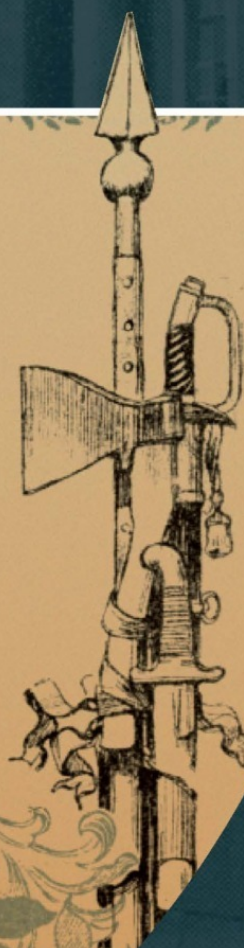


Д а н и э л ь  
О р л о в с к и й

# ПРЕДЕЛЫ РЕФОРМ

Министерство внутренних дел  
Российской империи  
в 1802–1881 годах

ПОЛИЦІЯ И  
ГРАДОНАЧАЛЬСТВО.



Современная  
западная русистика

История

«Современная западная русистика» /  
«Contemporary Western Rusistika»

Даниэль Орловский

**Пределы реформ. Министерство  
внутренних дел Российской  
империи в 1802-1881 годах**

«Библиороссика»

1981

УДК 94(47)  
ББК 63.3(2)522

**Орловский Д.**

Пределы реформ. Министерство внутренних дел Российской империи в 1802-1881 годах / Д. Орловский — «Библиороссика», 1981 — («Современная западная русистика» / «Contemporary Western Rusistika»)

ISBN 978-5-907532-35-9

В книге «Пределы реформ» на примере Министерства внутренних дел рассматриваются институциональные, социальные и культурные основы бюрократической власти в императорской России. Автор разрабатывает концепцию «министерской власти» для объяснения устойчивого и персонифицированного способа осуществления власти в российской истории. В формате PDF A4 сохранен издательский макет книги.

УДК 94(47)  
ББК 63.3(2)522

ISBN 978-5-907532-35-9

© Орловский Д., 1981  
© Библиороссика, 1981

## Содержание

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| Слова благодарности               | 6  |
| Глава 1                           | 8  |
| Глава 2                           | 19 |
| Конец ознакомительного фрагмента. | 32 |

**Даниэль Орловский**  
**Пределы реформ. Министерство**  
**внутренних дел Российской**  
**империи в 1802–1881 годах**

*Моим родителям*

Daniel T. Orlovsky

**The Limits of Reform**

The Ministry of Internal Affairs in Imperial Russia, 1802-1881

Harvard University Press

1981

Перевод с английского Арсения Черного



© Daniel Orlovsky, text, 1981

© Harvard University Press, 1981

© А. Черный, перевод с английского, 2022

© Academic Studies Press, 2022

© Оформление и макет. ООО «Библиороссика», 2022

## Слова благодарности

С огромным удовольствием пользуюсь возможностью выразить благодарность людям и организациям, помогавшим мне в написании этой книги. Я многим обязан Ричарду Пайпсу, неиссякаемому источнику вдохновения и источнику мудрых советов. Грегори Фриз, Эдвард Кинан, У Брюс Линкольн, Бренда Михан-Уотерс, Марк Раефф и Теодор Тарановски вычитывали и рецензировали самые разные варианты рукописи, и достигнутая ясность изложения окончательного текста в огромной мере является их заслугой. Ричард Уортман выступил в качестве ценнейшего первого слушателя многих изложенных в этой работе идей. Особую признательность мне бы хотелось выразить У Брюсу Линкольну, щедро помогавшему мне, тогда еще юному историку.

Три года в исследовательском семинаре по истории русской бюрократии подарили мне неоценимую возможность обмениваться мнениями с Уолтером Пинтнером, Доном Карлом Рони и другими; наши совместные усилия стали необыкновенным образцом научного сотрудничества и общения. Я благодарен за ценные замечания советским ученым: ныне покойному Науму Григорьевичу Сладкевичу<sup>1</sup> и Валентине Григорьевне Чернухе, крупнейшему специалисту по эпохе Великих реформ.

Ричард Хол Уильямс, мой коллега – историк, а ныне декан Колледжа гуманитарных и естественных наук Южного методистского университета, постоянно поддерживал меня морально и материально в работе над этой книгой; я также признателен коллегам по историческому факультету за помощь и ободрение.

Центр русских исследований имени Дэвиса Гарвардского университета снабжал меня интеллектуальной пищей и финансовым вспомоществованием как в бытность мою бакалавром, так и в дальнейшем, по возвращении в Кембридж<sup>2</sup>, неизменно встречая меня теплом и радушием.

Я в неоплатном долгу перед Советом по международным исследованиям и обменов (IREX) и перед кураторами исследовательских программ Фулбрайта-Хэйса: именно благодаря им я получил возможность продолжить свою работу уже в СССР и в столице Финляндии Хельсинки. Я признателен Американскому совету научных обществ (ACLS) и Национальному фонду поддержки гуманитарных наук (NEH) за предоставленные ими щедрые исследовательские гранты.

За помощь, сколь необычайную, столь и превзошедшую всяческие ожидания, я сердечно благодарю библиотечных и архивных служащих Гарвардского университета, Дэвисского центра, Библиотеки Уайденера и Юридической школы Гарварда; Славянской библиотеки Хельсинкского университета; Государственной публичной библиотеки имени Салтыкова-Щедрина и Государственной библиотеки имени Ленина, а также московского Центрального государственного архива Октябрьской революции (ЦГАОР СССР). Многим я обязан профессионализму сотрудников Центрального государственного исторического архива в Ленинграде: без них эта книга так и осталась бы ненаписанной.

