

## СОВЕТ МИНИСТРОВ В 1861—1882 гг.

Первый русский Совет министров был создан в конце 1857 г. как учреждение, призванное быть местом коллективного приема всеподданнейших докладов. В таком качестве и функционировал он до конца 1861 г., когда подвергся реорганизации и был официально конституирован.<sup>1</sup> Согласно высочайшему повелению от 12 ноября 1861 г., Совет министров, создаваемый для «соблюдения общей системы и единства при разрешении дел» как собрание министров и главных управляющих под председательством императора, ведал широким кругом наиболее важных государственных дел, рассматривая законодательные предположения, важнейшие распоряжения по министерствам и ведомствам, а также и любые из дел, назначенных императором.

С ноября 1861 г. начинается новый период деятельности Совета министров. Многие изменилось в характере его работы, многое осталось прежним. Сохранились состав Совета, председательство императора, фиксированный (как в Комитете министров) день заседаний. Изменился статус Совета — теперь о его учреждении было объявлено официально, изменилась его компетенция — теперь он рассматривал лишь самые важные государственные дела. Казалось, официальное конституирование Совета министров, определение его компетенции (оказывающейся, правда, при ближайшем рассмотрении не такой уж определенной), установление порядка функционирования должны были обеспечить новому высшему государственному институту бесперебойную и ответственную деятельность. Однако этого не произошло. Деятельность Совета оказалась целиком и полностью в руках его председателя — императора, и Александр II с его абсолютистскими воззрениями вскоре свел на нет значение этого учреждения, вернувшись к практике единоличных решений без консультации с тем кругом государственных деятелей, который принято условно называть русским правительством. Сохранение абсолютной власти императора и прежней системы государственных учреждений давали ему полную возможность так действовать.

Кривую постепенного падения значения Совета министров отражает количество его ежегодных заседаний:

1861 г. (после конституирования) — 6 (16 и 30 ноября, 7, 14, 21 и 27 декабря)

<sup>1</sup> Подробнее см.: Чернуха В. Г. 1) Совет министров в 1857—1861 гг.— Вспомогат. истор. дисциплины, V. Л., 1973, с. 120—137; 2) Конституирование Совета министров (1861 г.).— Там же, VIII. Л., 1976, с. 164—184.

- 1862 г. — 21 (4, 11, 18 и 25 января, 1, 8, 15 и 22 февраля, 1, 8, 15, 29 марта, 10 и 24 мая, 7 и 28 июня, 5 июля, 9 августа, 13 и 20 сентября, 4 октября)
- 1863 г. — 9 (9, 17 и 31 января, 14 и 21 февраля, 12 мая, 6 июня, 11 июля, 29 августа)
- 1864 г. — 9 (11 января, 6 и 13 февраля, 11 апреля, 12 августа, 5 и 12 ноября, 3 и 26 декабря)
- 1865 г. — 2 (26 марта и 20 октября)
- 1866 г. — 5 (17 февраля, 3 марта, 6, 20 и 27 октября)
- 1867 г. — 7 (12 и 26 января, 2 марта, 29 июня, 26 октября, 19 ноября и 21 декабря).
- 1868 г. — 4 (1 февраля, 8 июня, 18 и 25 октября)
- 1869 г. — 2 (20 ноября и 4 декабря)
- 1870 г. — 3 (17 октября и 10, 26 декабря)
- 1871 г. — 4 (14 января, 11 февраля, 19 марта, 23 декабря)
- 1872 г. — заседаний не было
- 1873 г. — 2 (15 марта и 21 декабря)
- 1874 г. — 1 (4 января)
- 1875 г. — 1 (18 декабря)
- 1876 г. — заседаний не было
- 1877 г. — 1 (16 марта)
- 1878 г. — 2 (3 апреля и 8 августа)
- 1879 г. — заседаний не было
- 1880 г. — заседаний не было
- 1881 г. — 1 (8 марта)
- 1882 г. — 1 (11 декабря).<sup>1</sup>

О более или менее регулярной работе Совета министров можно говорить лишь относительно 1861—1862 гг., в 1863—1867 гг. заседания Совета министров созываются в среднем раз в полтора—два месяца, затем 2—4 раза в год и, наконец, с 1872 г. становятся редкостью — не более двух раз в год. Да и то не ежегодно.

С изменением компетенции Совета министров сразу же резко сокращаются и повестки дня его заседаний. В начале периода (конец 1861—1863 г.) повестка дня еще продолжала (очевидно, по традиции) быть насыщенной, насчитывая несколько пунктов, но с 1864 г. Совет созывается для рассмотрения лишь одного, очень редко — двух вопросов. Рассматривавшееся дело могло быть и общей, и частной проблемой правительственной политики, но всегда было важным. Вывести какое-либо правило внесения дел на обсуждение Совета министров трудно. Одни и те же

<sup>1</sup> У Б. Э. Польдо (Очерки русского государственного права. СПб., 1911, с. 206) приведена таблица числа заседаний Совета министров. В нем ошибочно пропущен 1874 г., а вместо двух заседаний 1878 г. указано лишь одно. Количество заседаний и их даты уточнены по справке Комитета министров и делам Совета министров (ЦГА ССРС, ф. 1275, оп. 1, д. 109, л. 8—24).

проблемы (например, железнодорожного строительства) то постоянно присутствуют, то совершенно исчезают из повестки дня заседаний Совета. Несомненно, решающую роль здесь играли личные соображения Александра II, случаи и прозялол, пбо, хотя компетенция Совета и была установлена, на передачу дела из министерств в Совет министров требовалось разрешение или распоряжение императора, и Александр II, исходя из копьюпк-турных соображений, определял, решить ли дело окончательно по докладу министра, обсудить ли его на «узком» совещании или же собрать Совет. Кстати, те же личные понятия Александра II о целесообразности в ряде случаев определяли и состав присутствовавших на заседаниях. Это проявлялось, во-первых, в вопросе о допуске на заседания Совета товарищей министров и главноуправляющих. Если в Комитете министров тех и других в случае их отсутствия автоматически замещали их товарищи, то для приглашения их на заседания Совета министров требовалось каждый раз особое разрешение императора, а Александр II в этом был очень разборчив. Например, когда исполнявший в то время обязанности заведующего делами Совета министров Н. И. Гауер запросил Александра II о приглашении на заседание 12 августа 1864 г. (стоял вопрос о раскольниках) вместо главноуправляющего IV отделением гр. П. Г. Ольденбургского бар. Фредерикса, Александр II ответил — «не нужно».<sup>3</sup> Такой же ответ получил и Ф. П. Корнилов (заведовавший делами Совета министров) накануне заседания 17 октября 1870 г. относительно приглашения товарища министра народного просвещения (вместо Д. А. Толстого) И. Д. Делянова.<sup>4</sup> Это проявлялось, во-вторых, в приглашении на заседания посторонних лиц, иногда в связи со спецификой вопроса (на упомянутое заседание 12 августа 1864 г., куда не был допущен Фредерикс, был приглашен обер-прокурор Синода кн. С. Н. Урусов<sup>5</sup>), иногда для усиления позиций одной из сторон. Пример этому — приглашение на заседание Совета министров 8 марта 1881 г. государственных деятелей, не входивших в Совет, — К. П. Победоносцева и С. Г. Строганова, наиболее резко выступивших против предложений М. Т. Лорис-Меликова о введении представительных начал.<sup>6</sup>

Заседания Совета министров созывались в разное время года. Более всего они тяготеют к началу и концу года, что обуславливалось продолжительными обычно летними отъездами императора и приходившимся на это же время vacationным периодом в деятельности Государственного Совета и министров. Установленный ранее день заседаний Совета министров — четверг — сохраняется почти на всем протяжении двух десятилетий, не-

<sup>3</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, л. 57, л. 147—147 об.

<sup>4</sup> Там же, д. 82, л. 2—2 об.

<sup>5</sup> Там же, д. 57, л. 147—147 об.

<sup>6</sup> Зянончюпскый П. А. Кривне самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов. М., 1964, с. 326—329.

смотря на нерегулярность его деятельности. Известны, однако, и отдельные нарушения этого правила в 1861, 1863—1865, 1868, 1870—1871, 1873—1874 гг. С 1877 г. Совет министров уже ни разу не заседал по четвергам.

Архивный фонд Совета министров (ЦГИА СССР, ф. 1275) содержит очень мало материалов для воссоздания более или менее полной картины деятельности Совета министров. Здесь можно почерпнуть лишь сведения о количестве заседаний, повестке дня, участниках, месте и времени проведения заседания. В лучшем случае в делах Совета министров сохранились рассматривавшиеся там записки и доклады, а также высочайшие повеления по рассмотренному делу, что позволяет установить, фигурально говоря, только первые и последние строки истории имевшего место заседания. Все события, происходившие между распоряжением о проведении заседания по такому-то вопросу и окончательным решением императора, остаются белым пятном. Более того, обычно рассматривавшиеся записки и доклады возвращались по их принадлежности в соответствующее ведомство с отметками министров о рассмотрении дела. Однако отсутствие этих документов, как правило, легко компенсируется министерскими и ведомственными архивными фондами, и в этом смысле деятельность Совета министров никакой загадки не представляет. Гораздо большую трудность для реконструирования представляют, во-первых, немногие секретные заседания Совета, во-вторых, ход самих обсуждений и выяснение точек зрения членов Совета министров и приглашаемых на заседания лиц, в-третьих, те попутно возникавшие вопросы, которые зачастую оказывались важнее основных. Никакие журналы заседаний в Совете министров по-прежнему не составлялись, протоколы не велись, поэтому единственным и довольно случайным источником для выяснения происходившего на заседаниях Совета служат дневники и переписка государственных деятелей. Наибольшую ценность в этом смысле составляют дневники П. А. Валуева, Д. А. Милюткина, в. кн. Константина Николаевича, Е. А. Перетца, А. А. Половцева и записки А. В. Головинна.

