных вопросов (например, паспортного). Для исправления именно этой ситуации Градовский считал необходимым предоставить Совету право законодательной инициативы – как учреждению, способному «составить целостное представление об общем положении законодательства, совершенно недоступное отдельным министерствам, слишком углубленным в свои специальные дела»[118]. Статья «Государственный совет» была написана в тот период отечественной истории, когда на самом высоком уровне обсуждались вопросы преобразования государственного управления и из архивов вновь были извлечены проекты П.А. Валуева и великого князя Константина Николаевича 1860-х гг. На этом фоне не был случаен ни поднятый Градовским вопрос о законодательной инициативе, ни такие вскользь упомянутые аспекты возможного преобразования Государственного совета, как изменение его состава и его отношения к Комитету министров[119].

Еще дальше пошел сенатор М.П. Веселовский, долгое время служивший статс-секретарем Департамента экономии. С его точки зрения, Совету должно было принадлежать право не только законодательной инициативы, но и запросов министрам. «Если бы Госуд[арственному] совету было предоставлено право делать так называемые «запросы» министрам (интерпелляции), – писал он, – если бы ему принадлежало право инициативы

---

[116] Градовский А.Д. Государственный совет // Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8. СПб., 1903. С. 513.
[117] Ремнев А.В. Проблема «указа и закона» в пореформенной России // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XVIII. Л., 1987. С. 180.
[118] Градовский А.Д. Государственный совет. С. 517.
[119] Там же.

в законодательных вопросах, то это очень подняло бы его авторитет, с пользою для дела»[120].

Другим проявлением той же тенденции постепенной модернизации роли Государственного совета было подспудно формировавшееся в обществе и не всегда осознанное изменение отношения к меньшинству и большинству.

Идейное размежевание членов Государственного совета (как и в любой другой группе лиц, занимающихся одним делом) считалось естественным процессом, основанным на тождестве мнений[121]. Однако в либеральных кругах при этом указывали, что большинство должно пользоваться большим доверием: «большее число лиц не так легко может впасть в ошибку, чем меньшее, и сила этого предположения увеличивается пропорционально степени перевеса большинства над меньшинством». Конечно, в каждом конкретном случае это положение может быть опровергнуто, «но самая необходимость опровержения является лишним шансом в пользу большинства»[122]. Значение большинства, с этой точки зрения, еще более возрастало при колебаниях монарха, отсутствии у него определенного мнения. «Государь может не согласиться с большинством, – писал Б.Н. Чичерин, – но если он не имеет собственного мнения, то он в этом большинстве находит опору: утверждая его постановления, он оказывает уважение высшему законодательному органу государства»[123].

Эту позицию, хотя и по другим причинам, поддерживали и члены Государственного совета. В их среде было распространено убеждение, что утверждение мнения меньшинства есть своего рода проявление недоверия императора к высшему законосовещательному учреждению, неуважение его чести и достоинства. Что уж говорить об утверждении отдельных мнений

---

[120] Веселовский М.П. Записки. Л. 724.
[121] [Арсеньев К.К.] Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1886. № 6. С. 775–776; [Катков М.Н.] Москва, 13 июня (№ 162) // Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. С. 302.
[122] [Арсеньев К.К.] Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1886. № 6. С. 774.
[123] Чичерин Б.Н. Россия накануне XX столетия. Берлин, 1900. С. 44.

или требовании пересмотреть решение. Подобные резолюции воспринимались почти как оскорбление.

В 1884 г. после утверждения Александром III мнения меньшинства по проекту Университетского устава председатель Совета великий князь Михаил Николаевич даже заявил своему царственному племяннику, «что так как неоднократно в течение прошлой сессии государь соглашался с меньшинством против мнения большинства, разделяемого председателем, то он, вел. князь, просит государя сказать откровенно, имеет ли он к нему доверие, и если не имеет, то назначить другого. На это государь отвечал, что доверие к вел. князю имеет полное, но, несмотря на то, сохраняет за собою полную свободу мнений»[124]. Конечно, год на год не приходился, и за сессию 1892–1893 гг., например, император по всем вопросам поддержал мнение большинства [125] . Однако примечательно само негативное отношение чиновников к утверждению мнения меньшинства, особенно если это меньшинство оказывалось крайне незначительным. Половцов, например, считал, что «значительное неодобрение» Советом подрывало авторитет самого правительственного распоряжения[126]. Эту точку зрения разделяли и руководители ведомств, которые, по замечанию М.Н. Каткова, стремились заручиться поддержкой если не большинства, то, по крайней мере, «почетного меньшинства» членов Совета. Ради этого они готовы были даже идти на согласования и изменения внесенных ими проектов, т.е. сами «портили» законы[127].

Поддержка проекта большинством воспринималась, таким образом, как свидетельство его обоснованности и продуманности. И наоборот,

---

[124] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 257. Запись 8 ноября 1884 г.

[125] Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб., 1893. С. 21.

[126] Половцов А.А Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 124. Запись 7 октября 1883 г.

[127] [Катков М.Н.] Москва, 13 июня (№ 162) // Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. С. 302.

утверждение мнения меньшинства или даже особая резолюция императора могли вызвать подозрение в «забеганиях» министров, а то и в посторонних влияниях на монарха.

Правда, в зависимости от конкретного содержания проектов и политических взглядов разных авторов оценки самовластия императора могли существенно разниться. В 1860–1870-е гг. сетования консерваторов и ликование либералов вызывало последовательное и вопреки мнению большинства сановников утверждение Александром II наиболее радикальных вариантов реформ. Четверть века спустя позиции поменялись, и поддержка Александром III консервативных проектов Д.А. Толстого и И.Д. Делянова, наперекор мнению большинства Государственного совета, была положительно встречена консерваторами, тогда как либералы подчеркивали значение мнения большинства Совета. Однако, если абстрагироваться от политической составляющей подобных оценок, сама возможность изменения судьбы проекта волей одного человека всеми воспринималась как крайнее, чрезвычайное средство. И в этом нельзя не видеть одно из проявлений процесса модернизации высшего управления.

Однако все предложения внести хотя бы минимальные изменения в состав и организацию работы Совета, поставить его деятельность на более четкие основания неизменно наталкивались на несколько патриархальное отношение к Государственному совету императоров, которые видели в нем не высший законосовещательный орган государства, имевший потенциальную (пусть и очень отдаленную) возможность трансформации в представительство парламентского типа, а прежде всего разновидность издавна существующего в России совета при монархе. «Совет существует в моем понятии для того, чтобы добросовестно высказывать свое убеждение по тем вопросам, по которым я его спрашиваю, ни более, ни менее», – заявил в

1847 г. Николай I в разговоре с М.А. Корфом[128]. Спустя тридцать с лишним лет почти теми же словами выразил свое отношение к Совету Александр III: «Государственный совет есть ближайшее, помогающее мне и правительству учреждение» [129] , – сказал он А.А. Половцову во время его первого представления как государственного секретаря.

Неизменность этой позиции отражалась и в той речи к Государственному совету, с которой обращался к нему при восшествии на престол каждый монарх. На протяжении всей второй половины XIX в. (с 1855 по 1894 г.) каждый раз в этой речи звучала фраза о службе Совета царствующему монарху[130].

Отношение самодержца к Государственному совету как к одному из инструментов собственного правления являлось определяющим для положения этого учреждения, остававшегося неизменным вплоть до революционных событий начала XX в. Этого положения не поколебали даже планы по созданию законосовещательного представительства – Государственной думы. Для Государственного совета единственным следствием развития в стране политического кризиса в 1904 – начале 1906 г. было увеличение (примерно в 1,5 раза) и омоложение его состава: за этот период Николаем II в Совет было назначено 44 человека[131]. И только на февральском 1906 г. совещании в Царском селе, где под председательством императора обсуждался вопрос об изменениях в учреждениях Государственного совета и Государственной думы, было открыто заявлено не просто о коренном переустройстве Государственного совета, но о его

---

[128] Цит. по: Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России. М., 1978. С. 129.

[129] Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. Т. 1. С. 26. Запись 4 января 1883 г.

[130] Государственный совет. 1801–1901. С. 89–90, 141, 199.

[131] Общий хронологический список членов Государственного совета с 30 марта 1801 г. по 17 апреля 1906 г. // Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А. Члены Государственного совета Российской империи. 1801–1906. Биобиблиографический справочник. СПб.: Дмитрий Буланин, 2007. С. 906–907.

упразднении как «совета монарха по законодательным делам» и об учреждении вместо него верхней палаты представительства[132].

Во второй половине XIX в. император занимал двойственное положение по отношению к Государственному совету. С одной стороны, растущая бюрократизация и рационализация управления привели к постепенному «втягиванию» главы империи в бюрократический механизм, от каждой из частей которого (от самодержца до последнего переписчика) требовалась интенсивная и бесперебойная работа. Монарх фактически оказался составляющей единого делопроизводственного процесса, который, применительно к Государственному совету, начинался передачей проекта государственному секретарю и заканчивался наложением высочайшей резолюции. Одновременно, вопреки своему статусу главы Совета, император все больше дистанцировался от его непосредственной работы.

Во второй половине века Государственный совет был для него лишь одним из ряда высших учреждений и играл роль не столько коллективного советника (хотя это определение сохранялось), сколько эксперта по законодательным вопросам. При этом мнения Совета, несмотря на тщательность и компетентность анализа министерских представлений, ничем не ограничивали самодержца.

Процессы модернизации, затронувшие и сферу государственного управления, не коснулись отношения императора к собственной власти и к подчиненным ей учреждениям. Между тем в обществе все больше распространялось иное отношение к Совету: не только как к необходимому этапу прохождения законопроекта, обеспечивавшему его всестороннее обсуждение, но и как к органу, способному восполнить отсутствие объединенного правительства и координировать деятельность министерств.

[132] Царскосельские совещания // Былое. 1917. № 5–6. С. 293. Заседание 14 февраля 1906 г.

Этот потенциал Государственного совета так и не был востребован самодержавной властью.

Внешне подчиняясь растущей модернизации управления, монарх в то же время, пускай и неосознанно, замедлял ее течение.

Заключение

Проведенное исследование показало, что Государственный совет, представляя собой высший законосовещательный орган Российской империи, занимал центральное место в ее политической системе, однако его действительное значение не оставалось неизменным.

Созданный в начале XIX столетия и значительно скорректированный в его второй четверти государственный механизм России, несмотря на внешнюю монументальность, отличался особой подвижностью своих частей. Возникновение и исчезновение дополнительных структур, перераспределение функций и изменение компетенций – все это способствовало приспособлению системы к самым разным ситуациям, диктовалось объективными процессами развития отечественной государственности, но в то же время зависело и от господствовавших в тот или иной период представлений о более рациональном способе управления и, не в последнюю очередь, от личных взглядов и предпочтений каждого монарха.

Стремление Николая I лично контролировать наиболее важные направления внутренней политики привело к созданию (дополнительно к появившимся еще в первой четверти века) целого ряда подчиненных непосредственно императору структур: Собственной Его Императорского Величества канцелярии и ряда высших комитетов, в ведение которых перешли вопросы, ранее входившие в компетенцию Государственного совета. При отсутствии непосредственного соперничества с вновь возникшими учреждениями Государственный совет, как законосовещательный орган, тем не менее потерял часть полномочий, хотя, согласно своему «Учреждению», и оставался монополистом в этой сфере.

Созданная во второй четверти XIX в. система высшего управления отличалась своеобразием и во многом не соответствовала общеевропейским

процессам рационализации управления, характерным и для России. Вторая половина XIX столетия стала временем активной модернизации политической системы страны.

Перестройка высшего управления в пореформенный период прошла в два этапа: в середине 1860-х годов были упразднены многие высшие комитеты, хотя их исчезновение в какой-то степени еще компенсировалось возникновением (уже в составе самого Государственного совета) структур, нацеленных на решение конкретных вопросов. На рубеже 1870–1880-х гг. новый виток преобразований привел к ликвидации Собственной Его Императорского Величества канцелярии, двух еще существовавших высших комитетов (Комитета по делам Царства Польского и Кавказского), а также действовавших на правах департаментов Государственного совета Главного комитета об устройстве сельского состояния и Присутствия о воинской повинности. Тогда же Государственному совету была возвращена кодификационная функция. Все это привело к частичному (хотя и на принципиально новом уровне) воспроизведению схемы, изначально задуманной еще М.М. Сперанским. Правда, Совету так и не удалось занять предназначавшееся ему место единственного высшего законосовещательного органа, миновать который не смог бы ни один законопроект. На этом поле вплоть до реформы 1906 г. конкуренцию ему составляли Комитет министров, а также, хотя и в гораздо меньшей степени, Военный совет и Адмиралтейств-совет.

Положение Государственного совета в политической системе империи определялось не только внешними факторами, возникновением и исчезновением различных учреждений, но и той невидимой глазу системой взаимоотношений, которые в разные периоды выстраивались между составляющими схемы управления: высшими и центральными учреждениями и верховной властью. Немаловажную роль здесь и играли личные качества монарха – его подход к процессу властвования, видение им своих задач и своего места в сложившемся бюрократическом механизме.

Самодержавие как политическая система предполагает особое значение главы империи. Уже само существование высочайшей воли – того камертона, под который волей или неволей подстраивались все сановники и все учреждения – вносило существенные корректировки в расстановку сил. Исходя из этого, рассматриваемый период можно разделить на три неравных хронологических промежутка, соответствующих царствованиям Александра II, Александра III и началу правления Николая II. Причем, вопреки устоявшейся историографической традиции, наименее самовластен оказывается Александр III. Его предшественник, Александр II Освободитель, с юности близко наблюдавший стиль правления Николая I, впитал в себя не только заложенные им традиции управления, но и его отношение к самодержавию и самодержцу как высшей, стоящей вне системы силе, облеченной исключительными полномочиями, делегировать которые он никому не может и не должен.

На практике эти взгляды не всегда соответствовали поступкам императора, на протяжении всего правления опиравшегося то на одну, то на другую политическую фигуру. Но его ревнивое отношение к собственной власти не могло не отразиться и на положении Государственного совета, раз за разом оказывавшегося в ситуации, когда гарантированная ему законом свобода обсуждения законопроектов ограничивалась уже принятым решением.

