

Л. Е. ШЕПЕЛЕВ

**ПРОБЛЕМЫ ИСТОЧНИКОВЕДЧЕСКОГО И ИСТОРИКО-
ВСПОМОГАТЕЛЬНОГО ИЗУЧЕНИЯ
ДЕЛОПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ДОКУМЕНТОВ
XIX—НАЧАЛА XXв.**

Делопроизводственные документы — основной источник по истории России XIX—начала XX в. Для них характерно то, что они образовались в деятельности государственных учреждений, система которых с начала XIX в. имела четкую и относительно стабильную организацию, были оформлены в хорошо налаженном делопроизводстве и, наконец, вполне удовлетворительно сохранились. Все это делает их, казалось бы, легко доступными для использования в качестве исторических источников. В результате у исследователей, обращающихся к этим документам, складывается мнение, что при работе с ними обычно достаточно самого общего представления о их происхождении. Все это порождает особого рода источниковедческую беспечность. Накоплению у исследователей-историков источниковедческих наблюдений, побуждающих к углубленному изучению делопроизводственных документов в качестве исторических источников, существенно мешают два обстоятельства. Во-первых, исследователь чаще всего имеет дело с самыми разнообразными видами документов и, наоборот, — со сравнительно малым числом документов каждого вида; во-вторых, каждая разновидность документа интересует его лишь с точки зрения изучаемой им темы с какой-то одной стороны. Следует признать, что вследствие в целом хорошего состояния делопроизводственных документов источниковедческая беспечность во многих случаях не ведет к заметным дефектам в исторических исследованиях. Но все же такие дефекты имеют место. Они становятся неизбежны и особенно опасны, когда использованные документы в действительности возникали в иных обстоятельствах, чем те обычные, на которые ориентировался исследователь. Таких отклонений от обычных, известных условий образования документов было довольно много, хотя пока мы знаем о них далеко не все. Иногда дефекты могут быть замечены сразу, уже при знакомстве с исследованием. Чаще же они скрыты и становятся очевидными лишь при новом обращении к самим документам. Далее мы отметим некоторые из обнаружившихся более серьезных таких дефектов, в том числе влияющих на самые выводы исторических исследований. Здесь укажем только, что характер дефектов, а главное — отмеченные нами особенности делопроизводственных документов определяют круг источниковедческих проблем, которые требуют преимущественного изучения для того, чтобы исключить возможность появления этих дефектов.

Успех и самого выявления необходимых документов (эвристическая стадия работы историка), и собственно источниковедче-

ского анализа их (прочтение текста, атрибуция документа и разъяснение его содержания) определяется прежде всего и главным образом выяснением происхождения документа, т. е. того (в данном случае), в деятельности каких учреждений и в какой делопроизводственной системе он возник.¹

Соответствующие источниковедческие разыскания могут выполняться как в ходе собственно исторического исследования, так и специально. При прочих равных условиях преимущества специального источниковедческого изучения делопроизводственных документов (по их видам, архивным фондам или темам) неоспоримы, поскольку оно может быть основано на более широком круге документов и проведено более всесторонне и вместе с тем более углубленно.

Как и при работе с другими историческими источниками, при источниковедческом изучении делопроизводственных документов исследователь должен и может в существенной степени опираться на некоторые вспомогательные исторические дисциплины. Общая особенность этих дисциплин именно во «вспомогательности». Их задачей является углубленная разработка с помощью присущих им особых методик некоторых специальных проблем, исследование которых вызывается главным образом потребностями источниковедения. При источниковедческом изучении делопроизводственных документов наиболее важными из этих дисциплин являются те, которые изучают, во-первых, организацию и деятельность государственных учреждений, во-вторых, систему государственной службы (в ее важных для источниковедения проявлениях) и, в-третьих, делопроизводство названных учреждений. Поскольку научный статус и даже сама проблематика этих дисциплин еще не вполне определились (в литературе высказываются неодинаковые суждения на этот счет), вопрос о их историко-вспомогательных задачах требует некоторых пояснений.

Литература по истории государственных учреждений России XIX—начала XX в. сравнительно невелика. Вместе с тем имеющиеся работы очень разнородны как по назначению, так и по построению. До революции, главным образом в связи со столетием министерской реформы 1802 г., были выпущены юбилейные издания по истории всех ведомств. Насыщенные большим фактическим материалом, они сохраняют свое справочное значение до наших дней. Из работ, вышедших в советские годы, в первую очередь должен быть отмечен учебный курс, дающий систематическое, но по необходимости краткое изложение истории государственных учреждений.² Главным назначением курса было ориентировать работников государственных архивов в системе учреждений, чьи материалы в советские годы оказались на государственном хранении и, согласно правилам, должны были быть организованы в архивах с учетом обстоятельств их происхождения. При разработке этого курса автор опирался на законодательные материалы, юбилейные издания по истории ведомств, дневники и мемуары государственных

ных деятелей, а также на специальные исследования дореволюционных и советских авторов по истории отдельных учреждений. Ко времени подготовки курса таких работ было немного. В последующем их число и значение возросли. Знакомство с этими работами показывает, что главной их целью является изучение тех или иных направлений правительственной политики. История учреждений разрабатывается в них либо потому, что изучается политика определенного учреждения (органа власти), либо, наоборот, для того, чтобы выяснить аппарат, через который осуществлялась правительственная политика.

Как можно видеть, история государственных учреждений изучается преимущественно в двух аспектах: во-первых, как одно из направлений общегражданской истории страны и, во-вторых, как вспомогательная историческая дисциплина, в частности как дисциплина, обслуживающая весьма важные и широкие потребности архивного дела. Такое разделение нам представляется вполне оправданным. В том и другом случаях цели и проблематика истории государственных учреждений различны. Главной целью изучения государственных учреждений как одного из направлений общей истории является выяснение собственно деятельности учреждений как органов власти (и в связи с этим их статуса: правового положения, компетенции и функций) и прежде всего проводимой ими правительственной политики. Можно даже утверждать, что изучение политики едва ли возможно без изучения учреждений, через которые она реализовалась. В указанном случае проблема статуса учреждений рассматривается лишь в общем виде, а вопросы их организационного устройства чаще всего не привлекают внимания либо затрагиваются попутно и только поверхностно. Наоборот, при изучении государственных учреждений в историко-вспомогательном плане на первое место наряду с проблемой статуса выдвигаются именно эти вопросы, поскольку ими определяется вся организация документов, фиксирующих деятельность учреждений, следовательно, и успех эвристических разысканий документов и собственно источниковедческого анализа их (особенно их атрибуция и разъяснение, поскольку разного рода государственные учреждения постоянно упоминаются в тексте документов). Конечно, историко-вспомогательное направление должно опираться хотя бы на самые общие суждения о политической линии, осуществляемой изучаемыми учреждениями. Но оно не в состоянии самостоятельно исследовать эту проблему, а может лишь принять во внимание все уже известное об этом из курса общей истории. Естественно, что во втором случае круг изучаемых учреждений в перспективе оказывается значительно шире, поскольку в него должны войти все учреждения, чьи документы становятся историческими источниками, и даже те, о которых идет речь в документах.

Историко-вспомогательное изучение истории государственных учреждений должно служить трем главным целям. Прежде всего

оно дает в распоряжение историка необходимую нить для выявления всей совокупности необходимых делопроизводственных документов, поскольку в архивах они хранятся в той же системе, как когда-то были созданы. Здесь важно отметить, в частности, то обстоятельство, что чем полнее выявлены документы, тем легче решение последующих задач их источниковедческого анализа на основе совокупности данных всех этих источников. Второй целью должно быть выяснение обстоятельств возникновения документов: когда, в каком учреждении и с какой целью возник каждый из них, какие материалы легли в его основу, куда он был направлен и какое значение ему придавалось? Третьей целью изучения истории учреждений является создание удобного для пользования фонда основных справочных сведений о всех таких учреждениях, постоянно упоминаемых в документах и требующих объяснения.

Изучение государственных учреждений (особенно в историко-вспомогательном плане) связано с изучением порядка государственной службы, определявшего как состав чиновничества, так и его служебные и личные права и обязанности. В делопроизводственных документах этот порядок предстает перед историком прежде всего как сложная система персональных титулов — наименований должностей, чинов и званий (частные титулы) — и соответствующих им форм обращений (общие титулы). Историк должен не только правильно интерпретировать титул, но и выяснить связанные с ним права. Эти права могли быть действительными и мнимыми, т. е. существовавшими лишь во мнении слабо осведомленных современников и все же имевшими определенное значение. Знание системы титулов является необходимым условием понимания роли конкретных личностей в деятельности разных звеньев государственного аппарата. Выяснение значения отдельных титулов осложняется тем, что система титулов постоянно менялась, причем некоторые из них существовали в силу традиции, а не закона, и тем, что менялись присвоенные им права. Система справочников во многих случаях позволяет по указанному титулу установить лицо, которому он принадлежал, и, наоборот, выяснить титул упомянутых должностных лиц. Титулы могут служить также одним из оснований для датировки документов. Важное значение персональных титулов, четко обособленный объект исследования, наличие особой методики этого исследования, наконец, сложность обеспечения исследования источниками — все это побуждает ставить вопрос о научно-организационной целесообразности изучения системы персональных титулов в рамках особой вспомогательной исторической дисциплины. Изучение же таких внешних атрибутов титулов, как мундиры, специальные знаки отличия и орденские знаки, целесообразно вести в рамках геральдики, как это предлагает Г. В. Вилинбахов.³ С названными мундирами и знаками историку приходится сталкиваться не только при работе с иконографическими источниками (или с соответствующими музейными материалами), но и при

изучении текстовых документов (в них может идти речь, например, о награждении таким-то мундиром, камергерским ключом, шифром, лентой и т. д.).⁴

Делопроизводство государственных учреждений есть органическая часть их деятельности, тесно связанная как со статусом, так и с организационным устройством учреждений. Однако обычно признается более правильным в методическом отношении специальное изучение делопроизводства, поскольку, в частности, в разных учреждениях оно имеет как свои особенности, так и многие общие черты. До сих пор история делопроизводства государственных учреждений России XIX—начала XX в. рассматривается лишь в интересах архивного дела в составе одного из архивоведческих курсов. В проблемном отношении это направление весьма близко к изучению делопроизводства в историко-вспомогательных целях. Главным в последнем случае является выяснение назначения документа, его внутренней организации (формуляра), внутри-делопроизводственной функции документа (подлинник, отпуск и т. п.), условий (обстоятельств) его подготовки (кем и на основании каких материалов готовился), процесса его движения (рассмотрения, утверждения и исполнения) и размещения среди других документов делопроизводства (в составе тематического дела, видового наряда или как-то иначе).