Я выражаю благодарность Издательству Университета Северной Каролины за дозволение опубликовать переработанную версию моего текста для сборника Уолтера Пинтнера и Дона Карла Рони «Бюрократизация российского общества с XVII по XX вв.», вышедшего в 1980 году.

---

<sup>1</sup> 1907–1978 гг. Первое издание книги вышло в 1981 г. – *Примеч. пер.*

<sup>2</sup> Т.е. в Гарвард, находящийся в Кембридже (Массачусетс). – *Примеч. пер.*



Я глубоко признателен Кэйтлин Триплетт, с терпением и прилежанием превратившей мои неразборчивые черновики в ладную машинопись, ни на секунду не теряя при этом добродушной улыбки.

Наконец, я благодарю Александра, Кэйт, Мэттью и Барбару, сумевших ужиться с моим писательством, ставшим в ряд с прочими свершениями и радостями семейной жизни.

Ссылки на архивные документы имеют общепринятый вид: Ф. – фонд; Оп. – опись; Д. – дело; Л. – лист, листы; об. – обратная (сторона). Все даты даются по старому стилю, то есть по юлианскому календарю, который был принят в России XIX столетия и на 12 дней отставал от григорианского.

## Глава 1

### Министерская власть в дореволюционной России

В настоящем исследовании мы рассмотрим различные аспекты институциональной и политической истории России с учреждения министерств в 1802 году вплоть до окончания правления Александра II (1855–1881). Главный же фокус нашего внимания будет сосредоточен на центральном правительственном ведомстве – Министерстве внутренних дел (МВД). Данное министерство мы примем в качестве парадигмы для дальнейшего изучения природы русского самодержавия как формы правления и политической культуры Российской империи. Полученный же результат можно будет определить как комплексный подход к институциональной истории, стремящийся заглянуть вглубь – дальше лежащих на поверхности политических конфликтов – тех основополагающих сил и структур, которые сформировали политические фигуры и силы, а равно и были сформированы ими. Настоящий труд, таким образом, будет посвящен бюрократии, то есть набору взаимосвязанных социальных и политических институтов. Мы рассмотрим структуру и штат крупнейшего правительственного ведомства, установив таким образом, как эти структура и штат взаимодействовали меж собой и какое влияние они оказывали на внутривнутриполитическую ситуацию и в целом на политическую коллизию поздней имперской России.

Подобный комплексный подход особенно целесообразен для понимания событий этого периода российской истории в силу доминирующей роли, которую играли бюрократические институты тогда, равно как, несомненно, и во всю многовековую историю российской государственности. Предметом нашего исследования в некотором смысле является то, как традиционное, бюрократически выстроенное государство столкнулось с проблемой стремительно меняющегося исторического ландшафта второй половины XIX столетия. Отсюда мы увидим, как внутри традиционных политических органов появлялись новые образования и как они справлялись с возложенной на них двойной ролью – охранителей традиции и провозвестников обновления. Мы полагаем, что именно в истории императорской бюрократии следует искать ключ к пониманию революционных потрясений первых десятилетий XX века. Выбранный нами метод является структурным в том смысле, что его задача состоит в обнаружении глубинных закономерностей институциональной жизни, которыми определяются границы человеческих действий в известном историко-культурном контексте.

После Крымской войны Министерство внутренних дел стало наиболее влиятельным правительственным органом, ведающим вопросами внутривнутриполитического управления и в целом политической ситуацией в стране. Именно МВД играло ключевую роль в подготовке и реализации Крестьянской реформы 1861 года и Земской – о местном самоуправлении – 1864-го. К середине 1860-х МВД напрямую контролировало губернские и областные органы управления, полицию и цензуру, ведало неправославными конфессиями и православными сектами, здравоохранением, социальным обеспечением и еще целым рядом экономических и социальных вопросов. В зените эпохи Великих реформ МВД представляло собой настоящее государство в государстве, чья распорядительная власть и целая чиновничья армия прямо влияли на жизнь всех социальных слоев русского и иных этносов империи.

Министр внутренних дел, отчасти в силу приближенного к царю положения, но в еще большей степени благодаря возглавляемому им громадному ведомству, был одним из могущественнейших людей в государстве. Министр присутствовал на всех главных правительственных совещаниях, непосредственно влияя на политический курс и законодательство. Так что неудивительно, что целый ряд выдающихся дореволюционных государственных деятелей: П. А. Валуев, М. Т. Лорис-Меликов и П. А. Столыпин – опирались на МВД в своих попытках



унифицировать царское правительство и провести реформы, призванные приспособить самодержавие к меняющимся политическим, социальным и экономическим условиям. Равно как не удивительно и то, что МВД под управлением менее харизматичных, пусть и довольно влиятельных лидеров внесло немалую лепту в стремительное угасание, символом коего оно потому по праву может считаться, старого режима в годы, предшествовавшие его последнему, 1917-му. Октябрьская революция явилась в значительной мере плодом глубоко укорененного институционального кризиса. Поэтому главным делом для нынешнего историка станет определение тех институциональных слабостей, что способствовали радикальным решениям 1917 года<sup>3</sup>.