Александр III был правителем совсем иного типа, и там, где Александр II ощущал себя всевластным монархом, стоявшим над системой управления, его преемник, сохраняя высшую позицию, в большей степени подчинялся установившемуся бюрократическому порядку. Это существенно ограничивало его вмешательство в общее течение дел. Навязывание Государственному совету высочайшей воли вообще не характерно для царствования Александра III, так что это учреждение получило возможность более независимых и непредвзятых суждений, более подробного рассмотрения спорных вопросов и даже кардинального изменения проектов.

Но поскольку последнее слово оставалось за самодержцем – только до тех пор, пока он не выражал ясно свое мнение. И в этом смысле, несмотря на происходившие в стране перемены, положение Государственного совета на протяжении всего пореформенного периода оставалось неизменным. Степень свободы его действий по-прежнему зависела от взглядов на его роль верховного правителя. Воцарение Николая II, в большей степени, нежели его отец, склонного к проявлению самодержавной воли, в какой-то степени повернуло процесс вспять, возродив характерное для эпохи Александра II пренебрежение мнением высшего законосовещательного учреждения в угоду отдельным министрам.

От позиции императора зависела не только степень самостоятельности Государственного совета, но и действительное значение основных конкурентов в борьбе за определяющую роль в законотворческом процессе – Государственного совета, Комитета министров и руководителей ведомств.

Общей тенденцией развития государственного управления во второй половине XIX в. было последовательное, хотя и очень медленное упорядочение области взаимодействия органов власти, разграничение их полномочий. В первую очередь это касалось Государственного совета и Комитета министров, длительное сосуществование которых привело к постепенному размежеванию их сфер влияния. Оставаясь, по выражению А.В. Ремнева, «органами универсальной компетенции», эти два учреждения к концу столетия перестали быть соперниками, чему способствовало отделение во второй половине века собственно законов от административных постановлений, правда, не путем пересмотра законодательства, а в ходе делопроизводственной практики.

Сложнее складывались отношения Государственного совета с руководителями ведомств, по отношению к которым он традиционно играл роль координатора, не располагавшего, однако, возможностями добиваться реализации своих указаний. Подробное (и потому не всегда быстрое) рассмотрение представлений министров в Государственном совете имело

целью устранение всех недочетов. Разрабатывавшие проект ведомства и выступавший его экспертом Совет представляли собой, таким образом, две необходимые стадии законотворческой работы, целью которой было успешное применение нового закона. И эта цель, не исключая столкновений по отдельным пунктам проекта, заставляла стороны совместно искать наиболее удачное для воплощения решение.

Исправления и дополнения, вносившиеся при этом Государственным советом в проекты, не всегда принимались министрами без возражений. Арбитром всех разногласий был император, что неизбежно привносило в законотворческий процесс субъективный фактор, заставляло заинтересованные стороны предпринимать разнообразные усилия с целью склонить самодержца в ту или другую сторону.

Значение Государственного совета, таким образом, не ограничивалось его положением законосовещательного органа, и его участие в законотворческом процессе выходило за рамки критики представленных министрами законопроектов. Уже само право изменения и доработки министерских представлений повышало значение Государственного совета, делало его фактическим со-творцом многих законов.

Характерные для пореформенной России процессы модернизации государственного управления далеко не сразу находили отражение в законодательстве. И выполняемые Государственным советом, при поддержке императора, функции не всегда имели правовое обоснование. Так, формально Государственный совет не имел права давать поручения министрам, тем более законодательного характера (право законодательной инициативы). Однако это не мешало тому, что на практике подобного рода поручения раздавались чрезвычайно широко, правда, по разным причинам, их исполнение не всегда оказывалось возможным.

Государственный совет сохранял свой авторитет и значение на протяжении десятилетий несмотря на все изменения в структуре высшего

управления России. В немалой степени этому способствовало то, что и сам он был живым, постоянно развивающимся учреждением.

На его структуру и функции в том виде, в каком они были зафиксированы в «Образовании Государственного совета» 1810 г., большое влияние оказало время создания этого закона и те во многом умозрительные задачи, которые ставил перед Советом реформатор. Спроектированный как часть кардинальной реформы высших и центральных органов управления, Государственный совет был обречен на трансформацию после того, как Александр I отказался от полного воплощения предположений М.М. Сперанского. По мере встраивания Совета в политическую систему империи и развития самой этой системы, в его составе и компетенции происходили неизбежные изменения, особенно значительные в первой половине XIX в. В это время была скорректирована его структура (за счет получения самостоятельного статуса Комиссией составления законов и Комиссией по принятию прошений), частично пересмотрены функции. Вне ведения Совета оказались традиционно входившие в компетенцию верховной власти вопросы войны и мира, чрезвычайного законодательства и военный. Одновременно Совет превратился в высшую инстанцию, решавшую судебные и экономические вопросы. Тогда же сложились особенности и традиции его делопроизводства, была уточнена законодательная база.

Этот процесс был в основном завершен в царствование Николая I, так что к середине столетия Государственный совет как по своему устройству, так и по выполняемым им функциям уже сильно отличался от Совета начала 1810-х гг.

Эпоха Великих реформ и последовавшие за ней преобразования 1870–1890-х гг., ускоренное экономическое развитие России во второй половине XIX в. поставили перед Советом новые задачи, привнесли очередные перемены в его работу, в том числе в распределение функций между департаментами, из которых относительную стабильность как по своим задачам, так и по числу ежегодно рассматриваемых дел, проявлял только

Департамент законов. Существование Военного департамента оказалась кратковременным в силу передачи военных вопросов из Государственного совета в Военный и Адмиралтейств- советы. Департамент государственной экономии, в котором с начала XIX в. сосредотачивались все финансовые и экономические вопросы, только в пореформенный период, хотя не избавился от множества мелких дел, стал играть важную роль в определении приоритетных областей экономического развития страны и в распределении казенных финансовых потоков. Наибольшую трансформацию испытал Департамент гражданских и духовных дел. На протяжении первой половины прочно ассоциировавшийся с высшей судебной инстанцией, он после судебной реформы 1864 г. постепенно сократил эту сферу своей деятельности, сосредоточившись на рассмотрении законопроектов, касавшихся развития судопроизводства и пенитенциарной системы в России.

Несмотря на множество изменений, привнесенных Великими реформами в деятельность, а также в организацию работы и делопроизводства Государственного совета, далеко не все новшества оказались закреплены в законодательстве. Не находили они отражения и в статистических данных, раскрывающих деятельность этого учреждения. В частности, это касается работы Соединенных департаментов и многочисленных временных комиссий и присутствий, объединявших силы наиболее активной части членов Совета. Кроме того, отсутствие гласности в его работе, полностью закрыло деятельность высшего законосовещательного органа империи от общества. В результате у стороннего наблюдателя создавалось впечатление некой стагнации Государственного совета. В обществе заговорили о его устаревшей структуре, инертности в работе, а временами и о безрезультативности его занятий.

Все эти суждения не имели под собой оснований. О значительности пути, пройденного Советом за полвека, свидетельствует разрыв между «Учреждением» 1842 г., которое формально регулировало работу Совета во второй половине столетия и являлось базой для анализа и характеристики

этого учреждения, и той реальностью, которая нашла воплощение в «Учреждении» 1901 г. Это последнее не только включило в себя целые новые разделы, но и избавилось от ряда устаревших или стеснительных указаний (например, на распределение категорий дел по департаментам).

Интенсивная и многоплановая деятельность Государственного совета требовала особенно четкой организации его работы и делопроизводства. «Учреждение» Совета (во всех его редакциях) лишь отчасти отражало существовавшие в этой сфере правила и традиции. Зато оно всемерно подчеркивало значение Государственного совета как высшего законосовещательного органа империи. Торжественность и даже парадность заседаний, четкое разграничение положения членов Совета и приглашаемых на его заседания лиц, существование жестких правил прохождения дел, нарушить которые не мог даже император, – все это подтверждало высокий статус учреждения. Но этот внешний блеск не мешал тщательной разработке каждого поступившего в Совет проекта.

Во второй половине XIX столетия профессионализация управления требовала от членов Совета и значительных познаний, и внимательного знакомства с материалами дела, и неформального подхода к их обсуждению. Разногласия, возвраты дел в департаменты и министерства были внешним проявлением этой усложнившейся работы.

Сроки рассмотрения дел в Государственном совете зависели от сложности министерского представления и могли варьироваться в довольно широком диапазоне, от двух месяцев до нескольких лет. Это было связано с тем, что рассмотрение важных многоаспектных проектов часто сопровождалось сбором справок, привлечением экспертов. Обязательным требованием было согласование будущего закона со всеми заинтересованными сторонами, учет всех поданных мнений. Все это, по объективным причинам, могло замедлить прохождение проекта через Государственный совет. По собственному желанию ни члены Совета, ни чиновники его канцелярии сделать этого не могли. Такого рода действиям

препятствовали и еженедельный контроль за всеми находящимися в производстве делами, и регулярное составление ведомостей и отчетов, и, наконец, заинтересованность подавших проект ведомств. Кроме того, в Государственной канцелярии были установлены достаточно жесткие правила относительно сроков предоставления бумаг.

Необходимо отметить и то, что во второй половине XIX в. модернизация делопроизводства, печатание все большего числа бумаг снизили значение Государственной канцелярии. Дела в Совете перестали зачитываться, и при сохранении роли канцелярии в подготовке дел, их обсуждение и в департаментах, и в Общем собрании, проходило только после предварительного знакомства членов Совета у себя дома с присланными материалами. А журналы департаментов, особенно по сложным делам, обязательно согласовывались со всеми участниками обсуждения вплоть до достижения полного согласия.

Итоги деятельности Государственного совета в мемориях представлялись императору, который, как высший чиновник, налагал резолюцию и тем самым завершал не только законотворческий, но и делопроизводственный процесс.

Двойственность роли монарха – как политического главы государства и как части бюрократической машины (при постоянном возрастании значения второй ипостаси) – является еще одним свидетельством эволюции, пройденной политической системой России во второй половине XIX в. Председательствование императора в законодательных учреждениях, типичное для XVIII в., становится гораздо более редким уже в первой половине XIX столетия и полностью исчезает в его второй половине, когда властитель империи, сохраняя номинальное, зафиксированное в «Учреждении Государственного совета» звание его председателя, в действительности теряет все законные рычаги воздействия на его работу и лишь на последнем, заключительном этапе, налагая резолюцию, может официально выразить свою позицию.

Подобных примет новой, подспудно вызревавшей политической реальности в организации работы и делопроизводства Государственного совета можно найти немало. Не менее показательно и изменение отношения к нему в обществе. В последней четверти XIX в. Государственный совет воспринимался как преграда любым непродуманным законодательным предположениям, гарантия правильного и всестороннего обсуждения проектов. Со стороны не только чиновных, но и общественных кругов все чаще звучали утверждения о необходимости и неизбежности повышения самостоятельности Совета.

В первую очередь речь шла о легитимизации права законодательной инициативы, которым Совет пользовался неофициально, а также о расширении его координирующей роли по отношению к министерствам, включая право запросов министрам. Нередки были предложения о систематическом привлечении экспертов к обсуждению дел, о более четком определении состава Совета (вплоть до обязательного введения в него представителей местной администрации и самоуправления), в крайнем случае – о предоставлении призываемым на существующих основаниях экспертам права голоса. Наконец, справедливым представлялось придать особое значение мнению большинства Совета.

Однако реальных шагов в направлении модернизации устройства Государственного совета и изменения его роли сделано не было. Даже его 100-летний юбилей и подготовка нового «Учреждения», дававшие, казалось, возможность переосмыслить стоявшие перед Советом задачи и раскрыть его потенциал как высшего законосовещательного учреждения, не стали поводом к переменам.

Причина этого крылась в существовавшей политической системе, в рамках которой субъективные взгляды носителя верховной власти являлись определяющими и не подлежащими оспариванию. Конечно, нельзя сказать, что отношение императоров к Государственному совету за протекшие десятилетия не изменилось. Усложнение стоявших перед правительством

задач, стремительное нарастание их объема привело к тому, что во второй половине XIX в. Государственный совет все больше становился для монарха не столько коллективным советником, сколько экспертом по сложным законодательным вопросам. Немаловажное значение для императора имела и информативная функция Совета. Подробное изложение дел в мемориях, а при разногласии – и аргументов в пользу разных мнений, помогало выработать собственную позицию и принять окончательное решение.

Однако при этом неизменным оставалось традиционное патриархальное отношение императора к монархической власти и к роли высших государственных учреждений, что делало невозможными любые преобразования в этой сфере. Именно поэтому на протяжении всей второй половины XIX в., несмотря на модернизацию многих сфер жизни России, бюрократизацию и рационализацию управления, подспудное изменение стоявших перед Государственным советом задач и периодическую корректировку его функций, роль этого учреждения в государственной жизни оставалась неизменной. Как и прежде, для правителя империи он был лишь помощником, пусть и имевшим значительное влияние при выработке вектора развития страны.

Источники и литература

Архивные материалы:

Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ):

Ф. 109. Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Оп. 163. 1878 г. Д. 502. Т. 1.

Ф. 543. Коллекция рукописей Царскосельского дворца. Оп. 1. Д. 706. Т. 1–9.

Ф. 677. Александр III. Оп. 1. Д. 300.

Ф. 678. Александр II. Оп. 1. Д. 610.

Ф. 722. Константин Николаевич, вел. кн. Оп. 1. Д. 1118.

Ф. 1146. Князья Волконские. Оп. 1. Д. 170.

Российский Государственный архив литературы и искусства (РГАЛИ):

Ф. 1447. Любимов Л.Д. Оп. 1. Д. 39.

Российский Государственный исторический архив (РГИА):

Ф. 1149. Департамент законов Государственного совета. Оп. 11. 1893. Д. 77.

Ф. 1159. Мемории Общего собрания и департаментов Государственного совета (коллекция). Оп. 1. Д. 1159. Д. 182–439.

Ф. 1161. Высочайшие постановления (коллекция). Оп. 1. Д. 131–135, 149, 150.

Ф. 1162. Государственная канцелярия Государственного совета. Оп. 2. ОдГС. Д. 2.

Ф. 1214. Особая высшая комиссия для изыскания способов к сокращению государственных расходов при Государственном совете. Оп 1. Д. 5, 26.