Знание особенностей делопроизводства важно, во-первых, в эвристических целях, поскольку система делопроизводства определяла известное повторение содержания одних документов другими, порядок их перемещения и отложения в тех или других архивных фондах и комплексах документов внутри них. Во многих случаях утрата документа может быть восполнена привлечением других видов и вариантов документов. Во-вторых, нередко лишь знание порядка подготовки документа позволяет судить о том, с какой степенью точности в нем отразились реальные события, которым он посвящен. В-третьих, иногда само содержание документа может быть неверно интерпретировано, если не учитываются особенности его формуляра. В-четвертых, знание делопроизводства открывает один из путей к атрибуции документов.

Здесь уместно отметить, что существуют надежные свидетельства о том, что некоторые учреждения в разное время пользовались лишь им присущим канцелярским языком, точнее — рядом особых оборотов этого языка. Вместе с тем необходимо учитывать, что в течение XIX в. изменилось смысловое значение некоторых слов русского языка. То и другое имеет существенное значение в историко-архивоведческом изучении делопроизводственных документов и должно быть подвергнуто специальному историко-вспомогательному изучению.

За рамки собственно делопроизводства выходит, так сказать, архивная судьба документов. Однако выяснение этого сюжета по практическим соображениям удобно совместно с историей делопроизводства.

Итак, мы полагаем, что источниковедческое изучение делопроизводственных документов, как бы оно не проводилось (в ходе ли общесторического исследования или специально источниковедчески), должно опираться на материалы и методику историко-вспомогательного изучения главным образом организации и деятельности государственных учреждений и особенностей их делопроизводства.

Рассмотрим некоторые, более важные проблемы этих дисциплин, неразработанность которых отрицательно сказывается на практике источниковедческого изучения делопроизводственных документов XIX—начала XX в.

В области истории государственных учреждений выделим четыре проблемы, либо незатронутых, либо слабо разъясненных в соответствующей литературе. Одной из них было доминирование в системе государственного аппарата министерств (ведомств) и связанное с этим явление ведомственного сепаратизма.

Как известно, министерства возникли в России в начале XIX в. и просуществовали до Октябрьской революции. Законом 8 сентября 1802 г. устанавливались «разделение государственных дел на разные части, сообразно естественной их связи между собою», и подчинение каждой части — ведомства — личной административной власти доверенного представителя царя.⁵ Этим создавались условия для единства управления в пределах ведомства. Перед каждым ведомством в общем виде были поставлены задачи деятельности. Более крупные ведомства назывались министерствами, а их главы — министрами; менее крупные и значимые — главными управлениями, а их главы — главноуправляющими.

Каждое ведомство объединяло ряд центральных и местных учреждений. Именно совокупность первых, т. е. центральных учреждений ведомства, и было принято называть министерством (или главным управлением). Министерства представляли собой весьма крупные образования как по широте функций, так и по числу объединяемых ими учреждений (в 1802 г. их было 8, а после 1811 г. — 12). Поскольку в результате крайней централизации управления решение всех более или менее существенных вопросов восходило к центральным учреждениям, последние сами по себе и их документация особенно важны для историка.

Министерства, осуществляя возложенные на них задачи, должны были руководствоваться действующим законодательством. Вместе с тем в своей области они пользовались исключительным правом законодательной инициативы (кроме них, таким правом в XIX в. пользовался лишь император). Им же принадлежало право административного регулирования в своей области. Все это делало министерства единовластными распорядителями в соответствующих областях государственного управления.

С самого начала возникновения министерств этот факт был

очевиден для современников. Поэтому одной из центральных проблем организации государственного аппарата становится проблема координации и согласования деятельности министерств. По закону деятельность министров направлялась лично царем, и они были ответственны только перед ним. В связи с этим министрам давалось важное в условиях того времени право еженедельных личных докладов царю. Вместе с тем задача согласования деятельности ведомств, казалось бы, должна была решаться высшими органами власти, прежде всего Комитетом министров и Государственным советом. Комитет министров являлся высшим административным учреждением, на которое возлагалось предварительное (перед утверждением царем) рассмотрение проектов сепаратных законов (т. е. частных законов, основанных на общих), временных законоположений и административных распоряжений, затрагивавших интересы других ведомств. Государственный совет был законосовещательным учреждением. Оба эти органа могли лишь одобрить или отклонить рассматриваемый проект, либо внести в него изменения (с согласия ведомства — автора). Таким образом, это было право пассивной и негативной координации государственного управления. И только в редких случаях Комитет и Совет могли обратить внимание царя и министров на необходимость разработки нового закона.

Что касается Комитета министров, то его правовое положение с самого начала было неопределенным. Закон об учреждении министерств 1802 г. говорил об одновременной с ними организации Комитета для совместного рассмотрения министрами некоторых дел, характер которых не разъяснялся.⁶ Компетенция этого органа была установлена лишь законом 20 марта 1812 г.⁷ В первое десятилетие своего существования Комитет собирался под председательством царя. С 1812 г. председатель стал назначаться из числа высших сановников, причем до 1865 г. эта должность совмещалась с должностью председателя Государственного совета. И Александр I, и его преемники сознательно противились превращению Комитета в орган координации деятельности министерств и вообще усилению его значения, опасаясь превращения его председателя в первого министра и умаления принципа самодержавия.⁸ В 1811 и 1826—1827 гг. даже изучался вопрос об упразднении Комитета министров. Показателем отношения к Комитету было то, что его председатель по закону не пользовался даже правом регулярных личных докладов царю (журналы Комитета представлялись царю управляющим делами).

Государственный совет возник в 1810 г. Он состоял из нескольких десятков назначаемых царем лиц, «весьма высокопоставленных в служебной иерархии».⁹ Совет делился на общее собрание и несколько департаментов. Для рассмотрения некоторых дел департаменты объединялись в «соединенные присутствия». Роль общего собрания в большинстве случаев сводилась к рассмотрению разногласий, возникших в департаментах.¹⁰

Для координации деятельности Государственного совета и Комитета министров и предотвращения «возможности конфликта между этими двумя высшими учреждениями»¹¹ министры вводились в состав Совета, а председатели департаментов Совета — в Комитет министров.¹² Кроме того, как уже отмечалось, с 1812 по 1865 г. с той же целью оба эти органа имели одного назначаемого царем председателя. В правительственных кругах и, в частности, председателем Государственного совета великим князем Михаилом Николаевичем считалось, что «Совет был учрежден для того, чтобы установить известный контроль над действиями министров», которые «всячески стараются обойти» его.¹³

Государственный секретарь А. А. Половцов признавал за Советом (и говорил об этом Александру III) ту «большую заслугу, заслугу, так сказать, отрицательную», что «он останавливает и часто в корне изменяет представляемые ему проекты» министров.¹⁴ Хотя вместе с тем признавалось, что рядовые члены Совета были склонны поддерживать предлагавшиеся министрами меры.¹⁵ Видный государственный деятель второй половины XIX в. П. А. Валуев указывал на два главных недостатка в работе Совета. Первый он видел «в отсутствии привычки подводить встречающиеся частные случаи под известные общие начала и в проистекающей от того непоследовательности. Нынешнее мнение не согласуется с вчерашним, а завтрашнее не будет согласоваться с нынешним. На первый взгляд противоречие не всегда заметно, но при малейшем анализе оно обнаруживается». Другой недостаток «состоит в неимоверной готовности пожертвовать всяким основным началом ввиду мгновенного или частного удобства. Иногда даже и самое удобство принимается на веру, например... по делам финансовым — на основании двух-трех слов министра финансов».¹⁶ Постоянными были сетования на слабость состава Совета. Валуев писал в 1876 г.: «Состав присутствия ниже всякого государственного уровня».¹⁷ В 1868 г. он же отмечал как общее явление «безмолвие некоторых членов» и «подачу голоса без заявления оснований своего мнения».¹⁸ Пассивность многих членов придавала большее влияние тем, кто занимал активную позицию. Но ведущая роль в громадном большинстве случаев принадлежала председателям департаментов. О председателе Департамента государственной экономики К. В. Чевкине А. И. Дельвиг сообщает, что тот «привык не обращать внимания на мнение членов Департамента».¹⁹ Возможности даже пассивного влияния Совета на государственное управление сильно ослаблялись традиционно неблагожелательным отношением к нему самодержавной власти, особенно усилившимся в конце XIX в. Совет подозревался в «парламентских вольностях». Александр III полагал, например, что «большинство членов Совета имеют заднюю мысль, мысль о конституции».²⁰ Это мнение всячески поддерживалось рядом министров, в частности гр. Д. А. Толстым, который, по словам А. А. Половцова, «поносил

Совет перед государем, изображая Совет как сборище революционеров, стремящихся ограничить самодержавие».²¹

При всей ограниченности возможностей Государственного совета (слабый состав, неавторитетность в глазах царя, случаи нарушения законосовещательной прерогативы Совета и т. п.) он имел, несомненно, важное значение как арена борьбы мнений по поводу рассматриваемых им дел. При этом выяснялись недостатки законопроектов (в представлении современников — членов Совета) и формулировались мнения, обусловленные позициями других ведомств. Но все же в большинстве случаев обсуждение дел в Совете не выходило за рамки формального свойства — поставленного в представлении вопроса, решение которого требовало нового закона. Более общие сюжеты, как направление и перспективы политики в данной области, обычно не поднимались или затрагивались мимоходом. При рассмотрении вопроса о некотором расширении штата Департамента торговли и мануфактур в 1893 г., например, не было обращено пристального внимания на содержащуюся в представлении Министерства финансов программу деятельности этого департамента — программу торгово-промышленной политики правительства.