Закон об учреждении Совета министров 12 ноября 1861 г. довольно точно определял его компетенцию (хотя в круге дел и наблюдался некоторый параллелизм с Комитетом министров) и порядок деятельности. В компетенцию Совета министров входило рассмотрение «видов и предположений к устройству и усовершенствованию» по министерствам и ведомствам, сведений «о ходе работ по устройству и усовершенствованию», «первоначальных» законодательных предположений, мер, требующих межведомственного согласования, «сведений о важнейших распоряжениях» по министерствам и ведомствам, заключений по отчетам министерств и ведомств. Конституирование Совета министров, точное определение его компетенции (в которую входило рассмотрение важнейших законодательных и административных

дел) создавали предпосылки для превращения Совета министров в одно из важнейших высших государственных учреждений, занимающихся наиболее общими и главнейшими частными проблемами правительственной политики.

Если бы председательство в Совете министров было возложено на какого-либо государственного деятеля, который оказался бы в своих действиях связан этим законом, Совет министров, очевидно, и превратился бы в такое же стабильное, регулярно действующее учреждение, каким был Комитет министров. Однако здесь, как и во многих других случаях, на пути предпринимаемых буржуазных преобразований встал абсолютизм. Осуществление закона 12 ноября 1861 г., регулирующего деятельность Совета министров, было передано в руки человека, стоящего над законом, — императора. Именно от него зависело внесение дел в Совет министров, и Александр II перечеркнул им самим принятый закон, постепенно совершенно отказавшись от коллективного обсуждения всех тех дел, которые, согласно закону 12 ноября 1861 г., автоматически должны были поступать в Совет министров. Председательство Александра II в Совете министров имело и еще одну в высшей степени негативную сторону: высшее государственное учреждение, созданное с целью коллективного решения дел, устранения возможности случайных и произвольных решений, оказалось коллегией, все члены которой вносили лишь совещательный голос, а ее председатель — решающий. Главнейший принцип коллегии — принятие решений большинством голосов — был нарушен в силу сохранения абсолютизма. Уже в 1866 г. один из членов Совета министров, имевший возможность сделать выводы на основе почти пятилетней практики работы, писал: «Совет министров решительно потерял свое значение. . . Ничье мнение не имеет веса перед государем».<sup>3</sup> Особое положение председателя коллегии — императора, обладающего абсолютной властью, нашло свое выражение и в том, что решение, принятое в Совете министров, имело форму высочайшего повеления, а не «мнения» (Государственный Совет) или «положения» (Комитет министров), которые, хотя и утверждались императором для получения силы закона, однако были все же решениями этих коллегий, а не царя.

Деятельность Совета министров короткое время после его конституирования (конец 1861—1863 г.) дает некоторую возможность для суждений о том, что же практически предполагалось (теоретически это сформулировано в законе об учреждении Совета министров) рассматривать в Совете.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что вскоре после конституирования Совета министров, на заседании 4 января 1862 г., рассматривалась записка Государственной канце-

<sup>3</sup> В а л у е в П. А. Дневник, т. II. М., 1961, с. 103—104.

лярии «Исчисление важнейших законодательных работ, предстоящих Государственному Совету в наступающем 1862 году по открытии заседания Совета после 1 января».<sup>8</sup> Вынесение этого вопроса закономерно вытекало из предназначения Совета министров, а потому казалось бы логичным предполагать в таком случае ежегодное ознакомление членов его с планом законосовещательной деятельности Государственного Совета на предстоящую сессию. Однако это был единственный случай рассмотрения в Совете плана деятельности Государственного Совета. Очевидно, в дальнейшем Александр II не считал нужным информировать об этом своих министров, а тем более консультироваться с ними в собрании. То же самое относится к отчетам министерств и ведомств и «обзорам» их деятельности. Они фигурируют в повестках для заседаний Совета министров в 1858—1862 гг., а затем совершенно исчезают. В 1862 г. журналы комиссий, рассматривавших отчеты министерств и ведомств, обсуждались неоднократно: 4 января — выводы комиссии по отчету Главного управления почты за 1860 г.,<sup>9</sup> 11 января — аналогичный журнал по отчету Министерства юстиции за 1860 г.,<sup>10</sup> 29 марта — по отчету Военного министерства за 1859 г.,<sup>11</sup> 25 января рассматривался отчет Почтового управления.<sup>12</sup>

На отчете Военного министерства за 1860 г. рассмотрение такого рода дел в Совете министров обрывается. Причина этого коренилась в столкновении принципа абсолютизма с принципом коллективного руководства политикой, воплощением которого в идею был Совет министров. Дело в том, что все важнейшие дела прежде всего попадали императору в форме всеподданнейших докладов и обычно тогда же решались им в соответствии с предложением министра, следовательно, совещание со всем составом министров для выяснения собственного мнения становилось для императора бессмысленным. Оставались только редкие случаи, когда предложения министра вызывали у императора сомнения либо они оказывались связанными с компетенцией соседних ведомств и требовали согласования их позиций. Только в таком случае и стоило передавать дело в Совет министров. Так же обстояло дело и с отчетами. При обсуждении 29 марта отчета Военного министерства «довольно сильные замечания» были сделаны шефом жандармов В. А. Долгоруковым, М. П. Анненковым и П. Н. Игнатьевым. В ответ на это последовала резолюция Александра II: «Предложить в Совете министров, что после чтения подробного очерка, представленного военным министром о состоянии вверенного ему министерства и о его видах и предполо-

<sup>8</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 23, л. 37—45.

<sup>9</sup> Там же, л. 5—35.

<sup>10</sup> Там же, д. 24, л. 4—32.

<sup>11</sup> Там же, д. 25, л. 6—166.

<sup>12</sup> Там же, д. 26, л. 12—35.

жения для будущего, мною предварительно одобренных, считаю излишним выслушать журналы комиссии в Совете».<sup>13</sup>

Совершенно естественно, что после такой резолюции поступление отчетов и журналов, рассматривавших эти отчеты комиссии, прекратилось. Теперь такого рода дела стали поступать, как и прежде, сразу в Комитет министров, который формально был учреждением, контролирующим деятельность министерств и ведомств. Таким образом, из компетенции Совета министров вышло целое звено, специально оговоренное законом 12 ноября 1861 г.: «... на предварительное рассмотрение Совета министров... поступают... заключения особых комиссий, учреждаемых по высочайшим его императорского величества повелениям для рассмотрения отчетов министерств и главных управлений».<sup>14</sup>

В 1862—1863 гг. Совет министров довольно последовательно занимался рассмотрением законодательных предположений и проектов крупнейших реформ (земской, судебной, учебной, цензурной, военной) в точном соответствии с одним из пунктов закона 12 ноября.

8 и 15 марта и 28 июня 1862 г. в Совете министров рассматривались доклад министра внутренних дел о ходе разработки земской реформы, документы Комиссии о губернских и уездных земских учреждениях и отзыв П. А. Милютина на доклад комиссии.<sup>15</sup> Доклад П. А. Валугева от 22 февраля 1862 г. о работе Комиссии о земских учреждениях и выработанных ею главных основах земской реформы был внесен в Совет министров в связи с запросом Александра II о ходе работ этой комиссии.<sup>16</sup> Очевидно, суждения об основах проекта земской реформы были очень противоречивы, ибо П. А. Валугев отметил в дневнике: «Никто не имеет по этой части твердо установленных понятий».<sup>17</sup> В ходе обсуждения министр финансов М. Х. Рейтерн заявил, что подготовленное преобразование податной системы задерживается вследствие неподготовленности земской реформы. Задетый этим упреком, П. А. Валугев спешно «довел» и представил на следующее же заседание Совета министров (15 марта 1862 г.)<sup>18</sup> краткий очерк «Положения о губернских и уездных земских учреждениях», т. е. основы проекта земской реформы. О заседании известно лишь, что проект этот был раскритикован в кн. Кооста-

<sup>13</sup> Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров, т. III, ч. II. СПб., 1902, с. 9—10.

<sup>14</sup> ПСЗ II. т. XXXVI, № 37619.

<sup>15</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 33, л. 1—149.— Об отзыве П. А. Милютина см.: Гармилла В. В. На истории разработки закона о введении земства в России: П. А. Милютин. «Соображения по проекту о земских учреждениях». — Вестник МГУ, сер. Экономика, философия, право, 1958, № 1, с. 131—145.

<sup>16</sup> Гармилла В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. [М.], 1957, с. 171.

<sup>17</sup> Валугев П. А. Дневник, т. I. М., 1961, с. 151.

<sup>18</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 33, л. 1—149.

тином Николаевичем, неделю назад одобрявшим его основания.<sup>19</sup> Высочайшее повеление, последовавшее после обсуждения проекта в Совете министров, предписывало продолжение обсуждения представленного Министерством внутренних дел проекта в особом совещании, возглавляемом в. кн. Константином Николаевичем, куда в качестве членов входили министры юстиции и внутренних дел, управляющие министерствами финансов и государственных имуществ, главноуправляющие II отделением и путями сообщения.<sup>20</sup>

Проект Министерства внутренних дел подвергся переработке в особом совещании и в переработанном виде поступил в Совет министров, где и рассматривался 28 июня 1862 г.<sup>21</sup> одновременно с запиской Н. А. Миякутина от 22 мая 1862 г.,<sup>22</sup> являвшейся отзывом на «Очерк положения о земских учреждениях».