Ф. 1220. Совещание о сокращении судебной деятельности Государственного совета при Государственном совете. Оп. 1. Д. 1.

Ф. 1224. Особое совещание для выяснения прикосновения к делу о крушении 17 октября 1888 г. императорского поезда на линии Курско-Харьковско-Азовской железной дороги, высших чинов министерства путей сообщения при Государственном совете. Оп. 1. Д. 1.

Ф. 1604. Делянов И.Д. Оп. 1. Д. 26.

Научно-исследовательский отдел рукописей Российской Государственной библиотеки (ОР РГБ):

Ф. 178. Музейное собрание (русская часть). № 9803 (1-9).

Ф. 75. Кн. Голицын В.М. Д. 10–12.

Ф. 120. Катков М.Н. К. 12. Д. 27; К. 6. Д. 30; К. 8. Д. 11.

Ф. 126. Киреевы и Новиковы. К. 3, 9, 11.

Ф. 169. Милютины. Карт. 61. Д. 32, 33, 34, 35, 36, 39, 44.

Отдел рукописей Российской Национальной библиотеки (ОР РНБ):

Ф. 208. Головнин А.В. Д. 280.

Ф. 287. Жуковский С.М. Д. 114.

Ф. 379. Корнилов Ф.П. Д. 119.

Ф. 550. Основное собрание рукописной книги. F. IV. № 861.

Ф. 856. Шестаков И.А. Д. 12.

Отдел письменных источников Государственного исторического музея (ОПИ ГИМ):

Ф. 224. Оболенский-Нелединский-Мелецкий. Оп. 1. Д. 4.

Опубликованные законодательные и делопроизводственные материалы:

Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1892−1893 гг. СПб.: Государственная типография, 1893. 139 с.

Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета за сессию 1893–1894 гг. СПб.: Государственная типография, 1894. 70 с.

Высочайший рескрипт, данный на имя министра народного просвещения графа Д.А. Толстого 25 декабря 1873 г. // Российское

законодательство об образовании XIX – начала XX века. Сб. документов. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. Т. 1. С. 689–690.

Документы Государственного совета Российской империи. Мемории Общего собрания. В 2 т. М.: б/и, 2008. Т. 1. 1816–1821. 613 с.

Журналы Главного комитета об устройстве сельского состояния. Пг.: Государственная типография, 1918. Т. 1: С 5 марта 1861 г. по 28 декабря 1862 г. 840 с.

Образование Государственного совета. 1810. // Полное собрание законов. Собр. 1. Т. 31. [1810–1811]. СПб: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. № 24064. С. 3–15.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 1. Дела Государственного совета с 1810 по 1829. СПб.: Государственная типография, 1908. 927 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 4. Дела Государственного совета с 1850 по 1856 год. СПб.: Государственная типография, 1910. 451 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 5. Дела Государственного совета с 1857 по 1862 год. СПб.: Государственная типография, 1910. 441 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 6. Дела Государственного совета с 1863 по 1866 год. СПб.: Государственная типография, 1911. 453 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 7. Дела Государственного совета с 1867 по 1870 год. СПб., Государственная типография, 1911. 470 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 8. Дела Государственного совета с 1871 по 1876 год. СПб.: Государственная типография, 1913. 489 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 9. Дела Государственного совета с 1877 по 1882 год. СПб.: Государственная типография, 1912. 430 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 10. Дела Государственного совета с 1883 по 1888 год. СПб.: Государственная типография, 1913. 451 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 11. Дела Государственного совета с 1889 по 1894 год. Пг.: Государственная типография, 1914. 475 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 12. Дела Государственного совета с 1895 по 1899 год. Пг.: Государственная типография, 1914. 516 с.

Опись дел Архива Государственного совета. Т. 16. Дела Государственного совета и Государственной канцелярии с 1807 по 1910 год. СПб.: Государственная типография, 1912. 941 с.

Отчет в делах 1810 года, представленный императору Александру I М.М. Сперанским, 11 февраля 1811 года // Сборник Императорского русского исторического общества. Т. 21. СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1877. С. 447–462.

Отчет по Государственному совету за 1869 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1870. 177 с.

Отчет по Государственному совету за 1870 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1871. 277 с.

Отчет по Государственному совету за 1871 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1873. 404 с.

Отчет по Государственному совету за 1872 год. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1874. 462 с.

Отчет по Государственному совету за 1873 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1875. 509 с.

Отчет по Государственному совету за 1874 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1876. 433 с.

Отчет по Государственному совету за 1875 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1877. 370 с.

Отчет по Государственному совету за 1876 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1878. 423 с.

Отчет по Государственному совету за 1877 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1879. 496 с.

Отчет по Государственному совету за 1878 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1880. 539 с.

Отчет по Государственному совету за 1879 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1881. 771 с.

Отчет по Государственному совету за 1880 г. СПб.: Государственная типография, 1882. 645 с.

Отчет по Государственному совету за 1881 г. СПб., Государственная типография, 1883. 665 с.

Отчет по Государственному совету за 1882 г. СПб.: Государственная типография, 1884. 319 с.

Отчет по Государственному совету за 1883 г. СПб.: Государственная типография, 1884. 289 с.

Отчет по Государственному совету за 1884 г. СПб., Государственная типография, 1886. 678 с.

Отчет по Государственному совету за 1885 г. СПб.: Государственная типография, 1887. 708 с.

Отчет по Государственному совету за 1886 г. СПб.: Государственная типография, 1888. 707 с.

Отчет по Государственному совету за 1887 г. СПб.: Государственная типография, 1888. 862 с.

Отчет по Государственному совету за 1888 г. СПб.: Государственная типография, 1889. 924 с.

Отчет по Государственному совету за 1889 г. СПб.: Государственная типография, 1891. 880 с.

Отчет по Государственному совету за 1890 г. СПб.: Государственная типография, 1891. 567 с.

Отчет по Государственному совету за 1891 г. СПб.: Государственная типография, 1892. 733 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за время с 1 января 1892 г. по 31 мая 1893 г. В 2 т. СПб.: Государственная типография, 1893 г. Т. 1. 932 с.; Т. 2. 1032 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1893–1894 гг. СПб.: Государственная типография, 1894. Т. 1. 863 с.; Т. 2. 905 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1894–1895 гг. СПб.: Государственная типография, 1895. 1009 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1895–1896 гг. СПб.: Государственная типография, 1895. 835 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1896–1897 гг. СПб.: Государственная типография, 1897. 767 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1897–1898 гг. СПб.: Государственная типография, 1898. 944 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1898–1899 гг. СПб.: Государственная типография, 1899. 1115 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1899–1900 гг. В 2 т. СПб.: Государственная типография, 1900. Т. 1. 739 с.; Т. 2. 890 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1900–1901 гг. СПб.: Государственная типография, 1902. 917 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1901–1902 гг. СПб.: Государственная типография, 1903. 870 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1902–1903 гг. В 2 т. СПб.: Государственная типография, 1904. Т. 1. 769 с.; Т. 2. 566 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1903–1904 гг. СПб.: Государственная типография, 1905. 1158 с.

Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание первое: в 45 т. СПб: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. 24 [1796–1797]. 931 с.; Т. 26 [1800–1801]. 875 с.; Т. 27 [1802–1803]. 1209 с.; Т. 28 [1804–1805]. 1353 с.; Т. 30 [1808–1809]. Отд-е 1. 778 с.; Т. 31 [1810–1811]. 941 с.; Т. 32 [1812–1815]. 1135 с.; Т. 33 [1815–1816]. 1173 с.; Т. 36 [1819]. 734 с.; Т. 37 [1820–1821]. 983 с.; Т. 38 [1822–1823]. 1355 с.; Т. 40 [1825]. Отд-е 1. 991 с.

Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание второе: в 55 т. СПб: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1830. Т. 1 [1825–1826]. 1525 с.; 1833. Т. 7 [1832]. 1044 с.; 1834. Т. 8 [1833]. 832 с.; 1835. Т. 9 [1834]. 891 с.; 1836. Т. 10 [1835]. Отд-е 1. 918 с.; 1837. Т. 11 [1836]. Отд-е 1. 895 с.; 1842. Т. 16 [1841] Отд-е 1. 926 с.; 1843. Т. 17 [1842]. 1545 с.; 1844. Т. 18 [1843]. Отд-е 1. 842 с.; 1857. Т. 31 [1856]. Отд-е 1. 778 с.; 1858. Т. 32 [1857]. Отд-е 1. 1066 с.; 1863. Т. 36

[1861]. Отд-е 2. 1030 с.; 1865. Т. 37 [1862]. Отд-е 2. 851 с.; 1866. Т. 38 [1863]. 941 с.; 1867. Т. 39 [1864]. 1793 с.; 1867. Т. 40 [1865]. Отд-е 1. 991 с.; 1868. Т. 41 [1866]. Отд-е 1. 1081 с.; 1871. Т. 42 [1867]. Отд-е 1. 1208 с.; 1873. Т. 43 [1868]. 942 с.; 1873. Т. 44 [1869]. 1144 с.; 1874. Т. 45 [1870]. Отд-е 2. 760 с.; 1875. Т. 47 [1872]. Отд-е 1. 1047 с. Отд-е 2. 1276 с.; 1876. Т. 48 [1873]. 911 с.; 1876. Т. 49 [1874]. Отд-е 1. 948 с.; 1877. Т. 50 [1875]. 720 с.; 1878. Т. 51 [1876]. Отд-е 1. 714 с.; 1879. Т. 52 [1877]. 823 с.; 1880. Т. 54 [1878]. 464 с.; 1884. Т. 55 [1880]. Отд-е 1. 1019 с.

Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье: в 33 т. СПб.: Государственная типография, 1885. Т. 1 [1881]. 623 с.; 1886. Т. 2 [1882]. 1139 с.; 1886. Т. 3 [1883]. 979 с.; 1887. Т. 4 [1884]. 1294 с.; 1887. Т. 5 [1885]. 1521 с.; 1888. Т. 6 [1886]. 1300 с.; 1889. Т. 7 [1887]. 1194 с.; 1890. Т. 8 [1888]. 1173 с.; 1891. Т. 9 [1889]. 1447 с.; 1893. Т. 10 [1890]. 1090 с.; 1894. Т. 11 [1891]. 1384 с.; 1895. Т. 12 [1892]. 1353 с.; 1897. Т. 13 [1893]. 1365 с.; 1898. Т. 14 [1894]. 1497 с.; 1899. Т. 15 [1895]. 1510 с.; 1899. Т. 16 [1896]. 1254 с.; 1900. Т. 17 [1897]. 1562 с.; 1902. Т. 20 [1900]. Отд-е 1. 1180 с.; 1903. Т. 21 [1901]. Отд-е 1. 1302 с.; 1905. Т. 23 [1903]. 1303 с.

Правила для руководства по Государственной канцелярии, касательно внутреннего благоустройства, канцелярского порядка и отчетности в делопроизводстве // Государственная канцелярия. 1810–1910. Паг. II. С. VIII. Примеч. 47.

Продолжение Свода законов Российской империи, изданного в 1857 году. По 1 января 1876 года. Часть первая. Статьи к I–IV томам Свода. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1876. 1097 с.

Свод законов Российской Империи, повелением гос. имп. Николая Павловича составленный. В 15 т. 2-е изд. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1833. Т. 1. 843 с.

Свод законов Российской Империи, повелением гос. имп. Николая Павловича составленный. В 15 т. СПб.: Типография II Отделения

Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. Т. 1. 1020 с. Разд. паг.; Т. 3. 1414 с.; Т. 10. Ч. 1. 595 с.

Свод законов Российской Империи, повелением гос. имп. Николая Павловича составленный. В 16 т. СПб.: б/и, 1892. Т. 1. Ч. 2. 706 с.

Свод законов Российской империи. Сводный текст за 1832–1917 годы. Т. 1 / Отв. сост. А.Р. Соколов, Д.И. Раскин. СПб.: Аврора, 2007. 1321 с.

Учреждение Государственного совета. Издание 1886 г. СПб.: б/и, 1886. 39 с.

Опубликованные документы и архивные материалы:

1857−1861: Переписка Имп Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии,ератора Александра II с Великим Князем Константином Николаевичем. Дневник великого князя Константина Николаевича / Сост., авт. вступ. ст., указат. и коммент. Л.Г. Захарова и Л.И. Тютюнник. М.: «Терра», 1994. 384 с.

Александр II: pro et contra / Вступит. статья В.Г. Чернухи; составление, коммент. И.Е. Барыкиной, В.Г. Чернухи. СПб.: РХГА, 2013. 959 с.

Александр III: pro et contra, антология / Сост. И.Е. Барыкиной, В.Г. Чернухи; вступ. статья В.Г. Чернухи; коммент. И.Е. Барыкиной. СПб.: ЦСО, 2013. 941 с.

Александр Второй. Воспоминания. Дневники. Вступит. ст., сост., примеч. и подготовка текста В.Г. Чернухи. СПб.: Пушкинский фонд, 1995. 448 с.

Александр Третий. Воспоминания. Дневники. Письма. Вступит. ст., сост., примеч. и подготовка текста В.Г. Чернухи. СПб.: Пушкинский фонд, 2001. 400 с.

[Арсеньев К.К.] Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1886. № 4. С. 824–845.

[Арсеньев К.К.] Внутреннее обозрение // Вестник Европы. 1886. № 6. С. 771–790.

Барк П.Л. Воспоминания // Возрождение. Париж, 1965. № 157–168.

Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (Записка, составленная в декабре 1903 г.) / т вступ. ст., указ, примеч. А.С. Сенинаэ. М.: ГПИБ, 2002. 287 с.

Богданович А.В. Три последних самодержца. М.: Новости, 1990. 608 с.

Бумаги Комитета 6 декабря 1826 года, касающиеся преобразования высшего государственного управления // Сборник Императорского Русского исторического общества. Т. 90. СПб.: Государственная типография, 1894. С. 1–211.

Бунге Н.Х. Загробные заметки / Публ. В.Л. Степанова // Река времен. Книга истории и культуры. Кн. 1. М.: Река времен, Эллис Лак, 1995. С. 198–254.

Валуев П.А. Дневник министра внутренних дел. В 2 т. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. Т. 1. 1861–1864. 422 с.; Т. 2. 1865–1876. 586 с.

