

печати княжеского тиуна нет, а в изобилии употребляется булла «новгородского тиуна».

Однако и этот порядок не изначален, поскольку в первой четверти XIV в. зафиксирована описанная выше значительная группа печатей княжеских тиунов. Таким образом, «старина и пошлина» Новгородской судной грамоты достаточна сложна. Она восходит непосредственно к реформе 1385 г., но опирается на более глубокую «старину» первой четверти XIV в.

Следует оговориться, что в представлениях об организации тиунского суда в первой четверти XIV в. не может пока существовать должной полноты. Дело в том, что мы не смогли выше установить нижнюю дату бытования булл великокняжеских тиунов. Она может относиться и к 80-м годам XIII в., и к первым годам XIV в. Между тем древнейшие печати «новгородских тиунов» зафиксированы при раскопках в несомненных слоях последней четверти XIII в.¹⁷ Теоретически допустимы два взаимоисключающих решения о хронологическом взаимоотношении древнейших печатей «новгородских тиунов» и древнейших печатей великокняжеских тиунов. Они могли возникнуть одновременно в последней четверти XIII в. и сосуществовать до 20-х годов XIV в. Но они могли и не сосуществовать. Не исключено, что сначала возникает булла «новгородского тиуна», демонстрирующая изначальный приоритет республиканских органов в смесном суде, а затем такой приоритет на четверть столетия переходит к представителю княжеской администрации, чтобы снова вернуться к «новгородскому тиуну» в исходе первой четверти XIV в. Этот вопрос может быть когда-нибудь решен сравнением обеих групп древнейших тиунских булл после нового накопления их образцов.

Отметим, что при любом решении последнего вопроса роль преобразований государственной власти в Новгороде в конце XIII в. еще раз подчеркивается несомненным существованием таких преобразований в области организации тиунского суда.

В. Г. ЧЕРНУХА

СОВЕТ МИНИСТРОВ В 1857—1861 гг.

Первый русский Совет министров, фактически функционировавший с 1857 до 1882 г., а юридически числившийся действующим в 1861—1905 гг., очень слабо представлен в литературе, как дореволюционной, так и советской. Официальная дореволюционная историография, исправно занимавшаяся составлением парадных юбилейных историй высших и центральных государ-

¹⁷ Печати тиунов Каллиста (№ 632) и Дмитра (№ 622). См.: В. Л. Янин. Актовые печати древней Руси, т. 2.

ственных учреждений,¹ обошла своим вниманием Совет министров. По-видимому, такое молчание относительно истории этого высшего государственного учреждения, возглавляемого самим императором, не было случайным и скорее всего объяснялось тем, что Совет министров оказался институтом явно не жизнеспособным, не пустившим корней на почве русской государственности, быстро и незаметно скончавшимся.

До Октябрьской революции Советом министров занимались почти исключительно правоведы, да и то не специально, а лишь при составлении курсов русского государственного права. При этом они находились в крайне сложных — с источниковедческой точки зрения — условиях, ибо совершенно не располагали какими-либо документами по истории создания и деятельности Совета министров, кроме текста закона 1861 г. о его учреждении, что и обусловило характер их сведений об этом высшем государственном институте. Во-первых, они еще не знали, что Совет министров был создан в 1857 г., и относили его основание к 1861 г.; во-вторых, они ограничивались близким к тексту пересказом закона 1861 г., излагая и причины его создания в формулировках этого закона; в-третьих, никаких данных о его деятельности они не сообщали.² Несколько выделяется работа В. В. Ивановского, но не широким кругом источников или обширными сведениями о деятельности Совета, а лишь углубленным и пространственным толкованием закона 1861 г. (в других работах просто процитированного) и сравнением характера и компетенции русского Совета министров с советами министров европейских государств.³

Лишь в 1902 г. в печати появляются некоторые сведения о раннем периоде деятельности Совета министров. Они содержались в книге С. М. Середонина о Комитете министров.⁴ Середонин, занимаясь составлением к 100-летию со дня создания Комитета министров его юбилейной истории и имея доступ к архиву этого учреждения, обнаружил там и бумаги Совета

¹ Перечень этих работ приведен в статье: М. Ахун. Источники для изучения истории государственных учреждений царской России (XIX—XX вв.). Архивное дело, 1939, № 1 (49), стр. 77—91.

² И. Андреевский. Русское государственное право, т. 1. Введение и часть 1. СПб., 1866, стр. 235; А. Романович-Словатинский. Пособие для изучения русского государственного права по методу историко-догматическому, вып. II. Киев, 1872, стр. 190; А. Д. Градовский. Начала русского государственного права, т. II. Изд. 3. СПб., 1887, стр. 246—250; Н. И. Коркунов. Русское государственное право, т. II. Изд. 2. СПб., 1893, стр. 122—124; А. С. Алексеев. Русское государственное право. Конспект лекций. Второе студенческое издание. М., 1892, стр. 314—317; Н. И. Лазаревский. Лекции по русскому государственному праву, т. I. Изд. 2. СПб., 1910, стр. 457—458.

³ В. В. Ивановский. Русское государственное право, т. I, кн. 1—2. Казань, 1895, стр. 208—217.

⁴ С. М. Середонин. Исторический обзор деятельности Комитета министров, т. I—V. СПб., 1902—1904.

министров, в том числе касавшиеся основания его в 1857 г. и деятельности до официального конституирования. Понимая важность найденных материалов, Середонин посвятил фактическому созданию в 1857 г. и первым годам работы Совета несколько страниц своей книги,⁵ а также ввел в текст изложения, построенного по тематическому принципу, отдельные сведения о решавшихся в Совете министров делах. Середонин первый написал о том, что Совет министров начал действовать с конца 1857 г., и привел сокращенный перевод одной из составленных в то время записок, обосновывавших целесообразность создания этого учреждения. Он также подробно изложил содержание принятого в 1861 г. закона о Совете министров, привел его состав и сделал несколько беглых замечаний о порядке деятельности.