В. кн. Константин Николаевич, уехавший летом 1862 г. в Варшаву в качестве наместника Царства Польского, очень интересовался результатами обсуждения проекта, составленного при его участии, поэтому он был извещен Александром II о результатах обсуждения проекта в Совете министров: «В последнем заседании Совета министров, — писал император 29 июня, — проект о земских учреждениях, составленный под твоим руководством, был принят единогласно, с самыми малыми изменениями, как ты увидишь из моих пометок на твоём экземпляре».<sup>23</sup>

В дальнейшем, вплоть до принятия 1 января 1864 г. закона о земских учреждениях, реформа местного самоуправления разрабатывается в обычном порядке, минуя Совет министров. После 1862 г. вопрос о земстве, теперь уже в связи с проведенной реформой, ставится в Совете министров лишь 12 января 1867 г.,<sup>24</sup> когда слушалась поспешно составленная министром внутренних дел записка «Очерк настоящего положения дел земских учреждений». Причиной рассмотрения вопроса были оппозиционные выступления земств. Двух лет (первые земские учреждения были созданы в 1865 г.) деятельности земств оказалось недостаточно, чтобы вызвать недовольство правительства. Критика земствами правительственных действий, требования общеземского представительства были причинами ряда заседаний в правительственных верхах. В январе 1867 г. в связи с критикой петербургским губернским земским собранием закона 21 ноября 1866 г. о предельности земского обложения, панадками на министра внутренних дел, оставившего без последствий ряд ходатайств земских собраний, и заявлении о созыве общеземского съезда для обсуждения вопроса о земском обложении в правительственных

<sup>19</sup> В л у е в Н. А. Дневник, т. I, с. 151.

<sup>20</sup> Г а п м н з а В. В. Подготовка земской реформы. . . , с. 171.

<sup>21</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 33, л. 1—149.

<sup>22</sup> Там же, л. 78—104 об. (подлинник), л. 105—121 (печ. экз.).

<sup>23</sup> Дела п дп, 1920, кп. 1, с. 135.

<sup>24</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 60, л. 1—4.



кругах заговорили об ограничении прав земства. Упомянутая записка министра внутренних дел, оценивая действия земских учреждений и отношения земства и правительства, выдвигала план ограничения возможностей оппозиционных выступлений земства, являлась своего рода первой попыткой проведения земской контрреформы.<sup>25</sup> Архивное дело Совета министров по заседанию 12 января не сохранило ни обсуждавшейся записки, ни высочайшего повеления по этому поводу. Но из дневника Валуева следует, что решительных мер борьбы с земством требовал шеф жандармов, поддерживавший записку Валуева и, видимо, даже ранее повлиявший и на ее содержание, и что программа Валуева встретила сильную оппозицию ряда правительственных деятелей (Н. П. Гагарина, В. П. Панина и Д. А. Милютин), протестовавших против «всякого существенного изменения в законе». В результате обсуждения министру внутренних дел, шефу жандармов, министрам финансов и государственных пмуществ было предложено еще раз обсудить записку и свое мнение вновь внести на рассмотрение Совета министров.<sup>26</sup> Однако вторично Совет министров этот вопрос в 1867 г. не рассматривал, хотя в это время и принимается ряд законов, ограничивающих права земства и стесняющих возможности их оппозиционных выступлений.

На протяжении 1861—1864 гг. в Совете министров рассматривается на разных стадиях ее подготовки судебная реформа и связанные с ней вопросы. Начало этому кладет обсуждение 21 декабря 1861 г. всеподданнейшей записки министра юстиции В. П. Панина от 11 декабря «О главных преобразованиях, кои могут быть предприняты для улучшения правосудия».<sup>27</sup> В 1863 г. дважды обсуждалась судебная реформа: 21 января — подготовленная Государственной канцелярией записка от 15 января 1863 г. о ходе разработки судебных уставов;<sup>28</sup> 29 августа к обсуждению вернулись вновь для определения «направления» судебной реформы.<sup>29</sup> С судебной реформой был связан и вопрос о продолжении издания свода законов, обсуждавшийся 21 февраля.<sup>30</sup>

В 1864 г. более всего Совет министров занимался предстоящими судебными преобразованиями и связанными с этим проблемами. Три заседания из девяти были посвящены этому. 5 ноября обсуждался порядок введения судебных уставов,<sup>31</sup> 12 ноября — основавшая судебной реформы в Прибалтийских губер-

<sup>25</sup> См.: Записка П. А. Валуева Александру II о земских учреждениях. Публикацию подготовила В. Г. Черпуха.— Советские архивы, 1971, № 4, с. 79—87.

<sup>26</sup> В а л у е в П. А. Дневник, т. II, с. 181.

<sup>27</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 21, л. 40—58.

<sup>28</sup> Там же, д. 46, л. 17—31.

<sup>29</sup> Там же, д. 52, л. 1—20.

<sup>30</sup> Там же, д. 48, л. 13—22.

<sup>31</sup> Там же, д. 58, л. 1—27.

них.<sup>32</sup> 3 декабря на повестке дня заседания Совета министров стоял вопрос о преобразовании Департамента Министерства юстиции и канцелярии департаментов Исполняющего Сената. Речь шла о сокращении штатов, но сокращении предварительном, до тех пор, когда введение в действие судебных уставов позволит определить окончательно «круг занятий» Департамента Министерства и канцелярии Сената.<sup>33</sup>

Реформы в системе народного просвещения обсуждались в Совете министров в 1862—1863 гг.

18 января 1862 г. Совет рассматривал записки нового управляющего Министерством народного просвещения А. В. Головнина о готовящихся проектах уставов училищ и университетов.<sup>34</sup> В 1863 г. подготовленные проекты обсуждались перед их передачей в Государственный Совет. 14 февраля 1863 г. в Совете министров рассматривался всеподданнейший доклад А. В. Головнина об уже готовом проекте университетского устава, с которым члены Совета были заранее ознакомлены,<sup>35</sup> а 12 апреля 1863 г. — доклад А. В. Головнина о проекте положения о начальных народных училищах и самый проект.<sup>36</sup>

Совет министров, вообще много занимавшийся делами печати, рассматривал и проблемы цензурной реформы на разных этапах ее разработки.

Начало этому кладет заседание 1 марта 1862 г., на котором рассматривался всеподданнейший доклад от 26 февраля 1862 г. управляющего Министерством народного просвещения А. В. Головнина.<sup>37</sup> Содержание этого доклада было подробно изложено С. М. Середонным,<sup>38</sup> а из его труда перешло на страницы книги М. К. Лемке, изложившего и его предысторию.<sup>39</sup> Она сводилась к тому, что А. В. Головнин, сразу же по вступлении в должность столкнувшийся с задачами регулирования деятельности печати в нужном для правительства направлении, обратился к редакциям газет и журналов и к деятелям цензурного ведомства с предложением представить мнения о существующих законах о печати и соображения относительно изменения этих законов. Такого рода материалы, содержащие критику и позитивные предложения, были довольно быстро представлены, и упомянутый доклад А. В. Головнина явился подведением итогов этих материалов. Признавая неудовлетворительность существующего законодательства, А. В. Головнин ставил задачу подготовки но-

<sup>32</sup> Там же, д. 59, л. 1—34.

<sup>33</sup> Там же, д. 60, л. 1—14.

<sup>34</sup> Там же, д. 25, л. 6—16.

<sup>35</sup> Там же, д. 47, л. 1—6, 16—34.

<sup>36</sup> Там же, д. 40, л. 1—25.

<sup>37</sup> Там же, д. 31, л. 1—45 (текст доклада — л. 3—39).

<sup>38</sup> Середонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров, т. III, ч. 2. СПб., 1902, с. 199—202.

<sup>39</sup> Лемке Мих. Эпоха цензурных реформ. 1859—1865. СПб., 1904, с. 108—123, 127—130.

вого закона о печати, который бы, устраняя «бесполезные стеснения» литературы, одновременно давал правительству полную возможность контроля над ней. В докладе были сформулированы основания будущей реформы. Поскольку составление законопроекта было делом затяжным, то одновременно А. В. Головини предлагал к немедленному изданию ряда административных распоряжений с целью придания литературе «желательного» для правительства «направления». Пространственный текст высочайшего повеления по докладу А. В. Головинина рассматривался в том же Совете министров 8 марта 1862 г.<sup>40</sup> Предложения А. В. Головинина были поддержаны Советом министров, хотя и не в полном объеме.<sup>41</sup>

Результатом обсуждения дела в Совете министров было создание Комиссии А. Д. Оболенского «для пересмотра, изменения и дополнения постановлений по делам книгопечатания»<sup>42</sup> и принятие 12 мая 1862 г. «Временных правил по цензуре», в основу которых были положены предложения А. В. Головинина.<sup>43</sup> Когда Комиссия Оболенского представила свой проект, он поступил в Совет министров. 10 января 1863 г. рассматривался неподданнейший доклад А. В. Головинина от 31 декабря 1862 г. о выработанном Комиссией А. Д. Оболенского проекте цензурного устава.<sup>44</sup> Деятельность Комиссии А. Д. Оболенского, история разработки проекта, отрицательное отношение к нему А. В. Головинина, его доклад, предлагавший передать самый проект и его пересмотр, а также и все учреждения цензуры в руки Министерства внутренних дел, последовавшее в результате заседания Совета министров высочайшее повеление, одобрявшее предложения управляющего Министерством народного просвещения, — все это частью изложено в книге М. К. Лемке<sup>45</sup> и с привлечением новых материалов проанализировано в работе Ю. П. Герасимовича.<sup>46</sup>

Вслед за заседанием 10 января была создана новая комиссия для подготовки закона о печати под председательством того же А. Д. Оболенского, но в дальнейшем, возможно в связи с общим резким сокращением числа заседаний Совета министров, ходом цензурной реформы он уже не занимался.