Валуев П.А. Дневник. 1877–1884. Пг.: Былое, 1919. 311 с.

Великий князь Александр Александрович. Сборник документов / Подгот. текста и науч.-справ. аппарата С.С. Атапина и др. М.: Редакция Альманаха «Российский архив», 2002. 720 с.

Вельяминов Н.А. Воспоминания об императоре Александре III // Российский Архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв.: Альманах. М.: Студия ТРИТЭ: Рос. Архив, 1994. [Т.] V. С. 249–313.

Вигель Ф.Ф. Записки. В 2 т. М.: Круг, 1928. Т. 1. 377 с.

Витте С.Ю. Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания / под ред Б.В. Ананьича и др. СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. Т. 1. Рассказы в стенографической записи. Кн. 1. 523 с.; Кн. 2. С. 527-1052; Т. 2: Рукописные заметки. Рассказы в стенографической записи. 649 с.

Воейков В.Н. С царем и без царя. М.: Воениздат, 1995. 431 с.

Всеподданнейший доклад М.Т. Лорис-Меликова 6 марта 1881 года // Перетц Е.А. Дневник (1880–1883). М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. С. 380–386.

Вырубова А.А. Неопубликованные воспоминания // Николай II: Воспоминания. Дневники. СПб.: Пушкинский фонд, 1994. С. 173–232.

Головнин А.В. Записки для немногих. СПб.: Нестор-История, 2004. 576 с.

Гримм Д.Д. Воспоминания. Из жизни Государственного совета 1907–1917 гг. СПб.: Нестор-История, 2017.

Гурко В.И. Царь и царица // Николай II: Воспоминания. Дневники. СПб.: Пушкинский фонд, 1994. С. 352–418.

Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М.: Новое литературное обозрение, 2000. 810 с.

Д.Л. Новое учреждение Государственного совета // Вестник права. 1901. Т. XXXI. Апрель–май. С. 210–222.

Дельвиг А.И. Полвека русской жизни. М.: Книговек, 2015. 800 с.

Дневник наследника цесаревича великого князя Александра Александровича. 1880 г. / Публ. [вступ. ст. и примеч.] С.Н. Семанова, О.Ю. Щербаковой, А.Мамонова // Российский Архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв.: Альманах. М.: Студия ТРИТЭ: Рос. Архив, 1995. [Т.] VI. С. 344–357.

Доганович А. Питерячка // Русская мысль 1903. № 8. Паг. 1. С. 128–160.

Документы Государственного совета Российской империи. В 2 т. Т. 1. 1816–1821. М.: б/и, 2008. 613 с.

Жакмон П.П. Хищение башкирских земель (Из воспоминаний оренбургского старожила) // Исторический вестник. 1907. № 3. С. 855–874.

Из дневника А.А. Половцова (1877–1878 гг.) // Красный архив. 1929. Т. 2 (33). С. 170–197.

Из Петербурга // Московские ведомости. 1886. № 40. 9 февраля. С. 4.

К.П. Победоносцев и его корреспонденты: Воспоминания. Мемуары. В 2 т. Минск: Харвест, 2003. Т. 1. 448 с. Т. 2. 672 с.

Каталог библиотеки Государственного совета. Петроград: Государственная типография, 1914. В 2 т. Пг.: Государственная типография, 1914. Т.I: Книги на русском языке. 439 с.; Т. II: Книги на иностранных языках. 389 с.

[Катков М.Н.] Значение Государственного совета в системе русского государственного права (№ 123. 5 мая. Б) // Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. М.: издание С.П. Катковой, 1898. С. 238–240.

[Катков М.Н.] Москва, 13 июня (№ 162) // Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. С. 301–303..

Катков М.Н. Письма к Александру II и Александру III // Былое. 1917. № 4. С. 3–32 (републ.: Катков М.Н. Идеология охранительства / Составление, предисловие и комментарии Ю.В. Климаков. Отв. ред. О. Платонов. М.: Институт русской цивилизации. 2009. С. 709–742).

Качалов Н.А. Записки тайного советника. М.: Новый хронограф, 2012. 936 с.

Кизеветтер А.А. На рубеже двух столетий. Воспоминания. 1881–1914. М.: Искусство, 1997. 395 с.

Кони А.Ф. Крушение царского поезда в 1888 году // Кони А.Ф. Собрание сочинений. В 8 т. М.: Юридическая литература, 1966–1969. Т. 1. Из записок судебного деятеля. С. 420–495.

Константин Карлович Грот, как государственный и общественный деятель (12 января 1815 – 30 октября 1897): Материалы для его биографии и характеристики. К столетию со дня его рождения / Под ред. К.Я. Грота и Я.Н. Колубовского. В 3 т. Пг: Попечительство имп. Марии Александровны о слепых, 1915. Т. 1. 536 с.

Конституционные проекты в России XVIII – начала XX в. / Сост. А.Н. Медушевский. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 640 с.

Корф М.А. Дневник. Год 1843-й / Предисловие, подг. к печати и коммент. И.В. Ружицкой. М.: «Acadimia», 2004. 504 с.

Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. В 2 т. СПб.: Издание Императорской публичной библиотеки, Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1861. Т. 1. 301 с.

Корф М.А. Из записок барона (впоследствии графа) М.А. Корфа // Русская старина. 1899. Т. 93. № 9. С. 271–295.

Корф М.А. Император Николай в совещательных собраниях. Из современных записок статс-секретаря барона Корфа // Сборник Императорского русского исторического общества. Т. 98. СПб.: Тип. И.Н. Скороходова, 1896. С. 101−283.

Кривенко В.С. В министерстве двора. Воспоминания / Публ. С.Г. Григорьева, С.В. Куликова, Д.Н. Шилова. СПб.: Нестор-История, 2006. 320 с.

Куломзин А.Н. Пережитое. Воспоминания / Сост., вступ ст., коммент. и примеч. К.А. Соловьева. М.: Политическая энциклопедия, 2016. 1038 с.

Ламздорф В.Н. Дневник В.Н. Ламздорфа (1886–1890) / Под ред. и с предисл. Ф.А. Ротштейна. М.; Л.: Гос. изд-во, 1926. 406 с.

Ламздорф В.Н. Дневник. 1891–1892 /Под ред. и с предисловием Ф.А. Ротштейна; подг. к печати В.М. Хвостов; пер. с фр. Ю.Я. Соловьева. М.; Л.: Academia, 1934. 427 с.

Ламздорф В.Н. Дневник. 1894–1896 / Под общ. ред. и с предисл. В. И. Бовыкина; Пер. с фр., нем. и англ., введ., сост. и коммент. И. А. Дьяконовой. М.: Междунар. отношения, 1991. 455 с.

Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел / отв. ред С.В. Куликов. СПб.: Нестор-История, 2008. 536 с.

Любимов Д.Н. Русское смутное время. 1902–1906. По воспоминаниям, личным заметкам и документам / авт. вступ. ст. и коммент. К. А. Соловьев. М.: Кучково поле; Ретроспектива, 2018. 560 с.

«Любящий тебя племянник Саша…». Переписка цесаревича Александра Александровича и великого князя Михаила Николаевича. 1874–

1878 гг. / Публ. В.А. Астанкова // Исторический архив. 2012. № 5. С. 153–178; 2013. № 1. С. 107–150.

Мартьянов П.К. Цвет нашей интеллигенции. Словарь-альбом русских деятелей XIX в. в силуэтах, кратких характеристиках, надписях к портретам и эпитафиях. СПб.: Типо-лит. Р. Голике, 1890. 272 с.

Менделеев П.П. Свет и тени в моей жизни: Обрывки воспоминаний. 1864−1933. М.: Кучково поле, 2017. 752 с.

Мещерский В.П. Воспоминания. М.: Захаров, 2001. 687 с.

[Мещерский В.П.] Дневник 11 февраля // Гражданин. 1885. № 13. 14 февраля. С. 14.

[Мещерский В.П.] Дневник 13 апреля // Гражданин. 1887. № 31. 16 апреля. С. 14.

[Мещерский В.П.] Дневник 15 октября // Гражданин. 1884. № 43. 21 октября. С. 22.

[Мещерский В.П.] Дневник 19 октября // Гражданин. 1887. № 20. 20 октября. С. 3.

[Мещерский В.П.] Дневник 5 декабря // Гражданин. 1888. № 339. 6 декабря. С. 3.

Мещерский В.П. Письма к великому князю Александру Александровичу, 1863–1868 / Сост., публикация, вступ. ст., коммент. Н.В. Черниковой. М.: Новое литературное обозрение, 2011. 736 с.

Мещерский В.П. Письма к великому князю Александру Александровичу, 1869–1878 / Публ., предисл. и коммент. Н.В. Черниковой. М.: Новое литературное обозрение, 2014. 664 с.

Мещерский В. П. Письма к императору Александру III, 1881–1894 / Публ., предисл. и коммент. Н. В. Черниковой. М.: Новое литературное обозрение, 2018. 808 с.

Милютин Д.А. Воспоминания. 1860–1862. М.: Российский Фонд Культуры Студия «ТРИТЭ» Никиты Михалкова, «Российский архив», 1999. 560 с.

Милютин Д.А. Воспоминания. 1863–1864 / Под ред. Л.Г. Захаровой. М. : РОССПЭН, 2003. 688 с.

Милютин Д.А. Воспоминания. 1865–1867 / Под ред. Л.Г. Захаровой. М.: РОССПЭН, 2005. 696 с.

Милютин Д.А. Воспоминания. 1868 – начало 1873 / Под ред. Л.Г. Захаровой. М., 2006. 736 с.

Милютин Д.А. Дневник. 1873–1875 / Под ред. Л.Г. Захаровой. 2-е изд., доп и испр. М. : РОССПЭН, 2008. 440 с.

Милютин Д.А. Дневник. 1876−1878 / Под ред. Л.Г. Захаровой. 2-е изд., доп и испр.. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2009. 704 с.

Милютин Д.А. Дневник. 1879–1881 / Под ред. Л.Г. Захаровой. 2-е изд., доп и испр. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 600 с.

Милютин Д.А. Дневник. 1882–1890 / Под ред. Л.Г. Захаровой. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 584 с.

Милютин Д.А. Дневник. 1891–1899 / Под ред. Л.Г. Захаровой. М.: Политическая энциклопедия, 2013. 774 с.

Мосолов А.А. При дворе последнего императора. Записки начальника канцелярии министра двора / Под ред. С.И. Лукомской. СПб.: Наука, 1992. 262 с.

Найденов Н. А. Воспоминания о виденном, слышанном и испытанном. М.: Издательский дом ТОНЧУ, 2007. 576 с.

Наша прислуга // Петербургский листок. 1886. № 289. 23 октября (4 ноября). С. 1.

«Нет спокойствия ни физического, ни морального»: Письма Александра III императрице Марии Фёдоровне. 1891–1892 гг. / Публ. подгот. А. Н. Боханов // Исторический архив. 1994. № 3. С. 149–167.

Никитенко А.В. Дневник. В 3 т. М.; Л.: Гослитиздат, 1955–1956. Т. 3. 582 с.

Николай II: Воспоминания. Дневники. СПб.: Пушкинский фонд, 1994. 560 с.

О чем писал наш журнал сто лет назад // Морской флот. 1988. № 11. С. 55.

Обзор деятельности Государственного совета в царствование государя императора Александра III. 1881–1894 гг. Всеподданнейший отчет председателя Государственного совета. СПб.: Государственная типография, 1895. 217 с.

Обозрение деятельности Особого присутствия при Государственном совете для предварительного рассмотрения жалоб на определения департаментов Правительствующего Сената в 1884–1895 годах. СПб.: Государственная типография, 1896.

Оболенский Д.А. Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. 1855–1879. СПб.: Нестор-История, 2005. 504 с.

Перетц Е.А. Дневник (1880-1883) / сост. и науч. ред. А. А. Белых; В. А. Мау, А. А. Белых, вступительная статья. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. 512 с.

Письма Победоносцева к Александру III. В 2 т. / с предисл. М.Н. Покровского. М.: Новая Москва, 1925–1926. Т 1. 464 с. Т. 2. 384 с.

План государственного преобразования графа М.М. Сперанского. (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). С прилож. «Записки об устройстве судебных и правительственных учреждений в России» (1803 г.), статей «О государственный установлениях», «О крепостных людях» и Пермского письма к императору Александру М.: ГПИБ, 2004. 192 с.

По поводу зловещего слуха // Гражданин. 1888. № 78. 18 марта. С. 1.

Победоносцев К.П. Письма К.П. Победоносцева к Е.М. Феоктистову / Вступ. статья «Победоносцев и цензура» Б. Горева; Публ. и коммент. И. Айзенштока // Литературное наследство. Кн. 22–24. М.: Жур.-газ. объединение, 1935. С. 497–560.

Покровский Н.Н. Последний в Мариинском дворце. Воспоминания министра иностранных дел. / С.В. Куликов. Сост., вступ. статья, комментарии. М: Новое литературное обозрение, 2015. 488 с.

Полный послужной список наследника цесаревича Александра Александровича. 1881 г. / Подг. С.С. Атапина, В.М. Лупановой, вступ. ст. Н.А. Малеванова // Великий князь Александр Александрович. Сборник документов. М.: Редакция Альманаха «Российский архив», 2002. С. 537–596.

Половцов А.А. Дневник государственного секретаря / сост., коммент. вступ. ст. П.А. Зайончковского. В 2 т. /под ред. П.А. Зайончковского. М.: Наука, 1966. Т. 1. 1883–1886. 551 с.; Т. 2. 1887– 1892. 578 с. (переизд.: М.: ЗАО Центрполиграф, 2005. Т. 1. 605 с. Т. 2. 639 с.)

Половцов А.А. Дневник. 1893–1909 / сост., коммент., вступ. ст. О.Ю. Голечковой. СПб.: АНО «Женский проект»: Алетейя, 2014. 704 с.

«Почти все главные причины нашего народного недуга… мною упомянуты». Письмо помещика В.П. Веселовского нижегородскому губернатору Н.М. Баранову о реформах 1860-х – 1880-х гг. и голоде 1891 г. / подг. Н.В. Черниковой // Исторический архив. 2021. № 5. С. 155–170.