Даже при Александре II реформы так в полной мере и не вошли в арсенал министерства: после отмены крепостного права в 1861 году МВД стало еще более зримым символом застывшего консерватизма. Принцип гегемонии административной и полицейской власти в среде политической элиты стал идеологией, которая в самой сердцевине своей по иронии являлась совершенно антиинституциональной в своей вере в примат личной власти над силой закона. Исследователю позднего периода царского Министерства внутренних дел следует со вниманием отнестись к столь стремительной перемене: от локомотива освободительной реформы и прибежища для чиновников прогрессивных взглядов к консервативной опоре самодержавия и дворянства, бескомпромиссно поддерживающей административную власть. Необходимо также не упустить из виду феномен возвышения в министерской иерархии таких фигур, как А. Е. Тимашев, Д. А. Толстой, В. К. фон Плеве и П. Н. Дурново, и распространения их идей. Пристальное изучение подобных вопросов выявляет тесные отношения между судьбой МВД после Крымской войны и судьбой русского самодержавия в целом.

Впечатляющее наследие неоконченных государственных дел и не доведенных до ума преобразований, доставшееся от правления Александра II его потомкам и продолжателям, свидетельствует о том, что эпоха Великих реформ занимает центральное место в политической истории последнего периода Российской империи. Так, многие вопросы, рассматривавшиеся царским правительством с 1905 по 1914 год, присутствовали в повестке министерских департаментов и законодательных комиссий еще в 60-70-х годах прошлого столетия. Были среди них и столь важные проблемы, как создание полноценного Кабинета министров и представительного собрания, включенного в законотворческий процесс, реформа земского управления и земельный вопрос. Но при этом правительство (а с ним и МВД) тогда уже было не способно на решительные действия. Министерская система, казавшаяся столь многообещающей и эффективной во время Великих реформ, развернувшихся вслед за Крымской войной, оказалась совершенно бессильной перед вызовами, брошенными ей в 1860-1870-е годы.

Все изъяны, связанные с незавершенными реформами и неадекватными политическими решениями, структурные недостатки правительственной системы и консервативно-державнической идеология – все это после 1881 года перешло по наследству к новому правительству, оказав сильнейшее влияние на ход русской истории. Обширный кризис русского самодержавия, не прекращавшийся все последние десятилетия империи, был отчасти спровоцирован неспособностью правительственных органов выработать и реализовать шаги, с помощью которых можно было бы разрешить конкретные политические и социальные проблемы. В этом Россия сильно отстала не только от европейских, но даже и от азиатских режимов. Российской власти не удалось решить принципиальную проблему, насущную для любого современного правительства: каким образом обратить социальные перемены во благо, придя к политическому консенсусу через расширение политического участия доминирующих социально-экономических групп? Настоящим исследованием мы надеялись на примере МВД прояснить политическую историю правления Александра II, его последствия для самодержавия.

<sup>3</sup> См., например, [Hosking 1973; Катков 1967]. О структурных причинах революции см. [Eisenstadt 1978; Skocpol 1976: 175–210; Skocpol 1979].

вия после 1881 года, а также рассмотреть аналогичные ситуации, имевшие место – согласно нашему определению – в «консервативно обновляющихся режимах» Европы и Азии в конце XIX века.

Министерства современного образца были созданы в России чередой царских указов в 1802 и 1810–1811 годах<sup>4</sup>. К середине столетия министерства стали важнейшими органами царского правительства, оставаясь таковыми вплоть до трагического конца династии Романовых в 1917 году. Для русского человека вне зависимости от политических убеждений министерства представлялись синонимом всей государственной власти, бюрократизации и централизации. Министерства и принципы управления, отстаиваемые ими, олицетворяли русское самодержавие не в меньшей степени, нежели сам царь. Это было вовсе не удивительно: ведь управление политической, социальной, экономической и даже интеллектуальной жизнью России являлось законной министерской обязанностью. Держатели министерских портфелей были одними из влиятельнейших людей в империи. Помимо управления собственными бюрократическими аппаратами, министры заседали в высших политических и законотворческих органах, выступая в роли личных царских советников с правом прямого доступа и доклада.

Конечно, русские люди XIX столетия нимало не спорили бы с тем, что министерства чрезвычайно важны для самодержавия; однако же не все судили о них по одинаковым критериям. Принципы управления, принятые министерствами, их эффективность в достижении поставленных целей и заинтересованность в общественном благосостоянии – обо всем этом мнения сильно разнились.

Сторонниками министерского правительства среди чиновников в основном являлись представители двух групп, каждая из которых искала оправдание в русской традиции. Первой из них, вполне оформившейся накануне Великих реформ, была группа «институционалистов», утверждавших примат сложившегося в империи управленческого и легального порядка над традиционной личной властью монарха<sup>5</sup>. Второй же группой, также защищавшей как министерства, так и в целом бюрократический аппарат империи, были «традиционалисты», верившие в сакральность личной власти, нисходящей от царя и проистекавшей вдаль и вширь, напитывая собой институциональную материю общества; именно здесь традиционалисты и обнаруживали этическое основание, или, говорили они, «дух», русской государственности<sup>6</sup>. Традиционалисты также поддерживали бюрократическую систему и принцип державности, однако выше них ставили самодержавную власть царя и в менее явном виде традиционные – клановые и персонифицированные – формы политических отношений и власти в духе древней политической культуры Московской Руси<sup>7</sup>.