В течение всего XIX в. с беспокойством отмечалось, что функции Государственного совета и Комитета министров были разделены недостаточно четко, в частности, вследствие того, что не было ясного представления о различии самих законодательных и административных актов. Вопрос «об отделении в законодательстве собственно законов от распоряжений административных» в 1862 г. обсуждался на совещании под председательством царя.²²

Предложения о подготовке тех или иных новых законопроектов или административных распоряжений со стороны Комитета министров и Государственного совета были сравнительно редки и не всегда реализовывались. В 1835 г., например, Комитет предложил разработать общие правила о порядке утверждения уставов акционерных компаний, считая, что они должны быть проведены через Государственный совет. Рассмотрев по повелению Николая I этот вопрос, Совет счел, что вместе с такими правилами необходимо выработать положение, определяющее условия учреждения и деятельности акционерных компаний. Разработку нового закона предлагалось поручить двум ведомствам — Министерству финансов и Министерству внутренних дел. Царь утвердил это мнение, и в 1836 г. соответствующий закон был принят (через Государственный совет).²³ В начале 1872 г. при рассмотрении нескольких представлений министра финансов об учреждении новых частных банков Департамент государственной экономии Государственного совета счел необходимым «обратиться к общим соображениям о настоящем положении и потребностях частного банкового кредита в России». Министру финансов было предложено «представить Государственному совету соображения об основаниях и порядке учреждения» частных и земских банков «на будущее

время». Для надлежащего оформления этих мер было испрошено повеление императора о рассмотрении вопроса в Общем собрании Совета. Мнение последнего от 8 мая 1872 г. было утверждено Александром II. Это «предложение» Государственного совета так и не было выполнено: никакого представления с «соображениями» Министерством финансов не было внесено.²⁴

В середине XIX в. была предпринята попытка добиться согласования деятельности ведомств путем создания время от времени созываемого Совета министров под председательством царя, в котором обсуждались бы доклады руководителей ведомств Александру II по важнейшим делам. Совет возник в 1857 г. как негласный орган и лишь в 1861 г. получил официальный статус. Но и его деятельность не привела к достижению цели. П. А. Валуев имел все основания говорить о «дознанной непригодности много-голового и многоязычного Совета министров к направлению дел».²⁵ Он стал собираться все реже (1—4 заседания в год), а в 1882 г. вообще прекратил свое существование.²⁶

В октябре 1905 г. в связи с учреждением Государственной думы был образован новый Совет министров с той же главной целью объединения деятельности правительства. Соответствующий указ назывался «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений».²⁷ На этот раз Совет сменил Комитет министров, упраздненный в апреле 1906 г. Назначаемый царем председатель Совета получал некоторые права, которыми председатель Комитета министров не пользовался, и фактически становился премьер-министром. Особенно важно было то, что он пользовался правом личных докладов царю, принимал участие в назначении министров и что с ним должны были согласовываться все законопроекты, направляемые ведомствами в Думу. Как писал первый председатель Совета С. Ю. Витте, должность эта давала право «влияния на всех министров»,²⁸ за исключением министров военного, морского, иностранных дел и императорского двора. Однако все эти принципы реализовывались непоследовательно вследствие постоянных опасений царя за целостность самодержавной власти. И снова поставленная цель координации деятельности ведомств в полной мере не была достигнута.

В связи с проведением через высшие органы власти проектов новых законов или административных распоряжений обязательным было затребование отзывов на эти проекты всех заинтересованных ведомств²⁹ и либо согласование с ними проектов, либо оспаривание содержащихся в них замечаний. Это была, пожалуй, наиболее реальная мера, преследовавшая в конечном счете ту же цель координации деятельности ведомств. Известны случаи, когда с согласия царя министры противились такому согласованию.³⁰ Но и тогда, когда установленный порядок соблюдался, его цель все же оказывалась не вполне достигнутой. Нередко представление отзывов задерживалось на годы. В других случаях необходимость учитывать замечания ведомств имела следствием отказ от целост-

ности закона, компромиссное решение вопросов. Видный государственный деятель второй половины XIX в. Н. Х. Бунге в записке для царя писал, что «разрабатываемые этим путем проекты составляют иногда результат соглашений, уступок и теряют свою целостность».³¹ Все сказанное об отзывах вполне относится и к другой форме согласования разногласий, а именно к междуведомственным совещаниям, создававшимся в наиболее важных и сложных случаях. Министр торговли и промышленности С. И. Тимашев свидетельствует в своих воспоминаниях: «Образование междуведомственных комиссий, пожалуй, еще более задерживает правильное течение дел. Многословие — наша неизлечимая болезнь; кажется, нигде не говорят так много, как у нас. В каждой комиссии, а состав их обыкновенно бывает весьма многочисленный, находится несколько знатоков, которые говорят без удержу, по каждому самому ничтожному поводу... При этом и здесь, как в междуведомственной переписке, заявление особых мнений и возражений считается доказательством пытливого ума и глубокого изучения дела. А в результате заседания комиссий затягиваются на неопределенное время».³²

Итак, функциональная и организационная обособленность, исключительное право законодательной инициативы и отсутствие эффективной координации их деятельности — вот факторы, определившие доминирующее положение министерств в системе государственного аппарата и явление ведомственного сепаратизма. Последнее означало, что для министерств и их руководителей открывалась возможность проведения независимого (в известной мере) от других ведомств курса политики в «своей» области государственного управления. Это вполне осознавалось современниками. «В России каждый министр следует, более или менее, своим идеям. Вникая внимательно в их управление, изумляемся различию их образа действий... и никто не скажет, что это орудия одной политики». Эту цитату из анонимной записки 1857 г. составители официального издания к 100-летию Комитета министров сочли правильно отражающей положение в системе государственного управления в середине XIX в.³³ В 1864 г. на это обратил внимание Совет министров Александр II. «Указывая на отсутствие согласия между министрами и единства в направлении их действий», царь «напомнил им об обязанности признавать себя солидарными по общим делам администрации».³⁴ Этот призыв был, однако, нереалистичен вследствие различий в позициях министров. «Солидарность» между ними «невозможна при существенном различии коренных взглядов, руководящих начал и преследуемых целей», — писал П. А. Валуев в 1869 г.³⁵ В 1881 г. на одном из совещаний у царя министр финансов А. А. Абаза заявил: «Каждое министерство считается у нас чуть ли не отдельным государством; весьма нередко один министр не знает, что предпринимает другой; не только не всегда можно рассчитывать на помощь своих товарищей, но в некоторых из них встречаешь противодействие.

Вследствие этого выходит полный разлад; цель же, преследуемая правительством, не достигается»³⁶ Наконец, еще более категорично та же мысль была выражена в записке, принадлежащей перу либо С. Е. Крыжановского, либо А. В. Кривошеина, видных государственных деятелей начала XX в., от 6 августа 1905 г., переданной Николаю II: «Можно... сказать, что одной из особенностей современного государственного строя России является именно разрозненность действий отдельных министерств, переходящая часто в борьбу между ними. Такой розни, свойственной только России, на Западе не существует, или она проявляется там как нечто совершенно исключительное; наша же внутренняя история за последние 50 лет полна примерами с государственной точки зрения недопустимой ни при каком образе правления оппозиции правительству не только вне его, но и в нем самом. Аrenoю этих столкновений являются при этом не исключительно высшие государственные установления, обсуждающие различные предположения; борьба переносится и в среду местной жизни. Постоянно повторяются случаи, когда одно ведомство идет вразрез с другим, действуя по отношению к нему прямо враждебно».³⁷ С. И. Тимашев справедливо отмечал, что несогласованность в деятельности разных ведомств в некоторых случаях дополнялась отсутствием необходимой преемственности в деятельности глав одного ведомства. «У нас вообще мало преемственности, и каждый новый начальник, относясь отрицательно к деятельности своего предшественника, склонен давать своим сотрудникам новые директивы. Не удивительно, что при этих условиях работа нашего государственного механизма была так мало продуктивна».³⁸ По мнению автора упомянутой записки от 6 августа 1905 г., «возражения против» реальной координации деятельности ведомств «по большей части сводятся к тому, что это повело бы к централизации власти», расцениваемой как худшее зло.³⁹ Несогласованность в деятельности ведомств в ее главных проявлениях отражала противоречия царизма и прежде всего его стремление к модернизации ради продления своего существования при сохранении в неизменности политической системы самодержавия. Вместе с тем несогласованность в деятельности ведомств порождалась давлением на них разных слоев господствующих классов (дворянства и буржуазии) и отражала все более усиливавшиеся противоречия в среде господствующих классов. Конечно, такие противоречия опасно преувеличивать. Все они не выходили за рамки политической системы царизма. Это были, так сказать, тактические противоречия, проявлявшиеся между интересами сегодняшнего дня и будущего, между интересами отдельных группировок внутри классов и т. д.

Значение ведомственного размежевания функций государственного управления и связь подведомственности отдельных функций с направлением правительственной политики полнее всего могут быть продемонстрированы некоторыми фактами из истории

управления торгово-промышленным развитием России. Это объясняется тем, что, во-первых, экономика сама по себе была быстро-развивающейся областью,⁴⁰ во-вторых, организация заведования промышленностью и торговлей в начальный период образования министерской системы не получила сколько-нибудь удовлетворительного статуса.