Практика Государственного совета // С.-Петербургские ведомости. 1886. № 59. 1 марта. С. 1.

Семенов Н.П. Освобождение крестьян в царствование императора Александра II. Хроника деятельности комиссий по крестьянскому делу. В 3 т. СПб., 1891. СПб.: Издание Меркурия Елеазаровича Комарова, 1891. Т. 3. Ч. 1. 510 с.

Скальковский К.А. Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни. В 2 т. Изд. 2-е, испр. и доп. СПб.: тип А.С. Суворина, 1890. Т. 1. 356 с.

Собрание передовых статей «Московских ведомостей». 1886 год. М.: Издание С.П. Катковой, 1898. 699 с.

Сперанский М.М. Обозрение исторических сведений о Своде законов: составлено из актов, хранящихся во 2-м отделении Собственной ЕИВ

канцелярии. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1833. 207 с.

Толстой И.И. Воспоминания министра народного просвещения графа И.И. Толстого. 31 октября 1905 г. – 24 апреля 1906 г. / Сост. Толстая Л.И.; Коммент.: Ганелин Р.Ш., Иванов А.Е. М.: "Греко-латинский кабинет" Ю.А. Шичалина, 1997. 334 с.

Тургенев Н.И. Россия и русские. М.: ОГИ, 2001. 744 с.

Тхоржевский И.И. Последний Петербург. Воспоминания камергера. СПб.: Алетейя, 1999. 256 с.

Тютчева А.Ф. При дворе двух императоров: Воспоминания и фрагменты дневников фрейлины двора Николая I и Александра II / Послесл. С. В. Мироненко. М.: Мысль, 1990. 189 с.

Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы // За кулисами политики. М.: Фонд Сергея Дубова, 2001. С. 9–254.

Фет А.А. Жизнь Степановки, или Лирическое хозяйство / Вступ. статья, сост., подгот. текста и коммент. В. А. Кошелева и С. В. Смирнова. М.: Новое литературное обозрение, 2001. 480 с.

Фирсов Н.Н. (Л. Рускин). Воспоминания о цесаревиче Николае Александровиче и императоре Александре III в юности // Исторический вестник. 1909. Т. 115. С. 44–75.

Хроника // Гражданин. 1888. № 289. 17 окт. С. 2.

Хроника // Новое время. 1887. № 3896. 3(15) янв. С. 3.

Царские поездки в описании чинов Свиты (В.С. Оболенский и А.В. Голенищев-Кутузов о путешествиях Александра III) / подг. Черникова Н.В. // Исторический архив. 2020. № 4. С. 156–173. 1,3 п.л. Авторский текст (вступ. ст. и комм. 0,7 п.л.)

Царскосельские совещания // Былое. 1917. № 5–6. Царскосельские совещания: Протоколы секретного совещания в апреле 1906 г. под председательством бывшего императора по пересмотру основных законов // Былое. 1917. № 4;

Царскосельские совещания // Былое. 1917. № 3. С. 217–265; № 4. С 183–245; № 5–6. С. 289–318.

Чичерин Б.Н. Несколько современных вопросов. М.: Изд-во К. Солдатенкова, 1862. 265 с.

Чичерин Б.Н. Россия накануне XX столетия. Берлин, Издание Гуго Штейниц, 1900. 180 с.

Шереметев С.Д. Мемуары графа С.Д. Шереметева. М.: Изд-во «Индрик», 2001. 736 с.

Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Воспоминания (1838–1881 гг.) / Сост., предисл. и коммент. В.В.Козыря. СПб.: Судостроение, 2006. 784 с.

Шестаков И.А. Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882−1888 гг.). СПб.: Судостроение, 2014. 600 с.

Штакеншнейдер Е.А. Дневник и записки (1854–1866). М.-Л.: Academia, 1934. 582 с.

Исследования:

Административные реформы в России: история и современность / под общ. ред. Р.Н. Байгузина. М.: РОССПЭН, 2006. 645 с.

Алексеев А.С. Русское государственное право: конспект лекций ординарного проф. Имп. Московского ун-та А.С. Алексеева. Изд. 4-е. М.: Тип. О-ва распространения полезных кн., 1897. 583 с.

Алексеева С.И. Святейший Синод в системе высших и центральных государственных учреждений пореформенной России, 1856–1904. СПб.: Наука, 2003. 275 с. (2-е изд.: 2006).

Алиева З.И. Административно-судебные подразделения в структуре Государственного совета 1906–1917 гг.: историко-правовое исследование. Дисс. … канд. юрид. наук. М.: Институт государства и права, 2019. 250 с.

Ананьич Б. В. В поисках новых приоритетов и концепций в изучении истории дореволюционной России. (Историографические заметки) // Власть, общество и реформы в России: история, источники, историография.

Материалы Всероссийской научной конференции 6–7 декабря 2006 года. СПб.: ОЛЕАРИУС-ПРЕСС, 2007. С. 236–242.

Ананьич Б.В., Ганелин Р.Ш. С.Ю. Витте – мемуарист. СПб.: РТ и Фор, 1994. 95 с.

Андреев В.Е. Семейный конфликт (к вопросу о взаимоотношениях императора Александра III и великого князя Константина Николаевича) // Император Александр III и императрица Мария Федоровна. Материалы научной конференции. СПб.: ГМЗ «Гатчина», 2006. С. 5–22.

Андреев Д.А. Император Николай II в первые месяцы царствования: внешние влияния и самостоятельные решения // Российская история. 2011. № 4. С. 114–125.

Андреева Т.В. Второе отделение Собственной ЕИВ канцелярии: Технология законотворчества. 1826–1832 гг. // Петербургский исторический журнал. 2019. № 2 (22). С. 43–64.

Андреева Т.В. Государственное управление России в начале царствования Николая I: К проблеме преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике // Петербургский исторический журнал. 2017. № 2 (14). С. 30−54.

Андреева Т.В. Государственное управление России во второй половине XVIII – первой четверти XIX в.: к проблеме преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике // Петербургский исторический журнал. 2016. № 3 (11). С 19–60.

Архипова Т.Г. Высшие комитеты России второй четверти XIX в. К истории кризиса феодально-крепостнической государственности. Автореф. дисс. … канд. ист. наук. М.: б/и, 1970. 34 с.

Архипова Т.Г. Из истории попыток реформирования госаппарата России второй четверти XIX в. // Романовские чтения: 400 лет окончания Смуты и воцарения династии Романовых. Материалы Всероссийской конференции Кострома, 2–3 марта 2013 года / Составитель и научный

редактор: А.Д. Шипилов. Кострома: Костромской государственный университет им. Н.А. Некрасова, 2013. С. 57–61.

Архипова Т.Г. Информативность мемуарных источников для изучения истории российской государственности // Документальное наследие и историческая наука. Материалы Уральского историко-архивного форума, посвященного 50-летию историко-архивной специальности в Уральском университете. Екатеринбург: Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, 2020. С. 609–613.

Ахун М.И. Источники для изучения истории государственных учреждений царской России // Архивное дело. 1939. № 1 (49). С. 77–91.

Багдасарян В.Э. Николаевская управленческая модель: Между авторитаризмом и рациональной бюрократией // Административные реформы в России: История и современность. М.: РОССПЭН, 2006. С. 139−176.

Барыкина И.Е. Государственное управление России второй половины XIX в. (особые формы и специальные институты). СПб.: Нестор-История, 2018. 368 с.

Барыкина И.Е. Между самодержавием и автократией (Внутренняя политика Российской империи второй половины XIX в.: государственное управление и самодержавная власть. СПб.: СПб АППО, 2016. 204 с.

Бахтурина А.Ю. Историография истории государственного управления в России XIX—начала XX в. // XIX век в истории России: Современные концепции истории России XIX века и их музейная интерпретация // Труды ГИМ. Вып. 163. М., 2007. С. 112–124.

Беляев П.И. Исторические основы и юридическая природа современного русского завещания // Журнал Министерства юстиции. 1903. Кн. 6. С. 68−72.

Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. Записка, составленная в декабре 1903 года. М.: Гос. публич. ист. б-ка России, 2002. 286 с.

Бильбасов В.А. Учреждение Государственного совета. Историческая справка. СПб.: тип. т-ва "Общ. польза", ценз. 1901. 8 с.

Бичерова Н.С. История России второй половины XIX - начала XX века в современной американской русистике. Дис. ... канд. ист. наук. Рязань: Ряз. гос. пед ун-т им С.А. Есенина, 2003. 213 с.

Биюшкина Н.И. Охранительные отношения в Российском государстве в период правления Александра III (март 1881-го – 1894 год). Н.Новгород: Нижегор. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевског, 2010. 356 с.

Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие российского государства в условиях охранительного внутриполитического курса (1870–1890-е гг.). Автореф. дисс. … д-ра юрид. наук. Н.Новгород: Нижегор. гос. ун-т им. Н.И. Лобачевского, 2012. 55 с.

Большакова О. Власть и политика в России XIX - начала XX века: американская историография. М.: Наука, 2008. 262 с.

Борисов А.В. Полиция самодержавной России в первой четверти XIX века: Дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1982. 206 с.

Бородин А.П. Государственный совет и столыпинская программа преобразований в области местного управления, суда и начального образования. Дисс. … канд. ист. наук. М., 1977. 188 с.

Бородин А.П. Государственный совет России (1906–1917). Киров: б/и, 1999. 368 с.

Бородкин Л.И., Коновалова А.В. Российский фондовый рынок в начале XX века. Факторы курсовой динамики. СПб.: Алетейя, 2010. 296 с.

Боряев С.А., Семенов А.В. Правовые механизмы реализации полномочий Государственного совета Российской империи в XIX веке // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2013. №2 (46). С. 95–101.

Бочкарева В.И. «Юрист-социолог» Н.М. Коркунов // Журнал социологии и социальной антропологии. 2014. № 2. С. 88–100.

Брусникин Е.М. Крестьянский вопрос в России в период политической реакции // Вопросы истории. 1970. № 2. С. 34–47.

Брусникин Е.М. Переселенческая политика царизма в конце XIX века // Вопросы истории. 1965. № 1. С. 28–38.

Брусникин Е.М. Подготовка закона 14 декабря 1893 года о неотчуждаемости крестьянских надельных земель // Ученые записки Горьковского государственного университета. Серия Историко-филологическая. Вып. 72. Горький, 1964. С. 345–375.

Брусникин Е.М. Политика царизма по крестьянскому вопросу в период политической реакции 80-х – начала 90-х годов XIX века. Дисс. … канд. ист. наук. М.: МГУ, 1965. 362 с.

Бурбанк Д. Новые течения в американской историографии о России: власть и культура // Исторический ежегодник. Омск: Изд-во Омск. ун-та, 1997. С. 60–68.

Великие реформы в России. 1856–1874 / Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнела. М.: изд-во МГУ, 1992. 336 с.

Виленский Б.В. Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов: Приволжское книжное издательство, 1969. 400 с.

Власть и интеллект в императорской России / Материал подготовили А.В. Мамонов, С.В. Тютюкин. Авт.: Агеева О.Г., Писарькова Л.Ф., Рахматуллин М.А., Ружицкая И.В., Гросул В.Я., Черникова Н.В., Степанов В.П., Корелин А.П., Шелохаев В.В., Пчелов Е.В., Гайда Ф.А. // Отечественная история. 2005. № 4. С. 3−93.

Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб.: Изд-во «Дмитрий Буланин», 1996. 801 с. (Изд. 2-е. — М.: ОЛМА-ПРЕСС Экслибрис, 2006. — 734 с.).

Волхонский М.А. Упразднение Кавказского наместничества в 1881–1882 гг. // Российская история. 2018. № 3. С. 171–189.

Волчек В.А. Осуществление имперской политики на восточных окраинах России в деятельности Второго Сибирского комитета. Дисс. … д. истор. наук. Томск, 2007. 626 с.

Воронин В.Е. Деятельность великого князя Константина Николаевича в контексте реформирования социально-политического строя России (60–70-е гг. XIX в). Дисс. д-ра ист. наук. М.: МПГУ, 2009. 775 с.

Воронин В.Е. Политический кризис в России конца 1870-х гг. и способы его преодоления глазами высших государственных чиновников // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: История России. 2008. № 1. С. 15–36.

Воронин В.Е. Рескрипт императора Александра II об усилении надзора за народными училищами (25 декабря 1873 года) и конфликт внутри правительственного лагеря // Преподаватель XXI век. 2008. № 2. С. 109–111.

Воронин В.Е. Русская самодержавная власть и либеральная правительственная группировка в условиях политического кризиса (конец 70-х середина 80-х гг. XIX в.). М.: Изд-во Спутник+, 2010. 219 с.

Воронин В.Е. Русские правительственные либералы в борьбе против «аристократической партии» (середина 60-х − середина 70-х гг. XIX в.). М.: Спутник +, 2009. 369 с.

Воронин И.В. «Контрреформы» 80-90-х гг. XIX в. в административной и судебной сферах в России. Дис. …канд. юрид. наук. М.: Московский университет МВД РФ, 2011. 197 с.

Гессен В.М. Русское государственное право: Курс лекций, читанный проф. В.М. Гессеном в С.-Петербургском политехническом институте на экономическом отделении в 1909/10 учеб. г. СПб.: Студ. касса взаимопомощи при С.-Петерб. политехникуме, 1909. 335 с.

Голиков В.М. Государственный совет в России в первой половине XIX в. Дисс. … канд. юрид. наук. М., 1983. 157 с.

Голиков В.М. Место Государственного совета в системе механизма российского абсолютизма в первой половине XIX в. // Проблемы истории

абсолютизма. Сборник научных трудов / Сост. К.И. Батыр. М., 1983. С. 82–96.

Горфейн Г.М. Основные источники по истории высших и центральных учреждений XIX – начала XX в. // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX века. Сб. статей. Л.: ЛГУ, 1967. С. 73–110.

Государственная канцелярия, 1810–1910. СПб.: Государственная типография, 1910. 492 с.

Государственный совет, 1801–1901. СПб.: Государственная типография, 1901. 264 с.

Градовский А.Д. Государственный совет // Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. С. 513–518.

Градовский А.Д. Закон и административное распоряжение по русскому праву // Сборник государственных знаний / под ред. В.П. Безобразова. В 2 т. Т. 1. СПб.: Издание Д.Е. Кожанчикова, 1874. С. 1–32.