Некоторые новые материалы были приведены в книге о созданном в 1905 г. на новых основаниях Совете министров, принадлежавшей перу Б. Э. Нольде,⁶ сыну управлявшего в 1902—1906 гг. делами Комитета министров Э. Ю. Нольде. В вводной части своего сочинения Б. Э. Нольде дал обзор возникавших в первой половине XIX в. планов и проектов создания Совета министров, а также привел сводку ежегодного числа заседаний Совета в 1857—1882 гг.,⁷ полученную им, по-видимому, от отца.

Советские историки специально не занимались историей первого русского Совета министров. Очень краткую справку о нем (объемом менее страницы) можно найти лишь в курсе истории русских государственных учреждений, где бегло охарактеризованы время и причины его создания, состав и компетенция. Краткость изложения привела к тому, что учебник содержит противоречивые данные: с одной стороны, указывается, что Совет министров был создан в 1861 г., с другой, — периодом его наиболее активной деятельности называются 1857—1862 гг.⁸

Итак, существующая литература сообщает лишь минимум сведений об этом государственном институте дореволюционной России, оставляя в стороне его деятельность и ограничиваясь только характеристикой порядка его работы. Между тем само положение Совета министров — высшего государственного учреждения, возглавлявшегося императором и призванного направлять и координировать внутреннюю политику страны, — вызывает необходимость изучения его истории, без чего не может быть понята ни система организации государственной власти, ни пути и методы разработки основных направлений государственной политики в первое пореформенное двадцатилетие.

⁵ Там же, т. III, ч. 1, стр. 5—16.

⁶ Б. Э. Нольде. Очерки конституционного права, вып. II. Совет министров. СПб., 1909.

⁷ Там же, стр. 4—24.

⁸ Н. П. Ерошкин. История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968, стр. 206.

Как показал Б. Э. Нольде, мысль о создании Совета министров возникла сразу же после образования в России в 1802 г. министерств и имела в виду английский образец «кабицета». Этой идее высшего коллегиального учреждения, объединяющего деятельность министерств и проводящего единую линию правительственной политики, противостояла мысль о всевластии монарха и безгласности министров, слепо выполняющих его волю.⁹ Вторая идея, естественно, больше импонировала русским царям, цепко державшимся за власть и не желавшим делать ни малейших уступок в этом отношении.

Годы царствования Николая I были особенно неблагоприятны для какой бы то ни было постановки вопроса о создании Совета министров, что объяснялось как общим направлением его реакционной политики, так и характером императора, стремившегося к крайней централизации внутреннего управления и единоличному решению даже частных вопросов, вмешивавшегося во все дела и смотревшего на министров как на безгласных исполнителей его распоряжений.

Приход к власти Александра II в разгар трагических событий Крымской войны, обнаружившей всеобщую отсталость страны и в связи с этим породившей всеобщее убеждение в необходимости широких государственных преобразований, вновь поставил на очередь проблему организации управления страной вообще и создания Совета министров в частности. Среди имевших хождение в то время идей о преобразовании государственного управления наиболее распространенными были идеи введения общественного представительства, децентрализации управления (т. е. освобождения высших государственных учреждений и самого императора от рассмотрения мелких, частных вопросов) и единства государственного управления.

Убеждение в том, что причина разобщенности действий министерств кроется в существующей практике всеподданнейших докладов, при которой дела решаются с глазу на глаз министром и императором, а главы других ведомств, заинтересованных в деле, зачастую остаются в неведении, породила идею коллективного приема всеподданнейших докладов для всестороннего обсуждения вопроса. Уже 2 апреля 1855 г. И. С. Аксаков, сообщая в письме к родным о ходивших в то время в Петербурге слухах, писал относительно ожидаемого изменения в порядке представления императору всеподданнейших министерских докладов, а именно о том, что последние теперь будут докладываться не царю, а Государственному совету и Комитету министров, за исключением докладов по министерствам военному, иностранных дел и финансов, для которых сохранится прежний порядок доклада лично императору.¹⁰

⁹ Б. Э. Нольде. Очерки..., стр. 5.

¹⁰ И. С. Аксаков в его письмах, т. III. М., 1892, стр. 107.

Слухи эти, как показывают позднейшие события, имели реальное основание, и впоследствии при создании Совета министров мысль о коллективном приеме докладов была реализована, хотя и в ином виде, чем о том говорилось в письме Аксакова. Учреждением, куда стали поступать всеподданнейшие доклады министров и главноуправляющих, стало новое коллегиальное учреждение — Совет министров. Возрождение идеи создания коллегии министров, решающей важнейшие проблемы правительственной политики, было отражением понимания в общественных и правительственных кругах несостоятельности прежней системы единоличных решений, случайных и произвольных мер — системы, приведшей к катастрофе Крымской войны, и необходимости единства в разработке и реализации стоящих задач. По-видимому, тогда еще не развивается мысль о «кабинете» по европейскому образцу во главе с премьер-министром, так как это было учреждение, слишком тесно связанное с парламентской системой, хотя это и было время вспыхнувших конституционных ожиданий. Во всяком случае в источниках такой взгляд как будто не прослеживается, зато обнаруживается предложение о создании под председательством императора учреждения, которое бы обеспечило единство государственного управления. Так, М. А. Дмитриев в письме М. П. Погодину с большой горячностью заявлял о необходимости «переделать всю систему правительства» и среди этих переделок первой называл учреждение взамен упраздненного Государственного совета — совета из немногих лиц, «чтобы этот совет был в полном смысле совет государя». Задачу этого Совета Дмитриев видел в рассмотрении «высших вопросов» внешней и внутренней политики государства.¹¹