17 января 1863 г. Совет министров вторично занимался проблемой разграничения компетенции в цензурном деле министерств внутренних дел и народного просвещения.<sup>47</sup>

<sup>40</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 31, л. 40—45 об.

<sup>41</sup> Герасимович Ю. П. Из истории русской печати в период революционной ситуации конца 1850-х—начала 1860-х годов. М., 1974, с. 125.

<sup>42</sup> Лемке Мих. Эпоха цензурных реформ, с. 133.

<sup>43</sup> Герасимович Ю. П. Из истории русской печати. . . , с. 134.

<sup>44</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 44, л. 10—30.

<sup>45</sup> Лемке Мих. Эпоха цензурных реформ, с. 132—267.

<sup>46</sup> Герасимович Ю. П. Из истории русской печати. . . , с. 188—191.

<sup>47</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 45, л. 1—15.

По предположению П. А. Валугева, передача в Совет министров всеподданнейшего доклада А. В. Головинина от 15 января 1863 г., где речь шла «об отношениях Министерства народного просвещения к литературе после передачи цензуры в другое ведомство», была для последнего неожиданной. Предложения Головинина вызвали, по свидетельству того же П. А. Валугева, возражения: «Его (А. В. Головинина, — В. Ч.) заводозрили и намерении что-нибудь у меня отжилить. Горчаков сказал мне после довольно сильных нападков: хорошо ли я начал? Моя роль была очень удобна, ибо мне оставалось только выступить на защиту Головинина».<sup>48</sup>

Военная реформа 60—70-х годов в России была целой серией крупных преобразований в армии.<sup>49</sup> Различные вопросы, связанные с ее разработкой и осуществлением, также выносились на рассмотрение Совета министров. Постановка военных вопросов в Совете министров вызывает некоторое недоумение, ибо военное ведомство, ведомства иностранных дел и императорского двора считались особой сферой в русской государственной жизни, распоряжение которой являлось исключительной прерогативой императора. Не случайно дела этих ведомств почти совершенно не поступали в Совет министров. Исключение, сделанное для военной реформы, очевидно, объясняется тем, что закон об учреждении Совета специально оговаривал поступление туда дел по всем крупным преобразованиям. 25 января, 1, 8, 22 февраля и 1 марта слушался (по частям) доклад военного министра Д. А. Милютин от 15 января 1862 г.,<sup>50</sup> который в официальной истории Военного министерства характеризовался как «знаменитый», «заключивший в себе основные идеи всех будущих преобразований по Военному министерству».<sup>51</sup> Советская историография рассматривает этот доклад в качестве «общей программы по всем частям военного управления и организации армии»,<sup>52</sup> легшей в основу всей дальнейшей реорганизации русской армии. В связи с общей программой военных преобразований 1 февраля был поставлен вопрос о создании комиссии для пересмотра рекрутского устава.<sup>53</sup> Есть основания считать, что постановка вопроса о военных преобразованиях в это время в Совете министров носила чисто информационный характер и действительного обсуждения не было, ибо на первом же заседании Александр II заявил, «что как на-

<sup>48</sup> Валугев П. А. Дневник, т. I, с. 203.

<sup>49</sup> См.: Зайончковский П. А. Военные реформы 1860—1870 гг. в России. М., 1952.

<sup>50</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 27, л. 1—143. — Текст доклада опубликован в кн.: Столетие Военного министерства 1802—1902. Исторический очерк развития военного управления в России. I. СПб., 1902.

<sup>51</sup> Столетие Военного министерства. . . , с. 430.

<sup>52</sup> Зайончковский П. А. Д. А. Милютин. Биографический очерк. — В кн.: Милютин Д. А. Дневник, т. I. 1947, с. 22. Подробнее см.: Зайончковский П. А. Военные реформы. . . , с. 50—62.

<sup>53</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 28, л. 166—172.

чальник и хозяин армии он это дело предлагает не на обсуждение, а к сведению». <sup>54</sup> К тому же внесенный в Совет министров доклад уже имел резолюцию императора: «Предварительно одобряю. . . Все изложенное в этой записке совершенно согласно с моими давнишними желаниями и видами». <sup>55</sup> Разумеется, все это не могло способствовать деловому обсуждению реформы.

Хотя Д. А. Милютин в дальнейшем в начале каждого года представлял всеподданнейшие доклады «с видами и предположениями на будущее», <sup>56</sup> в Совете министров рассматривались только два из них: на заседании 27 января 1867 г. доклад от 1 января 1867 г. <sup>57</sup> и на заседании 1 февраля 1868 г. доклад от 1 января 1868 г. <sup>58</sup> Из дневниковой записи П. А. Валуева известно, что и 1868 г. обсуждался преимущественно вопрос о дополнительном выделении 5 млн руб. на нужды перевооружения армии. <sup>59</sup> Коння обсуждавшегося доклада хранится, в частности, в личном фонде Д. А. Милютина. <sup>60</sup>

На заседании 10 декабря 1870 г. <sup>61</sup> обсуждалась ключевые проблемы военной реформы: создание резервной армии и переход к несословной воинской повинности. Выдвижению этих проблем Военным министерством и постановке их на обсуждение Совета министров способствовала внешнеполитическая обстановка: франко-прусская война 1870 г., завершившаяся быстрым и сокрушительным разгромом Франции, показала правящим кругам России важность создания армии резерва, которая может быть в случае войны быстро развернута. Обе эти проблемы были поставлены в двух всеподданнейших записках Д. А. Милютина — «О развитии наших вооруженных сил» и «О главных основаниях личной воинской повинности». Содержание этих записок подробно изложено в книге П. А. Зайончковского, <sup>62</sup> осветившего и ход заседания 10 декабря 1870 г. Он приводит выдержку из воспоминаний Д. А. Милютина, где говорится, что «основные идеи проекта» были одобрены, а возражения были высказаны лишь по частным вопросам. Однако, сопоставив эти документы с последующими проектами, П. А. Зайончковский пришел к выводу, что результатом обсуждения было внесение «серьезных изменений». <sup>63</sup>

Наконец, последний раз военная реформа фигурирует в повестке дня заседания Совета министров 4 января 1874 г., когда ре-

<sup>54</sup> В а л у е в П. А. Дневник, т. 1, с. 141.

<sup>55</sup> Столетие Военного министерства. . . , с. 449.

<sup>56</sup> Там же, с. 430.

<sup>57</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 70, л. 1—4.

<sup>58</sup> Там же, д. 76, л. 1—6.

<sup>59</sup> В а л у е в П. А. Дневник, т. II, с. 244.

<sup>60</sup> Там же, с. 495 (комментарий П. А. Зайончковского).

<sup>61</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 83, л. 1—57.

<sup>62</sup> З а й о н ч к о в с к и й П. А. Военные реформы. . . , с. 257—307.

<sup>63</sup> Там же, с. 306—307.

пился вопрос о сохранении Особого присутствия и польской повиности.<sup>64</sup>

Если обобщенно говорить о проблематике заседаний Совета министров, то ее можно характеризовать следующим образом. В годы революционных ситуаций в начале 60-х и в конце 70-х годов преобладали политические проблемы, связанные с разработкой мер борьбы с революционным и оппозиционным движением. А в промежутке между двумя революционными ситуациями в повестке дня заседаний значительное место начинают занимать проблемы экономические и дела текущей политики.

В 1861—1862 гг. Совет министров неоднократно обращался к рассмотрению проблем, связанных со студенческим движением. В 1862 г. в семи заседаниях рассматривались проблемы редакции правительства на всеподданнейшие адреса дворянских собраний Тульской, Московской, Тверской, Курской, Рязанской, Тамбовской, Симбирской и Подольской губерний — адреса, содержавшие политические требования.<sup>65</sup> Тогда же рассматривался ряд вопросов, поставленных перед правительством национально-освободительным движением в Царстве Польском и движением в западных губерниях.

На заседании 18 января слушалась записка министра иностранных дел А. М. Горчакова об истории отношений России и Польши, современном положении в Царстве Польском и требованиях национально-освободительного движения,<sup>66</sup> где император, судя по запискам А. В. Головинина, кратко сформулировал свою позицию в польском вопросе, сводившуюся к категорическому отклонению требований, выдвигаемых национально-освободительным движением.<sup>67</sup> О заседании 18 января 1862 г. известно главным образом из записок А. В. Головинина. В дневнике П. А. Валусева, участника заседания, отмечено лишь, что «ки. Горчаков читал записку о польских делах».<sup>68</sup> Зато А. В. Головинин пишет об этом заседании довольно подробно. Он отмечает, что на заседании присутствовал бывший министр иностранных дел канцлер К. В. Нессельроде, который вместо выражения положительной программы предался воспоминаниям о Венском конгрессе и своем участии в обсуждении тогда польского вопроса с Александром I, Меттернихом и Талейраном. Головинин отмечает, что большинство присутствующих участия в обсуждении не принимали, за исключением К. В. Нессельроде и Д. П. Блудова, говорившего «по своему обыкновению запутанно, сбивчиво, сам себе противоречая». Как и Нессельроде, Блудов не внес по-

<sup>64</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 91, л. 1—14.