Градовский А.Д. Начала русского государственного права. В 2 т. СПб.: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1875–1876. Т. 1. О государственном устройстве. 436 с.; Т. 2. Органы управления. 354 с.

Грекулов Е.Ф. Церковь, самодержавие и народ. М.: Наука, 1969. 184 с.

Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи: Из лекций по русскому государственному и административному праву. Одесса: Тип. «Техник», 1912. 268 с.

Гущина Л.И., Пустовая Е.П. Государственный совет как важнейший орган государственной власти в начале XIX в // Ленинградский юридический журнал. 2013. №4 (34). С. 15–20.

Дамешек Л.М., Дамешек И.Л. Особые комитеты как органы управления окраинами империи (на материалах Азиатской России XIX в.) // Известия Иркутского государственного университета. Сер. История. 2011. № 1. С. 8–24.

Даневский П.Н. История образования Государственного совета в России. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1859. 168 с. (2-е изд.: М.: URSS Ленанд, 2015. 167 с.)

Дегтярев А.П. Государственный совет в России (1810−1917 гг.) и его организационно-правовые основы // Клио. 2012. № 5 (63). С. 59–67.

Дегтярев А.П. Деятельность Государственного совета России в области бюджетного финансирования и правового обеспечения строительства Вооруженных Сил: 1810–1917 гг. Автореферат дис. … д-ра ист. наук. М.: б/и, 2005. 43 с.

Дегтярев А.П. Деятельность Государственного совета России в области бюджетного финансирования и правового обеспечения строительства Вооруженных Сил: 1810–1917 гг. Дисс. … д-ра ист. наук. М., 2005. 560 с.

Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. Дис. … канд. полит. наук М.: МГУ, 2002. 327 с.

Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. М.: РОССПЭН, 2006. 376 с.

Деятельность Государственного совета за время царствования государя императора Александра Александровича. 1 марта 1881 г. – 20 октября 1894 г. СПб.: Государственная типография, 1900. 163 с.

Долбилов М.Д. Рождение императорских решений: Монарх, советник и «высочайшая воля» в России XIX в. // Исторические записки. Т. 9 (127). М.: Наука, 2006. С. 5–48.

Долбилов М.Д. «...Угадывать волю Вашу»: роль советника в принятии императорских решений в России XIX в. // Петр Андреевич Зайончковский. Сборник статей и воспоминаний к столетию историка / Сост. Л.Г. Захарова, С.В. Мироненко, Т. Эммонс; подгот. текста: Л.Г. Захарова и др. М: РОССПЭН, 2008. С. 403–428.

Дружинин Н.М. Главный комитет об устройстве сельского состояния // Исследования по социально-политической истории России. Сборник статей памяти Бориса Александровича Романова. Л.: Наука, 1971. С. 269−286.

Дубенцов Б.Б. Высшее чиновничество России в конце XIX – начале XX века // Крупные аграрии и промышленная буржуазия России и Германии в начале XX века. Сб. науч. тр. / АН СССР, Ин-т истории СССР, Акад. наук ГДР, Ин-т экон. истории; [Отв. ред. А. П. Корелин]. М.: Ин-т истории СССР, 1988. С. 46–84.

Дубенцов Б.Б. Инспекторский отдел гражданского ведомства (1894−1917 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. IX. Л., 1978. С. 117−133.

Дубенцов Б.Б. Самодержавие и чиновничество в 1881–1904 гг. Политика царского правительства в области организации государственной службы. Дисс. … канд. ист. наук. Л., Ленингр. отд-е Инст-та истории СССР АН СССР, 1977. 213 с.

Дубенцов Б.Б., Куликов С.В. Социальная эволюция высшей царской бюрократии во второй половине XIX – начале XX в. (Итоги и перспективы изучения) // Проблемы социально-экономической и политической истории России XIX–XX веков. Сб. статей памяти В.С. Дякина и Ю.Б. Соловьева. СПб.: «Алетейя», 1999. С. 63–86.

Евреинов Г.А. Реформа высших государственных учреждений России и народное представительство. 2-е изд. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1905. 59 с.

Емельянова И.А. Высшие органы государственной власти и управление России в дореволюционный период. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1962. 45 с.

Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: РГГУ, 2008. 710 с.

Ерошкин Н.П. Самодержавие накануне краха. М.: Просвещение, 1975. 160 с.

Ерошкин Н.П. Самодержавие первой половины XIX века и его политические институты // История СССР. 1975. № 1. С. 37–59.

Ерошкин Н.П. Чиновничество // Советская историческая энциклопедия. В 16 т. Т. 16. М.: Гос. научн изд-во «Советская энциклопедия», 1976. Стлб. 44–52.

Ефремова Н.Н. Министерство юстиции Российской империи, 1802–1917 гг. (Историко-правовое исследование). М.: Наука, 1983. 150 с.

Зайончковский П.А. Государственный совет // Советская историческая энциклопедия. В 16 т. Т. 4. М.: Гос. научн изд-во «Советская энциклопедия», 1963. Стлб. 646–647.

Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М.: МГУ, 1964. 513 с.

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

Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М.: Мысль, 1970. 322 с.

Захарова Л.Г. Александр II и отмена крепостного права в России. М.: РОССПЭН, 2011. 718 с.

Захарова Л.Г. Земская контрреформа 1890 г. М.: МГУ, 1968. 178 с.

Захарова Л.Г. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х гг. XIX в. // Вопросы истории. 1989. №10. С. 3–24.

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

Зимин И. Зимний дворец. Люди и стены. История императорской резиденции. 1762–1917. М.: Центрполиграф, 2012. 480 с.

Ивакин Г. Государственный совет в России: история и современность // О выборах. 2009. № 6. С. 55–63.

Ивановский В.В. Государственный совет в России. По поводу столетия со дня его учреждения // Вестник Европы. 1901. Т. 3. № 5. С. 285–306.

Ивановский В.В. Русское государственное право. Казань: Типолитогр. Имп. ун-та, 1896–1898. Т. 1. Ч. 1. 540 с.; Т. 1. Ч. 2. 679 с.

История Государственного совета Российской империи, 1801–1917. Высшее законосовещательное учреждение Российской империи и верхняя палата первого российского парламента. СПб.: Лики России, 2008. 647 с.

Итенберг Б.С., Твардовская В.А. Граф М.Т. Лорис-Меликов и его современники. М.: Центрполиграф, 2004. 687 с.

Карнаушенко Л.В. На пути от конституционных намерений к номинальному конституционализму: правительственный конституционализм в России в первой половине XIX в // Общество и право. 2009. № 5 (27). С. 67–73.

Кеневич В.Ф. Библиографические и исторические примечания к басням Крылова, с приложением материалов для биографии Крылова, им же собранных. 2-е изд. СПб.: б/и, 1878. 414 с.

Кизеветтер А.А. История России в XIX веке: Курс лекций, читанный на МВЖК в 1915–1916 гг. Изд. по запискам слушательниц без просмотра автором. В 2 ч. М.: тип. В.И. Воронова, преемн. Ф.Л. Гавриленко, 1916. Ч. 1. 116 с.; Ч. 2. 132 с.

Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское). Лекции Б.А. Кистяковского, читанные в Московском коммерческом институте в 1908/1909 академическом году. СПб., РХГИ, 1999. 800 с.

Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. М.: Наука, 1987. 416 с. 2-е изд, доп. М.: Наука, 2003. 486 с.

Кодан С.В. Государственный совет в законотворческой деятельности Российского государства (1800—1850-е гг.) // Юридическая техника. 2014. №8. С. 186–195.

Кодан С.В. «Постановить силу и блаженство империи Российской на незыблемом основании закона…»: Государственный совет в России // Чиновник. 2002. № 1. То же [Электронный ресурс]. URL: http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1145201

Кожевникова Н.В. Государственный совет в системе управления России (вторая половина XIX – начало XX вв.). Дисс. … канд. ист. наук. М.: Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ, 1996. 164 с.

Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. 311 с.; Переизд.: под ред. и с предисл.: Томсинов В.А. М.: Зерцало, 2004. 312 с.

Комзолова А.А. Западный комитет (1862–1864) и виленский генерал-губернатор М.Н. Муравьев // Россия и реформы. Вып. 5. М., 2002. С. 9–34.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. Изд. 4-е. В 2 т. СПб.: Типография М. М. Стасюлевича, 1901–1903. Т. 2: Часть особенная. 1903. 596 с.

Коркунов Н.М. Указ и закон. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1894. 408 с.

Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. В 3 ч. М.: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1912–1914. Ч. 1. 1912. 283 с.; Ч. 2. 1912. 272 с.; Ч. 3. 1914. 330 с.

Кочаков Б.М. Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки Ленинградского государственного университета. Серия исторических наук. Вып. 8. № 73. Л.: Издание Ленинградского государственного университета, 1941. С. 75–104.

Кочаков Б.М. Русский законодательный документ XIX–XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины М.; Л.: Изд-во Акад. наук СССР, 1937. С. 319–371.

Кузнецов А.С. Второй Сибирский комитет // Политика царизма в Сибири в XIX – начале XX в. Сб. статей. Иркутск: Иркут. ГПИ, 1987. С. 3−21.

Кузнецова Н.В. Скальковский Константин Аполлонович // Русские писатели. 1800–1917: Биограф. словарь. В 7 т. Т. 5. М.: Большая российская энциклопедия, 2007. С. 627–629.

Куксенко С.В. Формирование и развитие буржуазной концепции финансовой политики России в конце XIX – начале XX века. Дисс. … канд. ист. наук. Ярославль, 2004. 259 с.

Куликов С.В. Летопись жизни страны и человека: В.Б. Лопухин и его воспоминания // Лопухин В.Б. Записки бывшего директора департамента Министерства иностранных дел / отв. ред С.В. Куликов. СПб.: Нестор-История, 2008. С. 3–17.

Куликов С.В. Революции неизменно идут сверху…»: Падение царизма сквозь призму элитистской парадигмы // Нестор. № 11. СПб.: Нестор-История, 2007. С. 115–183.

Кулянов Р.В., Ершов К.П. К истории Государственного совета Российской империи (1810–1917 гг.). // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2015. № 3. С. 141–147.

Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. В 2 т. СПб.: скл. изд. при кн. скл. «Право», 1908−1910. Т. 1. 516 с.; Т. 2. 276 с.

Лизунов П.В. Биржи в России и экономическая политика правительства (XVIII – начало XX в.). 2-е изд., испр. Архангельск: ОГУП Соломбальская тип., 2003. 309 с.

Лизунов П.В. Санкт-Петербургская биржа и российский рынок ценных бумаг (1703–1917 гг.). СПб.: Блиц, 2004. 574 с.

Лисицына Г.Г. Кавказский комитет – высшее государственное учреждение для управления Кавказом (1845–1882) // Россия и Кавказ – сквозь два столетия /под ред Г.Г. Лисициной, Я.А. Гордина. СПб.: Журнал «Звезда», 2001. С. 154–168.

Лямзаев С.В. Организация речников Донского и Волжского бассейнов в начале XX в.: Общее и частное в структуре и деятельности // Каспийский регион: политика, экономика культура 2011. № 3 (28). С. 311–318.

Майков П.М. Второе отделение Собственной е. и. в. канцелярии. 1826–1882. СПб.: Тип. И.Н. Скороходова, 1906. 616 с.

Майков П.М. Государственный совет. 1801–1901. Составлено в государственной канцелярии. СПб. Государственная типография. 1901 // Журнал министерства народного просвещения. 1901. № 7. С. 206–215.

Майков П.М. О Своде законов Российской империи. СПб.: Тип. т-ва «Общественная польза», 1905. 276 с. (2-е изд.: под. ред. и с предисловием В.А. Томсинова: М.: Изд-во «Зерцало», 2006. 293 с.).

Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти // Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. СПб., 1996. 15 с.

Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти. Дисс… канд. юрид. наук. СПб., 1995. 152 с.

Мальцева И.В. Учреждение Государственного совета 1842 года // Правоведение. 1995. № 2. С. 102−106.

Мамонов А.В. Правящая бюрократия и формирование внутренней политики самодержавия в конце царствования Александра II. Дисс. … канд. ист. наук. М.: МГУ, 2002. 499 с.

Минаков А.С. Губернаторский корпус и центральная власть: проблема взаимоотношений (по материалам губерний Черноземного центра второй половины XIX – начала XX вв.). Орел: изд. дом «Орлик», 2011. 488 с.

Миндлин А.Б. Правительственные комитеты и совещания по еврейскому вопросу в России в XIX – начале XX в. // Вопросы истории. 2000. № 8. С. 43–61.

Морозов А.В. Государственный совет в структуре государственной власти Российской империи, первая половина XIX в. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб.: Сев-Зап. Академия гос. службы, 2001. 176 с.

Мироненко С.В. Россия на пути модернизации // Российская история. 2018. № 3. С. 3–18.

Мироненко С.В. Самодержавие и реформы. Политическая борьба в России в начале XIX в. М.: Наука, 1989. 240 с.

Мироненко С.В. Эпоха прагматического самодержавия // Родина. 2015. № 2. С. 2–4.

Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). В 2 т. СПб.: «Дмитрий Буланин», 2003. Т. 1. 588 с.; Т. 2. 583 с.

Миронова И.А. Законодательные памятники пореформенного периода (1861–1900 гг.): Учеб. пособие / Отв. ред. Н.П. Ерошкин. М.: [б. и.], 1960. 31 с.

Миронос А.А. Ученые комитеты и советы министерств и ведомств России в XIX веке: Задачи, структура, эволюция. Нижний Новгород: Изд-во ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2000. 255 с.

Мичурин А.Н. Политическая борьба в Государственном совете в годы Первой мировой войны. СПб.: изд-во Политехнического университета, 2010. 324 с.

Мозжегоров А.Б. Роль Государственного совета Российской империи в проведении университетской реформы в 1884 г. // Вестник Московского государственного областного университета. 2017. № 3. С. 16–24.

Морозов А.В. Государственный совет в структуре государственной власти Российской империи, первая половина XIX в. Дисс. … канд. юрид. наук. СПб., 2001. 176 с.

Назарова Е.И. К истории частного железнодорожного строительства в России в 60−70-е годы XIX века // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2018. Т. 23. № 4. С. 51−61.