Несмотря на серьезные расхождения между двумя этими группами, проявившиеся в эпоху Александра II и лишь усугубившие раскол внутри правительства, в критические моменты оборачивавшийся параличом государственной воли, в первые десятилетия после указа 1802 года все разногласия были задвинуты на второй план, уступив место солидарной

---

<sup>4</sup> Полное собрание законов Российской империи 1649 г. Собрание первое 1649–1825: в 45 т. NB № 20.406, 20.582 и 24.686. Далее – ПСЗ I.

<sup>5</sup> Я разумею здесь чиновников, подпадающих под определение «просвещенных» бюрократов, предложенное У. Брюсом Линкольном, – в МВД таковыми являлись Н. А. Милютин, А. Д. Шумахер, А. В. Головин и А. К. Гире. См. [Lincoln; Lincoln 1970a; Lincoln 1972: 321–330; Lincoln 1971: 410–421]. Также см. [Зайончковский 1978: 187–191].

<sup>6</sup> См. чрезвычайно полезное обсуждение данной точки зрения в [Taranovski 1976: 167–227].

<sup>7</sup> О русской политической культуре в целом и ее «московских», – клановобюрократических проявлениях см.: Edward L. Keenan. *Russian Political Culture* (неопубликованная рукопись). Кинан пользуется определением Люсьена Пая, преобразуя его следующим образом: политическая культура – это такой набор взглядов, практик и настроений, который придает порядок и смысл политическому процессу в сознании членов русской общины – в самом широком смысле, – обеспечивая или же позволяя своим носителям вырабатывать основополагающие допущения и идеи, управляющие поведением внутри политической системы. См. также [Pye, Verba 1965; Geertz 1973; J.G. A. Росоко 1973: 3–41].

поддержке министерского правительства. Утверждали ли они примат личной власти над державными институтами или же наоборот, сторонники министерской системы, среди которых и сами министерские чиновники, и официальные историки считали их прогрессивной силой в русской истории, а влияние их на общество – сугубо положительным<sup>8</sup>. В начале XIX столетия представители обеих групп полагали новосозданные министерства триумфом монархической формы правления, эффективной рационализацией функций и обязанностей, когда работа правительственных учреждений организована в согласии с четкими, не зависящими от персональных правилами. Более того, министерства представляли собой наиболее просвещенные из законодательных и правоохранительных органов власти, которым предстояло стать для полудиках, чуть ли не примитивных крестьянских масс маяком на историческом пути. Поборники державности считали, что министерства стоят выше классовых интересов, радея о благе всего общества (см. [Lincoln 1971: 413–414]). Так что, когда сами же сторонники министерского управления критиковали систему, они скорее чаяли исправить отдельные изъяны ее работы, нежели пересмотреть исключительную роль, отведенную ей в устройстве Российского государства.

Данная мысль была выражена как в Манифесте 1802 года «Объ учреждены Министерства», так и много позже, когда история МВД насчитывала уже целый век<sup>9</sup>. Итак, согласно Манифесту 1802 года, «священной и главнейшей целью» верховной власти является «благоденствие народа» империи, каковое

незыблемо и ненарушимо утверждено быть может тогда единственно, когда Правительство будет иметь спасительные средства не только исправлять всякое явное пагубными следствиями обнаруживаемое зло, но в особенности искоренять самое начало оно, отвращать все причины, могущие подавать повод к нарушению общего и частного спокойствия, открывать нужды народа, предупреждать их, и благоразумно, ревностно и деятельно способствовать соблюдению и утверждению необходимого во всем порядка, и умножению богатства природных и искусственных произведений, основанием силе и могуществу Империи служащих<sup>10</sup>.

Министерства и были этими «спасительными средствами». В манифесте подчеркивалась историческая необходимость в строго упорядоченном правительственном аппарате для достижения поставленной цели:

...пример древних и новейших времен удостоверяют каждого, что чем удобнее были средства к сему [достижению цели – «благоденствия народа»] употребляемы, и правила Государственного Правления тому соответственнее, тем стройнее, тверже и совершеннее было все политическое тело, тем довольнее и счастливее каждый член ему принадлежащий»<sup>11</sup>.

Своим историческим примером для подражания сторонники министерской системы избрали государственный аппарат, отлаженный или, если угодно, строго упорядоченный Петром Великим<sup>12</sup>. Петровские реформы рассматривались в качестве решительного отказа от прошлого, от Древней Руси, знаменующего первый шаг на пути к обретению «средств», необходимых для построения прочной и мощной секулярной империи. В Манифесте 1802 года

---

<sup>8</sup> Два официальных историка МВД, столь видные государственные деятели, как М. М. Сперанский и Н. А. Милютин, придерживались как раз такой точки зрения. См. [Адрианов 1901, I: 1–2, 47–51, 103–112N; Варадинов 1858–1863].

<sup>9</sup> ПСЗ I. № 20.406; [Адрианов 1901: 1–2].

<sup>10</sup> ПСЗ I. № 20.406.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> [Там же; Адрианов 1901: 2–9]. П. А. Валуев (министр внутренних дел в 1861–1868) неоднократно заявлял, что является продолжателем «петровских традиций». См. далее в главе 3.

министерства изображались наследниками петровской традиции и философии управления; при этом во внимание не принималось то, что само петровское государство являло собой сплав московских традиций с европейскими формами и терминологией.