В 1800 г. правительство запросило купечество о желательных для развития промышленности и торговли формах организации заведования ими. В ответ было выдвинуто предложение об образовании «главного правительства российских промыслов», в котором должны были быть представлены в большинстве выборные представители от купечества и фабрикантов. Этому органу должны были быть подчинены три коллегии, ведавшие в то время делами промышленности и торговли (Мануфактур-, Коммерц- и Берг-коллегии). Кроме того, было предложено введение выборных же представителей купечества в состав Коммерц-коллегии, где они также составили бы большинство. Идея создания «главного правительства» в полном объеме не получила осуществления. Но 13 сентября 1800 г. Коммерц-коллегия была реорганизована с частичным учетом этих предложений, причем глава ее получил наименование министра коммерции.⁴¹ При проектировании прочих министерств Н. Н. Новосильцев предлагал «разделить всю администрацию на восемь частей, порученных министрам» (включая Государственное казначейство). При этом он «доложил государю, что в числе их он не решился поместить отдела коммерции (как, по-видимому, было угодно его величеству) потому, что эта отрасль управления не могла составить особенной части. Впрочем, если б государь остался при своем мнении, то можно было, по предложению Новосильцева, отделить в ведение министра коммерции таможни и Коммерческую коллегию».⁴² Гр. А. Р. Воронцов приводил в пользу сохранения «особого от министра финансов Министерства коммерции» то соображение, что «министр финансов должен постоянно иметь в виду умножение государственных доходов, что иногда противоречило бы выгодам коммерции». Поскольку «государь лично сочувствовал мысли об учреждении особого Министерства коммерции, то оно в действительности и было образовано» в сентябре 1800 г.⁴³ Однако в августе 1810 г. в связи с общим уточнением «распределения государственных дел по министерствам» это министерство было упразднено с передачей дел в Министерство финансов. В последнем с 1802 г. было сосредоточено уже заведование всеми источниками доходов государства, в том числе и горным делом.

Между тем при образовании министерств в 1802 г. заведование делами промышленности (кроме горной) и внутренней торговли было возложено на Министерство внутренних дел. 27 июня 1808 г. в целях решения задачи «обеспечения войск в обмундировании» было признано необходимым образовать в составе этого министерства «особое по сей части управление под названием: Главное

правление мануфактур». Оно должно было иметь «те ж почти самые обязанности, кои пред сим бывшая Мануфактур-коллегия имела». Конкретно Главному правлению мануфактур поручалось «заведовать все вообще в государстве фабрики и заводы» и «стараться о их усовершенствовании и об умножении тех из оных, кои более нужны и общепользны».⁴⁴ 7 июля 1811 г. в связи с упорядочением внутренней структуры всех министерств Главное правление мануфактур было реорганизовано в Департамент мануфактур и внутренней торговли.⁴⁵ В соответствии с законом об общем разделении государственных дел по министерствам от 25 июля 1810 г. было образовано особое Министерство полиции, в которое были переданы соответствующие дела из Министерства внутренних дел, в результате чего «главный предмет» этого ведомства определялся как «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности».⁴⁶ До 1819 г. Министерство внутренних дел было по существу Министерством народного хозяйства. При возглавлявшем его О. П. Козодавлеве ведомство осуществляет политику активного поощрения развития промышленности (главным образом суконной) и добивается в этом существенных успехов.

В ноябре 1819 г. в связи со вступлением на пост министра внутренних дел кн. В. П. Кочубея и под влиянием общей идеи о желательности сокращения числа ведомств⁴⁷ профиль этого ведомства был существенно изменен: ему были переданы дела упраздняемого Министерства полиции. Вместе с тем Департамент мануфактур и внутренней торговли передавался в Министерство финансов. Сколь мало имелись при этом в виду интересы промышленности и торговли, видно из текста самого закона: «Признав нужным для лучшего распределения дел Министерство полиции присоединить к Министерству внутренних дел, повелеваем: Департамент мануфактур и внутренней торговли причислить к Министерству финансов». Последнее поддерживалось и министром финансов гр. Д. А. Гурьевым, считавшим, что «поощрение и одобрение промышленности должно бы принадлежать ... Министерству финансов».⁴⁸

До того, как мы отмечали, функции Министерства финансов состояли главным образом в заведовании всяческими источниками государственных доходов. В законе говорилось: «Под именем Министерства финансов ведаются все источники государственных доходов, как-то: государственные имущества, дела горные, соляные, подати, сборы и пошлины всякого рода», а также «дела внешней коммерции и управление таможен».⁴⁹ Передача финансового ведомству в августе 1810 г. заведования внешней торговлей имела лишь тот резон, что позволяла министру финансов контролировать внешнеторговый баланс страны, включая и международные расчеты. Это в свою очередь послужило одним из оправданий передачи в то же ведомство в 1819 г. заведования внутренней торговлей и обрабатывающей промышленностью. Хотя задача

содействия развитию этих отраслей хозяйства переносилась на Министерство финансов, подход к ним существенно менялся, как изменялось и значение соответствующей функции управления в рамках общих задач ведомства.

Уже в начале XIX в. промышленность являлась сильным фактором, влиявшим на состояние государственных финансов. Поэтому понятно стремление министров финансов обеспечить себе влияние на ее развитие. Интересы развития промышленности и государственных финансов (главным образом бюджетные интересы) совпадали только в сравнительно далекой перспективе, когда промышленность достигала относительно высокого уровня развития и могла удовлетворить внутренний спрос (здесь интересовала возможность сокращения импорта и платежей другим странам) и явиться источником налоговых поступлений. Но достижение такой перспективы требовало в настоящем, с одной стороны, экономической поддержки развития промышленности, а с другой — создания минимально необходимых правовых условий как для предпринимательской деятельности, так и для приложения труда (для рабочих). Первое противоречило интересам финансов, второе — не вполне зависело от финансового ведомства.

В 1837 г. было образовано особое Министерство государственных имуществ, что имело серьезное значение в трех отношениях. Прежде всего нарушалась монополия Министерства финансов на непосредственное заведование всеми доходами государства. Затем, этот акт означал понимание царизмом возрастающего значения экономики. Наконец, он мог рассматриваться как прецедент. В указе о создании нового ведомства признавалось, что уже «вскоре» после образования министерств «опыт ... показал недостатки и несоразмерность в ... распределении дел», в частности, в сосредоточении заведования государственными имуществами в Министерстве финансов. Путем реорганизации имелось в виду не только усилить один из источников государственных доходов, но и содействовать общему развитию соответствующих областей хозяйства, в основном сельского. В законе говорилось что новое министерство учреждается «для управления государственными имуществами, для попечения над свободными сельскими обывателями и для заведования сельским хозяйством».⁵⁰ (Заметим, что последняя задача решалась в дальнейшем хуже прочих). Считалось также, что реорганизация будет иметь и то полезное значение, что разгрузит Министерство финансов. С 1873 г. в Министерство государственных имуществ из Министерства финансов по тем же мотивам было передано заведование горными имуществами и в связи с этим горным делом.

Итак, в результате реформ начала XIX в. заведование делами промышленности (исключая горную) и торговли оказалось возложено всего лишь на департамент в составе Министерства финансов (к тому же самый маленький), тогда как, к примеру, для руководства путями сообщения было создано отдельное

главное управление, а народное образование с самого начала (1802 г.) было вверено управлению особого министерства (соответствующие функции не были возложены, допустим, на Министерство внутренних дел).

После Крымской войны, выявившей экономическую отсталость России по сравнению с передовыми странами Запада, усилилась борьба по вопросам торгово-промышленной политики правительства. При этом сразу же обнаружилось сосредоточение внимания на проблеме организации правительственного заведования этой отраслью экономики как важного условия реализации такой политики. Борьба эта развивалась по двум линиям. Первая из них — выделение заведования делами промышленности и торговли из Министерства финансов с образованием в том или другом виде особого ведомства промышленности, торговли, а в некоторых вариантах и сельского хозяйства. Вторая линия — изменение самого характера заведования промышленностью и торговлей как специфической отраслью государственного управления и привлечение к участию в управлении этой отраслью самих предпринимателей. Все попытки выделить заведование делами промышленности и торговли из Министерства финансов потерпели неудачу. Борьба завершилась к самому концу века образованием в составе этого министерства так называемых Центральных учреждений по части промышленности и торговли и созданием на их основе (но уже со включением и заведования горным делом) в октябре 1905 г. Министерства торговли и промышленности.

Вторая проблема, которая должна более привлекать внимание исследователей при изучении истории государственных учреждений, — проблема развития форм этих учреждений и связи изменения таких форм и организации учреждений вообще (возникновение новых учреждений, перестройка их структуры, расширение штатов и т. п.) с изменениями самой деятельности учреждений и правительственной политики. В большинстве случаев такая связь несомненна. Организационное устройство учреждений являлось условием, а иногда и результатом изменений (качественных или количественных) во внутренней политике царизма. Дело, однако, осложняется двумя обстоятельствами. Поскольку образование нового ведомства или реорганизация уже существующих учреждений считались наиболее очевидным показателем готовности правительства к реформам, такие перестройки могли осуществляться и как отвлекающий маневр, за которым не следовало изменения политики.

В некоторых других случаях даже серьезные реорганизации проектировались и осуществлялись под влиянием разного рода личных интересов (например, чтобы дать престижный пост протежируемому лицу или облегчить условия его работы). Разобраться в истинных причинах реорганизации учреждений (как осуществленных, так и проектированных) — важная задача истории государственных учреждений.

Сам состав министерств был поразительно стабилен. За более чем сто лет существования министерств (1811—1916 гг.) возникло лишь три новых ведомства-министерства; еще два были переведены из ранга главных управлений в ранг министерств, а одно, наоборот, из министерства было реорганизовано в главное управление. Эта стабильность обуславливалась несколькими обстоятельствами. Прежде всего она была связана с явлением ведомственного сепаратизма, поскольку верным средством к сокращению междуправительственных столкновений было сохранение раз установленных широких рамок данного ведомства. Кроме того, существование небольшого числа министерств создавало для царя возможность личного руководства их деятельностью. Известное значение имели и экономические причины: экономия средств на содержание государственного аппарата. Наконец, еще одной важной причиной стабильности сети министерств было то, что в ней видели проявление незыблемости самой политической системы царизма.