Нардова В.А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в.: Правительственная политика. Л.: Наука, 1984. 260 с.

Нардова В.А., Чернуха В.Г. Законы 13 июня 1867 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XI. Л.: Наука, 1979. С. 171–192.

Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX – начало XX вв. Саратов: СЮИ МВД РФ, 1999. 256 с.

Новикова Е.Э. Государственный совет в годы Первой мировой войны. 1914–1917 гг. (Из истории кризиса «верхов» накануне Февральской буржуазно-демократической революции). Дисс. … канд. ист. наук. М., 1985. 246 с.

Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60–70-х годах XIX века. Лекции по спецкурсу. Горький: Горьковский гос. университет им. Н.И. Лобачевского, 1974. 168 с.

Оржеховский И.В. Комитет «общественного спасения» 1866 г. // Общественно-политическая мысль и классовая борьба в России в XVIII− XIX вв. (Межвузовский сборник). Горький: Горьковский гос. университет им. Н.И. Лобачевского, 1973. С. 55−68.

Патрушева Н.Г. Цензурное ведомство в государственной системе Российской империи во второй половине XIX – начале XX века. СПб.: Северная звезда, 2013. 619 с.

Писарев С.Н. Учреждение по принятию и направлению прошений и жалоб, подносимых на Высочайшее Имя. 1810–1910 гг. Исторический очерк. СПБ.: т-во Р. Голике и А. Вильборг, 1909. 223 с.

Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М.: Новый хронограф, 2010. 735 с.

Писарькова Л.Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. 2-е изд., испр. М.: Новый хронограф, 2014. 447 с.

Писарькова Л.Ф. Государственное управление России первой трети XIX в.: становление министерской системы. М.: Новый хронограф, 2019. 416 с.

Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. Эволюция бюрократической системы. М.: РОССПЭН, 2007. 743 с.

Раскин Д.И. Исторические реалии российской государственности и русского гражданского общества в XIX веке // Из истории русской культуры. Т. V. (XIX век). 2е изд. М.: Яз. рус. культуры, 2000. С. 662–824.

Раскин Д.И. Предисловие // Документы Государственного совета Российской империи. В 2 т. Документы Государственного совета Российской империи. Мемории Общего собрания. В 2 т. М.: б/изд., 2008. Т. 1. 1816–1821. С. 3–8.

Раскин Д.И. Система институтов российской имперской государственности конца XVIII – начала XX в. Дисс. в виде науч. докл. … д-ра ист. наук /С.-Петерб. ин-т истории РАН. СПб., 2006. 54 с.

Раскин Д.И. Специализация высшей бюрократии XIX – начала XX веков: образование, профессиональный опыт, продвижение по службе // Из глубины времен. Вып. 3. СПб.: Санкт-Петербургский гос. ун-т телекоммуникаций им. М. А. Бонч-Бруевича, 1994. С. 29–42.

Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. 1997. Омск: Изд-во ОмГУ, 1999. С. 17–35.

Ремнев А.В. Комитет министров в системе высших государственных учреждений царской России (1860–1906-е гг.). Дисс. … канд. ист. наук. Л., 1986. 287 с.

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

Ремнев А.В. Проблемы управления Дальним Востоком России в 1880-е гг. // Исторический ежегодник. Омск: Изд-во ОмГУ, 1996. С. 17–30.

Ремнев А.В. Российское делопроизводство: от «науки фифиологии» к «искусству редактирования» (бюрократическое зазеркалье XIX столетия) // Документ в контексте истории. Омск: Изд-во ОмГУ, 2009. С. 17–28.

Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Политическая энциклопедия, 2010. 511 с.

Репников А.В. Консервативные представления о переустройстве России (конец XIX – начало XX веков). М.: Готика, 2006. 424 с.

Рибер А.Дж. Групповые интересы в борьбе вокруг Великих реформ // Великие реформы в России. 1856–1874. Сборник / Под ред. Л.Г. Захаровой, Б. Эклофа, Дж. Бушнелла. М.: МГУ, 1992. С. 44–72.

Римский С.В. Церковная реформа Александра II // Вопросы истории. 1996. № 4. С. 32–48.

Романович-Славатинский А.В. Воспоминания об архиве Государственного Совета. Оттиск из «Киевской Старины». Киев: тип. Г.Т. Корчак-Новицкого, 1888. 24 с.

Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права в его историко-догматическом развитии, сравнительно с государственным правом Западной Европы. Ч. 1. Киев: тип. Г.Л. Фронцкевича, 1886. 305 с.

Романовский В.Е. Государственные учреждения древней и новой России. Для старших классов средних учебных заведений. Изд. 3-е испр. и доп. М.: Изд-е И. Кнебель, 1911. 463 с.

Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века: сб. документов: в 3 т. / ред.-сост., ст., коммент. Э. Д. Днепров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. Т. 1. 832 с.

Ружицкая И.В. Второе отделение СЕИВК в законодательной политике Российской империи // Преподаватель XXI век. 2015. № 3–2. С. 316–327.

Ружицкая И.В. Государственный совет при Николае I: особенности функционирования. М.; СПб.: Центр гуманитарных инициатив. 2018. 312 с.

Ружицкая И.В. Законодательная деятельность в царствование императора Николая I. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: ИРИ РАН, 2015. 357 с.

Сафонов А.П. Царствование императора Александра II. Изд. 2-е. М.: типография Вильде, 1900. 187 с.

Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике на рубеже XVIII и XIX вв. Л.: Наука: Ленингр. отд-ние, 1988. 247 с.

Секиринский С.С. Государственный совет в системе власти императорской России // Проблемы теории и практики управления. № 1. 2001. С. 112.

Сергеева А.В. Историческое значение Государственного совета в формировании стиля государственного управления Российской империи // Проблемы управления, экономики, политики и права в глобализирующемся мире. Сборник докладов Фестиваля науки ЮРИУ РАНХиГС. Ростов-на-Дону, 2019. С. 220–222.

Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. СПб.: Канцелярия Ком. министров, 1902. Ч. 1. 358 с.; Ч. 2. 315 с.

Смирнов С.А. Развитие института наследования по завещанию в Российской империи в 1835−1917 гг.: Автореф. дисс. … канд. юрид. наук. М.: Московский государственный юридический университет, 2012. 39 с.

Смолич И.К. История русской церкви. 1700–1917. В 2 частях. [История русской церкви. Книга VIII]. М.: Изд-во Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, 1997. Ч. II. 800 с.

Собко Е.М. Государственный совет в эпоху Александра III. М.: Издательский Дом МГУКИ, 2007. 112 с.

Соловьев К.А. Политическая система Российской империи в 1881−1905 гг.: проблема законотворчества. М.: Политическая энциклопедия, 2018. 351 с.

Соловьев К.А. Проект политической реформы А.А. Половцова // Историческое обозрение. 2017. № 18. С. 23–25.

Соловьев Ю.Б. Самодержавие и дворянство в конце XIX в. Л.: «Наука», 1973. 383 с.

Соловьев Я.В. Министерство финансов Российской империи в 1858–1903 гг.: Организация и функционирование. Дисс. … канд. ист. наук. М., 2003. 393 с.

Степанов В.Л. Н.Х. Бунге: Судьба реформатора. М.: РОССПЭН, 1998. 398 с.

Степанов В.Л. Граф Д.М. Сольский: путь либерального бюрократа // Российская история. 2018. № 1. С. 119–142.

Степанский А.Д. Государственный совет в период революции 1905–1907 гг. (Из истории «второго шага по пути превращения самодержавия в буржуазную монархию»). Дисс. … канд. ист. наук. М., 1965. 350 с.

Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование. В 2-х кн. М.: «Чарли», 1996. Кн. 1. 608 с.; Кн. 2. 672 с.

Томсинов В.А. Конституционный вопрос в России в 60-х—начале 80-х годов XIX века. М.: Зерцало, 2013. 326 с.

Томсинов В.А. Предисловие // Майков П.М. О Своде законов Российской империи. М.: Изд-во «Зерцало», 2006. С. VII–XXXI.

Тхоржевский И.И. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. СПб.: Канцелярия Комитета министров, 1902. 472 с.

Федоров К.Г., Ярмыш А.Н. История полиции дореволюционной России. Ростов-на-Дону: б/и, 1976. 94 с.

Филиппова Т.А. По пути контролируемой модернизации // Политическая история: Россия – СССР – Российская Федерация. В 2 т. М.: «Терра» - «Terra», 1996. Т. 1. С. 175–227.

Христофоров И.А. В поисках единства: административные преобразования в контексте Великих реформ // Административные реформы в России: история и современность. М.: РОССПЭН, 2006. С. 177–219.

Христофоров И.А. Великие реформы: истоки, контекст, результаты // Реформы в России с древнейших времен до конца XX в. М.: Политическая энциклопедия, 2016. Т. 3. Вторая половина XIX – начало XX в. С. 15–183.

Христофоров И.А. «Камень преткновения»: проблема административных реформ в последней четверти XIX – начала XX в. // Административные реформы в России: история и современность. М.: РОССПЭН, 2006. С. 220–258.

Циунчук Р.А. Истоки российского парламентаризма: генезис и исторические особенности развития идеи народного представительства (XVIII–XIX вв.) // Вестник экономики, права и социологии. 2008. № 4. С. 77–89.

Черникова Н.В. Благосостояние чиновного корпуса во второй половине XIX столетия // Валерий Иванович Бовыкин: Человек. Исследователь. Педагог. К 90-летию со дня рождения. М.: РОССПЭН, 2019. С. 173−191.

Черникова Н.В. Бюрократический казус: Военный департамент Государственного совета // Государство, общество, церковь в истории России XX–XXI веков: материалы XX Международной научной конференции, Иваново, 31 марта – 1 апреля 2021 г. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2021. С. 788–794.

Черникова Н.В. Власть и публицистика в позднеимперской России: взаимовлияние и взаимозависимость // С.Н. Худяков в общественно-политической, культурной и хозяйственной жизни России. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 13–14 сентября 2007 г. Рязань: Ряз. гос. ун-тет имени С.А. Есенина. Рязань, 2008. С. 18–21.

Черникова Н.В. Высший суд Российской империи: эволюция Гражданского департамента Государственного совета // Россия XXI. 2020. № 1. С. 46–73.

Черникова Н.В. Государственное реформирование в России во второй половине XIX – начале XX в.: взгляд из столичного кабинета и из провинции // Вестник Российского университета дружбы народов. 2007. № 1. С. 48–58.

Черникова Н.В. Государственный совет в системе управления Российской империи: Вторая половина XIX в. М.: Научно-политическая книга, 2021. 365 с.

Черникова Н.В. Государственный совет и его восприятие обществом в конце XIX в. // Новейшая история Отечества XX−XXI вв. : Сб. научн. трудов. Вып. 6. Саратов: Изд-во «Техно-декор», 2016. С. 16−21.

Черникова Н.В. Государственный совет и министры во второй половине XIX в.: конфронтация и сотрудничество // Преподаватель XXI век. 2020. № 3. Ч. 2. С. 267–285.

Черникова Н.В. Делопроизводственная и отчетная документация высших органов Российской империи как основание для статистических подсчетов (на примере Государственного совета второй половины XIX в.) // Документальный источник в историческом исследовании и в исследовании по истории науки: опыт использования, современные проблемы и задачи. К 100-летию со дня рождения А.А. Зимина: материалы Международной научной конференции, г. Москва, Архив РАН-РГГУ // Отв. ред. В.П. Козлов, отв. сост. И.Н. Ильина. М.: Архив РАН, 2020. С. 309–317.

Черникова Н.В. «Забытый» министр последних лет царствования Александра II: Л.С. Маков // Карамзинские чтения. Вып. 2. СПб.: Гиперион, 2018. С. 286−292.

Черникова Н.В. Законность и формирование гражданского общества в России второй половины XIX столетия // Историко-культурное наследие и духовные ценности России: Программа фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук: [сборник статей] / отв. редакторы: А. П. Деревянко, А. Б. Куделин, В. А. Тишков. М.: РОССПЭН, 2012. С. 286–293.

Черникова Н.В. «Законодательная инициатива» Государственного совета Российской империи во второй половине XIX века // Россия и современный мир. 2020. № 4. С. 61–80.

Черникова Н.В. Земский Собор в 1905 г.: различие подходов // Сто лет спустя… Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию революции 1905–1907 гг. Труды ГИМ. Москва, ФГУК «Государственный исторический музей», 2007. Вып. 162. С. 109–123.

Черникова Н.В. «Интрига» как фактор служебных отношений: внеиерархические связи между российскими чиновниками последней четверти XIX в. // Вестник РУДН. 2008. № 2. С. 65–78.

Черникова Н.В. Князь В.П. Мещерский и Александр III (история одной дружбы) // Cahier du monde russe. 2002. № 43/1. P. 103–118.

Черникова Н.В. Когда возник Государственный совет или Спор о юбилее // Преподавание истории в школе. 2021. № 9. С. 56–60.

Черникова Н.В. Консервативная идеология и практика государственного строительства в царствование Александра III // Всегда оставался верен себе [Текст]: сборник памяти доктора исторических наук Станислава Васильевича Тютюкина / отв. ред. Ю.А. Петров; Ин-т рос. истории Рос. акад. наук. М.: ИРИ РАН, 2021. С. 146–155.

Черникова Н.В. Контрабанда в России второй половины XIX в. как государственная проблема и пути ее решения // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI−XIX вв.: сборник материалов Четвертой международной научной конференции (Нижний Новгород, 28–30 сентября 2017 г.) / ред.-сост. А.И. Раздорский. Н.Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 511−519.

Черникова Н.В. Либерал во власти: А.А. Сабуров // Российский либерализм: итоги и перспективы изучения. Сб. материалов X Международной научной конференции. 28−29 сентября 2018 г. Орел: ОГУ, Издат. дом «Орлик», 2018. С. 283−293.

Черникова Н.В. Мастера законодательной техники: Государственная канцелярия и ее штат // Россия XXI. 2022. № 1. С. 100–117.

Черникова Н.В. Мемории Государственного совета и формирование императорских решений // История российской государственности. Доклады Международной научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения профессора Н.П. Ерошкина (Москва, 19 декабря 2020) / Сост. Л.Д. Шаповалова. М.: РГГУ, 2021. С. 84–89.