Были у министерской системы и видные оппоненты, полагавшие ее инородным телом, противным русской традиции, – первые критические мнения раздавались уже в 1802 году, одновременно с учреждением министерств. Примечательным образцом подобной критики, утверждающей чуждость новой системы государственным принципам минувшего столетия (то есть и петровским, и екатерининским), является полемическое послание екатерининского сановника – сенатора Д. П. Трошинского. В иерархической организации министерств 1811 года он видел настоящее извращение замыслов Александра I<sup>13</sup>: по Трошинскому, монархический принцип управления совершенно чужд русской жизни и традиции, а сами министерства «основаны... на одних отвлеченных понятиях вновь [т. е. недавно] возникшей философии»<sup>14</sup>. Дмитрий Прокофьевич был одним из архитекторов мифа о сенаторской – «коллежской, или товарищеской», – системе как важнейшем установлении XVIII столетия, «приличном» русским традициям и социальным реалиям<sup>15</sup>. Трошинский отстаивал статус сановной и придворной элиты XVIII столетия вопреки усилившемуся и освободившемуся от социальных оснований современному государству с его бюрократическим аппаратом. Виня сторонников министерской бюрократии в подрыве традиций минувшего века, сам он выказывает поразительную наивность в отношении истории исполнительных органов, и особенно тех самых, яро восхваляемых им, коллегий.

По мере того как новое столетие набирало ход, критические голоса звучали все яснее и яснее<sup>16</sup>. Являясь главнейшим механизмом самодержавия, министерства олицетворяли бюрократизацию и централизацию всей государственной системы. Современники с различными политическими взглядами считали министерскую систему не только чуждой русской политической традиции, но, кроме того, и деспотичной, неэффективной и враждебной интересам русского народа. В министерском правительстве видели идеальное отражение радикальной разобщенности государства и общества – давно привычного факта русской жизни.

В правительственной же среде с началом правления Александра II критика министерской системы сосредоточилась на продвижении идеи единого Кабинета министров в целях повышения эффективности исполнительной власти. Именно фактор обособленности министерств, утвержденный подотчетностью каждого из министров лишь царю, без строгой необходимости следовать общепринятому политическому курсу, – именно это и привело в 1857 году к созданию нового коллегиального органа исполнительной власти – Совета министров. Совет должен был функционировать параллельно с Комитетом министров, созданным одновременно с самими министерствами. В течение первых четырех лет новый совещательный орган оставался засекреченным, играя в последующие 20 лет относительно скромную роль. Именно здесь четче всего в дореволюционной России отразился конфликт органов политической власти с личной властью самодержца. Импульс к созданию министерского совета был дан уже в первые два года правления императора Александра II: столь разные писатели и публицисты, как И. С.

<sup>13</sup> Верного продолжателя (после смерти своего отца Павла I, в заговоре против которого принимал участие и Трошинский) дел бабушки – Екатерины Великой; именно Дмитрий Прокофьевич был автором Манифеста о восшествии на престол Александра, в котором тот и объявил, что при нем «все будет как при бабушке». – *Примеч. пер.*

<sup>14</sup> [Трошинский 1868, 3: 23, 1-162], в Сборнике Императорского Русского исторического общества [далее – СИРИО].

<sup>15</sup> [Там же: 40–50]. Джордж Йани принимает идею сенаторского управления в качестве мифа, однако же вместе с тем описывает государственное устройство России XVIII столетия, несколько различая его от прежнего и последующего [Yaney 1973: 51-128]. См. также недавнюю работу Дэвида Кристиана, в которой глубоко анализируется политическая культура России и разбирается полемика начала XIX века вокруг коллежской системы управления, [Christian 1979: 298–322].

<sup>16</sup> Сочинения XIX века, направленные против министерской бюрократии, чересчур многочисленны, чтобы их все перечислить. Критика раздавалась со всех сторон: и от славянофилов, и от западников, и от радикалов. Множество подобных работ см., например, в «Голосах из России» Герцена и Огарева [Герцен 1974–1976].

Аксаков, М. П. Погодин, М. А. Дмитриев, М. П. Позен, П. В. Долгоруков и Н. А. Мильгунов, были убеждены, что необходимо покончить с раздробленной, персонализированной природой государственной власти. Изнутри бюрократической системы в том же ключе рассуждали П. А. Валуев и Н. А. Жеребцов. Перу последнего принадлежит записка императору Александру «Об устройстве министерств вообще и министерства финансов в особенности». Следуя идеям М. М. Сперанского и европейским примерам, Жеребцов призывал институционально оформить коллегиальный орган, контролировавший министерства, что помогло бы преодолеть кризис исполнительной власти в России<sup>17</sup>.

И в конце 1857 года Александр поручил Д. Н. Блудову подготовить проект Совета министров. При поддержке управляющего делопроизводством Комитета министров А. П. Суковкина Блудов указывал на необходимость для России взрастить, или же «институализировать», «политическую традицию» коллегиальной дискуссии на высшем уровне министерского правительства, благодаря чему со временем будет выстроена и единая «политическая система». Институализировать описываемую ими коллегиальность в исполнительной ветви власти они и предлагали через новосозданный Совет министров под председательством самого царя. Авторы проекта надеялись, что такой совещательный орган поможет преодолеть наихудшие последствия как «разобщенности» среди министров, так и бесконтрольной, тайной и сугубо персонализированной системы «всеподданейших» докладов, мешавших, по мнению авторов, вырабатывать эффективную государственную политику. Совету, созданному как раз для разрешения или по крайней мере облегчения решения подобных проблем, было отдельно поручено регулярно обсуждать важные законопроекты, всеподданейшие доклады (за исключением особо секретных) и прочие важные вопросы, касающиеся экономических, сословных и административных реформ.