<sup>65</sup> Содержание этих адресов и их обсуждение в Совете министров освещаются в статье В. А. Нардоном «Законодательные документы 60-х годов XIX в. об адресах на „высочайшее имя“». См. с. 253—282 наст. сборника.

<sup>66</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 25, л. 4—5.

<sup>67</sup> ЦГИА СССР, ф. 851, оп. 1, д. 6, л. 3—3 об.

<sup>68</sup> Валусев П. А. Дневник, т. 1, с. 140.

затяжных предложений. Программа же Александра II, которая, как показалось Головинну, была им принята еще до заседания, в формулировке мемуариста звучала так: «Никакой конституции; никакой польской армии; никакой политической автономии; большая административная автономия; nomination des polonais aux emplois sans exclusion des russes». Он отмечает также, что на заседании была принята программа по польскому вопросу, проведение которой вскоре было возложено на и. кн. Константина Николаевича, который как будто (здесь мемуарист не полагается на память) в заседании не участвовал.<sup>69</sup> Именно тогда в принципе было решено возродить существовавший ранее (1831—1848 гг.) особый Комитет по делам западных губерний.

20 сентября в Совете министров слушались предложения виленского генерал-губернатора В. И. Назимова о борьбе с революционным брожением в Северо-Западном крае.<sup>70</sup>

В 1862 г. состоялось известное заседание Совета министров, обсуждавшее вопрос о воскресных школах, народных читальнях и журналах «Современник» и «Русское слово», кончившееся запрещением издания журналов.<sup>71</sup>

5 июля обсуждалась записка министра внутренних дел, ставившая задачу организации с помощью печати «противодействия нынешнему направлению литературы и общественному настроению умов».<sup>72</sup> Принятое в результате обсуждения «высочайшее повеление» требовало, с одной стороны, строгого контроля над печатью, с другой — использования ведомственной и частной печати для пропаганды официальной идеологии.<sup>73</sup>

Заседания Совета министров конца 70-х годов были посвящены целиком проблемам борьбы с революционным движением, с тем только отличием от заседаний 60-х годов, что они были очень немногочисленны.

Единственное заседание 1877 г., происходившее 16 марта, было созвано в обстановке только что закончившегося «процесса 50-ти» и в прямой связи с ним. Архивное дело Совета министров, посвященное этому заседанию,<sup>74</sup> кроме бумаг, связанных с его организацией, хранит и подлинник «высочайшего повеления» (подписанный Александром II 18 марта) о создании Комиссии, имеющей «своею прямою целью исследование причины быстрого распространения разрушительных учений в среде молодого поколения и даже некоторого успеха проводить эти учения в народную среду, а также изыскания действительных практических

<sup>69</sup> Записка А. В. Головинна. — ЦГИА СССР, ф. 851, оп. 1, д. 6, л. 3—3 об.

<sup>70</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 42, л. 1—4.

<sup>71</sup> Там же, д. 38, л. 33—36.

<sup>72</sup> Там же, д. 39, л. 1—8.

<sup>73</sup> Горлицови Ю. П. Из истории русской печати. . . , с. 175—176.

<sup>74</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 93, л. 1—22.

мер для положения пределов растлевающему влиянию вредной пропаганды».<sup>76</sup> Подробное описание этого заседания с характеристикой выступлений или позиций присутствовавших дано в дневнике Д. А. Милютинна,<sup>76</sup> отметившего среди прочего, что предложение «разобрать дело глубже, раскрыть самые причины, способствующие пропаганде» (т. е., очевидно, выяснить политические требования, выдвигаемые движением), вызвало возражения консервативной части Совета министров и самого Александра II, стремившихся свести дело к репрессивным мерам.

Оба заседания 1878 г. (3 апреля и 8 августа) были секретными, и документы архива Совета министров не дают возможности даже установить повестки дня.<sup>77</sup> Тем не менее усилиями П. А. Зайончковского проблематика заседаний, их ход и решения реконструированы. Оба заседания имели своей причиной нарастание в стране революционного кризиса, а непосредственными поводами — первое — оправдательный вердикт, вынесенный присяжными заседателями 31 марта 1878 г. Вере Засулич; второе — террористический акт революционеров-народников — убийство шефа жандармов Н. В. Мезенцова. В обоих заседаниях обсуждалась мера борьбы с революционным движением.<sup>78</sup> Заседание 8 августа было, кстати, последним в царствование Александра II.

Как уже говорилось, в промежутке между двумя революционными ситуациями проблематика заседаний Совета министров явно смещается в сторону экономическую, хотя, разумеется, экономика не была единственной проблемой. Из экономических вопросов одним из наиболее важных и общих было обсуждение 6 октября 1866 г. финансово-экономической программы М. Х. Рейтерна.<sup>79</sup> Ее представление было вызвано тем, что начавшийся в Европе кризис сказался и на русском финансовом положении, которое на всем протяжении второй половины 50-х — первой половины 60-х годов и без того продолжало оставаться крайне тяжелым. В связи с кризисом политика министра финансов М. Х. Рейтерна была признана несостоятельной, и в правительственных кругах встал вопрос об отставке Рейтерна. Находящийся на пороге своей отставки Рейтерн сел за составление записки, оценивающей финансовое положение России и предлагающей меры по его исправлению. Записка эта была составлена к осени 1866 г. (она целиком опубликована в биографическом очерке Рейтерна<sup>80</sup>) и по распоряжению Александра II обсуждалась в Совете министров. Одной из наиболее существенных мер

<sup>76</sup> Там же, л. 17 об.

<sup>76</sup> Милютин Д. А. Дневник, т. II. М., 1949, с. 149—150.

<sup>77</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 94.

<sup>78</sup> См.: Зайончковский П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870—1880-х годов, с. 69—81.

<sup>79</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 66, л. 1—5.

<sup>80</sup> Рейтерн М. Х. Биографический очерк. СПб., 1910, с. 64—138.



исправления и укреплении финансового положения страны министр признавал железнодорожное строительство. В этой же записке было сформулировано и предложение о немедленном повышении подушной подати, несмотря на признаваемое им тяжелым положение крестьянства. На заседании были приглашены товарищ министра финансов С. А. Грефг, Н. А. Милютин и К. В. Чевкин. Самая записка и ее обсуждение должны были по распоряжению императора держаться втайне, о чем Рейтерн уведомил заведующего делами Совета министров Ф. П. Корнилова. Записка была возвращена после обсуждения в Министерство финансов. Из дневника Валуева можно узнать, что записка эта вызвала большие споры, в первую очередь министра финансов с военным, видимо, отстаивавшим необходимость кредитования армии на намеченном уровне, и что итогом обсуждения, в частности, было решение о сокращении расходов по министерствам.<sup>61</sup> Тем не менее программа в принципе была одобрена, и это обстоятельство явилось одной из причин упрочения положения министра финансов; вопрос о его отставке с конца 1866 г. уже отпал.

Экономическая политика в Совете министров представлена довольно односторонне: это были почти исключительно дела железнодорожные.

В 1859—1875 гг. (1859—1868, 1870, 1873, 1875 гг.) на обсуждение Совета министров регулярно выносятся проблемы железнодорожной политики; она рассматривается, как показывает составленный в Комитете министров перечень заседаний Совета министров, один раз в год, редко (1861, 1865, 1868 гг.) — дважды.<sup>62</sup> В 1860—1864 гг. дела железнодорожные не так выделяются среди других дел, рассматриваемых во время относительно частных заседаний Совета министров; начиная с 1865 г. при резком сокращении ежегодных заседаний железнодорожные дела выходят на первый план занятий Совета министров. Специалист по железнодорожной политике России в XIX в. Н. А. Кислинский объяснял столь частое вынесение этих вопросов в Совет министров «особым вниманием» Александра II к проблемам железнодорожного строительства.<sup>63</sup> Таким образом, личные взгляды императора в полной мере сказывались на повестке дня заседаний Совета. В Совете рассматривались всегда важнейшие проблемы железнодорожного строительства: это были либо принципиальные, общие вопросы железнодорожной политики, либо частные, но крупные дела. Но как в тех, так и в других случаях общего принципа внесения дела в Совет министров здесь не существовало.

Одной из важнейших проблем железнодорожной политики 60—70-х годов, стоявшей перед русским правительством, ори-

<sup>61</sup> В а л у е в П. А. Дневник, т. II, с. 154.

<sup>62</sup> ИРИА СССР, ф. 1642, оп. 1, д. 42, л. 6 об.

<sup>63</sup> К и с л и н с к и й П. А. Наша железнодорожная политика по документам архива Комитета министров, т. I. 1902, СПб., с. 167.