Мысль о создании Совета министров была высказана М. П. Позеном в одной из записок 1855 г., поданных Александру II. Доказывая необходимость создания «общей системы», которая объединила бы «все части в одно стройное целое», Позен писал, что такая система может быть разработана только в учреждении, находящемся под наблюдением самого императора, и потому предлагал: «В этих видах полезно было бы учредить под непосредственным Высочайшим председательством Комитет из всех министров и главноуправляющих частями, прибавив к ним, по высочайшему усмотрению, и еще несколько сановников, не имеющих в своих руках никаких частей управления».¹² Такую же точку зрения выразил П. В. Долгоруков в записке 1857 г.: «Отменение личных докладов и восстановление заседаний Комитета министров в присутствии и под руководством самого государя, как оно совершается во всех странах, образованных и благоустроенных, необходимое условие единства управления, а без

¹¹ Н. Барсуков. Жизнь и труды М. П. Погодина, кн. XIV. СПб., 1900, стр. 28—29.

¹² ЦГАОР СССР, ф. 728, оп. 1, д. 2509, л. 25 об.

единства правления не может быть правильного хода и полезного течения дел государственных». ¹³

Мнение о децентрализации государственного управления и одновременно о необходимости единства его, раздававшееся, видимо, со всех сторон, находило отклик и у Александра II, перед лицом глубокого кризиса решившегося пойти на реформы. Несомненно, он разделял и самые идеи и, видимо, ощущал потребность в создании своего рода личного совета, где в кругу ведущих государственных деятелей мог бы быстро и без процедурных сложностей предварительно обсуждать проблемы правительственной политики, предвешая в принципе их законодательный или административный исход. Комитет министров с его устоявшимся порядком делопроизводства, довольно громоздким, с множеством разнохарактерных и зачастую маловажных дел не подходил для осуществления этой задачи, поэтому чаша весов и склонилась не в пользу преобразования Комитета министров, а в пользу образования нового учреждения.

Сведения, которыми мы располагаем для восстановления истории создания Совета министров, очень скудны и отрывочны, ибо оно совершалось поспешно, секретно и без каких бы то ни было формальностей. Среди немногочисленных документов архива Совета министров сохранилось очень мало бумаг, касающихся его основания. В деле об основании в 1857 г. Совета министров в свое время находились три записки, послужившие теоретическим и практическим обоснованием для его создания: это сохранившаяся до наших дней записка неизвестного автора на французском языке, озаглавленная «Внутренние реформы» и в значительной части приведенная Середониным, и две не упомянутые им отсутствующие ныне записки, представленные в 1857 г. графом Блудовым. ¹⁴

Обширная анонимная записка «Внутренние реформы» ¹⁵ была составлена специально для обоснования необходимости создания Совета министров под председательством императора. Тот факт, что она вошла в состав дел об учреждении Совета, говорит о значении, которое было ей придано. Записка эта до сих пор хранит тайну своего авторства. По неизвестным причинам даже в конце 50-х—начале 60-х годов она всегда фигурировала в документах как «записка неизвестного автора». В числе возможных ее авторов может быть назван М. П. Позен. В пользу такого предположения говорит то обстоятельство, что именно Позен представлял в это время императору записки о государственных преобразованиях, в том числе и в области государственного управления. Содержание одной из них в передаче А. В. Никитенко совпадает с мыслями, выраженными в записке «Внутренние

¹³ Там же, д. 2517, л. 20—20 об.

¹⁴ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 1, л. 29 об.

¹⁵ Там же, л. 8—12^а об.; С. М. Середонин. Исторический обзор, т. III, ч. 1, стр. 5—9.

реформы». В январе 1857 г. Позен дал Никитенко прочесть составленные им по поручению императора проекты и сопроводительные письма к ним. По прочтении этих бумаг Никитенко отметил в своем дневнике, в частности, «проект о необходимости начертать программу и определить систему управления».¹⁶ Содержание записки «Внутренние реформы» совпадает с содержанием позеновского проекта в передаче Никитенко, с той только разницей, что Никитенко не упоминает о Совете министров, который в записке «Внутренние реформы» предлагается в качестве средства для создания программы и проведения «системы» в правительственной политике.

Записка эта не датирована, но время ее составления может быть установлено с помощью косвенных данных. Известны две даты, в промежутке между которыми она появилась на свет. Начальной из них является день заключения упоминаемого в записке Парижского мира, т. е. 18 марта 1856 г., конечной — 18 июня 1856 г., когда она была передана (причем уже литографированной) Александром II в Царском Селе П. Д. Киселеву на отзыв, как это собственноручно помечено Киселевым на переданном ему экземпляре.¹⁷ Литографирование записки говорит о том, что она предназначалась для распространения среди государственных деятелей и обсуждения, хотя следы обсуждения ее в 1856—1857 гг. и не обнаружены. Несомненно, что с запиской этой были ознакомлены и другие высшие правительственные деятели, но точно говорить об этом можно только относительно В. А. Долгорукова, назначенного летом 1856 г. главноуправляющим III отделением с. е. и. в. к. Об этом свидетельствует собственноручное письмо Долгорукова Киселеву об этой записке, помеченное 11 июля.¹⁸

Автор записки «Внутренние реформы» не ставил своей целью дать хотя бы примерный набросок структуры и деятельности Совета министров, а стремился лишь в принципе обосновать необходимость создания Совета министров. В записке повторялась звучавшая в то время повсеместно критика разобщенности государственного управления; подробно и убедительно доказывалась необходимость объединения усилий всех ведомств для проведения развернутой и планомерной программы реформ, орудием осуществления которых и должен был стать Совет министров. Мысль о необходимости единой «политической системы» (т. е. определенного направления) в правительственной политике пронизывала всю записку и подкреплялась ссылками на примеры из истории европейских стран. Неотложность реформ объяснялась автором как внутренними потребностями страны, так и настроением русского общества, глубоко уязвленного и взволнованного

¹⁶ А. В. Никитенко. Дневник, т. I. [Л.], 1955, стр. 454.