На деле же, впрочем, тогдашний Совет министров нельзя в полном смысле считать институционализированным: председательствовал в нем сам Александр, так что Высочайшее мнение и традиционные отношения царя со своими вельможами были обречены первенствовать. Кроме того, Совет заседал нерегулярно, а заседая, часто рассматривал второстепенные вопросы. Весьма характерно, что само наличие Совета было скрыто от внешнего мира столь успешно, что и до-, и послереволюционные историки ошибочно полагали, что он был создан лишь в 1861 году, когда о его существовании было впервые объявлено в официальном указе [Там же: 150–155].

Подобная секретность, вкупе с нерегулярными, посвященными малозначимым вопросам заседаниями – несмотря на указанный царем курс на сплоченную работу Совета и личное его там присутствие, – являются убедительным доказательством влияния единоличной власти как на самосознание, так и на фактическую деятельность русской автократии. Ведь в глубине души, подобно своему отцу Николаю I, Александр II – как позже и его сын Александр III – был абсолютно чужд и враждебен любым властным институтам, угрожавшим ослабить личную власть, неотъемлемо присущую царизму.

В конце 1861 года группа высокопоставленных чиновников, на сей раз во главе с П. А. Валуевым, вновь попыталась подступить к реформе исполнительной власти, параллельно разрабатывая проект местного (будущие земства) и общегосударственного представительства в законотворческом процессе. Реакция Александра на предложенный Валуевым план реформирования прежнего Комитета министров прекрасно иллюстрирует трудности институционального реформирования в позднеимперский период. Не признавая собственной заинтересованности в поддержании той же самой неразберихи в правительственной системе, которую и подразумевалось устранить, Александр винил министров в нежелании выносить наиболее

---

<sup>17</sup> История Совета министров Александровской эпохи превосходно рассказана В. Г. Чернухой в ее монографии «Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в.» [Чернуха 1978: 136–198].

важные вопросы на рассмотрение либо уже зачавшего Совета, либо Комитета министров. Император прекрасно понимал, что происходит саботаж со стороны министров, но не желал жертвовать или даже сколь-нибудь поступиться собственной ролью в пользу институциональных преобразований. Александр объявил, что пойдет на процедурную реформу, только если таковую будет принимать новый Совет министров «в моем присутствии» [Там же: 155–170]. Таким образом, он наотрез отказался допустить создание Кабинета министров под председательством кого-либо, помимо самодержца. Вслед за тем был наконец «официально» создан Совет министров, что на деле весьма мало способствовало единению рабочих усилий в правительстве. Антиинституциональное и личное начало вновь восторжествовало, еще более способствуя упрочению и увековечению той компоненты министерской власти, что исходила от власти самодержца.

Критика не смолкала в последние десятилетия XIX века, перекинувшись и на наступивший XX. К тому времени уже неоднократно звучали, став классическими, тезисы о том, что министерства давно сделали символом государственной системы, все менее и менее терпимой к образованным слоям русского народа. Так, в 1906 году С. П. Покровский опубликовал полемическое исследование в ответ на череду официальных историй министерств, изданных в 1902 году в честь их столетнего юбилея [Покровский 1906]. Даже лучшие из этих официальных изданий, пишет он в предисловии, были «чужды научного духа» и «носили казенный... тенденциозный характер». Однако в отличие от прежних критиков Покровский рассматривал министерскую систему не в противопоставлении традициям XVIII столетия, но как продолжение традиционной русской политической культуры, уходящей корнями вглубь московской древности. Собственно, он полагал министерства высшей ступенью многовековой истории государственных институтов России. Исторический факт министерской гегемонии, весь этос – дух сложившейся системы, Покровский облачал в теоретический принцип, выражающий природу внутреннего устройства России и государственную идеологию самодержавия. Оборотом «министерская власть» он пользовался при описании как властных учреждений, так и их идеологии. По Покровскому, министерства и поддерживающие их системные образования утвердили и увековечили историческую пропасть меж Русским государством и обществом. Целью работы он объявляет «выяснение сущности бюрократической организации министерской власти», выступая от имени «разраставшегося общественного недовольства министерской всепоглощающей опекой» [Там же, I].

Покровский был сторонником «Союза освобождения»<sup>18</sup>, приветствовавшего революционные события 1905 года, и его политическая позиция, очевидно, сказалась на его анализе «министерской власти». Исторические источники для изучения последней он находит, ретроспективно разбирая принцип наследования престола цесаревичем и строгую бюрократическую систему, сосредоточенную вокруг *приказов* в Московском государстве<sup>19</sup>. «Во все века», считает он, государственная власть на Руси преследовала собственные интересы, «осуществляя свои “правительственные виды”», и по самой «сущности» своей никогда не служила народу. Дабы «обуздать деспотизм нашего правительства», Петр I создал коллегии и Сенат, а Александр I – министерства, однако же министерская власть оказалась чересчур сильна. Она продолжила следовать «своим собственным путем, создав себе исключительное положение в русской государственной жизни, не допуская, – продолжает Покровский, – развиваться в ней началам самостоятельности общества. Стремлению обеспечить свое бесконтрольное, безответственное положение министерская власть жертвовала всем. Она пожертвовала даже лучшими

<sup>18</sup> Нелегальная политическая организация, созданная в 1903 году В. И. Вернадским, С. А. Котляревским, Н. А. Бердяевым, П. Б. Струве, С. Л. Франком, С. Н. Булгаковым и другими известными писателями, мыслителями и учеными. К 1905 году насчитывала более полутора тысяч членов и несколько десятков ячеек по всей империи. – *Примеч. пер.*

<sup>19</sup> [Покровский 1906: III-LXXXVII]. Покровский рассматривает здесь институциональную историю Руси вплоть до Манифеста 1802 года об учреждении министерств.