сигнировавшимся в это время на частное предпринимательство, была проблема условий выдачи железнодорожных концессий. Каждый из министров путей сообщения (П. П. Мельников, В. А. Бобринский, А. П. Бобринский) выдвигал свои проекты правил (1868, 1870 и 1873 гг.) выдачи концессий, имевшие целью, с одной стороны, стимулировать приток частных капиталов в железнодорожное строительство, с другой — обеспечить контроль казны над частным строительством и препятствовать чрезвычайно развитой в эти годы спекуляции в железнодорожных делах. Все эти три проекта и обсуждались в Совете министров.<sup>84</sup> Другим общим вопросом, неоднократно обсуждавшимся в Совете министров, был вопрос о создании особого капитала железнодорожного строительства. Это была идея министра финансов М. Х. Рейтерна, предлагавшего создать такой капитал путем продажи казенной Николаевской железной дороги в частные руки. Этот вопрос обсуждался в Совете министров 2 марта 1867 г.,<sup>85</sup> 21 декабря 1867 г.<sup>86</sup> и 8 июня 1868 г.<sup>87</sup> Решение о продаже Николаевской железной дороги, принятое вопреки мнению министра путей сообщения П. П. Мельникова, явилось одной из причин отставки последнего.

Однако в Совете министров рассматривались отнюдь не все принципиальные вопросы железнодорожной политики. Так, например, там не рассматривались общие планы строительства сети железных дорог, предложенные и утвержденные обычным порядком в 1862—1868 гг.

Частные вопросы железнодорожного строительства, обсуждавшиеся в Совете министров в это время, касались отдельных железнодорожных веток и были связаны либо с выбором одного из вариантов трассы, либо с предложениями о строительстве, поступавшими от частных лиц или компаний, где выдвигались специфические условия, на которых они соглашались вести железнодорожное строительство. Все случаи рассмотрения в Совете министров железнодорожных дел отражены исследованием Н. А. Кислинского.<sup>88</sup> Передача в Совет министров конкретных проблем железнодорожного строительства обычно была связана с серьезными разногласиями в Комитете железных дорог и Комитете министров по этим делам. Однако общего принципа передачи такого рода дел в Совет министров и здесь не существовало. Работа Кислинского дает представления о том, сколько аналогичных дел, вызывавших разногласия, решалось в обычном

<sup>84</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 78, л. 24—40; д. 84, л. 1—9; д. 89, л. 2—54.

<sup>85</sup> Там же, д. 71, л. 1—26.

<sup>86</sup> Там же, д. 75, л. 1—36.

<sup>87</sup> Там же, д. 77, л. 1—6.

<sup>88</sup> К и с л и н с к и й Н. А. Наша железнодорожная политика... т. I, с. 90—93, 102—108, 110—115, 140—150, 234—240, 242, 350; т. II, с. 13, 53, 130—135.

порядке, минуя Совет министров. Можно лишь высказать предположение, что конкретные вопросы железнодорожного строительства выносились в Совет министров в том случае, когда Александр II рассчитывал уяснить силу аргументов разных сторон с помощью обсуждения вопроса в его присутствии.

Из общих вопросов экономической политики следует отметить также обсуждение в Совете министров 29 июня 1867 г. вопроса о пересмотре таможенного тарифа,<sup>89</sup> как говорилось в докладе министра финансов, для «достижения возможного усиления государственного дохода и обеспечения правильной торговли». Министр финансов предлагал создать специальную комиссию, которая занялась бы разработкой нового таможенного тарифа, и формулировал некоторые основания для пересмотра тарифа. Высочайшее повеление предписывало «привести заключение министра финансов в исполнение».<sup>90</sup>

Об этом заседании сохранилась дневниковая запись П. А. Валюева, свидетельствующая об отношении одного из членов Совета министров к целесообразности его деятельности: «Сопсем неужное заседание. Одна из привычек министра финансов. Он вызывает их, чтобы, так сказать, покрасоваться без больших затрат».<sup>91</sup> Валюев, несомненно, имел в виду, что создание тарифной комиссии для разработки проекта было не тем вопросом, который требовал коллективного обсуждения, тем более что он был предварительно согласован с Александром II. Однако надо помнить, что М. Х. Рейтерн недавно представлял в Совете министров свою финансово-экономическую программу, которая была там одобрена, и теперь ставил одну из проблем как конкретизацию этой программы.

Единственный раз за это время в Совете министров обсуждалась внешняя политика страны — 17 октября 1870 г.<sup>92</sup> Кстати, это было одно из строго секретных заседаний. Вообще говоря, все заседания Совета министров могут считаться секретными, ибо деятельность его гласности не предавалась, но в ноябре 1861 г. — декабре 1882 г. были четыре заседания, когда принимались особые меры против «утечки информации», в частности секретные повестки дня и отсутствие обсуждавшихся документов. И самая повестка дня, и некоторые подробности заседания выясняются лишь из частных бумаг его участников и близких к ним людей. Из памятной книжки Александра II становятся известными повестка дня и принятое решение («решили объявить, что не считаем более обязательным трактат 1856 г.»),<sup>93</sup> из дневника в. кн. Константина Николаевича — предмет обсуждения («чтоб

<sup>89</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 72, л. 1—11.

<sup>90</sup> Там же, л. 10.

<sup>91</sup> Валюев П. А. Дневник, т. II, с. 216.

<sup>92</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 82, л. 1—3.

<sup>93</sup> Цит. по: Кушисский С. Д. Русское общество и Парижская Коммуна. М., 1962, с. 26.

решиться нам освободиться от Парижского трактата 1856 г.» и его личным впечатлением от заседания как «чрезвычайно интересного».<sup>94</sup> Зато памятная записка А. В. Головинина (не являвшегося в то время членом Совета министров, а потому на заседании не присутствовавшего), сделанная со слов министра финансов М. Х. Рейтерна, указывает, что на заседании обсуждался «проект предложенной декларации государственного канцлера», т. е. документ, вошедший в историю как циркуляр А. М. Горчакова от 19 (31) октября 1870 г. к русским дипломатическим представителям в Западной Европе об отказе России выполнять тот пункт Парижского трактата 1856 г., где говорилось об ограничении прав России на содержание в Черном море военного флота и крепостей. А. В. Головинин сообщает, что план А. М. Горчакова был более широким, по ему на заседании и после него воспротивился министр финансов, точка зрения которого оказала влияние на Александра II.<sup>95</sup> Это заседание Совета министров освещается в работе Н. С. Княпянской, которая на основании неизданных воспоминаний Д. А. Милюткина считает, что территориальный вопрос был отклонен по его настоянию.<sup>96</sup>

Никогда не ставились в Совете министров вопросы, связанные со статусом III отделения или с его деятельностью. Лишь дважды в Совете министров рассматривались дела, поставленные шефом жандармов П. А. Шуваловым, причем оба раза они не имели никакого отношения к жандармскому ведомству. Первый раз это было 14 января 1871 г.,<sup>97</sup> когда обсуждались предложения его относительно «допущения женщин на службу в общественных и правительственных учреждениях». Проблема эта возникла в самом начале развития женского движения за образование и независимость в начале 60-х годов и решалась на всем их протяжении рядом частных мер. Теперь возникла необходимость решить проблему вообще, определить принципы правительственной политики в этом аспекте женского вопроса. Шеф жандармов, как частный человек, в принципе был против расширения женского образования и возможностей доступа женщин на государственную службу, о чем он и сказал в записке. Свою точку зрения шеф жандармов мотивировал и нравственными соображениями (место женщины — в семье), и государственными (государство не испытывает недостатка в служащих, женщины же могут получить заработок и «в своей среде»). Однако как государственный деятель он в условиях развивающегося капитализма, упрочивающейся идеи женского равноправия и растущего женского движения не стал настаивать на полном недопущении женщин на службу. Он считал наиболее подходящим поприщем при-

<sup>94</sup> ЦГАОР СССР, ф. 772, оп. 1, д. 99, л. 29.

<sup>95</sup> ЦГИА СССР, ф. 851, оп. 1, д. 9, л. 10—11.

<sup>96</sup> Княпянская Н. С. Внешняя политика России второй половины XIX в. М., 1974, с. 91.

<sup>97</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 85, л. 1—24.

меления женщинами своего труда некоторые области медицины, просвещения и связи. Высочайшее повеление от 20 января 1871 г., последовавшее в результате обсуждения дела в Совете министров, даже несколько расширило круг предложенных им занятий женщин, добавив к этому счетоводство. Однако при этом все другие сферы деятельности в общественных и правительственных учреждениях были для женщин закрыты.<sup>98</sup>

Второй раз это было 21 декабря 1873 г. Дело Совета министров по этому заседанию<sup>99</sup> не содержит никаких документов, отражающих существо обсуждавшегося вопроса и последовавшее решение, оно сохранило лишь бумаги, касающиеся его организации (отпуска с наветений о заседании, список присутствующих и т. д.). Однако тот факт, что П. А. Шувалов был тем членом Совета министров, который уведомил управляющего делами Совета о предстоящем заседании и его повестке дня, свидетельствует о его инициативной роли в деле созыва заседания. Это же подтверждают дневники присутствующих, являющиеся на сей раз единственным источником для восстановления истории заседания. В повестке дня заседания значилось: «По предмету усиления надзора за народными школами». Речь шла о передаче народных училищ под контроль уездных предводителей дворянства. Эту меру предлагал ввести шеф жандармов, начавший активно проводить в жизнь свою консервативную программу. Предлагаемая мера была одним из этапов на пути усиления значения дворянства в политической жизни страны.