Всячески оберегался и главный принцип организационного устройства министерств, заключавшийся в полноте власти министра в пределах ведомства. Эта власть не могла быть передоверена. Предполагалось, что министр лично руководит всеми делами ведомства (закон предусматривал даже, что министр должен был вскрывать письма, ему адресованные). Правда, министерства делились на департаменты, ведавшие более узкими областями управления, но возглавлявшие их директора были ограничены в своих правах. Лишь в 1860-е гг. произошел отход от названного принципа, выразившийся во введении в структуру министерств новой формы учреждений — главных управлений, пользовавшихся большей долей самостоятельности, чем обычные департаменты. Первый решительный шаг в этом направлении был сделан Военным министерством. Затем главные управления стали возникать и в других ведомствах. Однако никаких изменений в общее законодательство о министерствах тогда внесено не было. На одном из заседаний Государственного совета в 1900 г. государственный контролер П. Л. Лобко прямо заявил, что «устройство министерств, разделяющихся на департаменты, устарело и не соответствует более новым условиям жизни, расширению государственной деятельности».⁵¹ Нам же приходится отметить, что реальное значение возникновения главных управлений до сих пор не выяснено.

Отмеченная стабильность министерской системы и даже проведенные немногочисленные реформы государственного аппарата создают иллюзию совершенства этой системы и отсутствия каких-либо проблем в ее функционировании. На самом деле государственный аппарат, по показаниям источников, страдал от косности, действовал с большими трудностями и сбоями, наносящими прямой ущерб практике государственного управления, и осложнял выработку и реализацию удовлетворительной политики. Деятель-

ность учреждений, и прежде всего активная, нередко затруднялась неудачной внутренней организацией или такими, казалось бы, техническими обстоятельствами, как недостаточность штатов и отсутствие средств. Все это заставляет, подозревая действительную их резонантность, особенно внимательно относиться как к осуществленным реорганизациям, так и к тем, которые лишь проектировались, но по разным причинам не были реализованы. Те и другие интересны для историка не только сами по себе, но и тем, что дают материал для суждения об условиях и особенностях деятельности реорганизуемых или намечаемых к реорганизации учреждений. Таких частных реорганизаций (и их проектов) было множество. Между тем они почти не изучены (и проекты — менее всего). Вот два случая в пояснение и подтверждение сказанного.

До сих пор остается не разъясненной история реорганизации в 1893 г. Министерства государственных имуществ в Министерство земледелия и государственных имуществ. Общий смысл и направление реформы, казалось бы, ясны из самого изменения названия министерства. Из литературы и воспоминаний современников известно, что реорганизация ведомства была вызвана главным образом «жалобами землевладельцев на то, что их интересы не пользуются достаточной охраной».⁵² Сам министр государственных имуществ М. Н. Островский, по свидетельству А. А. Половцова, имел «обширные предположения относительно развития деятельности своего министерства и прежде всего устройства ... сельскохозяйственного совета, составленного из агрономов, помещиков, кои будут указывать на нужды земледелия и средства удовлетворять их».⁵³ Островский утверждал, что предположения эти «одобрены государем». Еще в конце 1880-х гг. по настоянию министра внутренних дел гр. Д. А. Толстого «для обсуждения вопроса о мерах правительственного содействия сельскому хозяйству» была создана особая комиссия. В представленном ею в октябре 1892 г. докладе указывалось, в частности, на «желательность» для достижения поставленной цели «учреждения Министерства земледелия». В конце того же 1892 г. доклад рассматривался в Особом совещании под председательством М. Н. Островского и при участии С. Ю. Витте. Результатом рекомендации совещания явился указ Александра III от 31 мая 1893 г. на имя нового министра государственных имуществ А. С. Ермолова, в котором «признавалось за благо, соответственно возрастающим нуждам сельского хозяйства, составляющего основу народного благосостояния, преобразовать Министерство государственных имуществ в Министерство земледелия и государственных имуществ, с надлежащим расширением круга его деятельности и усилением полезного его воздействия на развитие в империи сельскохозяйственной промышленности».⁵⁴

Несмотря на столь многообещающее начало — в особенности прямое повеление царя об «усилении полезного воздействия» и

т. д., — в представлении А. С. Ермолова о реорганизации ведомства по существу не содержалось никакой четкой программы развития сельского хозяйства страны, а изменилась ли сама деятельность ведомства, до сих пор не выяснено. Загадочным на первый взгляд представлялось понижение ранга Министерства земледелия и государственных имуществ при его реорганизации в мае 1905 г. в Главное управление землеустройства и земледелия в связи с намечавшимися крупными реформами в области крестьянского землевладения. В частности, в курсах истории государственных учреждений эта реорганизация никак не пояснена. Между тем в самом законе об этом преобразовании разъяснялось, что во главе дела и ведомства землеустройства ввиду придававшейся ему важности предполагалось поставить особый Комитет по земельным делам в составе глав 6 министерств и особо назначаемых царем лиц, а на Главное управление возложить лишь исполнительно-делопроизводственные функции. Фактически же Комитет так и не был создан, но формальный ранг министерства был ведомству возвращен лишь в 1915 г.

Вместе с тем обнаруживаются пробелы в наших знаниях даже о, казалось бы, достаточно известных государственных учреждениях, существовавших многие десятилетия. Так, при изучении экономической истории исследователи часто прибегают к документам Комитета финансов. Этот орган был образован в 1806 г. для обсуждения наиболее сложных финансовых вопросов. Сначала было обращено внимание на то, что никакого законоположения о нем не существовало вплоть до 1906 г., позднее — на то, что Комитет в течение 100 лет считался «негласным» органом, а его персональный состав не обнародовался в официальных справочных изданиях (например, в «Адрес-календаре»). Будучи наследником престола, Николай II не знал о существовании Комитета финансов до самого своего назначения его членом в 1892 г.⁵⁵ В некоторых справочниках Комитет ошибочно рассматривается как входивший в состав Министерства финансов. Однако затем было установлено, что он был высшим консультативным и даже законосовещательным органом в области финансовой и кредитной политики. Министры финансов были лишь его членами (кроме них, в состав Комитета обычно включались экс-министры финансов, государственный контролер, председатель Департамента государственной экономии Государственного совета и другие пользовавшиеся царским доверием лица), а возглавлялся он особо назначаемыми царем высокопоставленными государственными деятелями. Некоторые положения Комитета, утвержденные царем, получали силу закона (но в Свод законов вследствие «негласности» не включались). Так, через него в обход Государственного совета была проведена денежная реформа конца XIX в.

Поскольку проведение политики, несогласованной с политической линией или конкретными мерами других ведомств, наталкивалось на более или менее сильное сопротивление последних,

особенно в Комитете министров и в Государственном совете, постольку отношения между центральными учреждениями (министерства) и между ними, с одной стороны, и высшими органами власти — с другой, получили характер бюрократической борьбы. Это третья проблема истории государственных учреждений, которую мы считаем нужным отметить и отчасти рассмотреть. По необходимости стала вырабатываться определенная тактика такой борьбы и бюрократического поведения вообще. Тактика эта состояла в укреплении прежде всего личных отношений министра с императором, используя которые в необходимых случаях можно было либо оказывать давление на Государственный совет и Комитет министров, либо «обходить» их. Первое могло быть достигнуто, например, получением резолюции, выражавшей желание императора, чтобы дело было решено в данном направлении, или просто основательным слухом о том же. Имели место случаи, когда император, поддерживая проводимую министром меру, утверждал мнение незначительного меньшинства Государственного совета. Более того, известно, что Александр III иногда давал указания министрам настаивать в Совете на своем предложении, чтобы дать ему возможность утвердить мнение министра. Так, министр внутренних дел гр. Д. А. Толстой рассказывал, что Александр III при проведении дела о земских начальниках «приказывал ему производить разногласия всякий раз, как Совет не будет с ним соглашаться, и обещал ему, Толстому, во всем соглашаться с ним».⁵⁶

«Обойти» Государственный совет можно было передачей законодательного по существу дела в Комитет министров или Комитет финансов. Среди министров считалось, что при возможности проведения какой-то меры либо через Государственный совет, либо через Комитет министров предпочтительнее второе. Это объяснялось тем, что, согласовав свой проект с другими ведомствами, они могли уже не бояться разногласий в Комитете. Наоборот, в Государственном совете возможны были еще возражения назначаемых членов, не связанных непосредственно с деятельностью правительственного аппарата. Иногда дела, превышавшие компетенцию министра и даже законодательного свойства, решались в обход и Государственного совета, и Комитета министров на основании личного доклада министра царю.