¹⁷ ЦГИА СССР, ф. 958 (П. Д. Киселева), оп. 1, д. 729, л. 1.

¹⁸ Там же, л. 14—15.

стеснительными условиями заключенного мира и могущего быть успокоенным только реформами. Залогом успешного проведения единой программы реформ, по мнению автора, является создание Совета министров. Обоснованию этой мысли был посвящен большой, занимающий почти половину пятилистной записки раздел, озаглавленный «Совет министров — первое условие правительственной системы». В качестве общих соображений в пользу учреждения Совета министров автор записки ссылаясь на нестроенность русского государственного аппарата, созданного по проекту М. М. Сперанского, предусматривавшему завершение всего государственного устройства учреждением Совета министров, и на опыт европейских стран, как абсолютистских, так и конституционных, имеющих такой институт среди своих государственных учреждений.

В качестве недостатков русского государственного аппарата автор отмечал разобщенность действий министров, каждый из которых руководствуется в большей или меньшей степени собственными взглядами, и невозможность объединения этих действий с помощью Комитета министров, загруженного множеством дел. Совет же министров, по мнению автора, будет иметь то преимущество, что займется решением «больших государственных вопросов» под непосредственным руководством императора. Совет министров, писал автор, должен быть тем местом, где император излагает наиболее выдающимся деятелям свои намерения, о которых эти деятели в свою очередь высказывают соображения, и где выносятся решения по всем важным вопросам. Это и придаст столь необходимое для движения государственных дел единство.

Автор записки не определял более точно ни состава, ни компетенции Совета министров, ни порядка его деятельности. В записке указывалось лишь, что обсуждению в Совете подлежат «все важные законодательные меры» и что это обсуждение будет носить характер определения «принципов закона», походя на первое чтение билля в английском парламенте. Имелось в виду, что после определения в Совете министров основных положений будущего закона дальнейшая разработка законопроекта пойдет в обычном порядке. Совет министров вернется к рассмотрению этого вопроса еще раз после обсуждения его в Государственном совете для того, чтобы убедиться, что законопроект выдержан в рамках его первоначальных указаний. Все это, по мнению автора, придаст необходимые стройность и единство правительственным мероприятиям, сформирует «политические традиции». Судьба этой записки вплоть до конца 1857 г. остается неизвестной, за исключением уже упомянутой передачи ее летом 1856 г. на отзыв некоторым из сановников.

Проблема председательствования императора в каком-либо высшем правительственном учреждении поднималась в это время в правительственных и близких к ним кругах. Летом

1857 г. при встрече Александра II во время его заграничной поездки с П. Д. Киселевым в Киссингене последний говорил императору «о необходимости ему (императору, — В. Ч.) председательствовать в Государственном совете и Комитете»,¹⁹ причем речь об этом зашла наряду с обсуждением вопроса об отмене крепостного права.

Распоряжение Александра II о создании Совета министров и данный им толчок крестьянскому делу хронологически совпадают, приходясь на вторую половину 1857 г.

Вполне вероятно, что здесь не просто хронологическое совпадение, но и внутренняя связь. Непосредственный приступ к разработке крестьянской реформы, являвшейся лишь первой в цепи требующих разрешения проблем, должен был ускорить создание учреждения, обсуждающего круг этих проблем и определяющего главные формы и методы их разрешения.

Практические шаги по организации Совета министров были предприняты во второй половине ноября 1857 г. одновременно с изданием известного рескрипта виленскому генерал-губернатору В. И. Назимову от 20 ноября 1857 г., первому из последовавших потом аналогичных рескриптов, придавшему постановке крестьянской реформы гласность и положившему начало созданию губернских дворянских комитетов по разработке условий отмены крепостного права.

К этому времени, т. е. к концу ноября 1857 г., гр. Д. Н. Блудовым, занимавшим в то время должность главноуправляющего II отделением с. е. и. в. к., были представлены две записки (возможно, составленные кем-то другим), как уже говорилось, в делах не сохранившиеся, поэтому их содержание остается неизвестным. Записки эти в 1861 г. при конституировании Совета министров еще находились в делах Совета,²⁰ но затем исчезли. Можно лишь на основании более поздней (1861 г.) записки П. А. Валуева охарактеризовать их общее содержание. «В записках, — писал Валуев, — в то время представленных графом Блудовым, ему (Совету министров, — В. Ч.) присваивается значение „Ближнего Совета“ Вашего Величества. Целью его предполагается единство направления разных отраслей администрации и упрощение порядка рассмотрения важнейших государственных вопросов».²¹ Из записки управляющего делами Комитета министров А. П. Суковкина от 29 ноября 1857 г., упоминавшей представленные Блудовым записки, можно заключить, что в них компетенция Совета министров сводилась к приему всеподданнейших докладов и что записки (или по крайней мере одна из них) содержали не только

¹⁹ Дневник П. Д. Киселева. Запись 9 (21) июня 1857 г. Цит. по: П. А. Зайончковский. Отмена крепостного права в России. М., 1968, стр. 77. Речь шла, по-видимому, о Секретном комитете по крестьянскому делу.

²⁰ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 1, л. 29 об.

²¹ Там же, ф. 908, оп. 1, д. 143, л. 1.