Целесообразность предлагаемой меры мотивировалась шефом жандармов необходимостью борьбы с «растлевающим народом злоумышленниками-пропагандистами».<sup>100</sup> В качестве первого шага предлагалось обращение императора к дворянству в рескрипте па имя министра народного просвещения за содействием в дело контроля над народными училищами. Проект рескрипта был прочитан на заседании Совета. По свидетельству Валусова, текст рескрипта был составлен М. И. Катковым, а само предложение о контроле дворянства над школой заранее было согласовано шефом жандармов с министрами внутренних дел и народного просвещения. Предложение вызвало большие разногласия среди членов Совета министров, однако все предопределяло согласие Александра II с предлагаемой шефом жандармов мерой. Он резко высказался в пользу этой меры, окончательная редакция рескрипта была возложена на шефа жандармов и министров народного просвещения, иностранных дел и государственных имуществ.<sup>101</sup> Прямыми итогами заседания явились известный рескрипт 25 де-

<sup>98</sup> Содержащие записки П. А. Шувалова и «высочайшего повеления» см.: Серодонин С. М. Исторический обзор деятельности Комитета министров, т. III, ч. II. СПб., 1902, с. 31—32.

<sup>99</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 9, л. 1—7.

<sup>100</sup> Милютин Д. А. Дневник, т. 1, с. 115.

<sup>101</sup> Валусов Н. А. Дневник, т. II, с. 285—286.

кабря 1873 г.<sup>102</sup> и «Положение о начальных народных училищах», утвержденное Александром II 25 мая 1874 г.<sup>103</sup> Об этом заседании Совета министров бегло говорится в работе Н. В. Оржиховского, но зато более подробно излагаются последующие, связанные с этим заседанием мероприятия.<sup>104</sup>

Совет министров, крайне редко собиравшийся в последние годы царствования Александра II, при его преемнике фактически вовсе прекратил свое существование. Александр III созывал Совет министров дважды — 8 марта 1881 г. и 11 декабря 1882 г. Это и неудивительно. Ведь известно, что Александр III был невысокого мнения о своих министрах и заявлял, что с ними советовать не стоит.<sup>105</sup> Хотя заседание 8 марта и было созвано по приказанию только что вступившего на престол Александра III, оно было лишь осуществлением распоряжения, отданного еще Александром II. Заседание было посвящено рассмотрению предложения М. Т. Лорис-Меликова о введении начал общественного представительства. Происходило оно в обстановке строгой секретности, документы архивного дела<sup>106</sup> не отражают даже повестки дня, тем не менее картина этого одного из самых известных заседаний Совета министров наиболее полно воссоздана П. А. Зайончковским.<sup>107</sup> Несмотря на поддержку предложения большинством присутствующих, Александр III, не сочувствовавший этой идее, вынес решение о повторном обсуждении дела — уже вне Совета министров, что было лишь предлогом для фактического отклонения этого предложения.

Заседанию 11 марта 1882 г. было посвящено правительственной политике по отношению к расколыникам.<sup>108</sup> Этот важный вопрос тщетно пыталось разрешить правительство Александра II, заглянувшего о необходимости веротерпимости. Проблема расколынков неоднократно стояла в повестке дня Совета министров. Он обсуждал ее 10 и 24 апреля 1858 г., когда речь шла об определении направления правительственной политики в вопросе о расколыниках и было принято решение о создании Секретного комитета по делам расколынков,<sup>109</sup> затем вопрос обсуждался 12 августа 1864 г., когда гр. В. П. Панин, возглавлявший Особый временный комитет по делам расколынков, представил в Совет министров по распоряжению Александра II свои журналы. Предложения Комитета были одобрены, но введение их в жизнь было

<sup>102</sup> Правительственный вестник, 27 декабря 1873 г.

<sup>103</sup> ПСЗ II, т. XLIX, № 53574.

<sup>104</sup> Оржиховский Н. В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60—70-х годах XIX века. Лекции по спецкурсу. Горький, 1974, с. 151—155.

<sup>105</sup> Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... , с. 344.

<sup>106</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 95, л. 1—0.

<sup>107</sup> Зайончковский П. А. Кризис самодержавия... , с. 325—334.

<sup>108</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 96а, л. 1—382.

<sup>109</sup> Там же, д. 3а, л. 80—95.

подчинено принципу постепенности,<sup>110</sup> поэтому дело фактически заглохло, а было несколько двинуто вперед в начале 70-х годов, результатом чего было принятие закона 19 апреля 1874 г. (высочайше утвержденное мнение Государственного Совета) о метрической записи браков, рождения и смерти раскольников.<sup>111</sup> Отметим в подтверждение мысли об отсутствии твердых принципов в передаче дел на рассмотрение Совета министров, что принятию закона 1874 г. не предшествовало обсуждение его в Совете министров). В 1882 г. дело о раскольниках несколько сдвинулось с места: министр внутренних дел Д. А. Толстой подготовил для внесения в Государственный Совет законопроект «о даровании раскольникам некоторых общегражданских прав и прав к отпращиванию ими духовных треб». Проект Д. А. Толстого и обсуждался предварительно Советом министров.<sup>112</sup> Переписка К. П. Победоносцева и Д. А. Толстого позволяет установить, что инициатива созыва Совета министров принадлежала Д. А. Толстому, сумевшему убедить Александра III, что обсуждение дела в Совете министров и решение о поддержке проекта свяжут руки министрам при обсуждении дела в Государственном Совете, заставят их поддерживать проект и тем самым ослабят неизбежную оппозицию в так называемом либеральном направлении.<sup>113</sup>

Протокольная запись заседания 11 декабря 1882 г. приведена в дневнике А. А. Половцова, на заседании не присутствовавшего, по полученному ее от одного из участников. Запись эта содержит последовательное изложение выступлений присутствовавших.<sup>114</sup> Кроме того, пространная характеристика заседания содержится в дневнике участника заседания Е. А. Перетца, предшественника А. А. Половцова на посту государственного секретаря. Как сообщает Е. А. Перетц, целью заседания было решение «вопроса о том, вносить ли или не вносить в Государственный Совет предложения Министерства внутренних дел о некоторых облегчениях раскольникам».<sup>115</sup> Обе записи свидетельствуют о принципиальных спорах, возникших относительно пределов расширения прав раскольников, ряд членов Совета министров выступал за большую религиозную свободу, нежели та, которую допускал проект, отстаиваемый Д. А. Толстым и К. П. Победоносцевым. Поскольку восторжествовала точка зрения последних (их поддержал Александр III), то обсуждение продолжилось уже вокруг пунктов проекта, в который были внесены некоторые изменения.

Дневник Е. А. Перетца передает чрезвычайно интересную деталь, ярко характеризующую положение высших государственных

<sup>110</sup> Там же, д. 57, л. 1—157.

<sup>111</sup> ПСЗ II, т. XLIX, № 53391.

<sup>112</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 96в, л. 1—382.

<sup>113</sup> К. П. Победоносцев и его корреспонденты, т. 1, 2-й полутом, М.—Игр., 1923, с. 203—204.

<sup>114</sup> Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. В двух томах. Т. 1. 1883—1886 гг. М., 1908, с. 40—51.

<sup>115</sup> Дневник Е. А. Перетца (1880—1883). М.—И., 1927, с. 144.

ных учреждений при абсолютизме. Оказывается, когда взгляды членов Совета министров на необходимость сохранения в проекте пункта, где дается разделение раскольников по степени их «вредности», разошлись, министр внутренних дел предложил компромисс: изъятие этого пункта из законопроекта, но внесение его. . . в журнал заседания общего собрания Государственного Совета, продроявая, таким образом, его «свободное» решение. Председатель Государственного Совета в. кн. Михаил Николаевич, ничтожко сумняшеся, спросил у Александра III распоряжения: «Как угодно будет его величеству повелеть?», т. е. считал вполне возможным, что император заранее предрешит мнение членов Государственного Совета. Е. А. Перетц изображает себя в качестве спасителя престоика Государственного Совета, заявившего, что «Совет пользуется полною свободою мнению», с чем Александр III, «подумав немного», согласился. Протокол заседания, приведенный А. А. Половцовым, подтверждает этот эпизод.<sup>116</sup> В результате обсуждения проект Д. А. Толстого был одобрен с условием внесения незначительных изменений и вскоре внесен в Государственный Совет, был им принят, а после утверждения императором 3 мая 1883 г. стал законом.<sup>117</sup>

Таков примерный, далеко не полный перечень проблем, стоявших в повестке дня заседаний Совета министров. Однако все проблемы, которыми занимался Совет министров, если не постоянно, то во всяком случае неоднократно, здесь отмечены.

Наиболее часто в Совете министров ставились вопросы борьбы с общественным движением, политики по делам печати, народного просвещения, подготовки наиболее крупных реформ. Вопросы экономической политики, кроме железнодорожного строительства, лишь весьма случайно появлялись в повестке дня Совета министров.

Внешняя политика была совершенно вне сферы деятельности Совета министров, и упомянутое заседание 17 октября 1870 г. может рассматриваться скорее как совещание императора с широким составом министров, нежели как заседание Совета министров.

Почти совершенно не ставились в Совете проблемы национальной политики, решавшейся в особых комитетах (Знадном, Кавказском и т. д.), а в моменты обострения национального вопроса, например в 1863 г., на совещаниях Александра II с небольшой группой министров (военного, иностранных дел, внутренних дел, шефа жандармов). Лишь однажды Совет министров занимался делами Министерства государственных имуществ. Совсем не рассматривались в Совете министров проблемы крестьянской политики. Возможное возражение относительно наличия специального

<sup>116</sup> Дневник Е. А. Перетца, с. 145; Дневник государственного секретаря А. А. Половцова, т. I, с. 4.

<sup>117</sup> ПСЗ III, т. III, № 1545.