Черникова Н.В. Механизм государственного управления в условиях войны 1877–1878 гг. // Реформы и военные конфликты в истории России: К 70-летию Великой победы. Материалы XIX всероссийской научно-теоретической конференции. Москва, РУДН, 21–22 мая 2015 г. М.: РУДН, 2015. С. 458–466.

Черникова Н.В. Номинальный председатель: император во главе Государственного совета // Россия XXI. 2021. № 1. С. 118–133.

Черникова Н.В. Организация работы Государственного совета во второй половине XIX в.: процедура и практики // У истоков российской государственности. Исследования, материалы. Калуга: ИП Стрельцов И.А. (Изд-во «Эйдос»), 2020. С. 316–325.

Черникова Н.В. Органы «универсальной компетенции»: Государственный совет vs Комитет министров // Россия XXI. 2020. № 5. С. 76–95.

Черникова Н.В. От правомерного к правовому государству: эволюция административных практик в царствование императора Александра II // Эпоха Великих реформ: история и документальное наследие. [Сборники Президентской библиотеки. Вып. 4] / Научный редактор: Дунаева Н.В., Кащенко С.Г. Сер. «Электронный архив». Санкт-Петербург, 2018. С. 77–87. https://www.prlib.ru/item/1174411

Черникова Н.В. Оценка внутренней политики Александра II и Александра III // ЭНОЖ «История». 2019. № S20. https://history.jes.su/s207987840004414-4-1/

Черникова Н.В. Парадоксы модернизации: Идея законности в политической культуре пореформенной России // Россия XXI. 2019. № 2. С. 24–41.

Черникова Н.В. Перипетии питейной реформы в общественном мнении и правительственной политике 1870–1880-х гг. // История питейного дела и трезвеннического движения в России с древнейших времен до наших дней: материалы Междунар. науч. конф. (Санкт-Петербург, 28–30 июня 2021 г.):

тез. и стендовые докл. / Рос. нац. б-ка и др. СПб., 2021. С. 419–420. Электрон. изд. http://www.spbiiran.nw.ru/wp-content/uploads/2021/06/СБОРНИК…

Черникова Н.В. Портрет на фоне эпохи: Князь Владимир Петрович Мещерский. М.: Политическая энциклопедия, 2017. 479 с.

Черникова Н.В. «Правительственный кризис» в исполнении отечественной бюрократии: Особые совещания 1878−1879 гг. // В ритме времени: Фронтовик, Учитель, Историк. Памяти доктора исторических наук Б.С. Итенберга. Сб. статей. М.: Политическая энциклопедия, 2018. С. 200−235.

Черникова Н.В. Просопографические мифы о высшем чиновничестве (на примере Государственного совета конца XIX в.) // Многогранный талант историка. Памяти доктора исторических наук профессора Авенира Павловича Корелина. М.: ИРИ РАН, 2019. С. 197–214.

Черникова Н.В. «Сведущие люди» в Государственном совете второй половины XIX в. // Via in tempore. История. Политология. 2020. Т. 47. № 4. С. 794–802.

Черникова Н.В. Чиновники министерства народного просвещения между правительством и обществом // Государство и развитие образования в России XVIII–XX вв.: политика, институты, личности. Материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции. М.: РУДН, 2009. С. 219–228.

Чернуха В.Г. Борьба в верхах по вопросам внутренней политики царизма (середина 70-х годов XIX в.) // Исторические записки. Т. 116. М.: Наука, 1998. С. 161–186.

Чернуха В.Г. Великие реформы. Попытка преодоления кризиса // Власть и реформы. От самодержавной к советской России. СПб.: Дмитрий Буланин, 1996. С. 283–367.

Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. Л.: Наука, 1978. 248 с.

Чернуха В.Г. Из истории государственных учреждений: Главный комитет об устройстве сельского состояния. 1861–1882 // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XIII. Л.: Наука, 1982. С. 223–249.

Чернуха В.Г. Крестьянский вопрос в правительственной политике России (60–70 годы XIX в.). Л.: Наука, 1971. 226 с.

Чернуха В.Г. Паспорт в России. 1719–1917 гг. СПб.: Лики России, 2007. 296 с.

Чернуха В.Г. Правительственная политика в отношении печати, 60–70-е годы XIX века. Л.: Наука, 1989. 207 с.

Чернуха В.Г. Совет министров в 1857−1861 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. V. Л.: Наука, 1973. С. 120−137.

Чернуха В.Г. Совет министров в 1861−1882 гг. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. IX. Л.: Наука, 1978. С. 90−117.

Шалашная В.М. Механизм принятия государственных решений в Российской империи в эпоху преобразований Александра II (на примере военных реформ 1860−1870-х гг.). Автореф. дисс. … канд. ист. наук. М., 2011. 24 с.

Шалашная В.М. Особенности принятия государственных решений в эпоху преобразований Александра II на примере деятельности Государственного совета // Новый взгляд. Международный научный вестник. 2015. № 8. С. 75–89.

Шепелев Л.Е. Аппарат власти в России. Эпоха Александра I и Николая I. СПб.: Искусство-СПБ, 2007. 460 с.

Шепелев Л.Е. Изучение делопроизводственных документов XIX – начала XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. I. Л.: Наука, 1968. С. 119–139.

Шепелев Л.Е. Источниковедение и вспомогательные исторические дисциплины: к вопросу о их задачах и роли в историческом исследовании // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XIII. Л.: Наука, 1982. С. 3–22.

Шепелев Л.Е. К вопросу о методах и источниках изучения государственных учреждений России XIX – начала XX в. // Археографический ежегодник за 1970 год. М.: Наука, 1971. С. 161–173.

Шепелев Л.Е. Некоторые проблемы источниковедческого и историко-вспомогательного изучения делопроизводственных документов XIX – начала XX в // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XVI. Л.: Наука, 1985. С. 24–51.

Шепелев Л.Е. Отчеты Государственного совета царской России как исторический источник (1869–1906 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XIX. Л.: Наука, 1988. С. 182–200.

Шепелев Л.Е. Проблемы источниковедческого анализа делопроизводственных документов государственных учреждений XIX – начала XX в. // Источниковедение отечественной истории. 1975 г. М.: Наука, 1976. С. 248–271.

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

Шепелев Л.Е. Регесты и проблемы научного использования исторических документов XIX – начала XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XII. Л.: Наука, 1981. С. 140–167.

Шепелев Л.Е. Чиновный мир России. XVIII – начало XX в. – СПб.: Искусство-СПБ, 1999. 479 с.

Шепетев В.И. Основные тенденции развития российской государственности в XIX – начале XX в. и их правовые основы. Дисс. … д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 339 л.

Шилов Д.Н. Министр и министерство: практика и стили работы руководителей ведомства // Английская набережная, 4: Сборник С.-Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб.: Лики России, 2004. С. 311–332.

Шилов Д.Н. Феномен всеподданнейшего доклада в политической жизни Российской империи (XIX – начало XX в.) // Клио. 2001. № 2. С. 60−67.

Шинджикашвили Д.И. Министерство внутренних дел царской России в период империализма. Омск: Ом. высш. школа милиции, 1974. 111 с.

Щеглов В. Г. Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности (30 марта 1801–1901 года): Ист.-юрид. очерк. Ярославль: Тип. губерн.правл., 1903. 201 с.

Щеглов В.Г. Государственный совет в России, в особенности в царствование императора Александра I: Историко-юридическое исследование: В 2 т. Т. 1: История образования Государственного совета сравнительно с аналогичными западноевропейскими учреждениями. Ярославль: Типо-литография М.Х. Фальк, 1892. 1056 с. разд. паг.; Т. 2. 1895. 519 с.

Щетинина Г.И. Университеты в России и устав 1884 года. М.: Наука, 1976. 230 с.

Юртаева Е.А. Государственный совет в России (1906–1917 гг.). М.: Едиториал УРСС, 2001. 200 с.

Ярмыш А.Н. Политическая полиция Российской империи (1880–1904 гг.). Дисс. … канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 1978. 226 с.

Ярошевская Е.М. Государственный совет и политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. XIX в. Дисс. … канд. ист. наук. М., 1984. 169 с.

Ярцев А.А. Государственная власть и земские учреждения 1864–1890. Дисс. ... докт. ист. наук. СПб., 2003. 519 с.

Ярцев А.А. Органы земского самоуправления и местная администрация в 1864–1904 гг. (на материалах северо-западных губерний России) // Acta Slavica Iaponica: international and interdisciplinary journal of the study of Russia, Eastern Europe, the Caucasus, and Central Asia. 2003. No 20. P. 154–192.

Ярцев А.А. Земство и губернская администрация на Северо-Западе (1864–1904) // Северо-Запад в аграрной истории России. Калининград, 1991. С. 88–95.

Ярцев А.А. Сенат и земство: административная юстиция и местное самоуправление в дореволюционной России. 1864–1890. Калининград: б/и, 2008. 236 с.

Czernikowa N.W. Ewolucja zwierzchnich organów władzy ustawodawczej w Rosji w drugiej połowie XIX wieku // Dzieje burocracji na ziemiach polskich. Tom V. Część 2. Lublin-Toruń-Włocławek, 2013. S. 393–402.

Field D. The end of serfdom: nobility and bureaucracy in Russia, 1855−1861. Harvard University Press, 1976. 472 p.

Lieven D. Russia's Rulers under the Old Regime. New Haven: Yale University Press, 1989. 432 p.

Orlovsky D. The limits of reform: The Ministry of Internal Affairs in Imperial Russia, 1801–1881. Cambridge, 1981. 311 p.

Wcislo F.W. Reforming Rural Russia. State, Society and National Politics, 1855–1914. Princeton, 1990.

Whelan H. Alexander III and the State Council: Bureaucracy and Counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick: Rutgers University press, 1982. 258 p.

Yaney G.L. The Systematization of Russian Government: Social Evolution in the Domestic Administration of Imperial Russia. 1711−1905. Urbana: University of Illinois Press, 1973. 430 p.

Справочные издания

Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на… СПб.: типография Императорской Академии Наук, 1855 г. 1855 год. 709 с.; 1856. 1856 год. 705 с.; 1857. 1857 год. 696 с.; 1858. 1858–1859 год. 803 с.; 1859. 1859–1860 год. Ч. 2. 376 с.

Адрес-Календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Империи, и по главным управлениям в Царстве Польском и в Великом княжестве Финляндском на 1861–1862 год. Ч. 1–2. СПб.: типография Императорской Академии Наук, 1862. 786 с.

Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на…: Ч. 1–2. СПб.: типография Императорской Академии Наук, 1862. 1862–1863 год. 753 с.; 1865. 1864-1865 год. 758 с.; 1866. 1865–1866 год. 776 с.; 1868. 1868 год. 837 с.

Адрес-календарь. Общая роспись начальствующих и прочих должностных лиц по всем управлениям в Российской империи на 1869–1894 гг. СПб.: Департамент герольдии Правительствующего сената, 1869–1894 г.

Альманах современных русских государственных деятелей. СПб.: Тип. Исидора Гольдберга, 1897. 1304 с.

Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб., 2000.

Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. Т. 1: Высшие государственные учреждения. СПб.: Наука, 1998. СПб.: Наука, 1998. 302 с.

Государственная власть дореволюционной России в биографиях ее представителей. Указатель трудов, литературы о жизни и деятельности. Ч. 2 (1855−1917). В 2 кн. / под научн. ред. А.А. Либермана, сост. Т.К. Мищенко и др. М.: «Индрик», 2013. Кн. 1. Императоры и члены императорской фамилии. 600 с.; Кн. 2. Государственные деятели второй половины XIX – начала XX в. 888 с.

Государственность России. Словарь-справочник. В 6 т. М.: Наука, 1996. Т. 1: А–Г. 324 с.; 2005. Т. 5. Должности, чины, звания, титулы и церковные саны России. Конец XV века – февраль 1917 года. Ч. 1. 501 с.; Ч. 2. 508 с.

История дореволюционной России в дневниках и воспоминаниях: Аннотир. указ. книг и публ. в журн./ Науч. рук., ред. и введение проф. П.А.Зайончковского. В 5 т. М.: Книга, 1976–1989. Т 3: 1857–1894. Ч. 1. 378 с.; Ч. 2. 367 с.; Т. 4. 1895–1917. Ч. 1. 363 с.; Ч. 2. 439 с.

Каталог: Русские официальные и ведомственные издания XIX – начала XX века. Т. 1 / Сост. Е.К. Авраменко, Н.Г. Маркова, Н.Е. Кащенко. СПб.: Блиц, 1995. 273 с.

Комиссарова Л.И., Яренгина В.П. Органы высшей государственной власти и центрального управления Российской империи в конце XIX – начале XX в. Справочное пособие. СПб.: Изд-во Северо-Зап. акад. гос. службы, 1998. 82 с.

Левенсон М.Л. Государственный совет. СПб.: тип. «Россия», 1907. 255 с.; 2-е изд. Пг.: Тип. Петроградской тюрьмы, 1915. 258 с.

Мурзанов Н.А. Словарь русских сенаторов, 1711–1917 гг.: материалы для биографий / Изд. подгот. Д.Н. Шилов. СПб.: Дмитрий Буланин, 2011. 735 с.

Список высшим чинам государственного, губернского и епархиального управления. 1855–1865, 1877 гг. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1855–1865, 1877.

Справочники по истории дореволюционной России: библиографический указатель / научн. рук-во, ред. и вступ. ст. проф. П.А. Зайончковского. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Книга, 1978. 638 с.

Федорченко В.И. Свита российских императоров. Красноярск; М.: АСТ, 2005. В 2 т. Т. 1. 526 с.; Т. 2. 533 с.

Шилов Д.Н. Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917: Биобиблиографический справочник. СПб., 2002. СПб: Изд-во С.Петерб. ун-та, 2001. 638 с.

Шилов Д.Н., Кузьмин Ю.А. Члены Государственного совета Российской империи. 1801–1906. Биобиблиографический справочник. СПб.: Дмитрий Буланин, 2007. 992 с.

Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. В 86 п/т. СПБ.: Семеновская типо-литогр., 1893. П/т. 17. 480 с.; 1895. П/т. 30. 480 с.; 1897. П/т. 40. 490 с.