общие соображения о целесообразности создания Совета министров, но и касались процедурной стороны его деятельности.²²

История создания Совета министров в ноябре—декабре 1857 г. выглядит следующим образом. По-видимому, в ноябре 1857 г. император, ознакомившись с поданными ему Д. Н. Блудовым записками и уже подготовленный к мысли о создании Совета под его председательством, решил не откладывать более дела и, передав председателю Государственного совета и Комитета министров кн. А. Ф. Орлову записки, поручил ему представить составленный на их основании проект положения о Совете министров. Орлов в свою очередь передал эти бумаги управляющему делами Комитета министров А. П. Суковкину и распорядился о составлении проекта. Однако Суковкину показались недостаточно ясными содержащиеся в этих бумагах предложения, и 29 ноября 1857 г. он представил Орлову записку,²³ в которой предлагал испросить «высочайшее мнение» по ряду вопросов, касающихся организации Совета. Орлов согласился с мнением Суковкина и, даже не переписывая записку для придания ей соответствующей всеподданнейшим запискам формы, прямо передал императору записку Суковкина, составленную последним на имя Орлова с соответствующим обращением «Ваше сиятельство». Александр II рассмотрел эту записку и сделал на ней свои пометы, явившиеся ответом на вопросы Суковкина.

Записка Суковкина содержала пять вопросов, касавшихся состава, компетенции и порядка деятельности проектируемого Совета. В состав Совета император распорядился ввести А. Ф. Орлова и Я. И. Ростовцева, а также всех министров и главноуправляющих, заседающих в Комитете министров. В приложенном к записке или позже составленном списке членов Комитета министров император отметил лиц, которых он назначал членами Совета. Ими оказались председатель Комитета министров, министры императорского двора, внутренних дел, военный, юстиции, государственных имуществ, народного просвещения, иностранных дел и финансов, главноуправляющие III отделением, путей сообщения и публичных зданий, Почтового департамента, а также государственный контролер и Ростовцев. Кроме того, император собственноручно внес в список не являвшегося членом Комитета министров великого князя Константина Николаевича.²⁴ Таким образом, состав Совета министров оказался сокращенным вариантом состава Комитета министров, из числа членов которого в Совет не были включены пять председателей департаментов Государственного совета, управляющий Морским министерством и статс-секретарь Царства Польского. В таком виде состав Совета министров «довольно точно совпадал» с составом Комитета ми-

²² Там же, ф. 1275, оп. 1, д. 1, л. 2 и 4 об.

²³ Там же, л. 2.

²⁴ Там же, л. 6—7.

нистров 1802—1812 гг.²⁵ Впоследствии состав Совета высочайшими повелениями постепенно расширялся.²⁶

Второй вопрос Суковкина касался компетенции Совета. Поняв содержание поступивших к нему материалов как предложение установить «новый порядок» всеподданнейших докладов, Суковкин счел необходимым уточнить, все ли дела (кроме дел секретных, спешных, а также дел министерств военного, морского, иностранных дел и императорского двора), докладывавшиеся ранее императору, отныне должны поступать в Совет. Александр II, видимо, намеревавшийся тогда свести к минимуму число представляемых ему лично всеподданнейших докладов, ответил утвердительно.

Следующие два вопроса касались процедурной стороны деятельности Совета министров. Один из них имел в виду порядок внесения докладов в Совет, другой — порядок отметки на них высочайших резолюций. Представление докладов было установлено Александром II в следующем виде: «Дела будут представляемы самими министрами и главноуправляющими, которые накануне назначенного заседания должны только посылать управляющему делами Комитета министров реестр бумагам к докладу или подписанию, по форме, заведенной по Штабу Военно-учебных заведений».²⁷ Относительно отметки «высочайших резолюций» Александр II высказался за сохранение порядка, установленного для личных всеподданнейших докладов: помета на докладе о распоряжении императора должна была ставиться рукой представляющего доклад министра. Составление же «особых меморий» — в случае необходимости написания пространной резолюции — император возложил на управляющего делами Комитета министров.

Императора также спросили о форме объявления министрам и главноуправляющим о создании нового учреждения и назначении их его членами, на что последовал ответ, что он намеревается для этой цели собрать их у себя, объявив о заседании через управляющего делами Комитета министров.

На основании ответов императора и был составлен (вероятно, тем же Суковкиным) документ, который в описи документов дела об учреждении Совета назван «программой», а в переписке 1861 г. фигурирует в качестве «высочайшего повеления».²⁸ Он не носит каких-либо следов прочтения, а тем более утверждения его императором. Этот документ, столь важный, но не прошедший обычной процедуры «высочайшего утверждения», и следует считать «положением о Совете министров», которое в течение четырех лет регулировало его деятельность.²⁹

²⁵ С. М. Середонин. Исторический обзор, т. III, ч. 1, стр. 14.

²⁶ Там же, стр. 14—15.

²⁷ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 1, л. 4.

²⁸ Там же, л. 35.

²⁹ Там же, л. 16—16 об.

Столь краткий документ, естественно, не мог ответить на все вопросы об организации деятельности Совета министров, и все возникавшие по ходу дела процедурные и организационные проблемы разрешались обычно «высочайшими повелениями», как именовались беглые пометы императора на полях всеподданнейших записок управляющего делами Комитета министров, на которого было возложено также и заведование делами Совета министров.

Видимо, необычная краткость «положения о Совете министров» и несоблюдение процедуры утверждения такого рода документа проистекали из того, что Совет министров в это время носил особый характер — учреждения полуофициального, своего рода совещания при императоре, из тех, которые постоянно созывались в разных случаях, но совещания с постоянным составом, личного совета императора («царская дума» — назвал его в 1861 г. П. А. Валуев³⁰), помогающего самодержцу составить свое мнение о деле на основании высказываний министров и главноуправляющих и вынести предварительное решение для дальнейшего направления дела в установленном порядке. Этим его характером можно объяснить и то обстоятельство, что создание Совета министров не было официально оформлено и он фактически не был введен в систему действующих высших государственных учреждений. Создание Совета министров было сохрaнено в тайне. Полуофициальный характер Совета сказался и на его делопроизводстве: переписка Совета министров сводилась к составлению повесток дня, извещений членов Совета о времени и месте проведения заседания Совета или о перенесении такового, к составлению немногих пространных резолюций. Совет министров не имел отдельной канцелярии, обходясь канцелярией Комитета министров, бумаги его хранились в столе управляющего делами Комитета министров, что было возможно лишь вследствие немногочисленности этих бумаг: за 1857—1860 гг. они уложились в пять необъемистых томов архивных дел.³¹ Вероятно, такое упрощенное делопроизводство являлось реакцией на раздававшуюся в то время критику бюрократизма и канцелярщины как крупных недостатков государственного управления.