из реформ, пробудившими страну от летаргического сна, – реформами Александра II» [Там же]. Покровский нападает на министерскую власть за подрыв Великих реформ, за постоянные препоны нарождающемуся общественному сознанию и за вялую, несостоятельную политику, пренебрегавшую ключевыми проблемами государственной жизни вплоть до судьбоносных событий 1905 года, вызванных освободительным движением.

Покровский изображает государство, сияющее в стремительно меняющихся условиях навечно утвердить интервенционистскую и всеконтролирующую полицейскую власть на основании бюрократически прописанного и продвигаемого позитивного права. Самопровозгласив себя превыше сословных интересов, русское самодержавие стремилось посредством министерского аппарата увековечить свою независимость и раскол между государством и обществом.

Анализ Покровского сводится к довольно стандартному и поверхностному обзору политической истории России с допетровских времен до контрреформ конца XIX столетия, написанному всецело с либеральных позиций. Он не дает никаких данных о правительстве или, точнее сказать, о министерствах в качестве правительственных учреждений; категории подобного анализа, пусть и потенциально значимые, чересчур расплывчаты, а глубина исследования весьма ограничена.

Однако же формулу «министерская власть», предложенную Покровским, вполне можно развить в понятия, охватывающие как институциональные, так и идеологические аспекты Русского государства. Внимательное изучение истории министерского правления в России в XIX веке может дать более глубокое понимание правительственных институтов как носителей традиций, охранителей идеологии и державных интересов и в целом формирователей народной и общественной жизни. С самого начала следует дать рабочее определение министерской власти или же ее синонимам, используемым бюрократами, административной или полицейской властью в XIX веке. Доктрина тогдашней министерской власти, пронизывавшей правительство России, представляла собой сплав традиций и укладов Московской Руси, европейских идей о полицейском государстве XVII – начала XVIII века и наполеоновской Франции<sup>20</sup>.

Чиновничий аппарат московского абсолютизма, унаследованный и затем перестроенный Петром Великим при помощи полицейского режима и торговых ограничений, весьма отличался от европейских как большей независимостью бюрократии от социальных слоев, так и тем, что эти последние были куда слабее политически и экономически<sup>21</sup>. Можно, конечно, утверждать, что бюрократия при европейском абсолютизме – пусть номинально независимая – представляла собой правительство сугубо аристократических интересов, однако даже современный научный марксизм признает возможность существования различных типов абсолютизма в Западной Европе, Восточной Европе и Азии<sup>22</sup>. В этих моделях предусмотрительно отвергается любая догматическая или же внешняя связь между государственной властью и кон-

---

<sup>20</sup> Классическое обсуждение европейского абсолютизма на примере Пруссии см. [Rosenberg 1958].

<sup>21</sup> Русский абсолютизм горячо обсуждался советскими историками, в частности на страницах «Истории СССР» (с 1968 по 1972 г.). Подборку выдержек с подведением итогов полемики и анализом проблемы абсолютизма см.: Hans-Joachim Torke. Die Entwicklung des Absolutismus – Probleme in der sowjetischen Historiographie seit 1917, Jahrbucher für Geschichte Osteuropas. 1973. Bd. 21. H. 4. S. 493–508; Die neuere Sowjethistoriographie zum Problem der russischen Absolutismus, Forschungen zur Osteuropäischen Geschichte, 20.1973. 113–133. См. также [Gerschenkron 1971: 853–869; Krieger 1975] и вдумчивый советский взгляд в работе [Соловьев 1973, NB: 9-164].

<sup>22</sup> [Anderson 1974: 15–59, 195–235]. В одной из статей на ту же тему Александр Гершенкрон метко замечает: «До сих пор нет четкого понимания, что интересы государства есть нечто *sui generis* [уникальное], а в иную историческую эпоху не просто столь же, но и бесконечно более важное, чем классовые интересы. В отношении подобной эпохи наивное принятие «аксиом» о классовых интересах в качестве основных детерминант может завести исследователя разве что в тупик, загроможденный надуманными проблемами и неадекватными выводами. Что действительно необходимо – это не догматичная общая теория государственной власти, в которой автономия – *Eigenständigkeit* – этой власти более не отвергается с презрением как «ложное сознание», но откровенно признается важнейшим социологическим феноменом, необходимым для понимания переломных исторических событий и процессов» [Gerschenkron 1971: 868].



кретными социальными группами в тех регионах, которые не разделили исторического опыта античности и феодализма.

Подробное обсуждение министерской или полицейской власти в России следует начать с факта, нередко оставляемого историками без внимания: что по крайней мере с XV века русской землей управлял весьма организованный и достаточно квалифицированный бюрократический аппарат<sup>23</sup>. Традиционный подход, в этом аппарате воплощенный и переданный затем последующим поколениям, заключался в убежденности в примате государственной власти и легитимности государственного вмешательства практически в любые аспекты социальной и экономической (а равно интеллектуальной и религиозной) жизни.