высшего учреждения — Главного Комитета об устройстве сельского состояния — несостоятельно, ибо проблемы финансовой политики рассматривались в Комитете финансов, а железнодорожной — в Комитете железных дорог, однако некоторые из этих проблем вносились в Совет министров.

Наблюдения за проблематикой заседаний и характером происходивших там обсуждений позволяют сделать некоторые общие замечания о целях созыва заседаний Совета министров. Во-первых, Совет министров собирался для информирования глав министерств и ведомств о действиях одного на ведомств. Сюда, кроме упомянутых выше ведомственных отчетов, можно отнести также отчеты министра народного просвещения Д. А. Толстого о его инспекционных поездках по Казанскому и Московскому учебным округам в 1866 г.,<sup>118</sup> по Одесскому учебному округу и учебным заведениям Войска Донского и г. Николаева в 1867 г.<sup>119</sup> Во-вторых, для выбора одного из двух вариантов решения. Именно такую цель имели многие заседания Совета министров по железнодорожным делам. В-третьих, для корректировки главных оснований влеченных законопроектов. В-четвертых, для срочного решения вопроса о принятии меры или комплекса мер, когда обстоятельства не позволяли ведения дела в обычном порядке с длительной межминистерской перепиской. Таковы все заседания, связанные с выработкой мер борьбы с революционным движением, и заседание об отмене статей Парижского трактата.

Эти наблюдения, сделанные «со стороны», стоит дополнить наблюдениями «изнутри» члена Совета министров П. А. Валуева. После заседания Совета министров от 17 февраля 1866 г. он записал: «Государь, очевидно (в смысле «внешне», — В. Ч.), собирает его для формы или разве только на случай каких-либо неожиданных выдумок или придумок со стороны тех, чье мнение он уже разделяет».<sup>120</sup> Эти случаи и составят питую группу дел Совета министров — «Разное».

Дола Совета министров свидетельствуют о том, что обсуждение всегда велось на основе подготовленного и представленного документа. Это мог быть законопроект, бесподданнейший доклад или записка, отчет, журнал, циркуляр, рескрипт. В особо сложных случаях, когда документы были пространными или требовали внимательного изучения (законопроекты, отчеты, бумаги Комитета железных дорог), они рассылались членам Совета для предварительного ознакомления, и тогда, очевидно, обсуждение начиналось сразу же после открытия заседания. Но такие случаи были относительно редки. Обычно вносимый на обсуждение документ зачитывался или излагался представившим его министром или главноуправляющим. «Читали мой очерк», «читана первая

<sup>118</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 67, л. 1—7.

<sup>119</sup> Там же, д. 74, л. 1—7.

<sup>120</sup> В а л у е в П. А. Дневник, т. II, с. 103—104.

часть предположения Милютина», «продолжение чтения предположения военного министра», «мой доклад», «докладывал проект» — такие замечания сопровождают записи П. А. Валюева о заседаниях Совета министров.<sup>121</sup>

В тех редких случаях, когда Александр II вносил документ от своего имени, он зачитывал его сам или поручал чтение государственному секретарю. Решение о роспуске (в связи с завершением разработки крестьянской реформы) Главного комитета по крестьянскому делу и учреждении Главного комитета об устройстве сельского состояния было объявлено в Совете министров 26 января 1861 г. Александром II, а указ об учреждении последнего прочитан государственным секретарем В. П. Бутковым.<sup>122</sup> Проект реорганизации Совета министров, составленный Валюевым, 2 ноября 1861 г., очевидно, был зачитан Александром II («Государем предъявлены мои предположения», — записано у П. А. Валюева).<sup>123</sup> Поскольку члены Совета министров заранее уведомлялись о повестке дня заседания, они имели возможность подготовиться к заседанию и принести документы своего ведомства в случае, если собирались выступать по докладу или предложению коллеги. О таком случае упоминает П. А. Валюев, докладывавший на заседании 5 июля 1862 г. свои предложения по делам прессы. В ходе обсуждения управляющий Министерством народного просвещения А. В. Головин «перечитывал довольно длинные выписки из своих прежних докладов».<sup>124</sup> Несомненно, заседания, если не всегда, то часто должны были предшествовать переговоры между некоторыми членами Совета министров для выяснения позиций и обеспечения поддержки выдвигаемому предложению. Это видно хотя бы из горького дневникового замечания П. А. Валюева в связи с тем, что одна из его репрессивных мер по отношению к дворянам Подольской губернии не была поддержана Советом министров: «Зеленой накалуле говорил мне, что он ее поддержит».<sup>125</sup>

Возникшие с учреждением министерств проблема координации их деятельности, потребность в сплоченной работе ведомств для проведения целенаправленной политики, в коллективном обсуждении важнейших мер правительственной политики для предотвращения возможности произвольных единоличных решений не были разрешены ни созданием в 1857 г., ни реорганизацией и официальным конституированием Совета министров в 1861 г. Проблема «единства» государственного управления, являвшаяся хронической для самодержавия, обострилась в моменты револю-

<sup>121</sup> Там же, т. I, с. 136, 141, 151, 153.

<sup>122</sup> Там же, с. 63.

<sup>123</sup> Там же, с. 125.

<sup>124</sup> Там же, с. 183.

<sup>125</sup> Там же, с. 183.

ционных кризисов, когда ему нужна была особая прочность системы для противостояния натиску революционного движения. Поэтому вопрос о реорганизации высших органов государственного управления был предметом обсуждения в правительственных кругах в период второй революционной ситуации на рубеже 70—80-х годов XIX в.

О необходимости «единства правительства и программы внутренней политики», о создании однородного правительства, реорганизации деятельности Совета министров говорилось в программных записках М. Т. Лорис-Меликова.<sup>126</sup> Однако расправа с революционным движением, снижение оппозиционных настроений в либеральных кругах укрепили позиции самодержавия, позволили ему выйти из глубокого кризиса и отодвинули проблему реорганизации государственного управления вообще и Совета министров в частности.

Александр III, придерживавшийся таких же абсолютистских воззрений, как и его отец, только в еще более крайней форме, почти совершенно не прибегал к созыву Совета министров, единолично решая все дела с главами ведомств при приеме всеподданнейших докладов. Система их единоличного приема, вызывавшая критику еще в 50-е годы и считавшаяся порочной основой разобщенности правительственной деятельности, при Александре III вновь укрепилась и стала господствующей.

Совет министров не прижился в русской государственной системе ни как место коллективного приема всеподданнейших докладов, ни как место коллективного обсуждения важнейших проблем правительственной политики и принятия решений по этим проблемам. Причины этого коренились в сохранении в неприкосновенности системы абсолютизма.

Время от времени разговоры о необходимости возобновления заседаний Совета министров вновь возникали в правительственных кругах, и, очевидно, отзвуком этого и каких-то намерений Александра III явились составленные для него в конце 80-х — начале 90-х годов в канцелярии Комитета министров под руководством управляющего делами Комитета А. Н. Куломзина справки, в которых излагались условия создания и деятельности Совета министров, число и проблематика заседаний и т. п.<sup>127</sup>

Совет министров возобновляет свою деятельность только под давлением революционного взрыва 1905 г., но уже без председательствования в нем императора. Вскоре (в октябре 1905 г.) Совет был реорганизован, причем закон о его реорганизации рассматривался как мера «укрепления единства в деятельности министерств и главных управлений», а целью создания были «на-

<sup>126</sup> З а й о н ч к о в с к и й П. А. Кризис самодержавия. . . , с. 343, 355, 360.

<sup>127</sup> ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 906, л. 2—10; д. 109, л. 1—2/4; ф. 1462 (А. Н. Куломзин), оп. 1, д. 42, л. 1—7.

правление и объединение деятельности главных начальников ведомств как по предметам законодательства, так и государственного управления».<sup>126</sup>

Самодержавие в очередной раз пыталось разрешить проблему «единства» государственного управления.

**Б. В. ДУБЕИЦОВ**

## **ИСПЕКТОРСКИЙ ОТДЕЛ ГРАЖДАНСКОГО ВЕДОМСТВА (1894—1917 гг.)**

История государственных учреждений как вспомогательная историческая дисциплина занимается изучением организационной структуры учреждений, их компетенции и функции, значение которых является непременным условием целенаправленного поиска и всестороннего историко-педагогического анализа исторических документов, отложившихся в ходе деятельности отдельных государственных учреждений. Вместе с тем в число ее задач должно входить и исследование причин их возникновения и преобразования, поскольку это также необходимо для получения более полного представления о комплексах связанных с ними материалов. Этот аспект истории государственных учреждений предполагает изучение политики царского правительства в той области, на которую распространялась компетенция данного государственного органа.

Общий надзор за гражданской службой в России на протяжении XIX в. последовательно входил в компетенцию ряда государственных учреждений. Осуществляя в том или ином объеме контроль за продвижением чиновников по службе и их награждениями, эти учреждения располагали сведениями как о чиновничестве в целом, так и об отдельных государственных служащих. Поэтому сосредотачивавшиеся в них материалы представляют интерес не только для специалистов по истории бюрократии и организации государственной службы, но и для более широкого круга исследователей, занимающихся поиском сведений о различных государственных и общественных деятелях. Все это обуславливает необходимость рассмотрения функций и деятельности учреждений, осуществлявших общий надзор за гражданской службой. Однако их история остается еще малоизученной. Данная статья, посвященная последнему из учреждений, ведавших контролем за службой чиновников, — Инспекторскому отделу

<sup>126</sup> ИСЗ III, т. XXV, № 26820.