«Положение о Совете министров» содержало пункт, возможность осуществления и целесообразность которого сразу должны были показаться сомнительными — пункт о рассмотрении в Совете министров всех ранее докладывавшихся лично императору дел. Во-первых, это было практически невозможно ввиду большого числа докладов, рассматривавшихся императором почти ежедневно, для этого потребовались бы ежедневные заседания Совета министров; во-вторых, не было и необходимости всем правительственным деятелям участвовать в рассмотрении множества частных дел (вроде дел о перемещениях по службе, награждениях,

³⁰ П. А. Валуев. Дневник, т. I. М., 1961, стр. 87.

³¹ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 2—6.

пенсиях и т. п.). Правда, существовала оговорка относительно дел секретных, срочных и др., однако она имела в виду лишь сравнительно небольшую часть докладов. Поэтому это правило никогда не соблюдалось, был сохранен прежний порядок доклада министров и главноуправляющих, а в Совет министров направлялась лишь незначительная часть докладов, причем главным образом по указаниям императора.

Положение о Совете министров не оговаривало регулярности заседаний Совета, но, несомненно, существовало устное указание императора о том, что Совет будет заседать еженедельно. Во всяком случае в начале его деятельности, когда он еще заседал сравнительно часто, заведующий его делами статс-секретарь Суковкин еженедельно испрашивал у императора указания о назначении или отсрочке заседаний; впоследствии, когда заседания Совета стали редкостью, от этого порядка отказались и члены Совета извещались лишь о назначенном заседании.³²

Особое положение Совета министров по сравнению с другими высшими государственными учреждениями, положение учреждения, где председательствовал самодержец, накладывало резкий отпечаток на характер и порядок его деятельности. Работа Совета была чрезвычайно нерегулярной и почти не поддавалась регламентированию, поскольку целиком и полностью зависела от желаний, настроений и возможностей императора. Хотя Совет министров имел фиксированный день заседаний (первоначально — в 1857—1858 гг. — среда, затем четверг³³), собирался он нерегулярно, да и «присутственный день» при этом нарушался. Совет министров не имел постоянного или временного вице-председателя, поэтому мог собираться только при условии пребывания императора в Петербурге или в одном из загородных дворцов, да и в этом случае нездоровье или занятость его (в том числе семейными делами или охотой) делали проведение заседания невозможным. Совет министров не имел летних вакаций, подобно Государственному совету, и мог поэтому заседать в разгар лета и бездействовать во время самой напряженной деятельности других государственных учреждений. Совет министров не имел определенного места и времени заседаний.

Зависимость работы Совета от императора давала себя знать и в круге рассматривавшихся в Совете дел: внесение дела в Совет в подавляющем большинстве случаев происходило по прямому указанию императора (а после 1861 г., когда Совет стал собираться редко, исключительно по его приказанию), а на решение императором вопроса о порядке рассмотрения дела всегда оказывали влияние, кроме всего прочего, и случай, и произвол. Поэтому трудно отыскать какой-либо принцип в отборе направляемых в Совет министров дел.

³² Там же, д. 1.

³³ Ведомости о числе заседаний Совета министров. ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 109, л. 3—24.

Первый период деятельности Совета министров приходится на конец 1857 г.—конец 1861 г. — от момента фактического начала его деятельности до официального его конституирования. Опыт его работы в значительной степени определил и характер преобразования его в 1861 г.

В 1857 г. Совет министров имел 2 заседания (19 и 27 декабря), в 1858 г. — 23 заседания (9, 16 и 23 января, 14, 20 и 27 февраля, 6 и 13 марта, 3, 10, 16 и 24 апреля, 29 мая, 17 июля, 1 августа, 1, 22 и 30 октября, 5, 13 и 27 ноября, 4 и 11 декабря), в 1859 г. — 18 заседаний (3 и 22 января, 11, 19 и 26 февраля, 5, 12, 19 и 26 марта, 2 и 30 апреля, 27 августа, 5 и 19 ноября, 3, 10, 17 и 26 декабря), в 1860 г. — 7 заседаний (2 и 14 января, 11 и 25 февраля, 2 и 16 июня, 1 ноября), в 1861 г. — 18 заседаний (5 и 26 января, 13 марта, 13 апреля, 11, 13 и 15 мая, 15 июня, 13 июля, 26 октября, 2, 9, 16 и 30 ноября, 7, 4, 21 и 27 декабря).³⁴

Совет министров начал свои заседания в декабре 1857 г. Повестка для первого заседания (в несколько сокращенном виде) приведена С. М. Середониным, причем даже неполный перечень рассматривавшихся дел занял целую страницу печатного текста.³⁵ И хотя это было рекордное по числу рассмотренных дел заседание (всего 19 декабря 1857 г. было рассмотрено 17 всеподданнейших докладов и записок³⁶), все же и количество, и характер рассматривавшихся вопросов сразу дают представление о некоторых особенностях деятельности Совета министров. Во-первых, вследствие поставленной задачи перенесения в Совет министров всех всеподданнейших докладов он иногда оказывался, как и Комитет министров, загруженным множеством дел. Во-вторых, вследствие чрезмерной централизации государственного управления дела эти зачастую оказывались маловажными. Так, в упомянутое заседание, в частности, решались дела о признании «законными» внебрачных детей иностранца Гольце, о жалобе обойденного наградой уездного предводителя дворянства, об оплате издержек на приобретение мебели для судебных учреждений Керчь-Еникальского градоначальства, дела о наследствах и т. п. Смешение дел, важных и второстепенных, рассматривавшихся в 1857—1861 гг. в Совете министров, и было одной из характернейших черт его деятельности. Можно привести еще несколько примеров. 16 января 1858 г. в Совете министров докладывались по Министерству народного просвещения — записка о цензуре, по Почтовому департаменту — о бесплатной пересылке по почте журнала «Военный сборник», по Комитету министров — проект высочайшей резолюции об устройстве православных церквей в западных губерниях.³⁷ 17 июля 1858 г. слушались доклады пяти ведомств: Военного министерства — о местной внутренней страже; Мор-

³⁴ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 109, л. 3—7 об.