Наконец, могло быть достигнуто и частное соглашение министра с председателем соответствующего департамента Государственного совета. Случаи такого рода доподлинно известны. Так, в конце 1886 г. между министром финансов Н. Х. Бунге и председателем Департамента государственной экономии А. А. Абазой было достигнуто секретное соглашение о том, что второй оказывал «полное содействие» первому «в проведении его проекта отмены подушной подати», а Бунге соглашался на введение норм производства сахара в стране (в чем был лично заинтересован Абаза).⁵⁷ А преемник Бунге И. А. Вышнеградский обещал Абазе

оказать финансовую поддержку его банкиру за содействие в прохождении через Государственный совет нового таможенного тарифа.⁵⁸

«Обход» Комитета министров и Государственного совета и оказание на них «давления» дополнялись такими приемами бюрократической борьбы, как подмена общего законодательства сепаратным и даже административными распоряжениями, как саботаж (волокита), наконец, как стремление попросту обыграть, обвести «противника» чисто бюрократическими приемами, рассчитанными на невнимание и непредусмотрительность. Использование сепаратного законодательства, т. е. законодательства по частным случаям, давало возможность обхода ограничительных норм общего закона. Особенно широко сепаратное законодательство использовалось в акционерном деле. Довольно часто законам придавалась форма временных положений или административных мер для того лишь, чтобы упростить их проведение. Волокита ярче всего проявлялась в задержке представления отзывов о законопроектах на годы и выдвижении замечаний, прямо направленных на срыв принятия нового закона. Любопытно, что это обстоятельство иногда использовалось министрами, чтобы надолго отложить или вообще отказаться от проведения законопроектов, которые их предшественниками или ими же были подготовлены под влиянием разных соображений, но в действительности признавались ненужными. Министр торговли и промышленности С. И. Тимашев в своих воспоминаниях указывает еще на один повод для срыва прохождения собственных законопроектов: «Межведомственными сношениями несомненно злоупотребляли, спрашивали не только тех, кого данное дело близко касалось, но и тех, к кому оно имело самое отдаленное отношение. Такие сношения были одним из способов отложить дело под благовидным предлогом и этим временно облегчить текущую работу».⁵⁹

П. А. Валуев, будучи министром внутренних дел, применял тактику «прокладывания троп», которые в будущем могли постепенно стать торными дорогами внутренней политики.⁶⁰ Речь идет о проведении задуманных мер столь малыми частями, которые до поры не давали бы возможности судить об этих мерах в целом и не вызывали бы категорических возражений. Наконец, ставка могла делаться на неумение противников предвидеть последствия проводимых мер. Например, С. Ю. Витте удалось «обыграть» своих коллег и добиться более свободных условий организации акционерных компаний с участием иностранных подданных. Дело заключалось в следующем. По закону эти лица в России ограничивались в праве владения землей. В соответствии с этим ограничивался и состав акционеров компаний, которые владели землей, лишь русскими подданными. Стремясь отменить такое ограничение, сдерживавшее приток в страну иностранных капиталов, министр финансов добился сначала перенесения ограничения с состава

акционеров на состав правлений компаний (пусть деньги будут чьи угодно, но распоряжаться будут русские), а потом — и отмены этого ограничения вовсе, мотивируя это тем, что любые директора компаний будут выполнять волю владельцев, а иметь русских директоров в роли подставных фигур нерезонно.⁶¹

Трудности в проведении законов, которые ведомства считали необходимыми, и, наоборот, возможность замены (восполнения) общего законодательства частными (сепаратными) и временными законоположениями, а также административным регулированием в ряде случаев приводили к отказу от попыток модернизации общих правовых норм. В середине XIX в. получило даже распространение теоретическое обоснование такой практики. Утверждалось, что общее законодательство менее соответствует самодержавному принципу правления и что оно не столь гибко и избирательно, а потому менее подходит к условиям такой громадной и разнообразной страны, как Россия, и быстрому ходу жизни XIX в.⁶² Отказ от широкого общего законодательства оправдывался и еще одной догмой «государственной мудрости», сформулированной в 1826 г. министром финансов гр. Е. Ф. Канкриным: с проведением реформ не следует торопиться, так как «недостатки существующего известны», а «нового — скрыты».⁶³ В результате общее законодательство, например в ряде отраслей экономики страны, не модернизировалось более полувека и совершенно не соответствовало новым условиям.

Бюрократическая борьба во всем многообразии ее форм сводила на нет попытку координации деятельности министерств и способствовала проявлению ведомственного сепаратизма, отрицательные последствия которого «всеми сознаны ... очевидны и бесспорны».⁶⁴ Практически, как справедливо отмечал П. А. Валуев, «идея единства» государственного управления в России оказывалась «сосредоточена исключительно в лице самодержца».⁶⁵ Однако реальное направление и координация деятельности министерств царем означали бы для него превращение в «первенствующего министра. Государь тем и хочет быть, но, к сожалению, это невозможно». (Этого вопроса мы еще коснемся дальше). Мало того, явление ведомственного сепаратизма поддерживалось самодержавной властью и было с ней неразрывно связано. Имея в виду это явление, Валуев писал в 1868 г.: «Различие направлений обнаруживается между нашими министрами весьма нередко с каким-то особым цинизмом, проистекающим от раболепного взгляда на их положение, на их обязанность и на их отношение к государю. Некоторые из них прямо указывают на самодержавное начало, как на патент, узаконяющий их междоусобицу. Самодержавная власть, со своей стороны, находит в разладе между министрами некоторое обеспечение своей всецелости и неприкосновенности. Она чувствует себя как будто самодержавнее при исполнителях, между собой несогласных, чем при исполнителях единомышленных».⁶⁶

Четвертая проблема, на которую, как нам представляется, необходимо обратить внимание при изучении истории государственных учреждений, заключается в выяснении реального содержания самодержавной власти и характера ее отношений с аппаратом государственного управления, особенно с руководителями ведомств.

Вопрос о природе самодержавной власти в середине XIX в. был предметом официального рассмотрения в правительственных верхах с целью установления правового смысла этого понятия. В результате было признано, что, с одной стороны, самодержец обладает неограниченным правом установления или отмены законов, но, с другой стороны, должен сам подчиняться действующим законам (в последнем, как считалось, состояло отличие самодержавия от деспотии).

Однако сама возможность реализации права законодательства (и это осознавалось некоторыми высшими государственными деятелями того времени) обуславливалась (затруднялась) четырьмя по крайней мере обстоятельствами. Во-первых, признаваемой необходимостью преемственности как с собственной политикой самодержца, так и с политикой предшественников на троне (отца, деда или брата). Во-вторых, ясно осознаваемой (особенно с середины XIX в.) незтичностью проведения мер на основе голого права, без соблюдения полагающегося декорума и вопреки мнению верхов чиновничества и придворной камарильи. Примером того, как «самодержавная воля» должна была спасовать перед «волей чиновничества», может служить история попыток отмены гражданских чинов. В начале 1890-х гг. Александр III неоднократно заявлял о своем «твердом намерении чины уничтожить, оставив одни должности», и о готовности «это сделать» и «идти вперед решительно».⁶⁷ И несмотря на это чины не были отменены вследствие того, что эта мера не получила поддержки в правительственных верхах и натолкнулась на явное и скрытое сопротивление. Император в данном случае не считал возможным идти на конфликт. Названные обстоятельства были морального свойства и, конечно, отступали на второй план перед действительно настоятельными требованиями политики. Но и они накладывали свой определенный отпечаток на многие документы, поэтому должны приниматься во внимание историком. Более серьезное значение имели два других обстоятельства, которые рассмотрим подробнее.

В качестве третьего обстоятельства, затруднявшего реализацию принципа самодержавия, выступали такие независимые от человеческой воли факторы, как естественные бедствия (неурожаи, эпидемии), явления экономического развития, наконец, уровень общественного сознания. В своих дневниках П. А. Валуев отмечал наличие, «так сказать, уже данных пределов самодержавного полновластия». В сентябре 1861 г. он рискнул даже обратиться на это внимание Александра II на примере экономической сферы государственного управления. «Одного почерка пера вашего вели-

чества достаточно, — писал он, — чтобы отменить весь Свод законов империи, но никакое высочайшее повеление не может непосредственно ни поднять, ни понизить курса государственных фондов на С.-Петербургской бирже».⁶⁸

Наконец, четвертое обстоятельство, затруднявшее осуществление самодержавной власти в ее полноте, заключалось в очевидной невозможности для царя обойтись без посредников, в роли которых выступали прежде всего министры. П. А. Валуев в 1861 г. отмечал в дневнике, что «в обиходе административных дел государь самодержавен только по имени, что есть только вспышки, проблески самодержавия ... что при усложнившемся механизме управления важнейшие государственные вопросы ускользают и должны по необходимости ускользать от непосредственного направления государя... Наше правление — министерская олигархия».⁶⁹ Содержащиеся в приведенной цитате оговорки вполне уместны. Конечно, министерская система не колебала принципа самодержавной власти, а служила ему в сфере государственного управления. Несомненно и то, что в любой момент на деятельность министра могло быть наложено самодержавное veto. Через 20 лет, уже занимая пост председателя Комитета министров, П. А. Валуев по существу повторил свою оценку ситуации в правительственных сферах: «Никогда еще центральная власть не была так раздроблена, как теперь. Внутренняя текущая администрация в руках министров, по частям».⁷⁰ В этих суждениях Валуев не был одинок. Того же мнения придерживался и обер-прокурор Первого департамента Сената А. А. Половцов. В 1874 г. он писал в дневнике: «Самодержавное правление самодержавно только по имени; ограниченность средств одного человека делает для него всемогущество невозможным; государь зависим от других, от лиц, его окружающих, от господствующих мнений, от других правительств, от сложившихся в человечестве сил, то прямо, то косвенно выражающих свое влияние».⁷¹ Конечно, само назначение на пост министра зависело от воли царя, но и она ограничивалась возможностью выбора кандидата из числа имеющих и известных.

Таким образом, мы можем признать, что примененная П. А. Валуевым характеристика системы государственного управления в России XIX в. как «министерской олигархии» довольно точно отражает особенности министерской власти, а именно: а) фактическое частичное передоверие самодержавной власти министрам; б) первенствующую роль последних (как глав ведомств) в правительственных сферах; в) полномочия министров в порученных им ведомствах.