³⁵ С. М. Середонин. Исторический обзор, т. III, ч. 1, стр. 12—13.

³⁶ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 2, л. 3 об.

³⁷ Там же, д. 3а, л. 4—4 об.

ского министерства — о помиловании ссыльно-каторжного Юрасова; Министерства внутренних дел — об обеспечении содержанием сельского лютеранского духовенства С.-Петербургской губернии и о папских посланиях по поводу назначения торжества в римско-католических епархиях; Министерства юстиции — о покупке дворянином Тржезяком имения; Главного управления путей сообщения — о прошении Совета Главного общества российских железных дорог об изменении некоторых статей устава общества.³⁸ 11 февраля 1859 г. Совет министров рассматривал доклады военного министра о заготовке хлеба и фуража на 1859 г.; министра юстиции — о продаже Опекунским советом имения отставного поручика Яковлева; министра финансов — о запрещении вывоза за границу лошадей; министра народного просвещения — об издании в Москве нового журнала; министра государственных имуществ — об изменении раскладки оброчной подати.³⁹ 5 ноября 1859 г. наряду с важными цензурными мерами рассматривались ходатайство киевского генерал-губернатора о предоставлении ему права награждения четверых чиновников «вне правил» и представление новороссийского генерал-губернатора о несоблюдении в министерствах порядка замещения должностей в Новороссийском крае.⁴⁰ Зато 17 декабря 1859 г. повестка дня исчерпывалась лишь одним пунктом — рассмотрением статьи В. П. Безобразова «Аристократия и интересы дворянства».⁴¹

Итак, в первый период деятельности Совет министров, как показывает уже этот перечень повесток дня лишь некоторых из его заседаний, оказался учреждением, рассматривающим часть всеподданнейших докладов, причем отнюдь не наиболее важных из них. Дела большого значения соседствовали с частностями, вовсе не требовавшими участия всех наиболее ответственных из государственных деятелей в их рассмотрении. Поэтому в составленную в конце 80-х годов справку о наиболее важных делах, проходивших через Совет министров в 1857—1882 гг., попали лишь немногие дела 1857—1861 гг. Наиболее важными из рассматривавшихся в это время вопросов были предложения об изменениях в управлении министерствами императорского двора, народного просвещения, морского и юстиции, о преобразовании государственной отчетности, организации цензуры, учреждении Комитета по делам раскола, об организации надзора за студентами, об оказании помощи Главному обществу российских железных дорог, а также отчеты министерств и главных управлений об их текущей деятельности и предпринимаемым по их ведомствам преобразованиям.⁴²

³⁸ Там же, л. 112—112 об.

³⁹ Там же, д. 4, л. 36.

⁴⁰ Там же, л. 104.

⁴¹ Там же, л. 125а—125а об.

⁴² ЦГИА СССР, ф. 1642 (А. Н. Куломзина), оп. 1, д. 42, л. 3—7.

За 1857—1861 гг. Совет министров имел лишь одно сугубо секретное заседание, когда в делах не оставлялось повестки дня, а члены Совета в таких случаях извещались лишь о месте и времени заседания без указания обсуждаемого вопроса. Оно состоялось 27 августа 1859 г. в час дня в Царском Селе и было посвящено обсуждению крестьянского вопроса. Об этом говорят два сохранившихся в делах Совета документа: записка Я. И. Ростовцева А. П. Суковкину и всеподданнейшая записка последнего. 24 августа 1859 г. председатель Редакционных комиссий Я. И. Ростовцев известил заведующего делами Совета министров (и одновременно управляющего делами Комитета министров) А. П. Суковкина, что император первоначально предполагал обсудить 25 августа в Комитете министров вопрос, «не следует ли к 8 сентября сделать публикацию в общее сведение о ходе крестьянского вопроса», но теперь изменил свое мнение и решил обсудить вопрос в Совете министров.⁴³ Суковкин немедленно всеподданнейшей запиской, датированной тем же 24 августа, запросил императора о месте и времени проведения заседания, кроме того, он испрашивал приказаний о сообщении «самыми секретными отношениями членам Совета о предмете заседания Совета (о чем объяснил мне генерал-адъютант Ростовцев), дабы каждый из них мог приготовиться к обсуждению столь важного государственного вопроса», на что получил разрешение императора.⁴⁴

Но при всем том, что Совет министров иногда на своих заседаниях рассматривал много маловажных дел, одновременно выявилась и противоположная тенденция — нежелание министров передавать часть дел в Совет и тем самым допускать вмешательство своих коллег в их решение, поскольку они предпочитали решать эти дела с глазу на глаз с императором, когда делу легче было придать желаемое направление. С. М. Середонин приводит пример раздраженной пометы Александра II, требующего выяснения причин непоступления в Совет дел из Военного министерства и Министерства государственных имуществ, несмотря на приказание.⁴⁵

При всей негласности существования Совета министров и немногочисленности его состава в кругах, так или иначе связанных с правительственными, было известно не только о его создании, но и об обсуждавшихся там делах и характере происходивших споров, особенно если речь шла о таких животрепещущих проблемах, как печать и цензура. Первое заседание Совета министров состоялось 19 декабря 1857 г., а 20 декабря А. И. Кошелев уже сообщал об этом в письме кн. В. А. Черкасскому: «Вообще он (император, — В. Ч.) действует великолепно! В четверг был первый Совет министров под его председательством. Министры

⁴³ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 4, л. 101.

⁴⁴ Там же, л. 102а—102а об.

⁴⁵ С. М. Середонин. Исторический обзор, т. III, ч. 1, стр. 11—12.

докладывают ему дела не поодиночке, а в Совете, и о важных мерах рассуждают все министры».⁴⁶ Один из корреспондентов М. П. Погодина подробно освещал в письме заседание Совета министров 4 декабря 1858 г., рассматривавшее записку «О направлении нашей литературы», а точнее говоря, проблемы цензурной политики.⁴⁷ В 1860—1861 гг. о существовании Совета министров заявил известный эмигрант кн. П. В. Долгоруков в своей книге «Правда о России», вышедшей в 1860 г. на французском языке, а в 1861 г. — в русском переводе.⁴⁸

Александр II, всегда стремившийся не допускать огласки государственных дел, бывал очень недоволен и в тех случаях, когда сведения о происходившем в Совете министров выходили за пределы узкого круга его членов. Бумаги Совета сохранили отзвуки этого «монаршего гнева». Так, 14 декабря 1858 г. шеф жандармов В. А. Долгоруков конфиденциально уведомлял заведующего делами Совета министров А. П. Суковкина о том, что император «снова говорил ... с сожалением о гласности, которую получают заседания Совета министров», и призывал Суковкина к «осторожности».⁴⁹ В данном случае, судя по дате, речь могла идти о распространившихся слухах о создании «Литературного совета» (т. е. цензурного комитета в составе Н. А. Муханова, А. В. Адлерберга и А. Е. Тимашева), вопрос о котором рассматривался на заседаниях 4 и 11 декабря 1858 г., но записка Долгорукова не вызывает сомнения, что Александр II и раньше выражал свое неудовольствие по поводу несоблюдения тайны заседаний Совета, пытаясь сохранять в секрете характер обсуждения наиболее важных политических проблем.

Итак, вызванный к жизни кризисом правительственной политики и имевший целью достижение единства государственного управления для осуществления «системы» в этой политике Совет министров своего назначения не выполнил. Председательствование императора в Совете, теоретически представлявшееся заключительным штрихом в объединении министерств и ведомств, на практике обернулось полной невозможностью регулярной деятельности этого учреждения, произвольностью в отборе передаваемых туда дел. Неограниченность власти Александра II и его замашки самодержца ставили членов Совета министров в неравноправное с председателем положение, препятствуя открытому и деловому обсуждению проблем, лишая тем самым Совет ожидавшихся преимуществ коллегиального учреждения

⁴⁶ О. Трубецкая. Материалы для биографии кн. В. А. Черкасского, т. I, кн. 1. М., 1904, стр. 92.

⁴⁷ Н. П. Барсуков. Жизнь и труды М. П. Погодина, кн. XVI. СПб., 1900, стр. 345—346.

⁴⁸ Правда о России, высказанная князем Петром Долгоруковым. Часть первая. Paris, 1861, стр. 14.

⁴⁹ ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 3а, л. 179 об.

и превращая его в личный совет императора, где мнение большинства не имеет значения и где обсуждение служит лишь цели определения императором своей позиции. Роль Совета министров снижалась еще и тем, что император сохранил систему личного приема всеподданнейших докладов, а тем самым и возможность прежнего единоличного решения вопросов правительственной политики даже без формального вынесения их обсуждения на собрание министров. Недостижение поставленной цели — единства управления — при остроте этой проблемы в условиях назревшей необходимости реформ привело к тому, что в 1861 г. опять был поставлен вопрос о единстве. Конститутирование в конце 1861 г. Совета министров было отражением попытки разрешить проблему единства государственного управления.

И. Э. КЛЕЙНЕНБЕРГ

ОРУДИЯ ВЗВЕШИВАНИЯ В БАЛТИЙСКОЙ ТОРГОВЛЕ ВЕЛИКОГО НОВГОРОДА И ПОЛОЦКА (ДО КОНЦА XV в.)¹

Историческая метрология сталкивается с большими трудностями при попытках установить отношение древних весовых единиц, упоминаемых в источниках, к современной метрической системе. Эти трудности особенно велики, когда дело касается измерительных систем периода феодальной раздробленности, потому что одноименные единицы (фунт, пуд, берковец и т. п.) тогда имели различную величину не только в разных городах и землях, но также и в зависимости от товаров, измеряемых ими, и от типа весов, на которых они применялись. Поэтому изучение любой системы весовых единиц немыслимо в отрыве от изучения весоизмерительных приборов.

В XIII—XV вв. через Новгород и Полоцк проходил главный путь вывоза русских товаров в страны Европы в обмен на необходимые Руси изделия Запада. В литературе по исторической метрологии до сих пор не уделялось достаточного внимания весоизмерительным приборам русско-балтийской торговли этого периода.²

¹ Этот очерк входит в серию работ автора, посвященных изучению метрологических проблем балтийского торгового пути периода феодальной раздробленности. См.: И. Э. Клейненберг. 1) Унификация воцаного веса в новгородско-ливонской торговле XV в. Археограф. ежегодник за 1965 г., М., 1966, стр. 82—93; 2) Цены, вес и прибыль в посреднической торговле товарами русского экспорта в XIV—начале XV в. В кн.: Экономические связи Прибалтики с Россией. Рига, 1968, стр. 32—46; 3) Новгородский воцаной берковец XV в. Сов. археология, 1968, № 4, стр. 110—125.

² В. Н. Пипуныров. История весов и весовой промышленности России в сравнительно-историческом освещении. М., 1955.