Можно заметить, что вообще смена министров происходила в России довольно легко и деловые качества кандидата не всегда при этом принимались в расчет в первую очередь. Но подыскание действительно подходящего кандидата на министерский пост в большинстве случаев вызывало затруднения. Поэтому министр, обеспечивавший хотя бы внешнее благополучие в порученной

ему сфере государственного управления, мог чувствовать себя довольно устойчиво. Так, после смерти Е. Ф. Канкрин, который занимал пост министра финансов более 20 лет, удовлетворительного преемника ему не могли найти 17 лет — до 1862 г. Занявший в этом году пост министра финансов М. Х. Рейтерн сохранял его в течение 16 лет, но для укрепления своего положения должен был преднамеренно выдвигать непригодных кандидатов на должность товарища министра и в свои преемники. Следует отметить, что во многих случаях министрами назначались лица, симпатичные императору, но неспособные в деловом отношении. Так, государственный секретарь Е. А. Перетц писал о министре внутренних дел А. Е. Тимашеве: «Он вовсе не деловой. Будучи министром..., Тимашев занимался немного, предоставляя почти все директорам департаментов; сам же он выезжал в свет, гулял по Большой Морской и лепил прелестные статуэтки».⁷² Иногда это кончалось увольнением таких министров ввиду явной непригодности (например, министра финансов С. А. Грейга). Известно много фактов, свидетельствовавших о слабой компетенции министров и о незнакомстве их с некоторыми делами своих ведомств, даже направляемыми на рассмотрение высших органов власти. Например, государственный секретарь А. А. Половцов в разговоре с Александром III отмечал (1884 г.): «Я был свидетелем, как один министр не мог объяснить Совету свойство одной категории дел, исчислявшихся в его представлении; другой — оставил на столе печатное представление, им внесенное, но, очевидно, без его ведома составленное его подчиненными, с указанием усмотренных им самим несообразностей; третий — прислал замечания, обведенные его рукою по карандашным наброскам постороннего лица; четвертый — спрашивал меня письменно, почему останавливается разрешение в Совете интересующего его дела, на что я отвечал, что дело решено пять лет тому назад с возложением на вопросителя особого по этому делу поручения».⁷³ Но вместе с тем под влиянием требований жизни (особенно в критических ситуациях) с интригами или без интриг на пост министров были иногда смело выдвигаемы знающие дело люди, не имевшие даже необходимого бюрократического опыта. Так, на посту министра финансов, например, в 1880-х гг. оказались сначала профессор Н. Х. Бунге, а затем профессор, но еще и удачливый делец И. А. Вышнеградский. Последний был назначен несмотря на нерасположение к нему правительственных сфер. Вышнеградского сменил С. Ю. Витте, до того занимавший должность управляющего Юго-Западными железными дорогами.

Вместе с тем абсолютная власть царя отнюдь не означала, что министры должны были лишь безоговорочно следовать его указаниям и их роль сводилась к беспрекословному подчинению. Обязанностью министров было, помимо прочего, являться советниками царя в порученной их ведению сфере государственного управления. Именно от министров император получал системати-

ческую и наиболее важную информацию в данной области. Возможность для этого открывалась прежде всего еженедельным общением министра с царем по делам ведомства. Систематическая практика таких докладов сложилась в начале николаевского царствования. В результате царь оказывался как бы в идейной зависимости от министра (от поступающей от него информации, его рекомендаций, от фактически осуществляемого курса политики). Все это открывало возможность значительного влияния на царя, пропаганды собственных взглядов и представлений министра и критики не согласных с ними воззрений.⁷⁴ Возможностью видетсь с царем министры так дорожили, что при отсутствии серьезных поводов для докладов придумывали их. Обычно император из престижных соображений сам противился критике проводимой его министрами политики. В результате дело могло оборачиваться так, что власть царя использовалась для проведения в жизнь той политики, которую считал правильной министр. Реальная возможность этого отмечалась рядом государственных деятелей XIX в. Так, М. Т. Лорис-Меликов писал в начале 1881 г., что «направление ведомств зависит преимущественно от лиц, стоящих во главе их».⁷⁵ Конечно, это было возможно, если предлагаемая министром политика могла выдержать в глазах царя критику других представителей высшей бюрократии, или если сила личного влияния министра на царя была достаточна, чтобы действовать вопреки критике, или, наконец, если министру удавалось негласно добиться санкции царя и поставить своих коллег перед фактом уже вынесенного решения царя. Принятие царем таких «случайных» решений по докладам министров более всего беспокоило тех государственных деятелей, которые ратовали за согласование деятельности ведомств. А. А. Половцов с осуждением отмечал в дневнике (1892 г.): «Все решается случайностями личного с глазу на глаз доклада» царю.⁷⁶ И все же, конечно, нередко министры оказывались вынуждены выполнять указания царя, с которыми не были согласны. Личное доверие царя к министру обеспечивало благоприятное отношение к предлагаемым им мерам политики и облегчало создание необходимых организационно-материальных условий деятельности ведомства. Поддержка со стороны царя, выражавшаяся иногда, казалось бы, в малозначительной форме (чаще всего в форме пожалования почетного звания или просто подарка), став известной в бюрократическом мире, способствовала благоприятному отношению к министру и ведомству в правительственных сферах. Получение придворного или свитского звания для министра было очень важно не только как знак «высочайшей» благосклонности, но и потому, что увеличивало возможность его влияния. П. А. Валуев с пониманием приводит в дневниках слова Бисмарка: «То, чего я достиг, я достиг скорее как камергер, чем как министр».⁷⁷ Валуев непритворно сетовал на свою неспособность пользоваться возможностями воздействия на Александра II через придворные каналы.

Общение с царем представлялось делом непростым и давалось не всем. Опытнейшие государственные деятели вырабатывали особую тактику такого общения в зависимости от личных качеств царя и условий времени. Любопытные свидетельства этого мы находим в дневниках П. А. Валуева. Касаясь особенностей общения с Александром II, он пишет: «Есть в привычках и характере государя некоторые особенности, малоизвестные тем, кто не был с ним в частом и прямом по делам общении. Государь легко поддается влиянию только тогда, когда обращаются к струнам подозрения и гнева». Валуев пришел к убеждению, что для того, «чтобы достигнуть прочного результата» во влиянии на царя, «следует действовать неторопливо, прямо, чтобы он ощущал самостоятельно установившуюся, а не возбужденную в нем случайно или нечаянно волю». «Есть частные, иногда мелочные обстоятельства, которые влияют на ход докладов и объяснений. Например, государь начинает смотреть на стоящие на столе часы, потому что настало время к какому-нибудь другому предназначенному занятию или ему доложат, что императрица его ожидает к завтраку и т. п. В таких случаях надлежит спешить окончанием объяснения или доклада и преимущественно стараться закрепить то, что до данной минуты уже было сделано».⁷⁸ Но могли быть и случаи, когда вследствие неблагоприятного настроения царя разговор о делах был просто невозможен и должен был откладываться до следующего свидания. Тот же Валуев записал в один из дней 1867 г.: «Государь был в одном из настроений, где трудно достигать какой бы то ни было цели. Сколько раз повторяется опыт напрасного обдумывания того или другого, что могло бы пригодиться при докладе».⁷⁹

Однако попытки влиять на императора (а через него на курс внутренней политики) делались не только главами ведомств или официальными представителями правительства вообще. Царь находился под постоянным давлением значительного круга лиц, близких ему не по государственной, так сказать, линии, а по родственной, дружеской и придворно-свитской.⁸⁰ Влияние по этим линиям было особенно вредным, поскольку в большинстве случаев оно было скрытым, негласным и вследствие этого не могло сразу же парироваться, и потому, что оно было безответственным, и вследствие этого могло быть просто авантюрным. Неудача предложенной меры никак формально не связывалась с ее инициатором, и он не нес за нее никакой ответственности. Мало того, всегда была возможность говорить о неумелой реализации чиновниками полезной идеи.

В своем ведомстве министр пользовался огромной властью. Именно по его указаниям осуществлялась политика ведомства. Только через него устанавливалось направление этой политики. Речь идет, конечно, о тех направлениях и проявлениях этой политики, которые самим министром признавались существенными. Лишь за пределами круга «важного» могла проявляться

власть его подчиненных. Руководство реализацией намеченного курса осуществлялось директорами департаментов (и начальниками управлений и главных управлений), которые несли в этом отношении полную ответственность перед министром. В отличие от министра, обычно перегруженного работой и занятого одновременно делами многих департаментов, директор занимался делами своего департамента систематически, направляя и контролируя его работу. Обычно это был специалист в данной области и опытный бюрократ, советы которого имели важное значение для министра. В ряде случаев директора департаментов, как действительные проводники политики, специально подбирались министрами для проведения намеченных важных преобразований. Так, в Министерстве финансов для проведения акцизной реформы в 1850-х гг. был назначен К. К. Грот, для осуществления податной реформы в 1880-х гг. — А. А. Рихтер, для руководства развитием промышленности и торговли в 1850—1870-х гг. — А. И. Бутовский, для проведения новой торгово-промышленной политики в 1890-е гг. — В. И. Ковалевский. Назначение Бутовского было связано с тем, что в области экономической политики он был убежденным приверженцем «манчестерской школы», адепты которой считали государственное вмешательство в частную торгово-промышленную деятельность недопустимым. Действительно, руководимый Бутовским Департамент торговли и мануфактур в отмеченное тридцатилетие проявил себя как наиболее пассивное учреждение в ведомстве. Наоборот, Ковалевского не без оснований обвиняли в том, что в развитии промышленности Министерство финансов пошло дальше предубеждений С. Ю. Витте. Ведение конкретных дел возлагалось на начальников отделений департамента, которых крупный бюрократ Е. А. Перетц справедливо называл «столпами» государственного механизма царской России.⁸¹ Сила их влияния заключалась не только в доскональном знании предмета и возможности на этой основе влиять на руководство департаментом, но и в том, что во всех частностях рассматриваемых дел, которые ускользали от внимания вышестоящих должностных лиц, их мнение получало решающее значение.

Таким образом, и министры, и чиновники среднего звена царской бюрократии могли в существенной степени влиять на работу государственного аппарата, включая саму правительственную политику. Возможность такого влияния определялась и отмеченными особенностями функционирования этого аппарата, и тем, что в сфере государственного управления личностное начало могло проявляться довольно широко (в частности, при выработке, отстаивании и реализации политики), и, наконец, личными качествами государственных деятелей (инициативность, знания, бюрократическая опытность и личное влияние). Все это делает необходимым при изучении истории государственных учреждений выяснение роли и значения конкретных лиц, занимавших более важные должности в государственном аппарате царизма.

¹ Под делопроизводственной системой мы имеем в виду установленный порядок создания обязательных документов, их перемещение в служебно-информационных целях и организации их размещения относительно друг друга для хранения.

² Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России: Учебное пособие. М., 1960; Ерошкин Н. П., Куликов Ю. В., Чернов А. В. История государственных учреждений России до Великой Октябрьской социалистической революции: Учебное пособие. М., 1965; Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России: Учебник для вузов по специальности «Историко-архивоведение». М., 1968.

³ Сообщ. Гос. Эрмитажа. Л., 1982, XLVII, с. 105.

⁴ Вопрос о перспективе изучения персональных титулов рассмотрен нами в другой статье: Шепелев Л. Е. Значение и задачи изучения персональных титулов в системе историко-вспомогательных дисциплин. — В кн.: Проблемы источниковедения истории СССР и специальных исторических дисциплин: Статьи и материалы. М., 1983.

⁵ ПСЗ I, т. XXVII, № 20406. — Образование министерской системы управления в России было весьма существенной реформой, роль которой еще не вполне раскрыта в исторической литературе.

⁶ ПСЗ I, т. XXVII, № 20406, ст. XV.

⁷ ПСЗ I, т. XXXII, № 25044.

⁸ ЦГИА СССР, ф. 1093, оп. 1, д. 338, л. 8—10.

⁹ Дневник Е. А. Перетца (1880—1883). М.; Л., 1927, с. 112.

¹⁰ Там же, с. 101.

¹¹ Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. М., 1966, т. I, с. 422.

¹² Последнее служило оправданием того, что Комитет министров рассматривал, как мы отмечали, и некоторые дела законодательного характера.

¹³ Дневник ... А. А. Половцова, т. I, с. 21.

¹⁴ Там же, с. 236 (см. также т. II (М., 1966), с. 419). — Предшественник Половцова на посту главы канцелярии Государственного совета Е. А. Перетц считал «чрезвычайно важным» и то, «что ввиду подробного обсуждения дел в Совете министр действует осторожнее и обдуманнее» (Дневник Е. А. Перетца..., с. 144).

¹⁵ А. А. Половцов писал: «Члены Совета — люди пожилые, понимающие, что им не по силам одерживать победу над министрами» (Дневник ... А. А. Половцова, т. II, с. 363).

¹⁶ Дневник П. А. Валуева — министра внутренних дел. М., 1961, т. I, с. 336.

¹⁷ Там же. М., 1961, т. II, с. 331. — А в 1892 г. А. А. Половцов писал: «Как понизился умственный и нравственный уровень этого Совета за ... последние 10 лет» (Дневник ... А. А. Половцова, т. II, с. 463).

¹⁸ Дневник П. А. Валуева..., т. I, с. 336.

¹⁹ Полвека русской жизни. Воспоминания А. И. Дельвига. 1820—1870. М.; Л., 1930, т. II, с. 58.

²⁰ Дневник... А. А. Половцова, т. II, с. 151.

²¹ Там же, с. 197.

²² ЦГИА СССР, ф. 1275, оп. 1, д. 37, л. 12—97.

²³ Шепелев Л. Е. Акционерные компании в России. Л., 1977, с. 36—39.

²⁴ Там же, с. 119.

²⁵ Дневник П. А. Валуева..., т. I, с. 300.

²⁶ Возникновение и деятельность Совета министров обстоятельно рассмотрены В. Г. Чернуха в серии статей, опубликованных в сборнике «Вспомогательные исторические дисциплины» (т. V, VIII, IX).

²⁷ ПСЗ III, т. XXV, № 26820.

²⁸ Витте С. Ю. Воспоминания. М., 1960, т. 3, с. 4.

²⁹ ПСЗ I, т. XXVII, № 20406, ст. XI.

³⁰ См.: Дневник... А. А. Половцова, т. II, с. 227, 369.

³¹ ЦГИА СССР, ф. 1263, оп. 2, д. 54936, л. 133.

³² ЦГАЛИ СССР, ф. 1208, оп. 1, д. 48, л. 57—58.

³³ Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902, т. III, ч. 1, с. 7.

- ³⁴ Там же. СПб., 1902, т. II, с. 439.
- ³⁵ Дневник П. А. Валуева..., т. I, с. 299.
- ³⁶ Дневник Е. А. Перетца, с. 64.
- ³⁷ ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 2, д. 5, л. 3; Крыжановский С. Е. Воспоминания. Берлин, б. г., с. 51; Кривошеин К. А. А. В. Кривошеин (1857—1921). Его значение в истории России начала XX века. Париж, 1973, с. 29.
- ³⁸ ЦГАЛИ СССР, ф. 1208, оп. 1, д. 48, л. 58.
- ³⁹ ЦГИА СССР, ф. 1544, оп. 2, д. 5, л. 3.
- ⁴⁰ П. А. Валуев в записке Александру II от 22 сентября 1861 г. отмечал как факт развитие «в течение времени гражданских, торговых и промышленных отношений», усложнивших функцию государственного управления и обнаруживших «недостатки администрации» (Чернуха В. Г. Конституирование Совета министров (1861 г.). — Вспомогат. истор. дисциплины. Л., 1976, VIII, с. 170).
- ⁴¹ Клочков М. В. Очерки правительственной деятельности времени Павла I. Пг., 1916, с. 248, 346—352.
- ⁴² Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I: 1802—1826 гг. Т. I. 1802—1810 гг. СПб., 1888, с. 7.
- ⁴³ Там же, с. 9.
- ⁴⁴ ПСЗ I, т. XXX, № 23126.
- ⁴⁵ ПСЗ I, т. XXXI, № 24714.
- ⁴⁶ ПСЗ I, т. XXXI, № 24686, § 7.
- ⁴⁷ Исторический обзор деятельности Комитета министров. СПб., 1902, т. I, с. 397.
- ⁴⁸ Там же.
- ⁴⁹ ПСЗ I, т. XXXI, № 24686, § 7.
- ⁵⁰ ПСЗ II, т. XII, № 10834.
- ⁵¹ ЦГИА СССР, ф. 1153, оп. 1, 1900 г., д. 108, ч. 2, л. 9.
- ⁵² Общественное движение в России в начале XX-го века, т. I. Предвестники и основные причины движения. СПб., 1909, с. 300.
- ⁵³ Дневник... А. А. Половцова, т. II, с. 385 (запись от 24 октября 1891 г.).
- ⁵⁴ Отчет по делопроизводству Государственного совета за сессию 1893—1894 гг. СПб., 1894, т. I, с. 212—214; ЦГИА СССР, ф. 1149, оп. XI, 1893 г., д. 102, л. 2.
- ⁵⁵ Дневник... А. А. Половцова, т. II, с. 427.
- ⁵⁶ Там же, с. 138.
- ⁵⁷ ЦГАЛИ СССР, ф. 1208, оп. 1, д. 25, л. 40.
- ⁵⁸ Витте С. Ю. Воспоминания. М., 1960, т. I, с. 231.
- ⁵⁹ ЦГАЛИ СССР, ф. 1208, оп. 1, д. 48, л. 57.
- ⁶⁰ Дневник П. А. Валуева..., т. I, с. 106.
- ⁶¹ Шепелев Л. Е. Царизм и акционерное учредительство в 1870—1910 гг. — В кн.: Проблемы крестьянского землевладения и внутренней политики России: Дооктябрьский период. Л., 1972, с. 283—285.
- ⁶² Гагемейстер Ю. А. Взгляд на промышленность и торговлю России. — Русский вестник, 1857, № 1, с. 5—52.
- ⁶³ Божерянов И. Н. Граф Е. Ф. Канкрин: его жизнь, литературные труды и двадцатилетняя деятельность управления Министерством финансов. СПб., 1897, с. 118.
- ⁶⁴ Дневник П. А. Валуева..., т. II, с. 439.
- ⁶⁵ Там же.
- ⁶⁶ Там же.
- ⁶⁷ Дневник... А. А. Половцова, т. II, с. 434, 446.
- ⁶⁸ Цит. по: Чернуха В. Г. Конституирование Совета министров (1861 г.), с. 170. — В дневнике за 1882 г. П. А. Валуев пишет, что пользовался «всяким поводом и случаем, чтобы возбуждать в самом государе... мысль о предельности его изволений и власти» (Валуев П. А. Дневник. 1877—1884. Пг., 1919, с. 195).
- ⁶⁹ Дневник П. А. Валуева..., т. I, с. 100.
- ⁷⁰ Валуев П. А. Дневник. 1877—1884, с. 72.
- ⁷¹ Дневник... А. А. Половцова, т. I, с. 8.
- ⁷² Дневник Е. А. Перетца..., с. 142.
- ⁷³ Дневник... А. А. Половцова, т. I, с. 236.

⁷⁴ Необходимо, однако, отметить, что в отношениях министров с императором первым необходимо было иметь в виду то важное обстоятельство, что последний по ряду сложных вопросов «не мог ни иметь, ни составить себе отчетливого понятия». Естественно, что в особенности это касалось специальных вопросов, к числу которых едва ли не в первую очередь относились финансовые и промышленные (Валуев П. А. Дневник. 1877—1884, с. 169).

⁷⁵ Татищев С. С. Император Александр III, его жизнь и царствование. СПб., 1903, т. II, с. 643.

⁷⁶ Дневник... А. А. Половцова, т. II, с. 417.

⁷⁷ Дневник П. А. Валуева..., т. II, с. 229.

⁷⁸ Там же, с. 414.

⁷⁹ Там же, с. 228.

⁸⁰ Конечно, в большинстве случаев давление это было разнонаправленным. В 1882 г. П. А. Валуев констатировал «полный разлад и в верхних придворных слоях, как в министерствах» (Валуев П. А. Дневник 1877—1884, с. 215).

⁸¹ ЦГИА СССР, ф. 1200, оп. XVI, 1895 г., д. 7а, л. 196—198.

Продолжение статьи в следующем томе.