И пусть подобное вмешательство имело место далеко не всегда, оно неизбежно присутствовало в порядке моральной категории – вполне легитимной функции, вверенной тем, кто монополизировал политическую власть. Русская традиция интервенционизма полицейского государства выражалась в понятиях «попечительство» или «опека» применительно как к обществу в целом, так и к конкретным группам внутри него<sup>24</sup>. Эта традиция была поразительно стойкой и адаптирующейся: именно через нее народную легитимацию получили Петровские реформы, которые она также успешно пережила. Русский государственный интервенционизм уже вполне оформился ко времени появления европейских идеологий полицейского государства, которые, как до сих пор полагают многие историки, были завезены в Россию Петром вместе с идеями реформ. Традиционный русский интервенционизм был упрочен, усилен и повторно легитимизирован во время европейского Просвещения и Французской революции – то есть как раз тогда, когда европейское полицейское государство подверглось яростному нападению, претерпев радикальную, хотя и скрытую трансформацию [Chapman 1970: 7-49].

Доктрина министерской или же административной власти шла вразрез с автономным правопорядком [Unger 1976:52–58]. Таким юридическим термином (иногда его еще называют «верховенством права») описывают правовую доктрину, возникшую исключительно в Европе в качестве компромисса между монархией, влиятельными социальными сословиями (аристократией и буржуазией) и бюрократией, претендовавшей на все большую независимость от короны и общества. Главными характеристиками автономного правопорядка являются теоретическое отделение администрации от судебного разбирательства и законодательства, развитие метода правовой аргументации, независимого от способа аргументации, преобладающего в политической сфере, а также наличие корпуса профессиональных юристов и государственных служащих для управления правовой системой. Развитие автономного законного порядка в европейских государствах ослабило легитимную полицейскую власть государства, расширив возможности индивида защититься от государства при помощи новых правовых средств. В отличие от автономного правопорядка министерская власть в России зиждилась на бюрократическом позитивном праве, остававшемся идеалом царей и большинства чиновников на протяжении XVIII и XIX столетий [Там же: 58-133; Eisenstadt 1969]. Эти публичные правоотношения в классических бюрократических империях, задуманные и воплощенные монархией и придворными, исправно служили, оправдывая сиюминутные потребности, однако же под напором XIX столетия показали весьма слабую адаптируемость к новым политическим реалиям.

Характерной особенностью высокопоставленных министерских чиновников в России на протяжении XIX века являлась глубокая убежденность в том, что политические вопросы – это исключительно их забота, а всякое политическое движение вне канцелярских стен полагалось также и вне закона, если не настоящей изменой. Более того, обществу – варварскому и

---

<sup>23</sup> О системе приказов – этом «позвоночнике» Московского государства, что довольно долгое время историки попросту игнорировали – во многом опередившей свое время по части организации и эффективности, см. [Plavsis 1980; Устюгов 1964:134–167; Демидова 1972: 332–354; Демидова 1964: 206–242]. См. также [Brown 1978].

<sup>24</sup> По поводу «попечительства» и понятия «полицейское государство» см. [Сергеевич 1910:247–248; Macey 1976:19–26; Raeff 1975:1221–1243; Taranovs-ki 1976: 167–277].

себялюбивому – попросту нельзя было доверить участие в политической жизни. Следствием подобного умонастроения являлась кооптация<sup>25</sup> – государственная тенденция облекать любую зарождающуюся политическую ассоциацию в официальную или бюрократическую форму. Эта весьма распространенная черта характера министерской власти облегчала принятие надлежащих политических решений в отношении проблем, присущих обновлению традиционного режима.

Поскольку считалось, что политическая администрация заведует всем политическим полем, то и законотворчество, и реформы во всех областях также считались вопросами административного регулирования [Lincoln: 175–185]. Подобных взглядов придерживались даже некоторые из видных реформаторов XIX столетия, вроде П. Д. Киселева или Л. А. Перовского, – проекты их реформ не увенчались необходимыми политическими преобразованиями, но способствовали явным улучшениям в административном процессе.

Царь считался символом легитимности и средоточием всех отношений с персонифицированной властью в русской политической культуре. В ряде недавних исследований было подробно показано, как преданность царской власти и родственным узам веками сохранялась в сознании кадровых чиновников и прочих представителей элит, конкурирующих за политическую власть<sup>26</sup>. Подобные традиционные установки устойчиво сосуществовали с иными, чаще ассоциируемыми с более рационалистическим или современным бюрократическим этосом, приверженным примату государственных институций или верховенству права.

Замечание Валуева (министра внутренних дел с 1861 по 1868 год), что министры для царя все равно что какие-нибудь азиатские рабы или личная прислуга, рисует ситуацию в высшей степени аномальную, которую нельзя обойти вниманием, учитывая, что речь идет о главах крупнейших правительственных учреждений [Валуев, 1908: 29–30]. Однако же в России XIX столетия – даже в зените министерского могущества – сказанное Валуевым было непреложным фактом. Очевидно, царь был не в состоянии лично проконтролировать все дела государственной важности и зависел от министерского аппарата в плане выработки и реализации политических решений. Однако же он мог по произволению назначить и снять любого министра; возвысить кого-нибудь, пусть даже никогда не имевшего отношения к министерству (то есть совершенно чуждого работе правительственных учреждений), наделив рангом и влиянием; согласиться или же отвергнуть коллективную мудрость своих советников или законотворческих органов. Подобный произвол в политической жизни страны часто отмечался современниками последних четырех русских царей. Персонифицированная форма политической власти, начавшись с царя, воспроизводилась в сердцах и умах чиновников и околоточных служащих на всех уровнях государственной иерархии. Все это вылилось в сильнейшее напряжение между государственными лицами и государственными институциями. Кроме того, массовая поддержка персонифицированной власти указывает на наличие веских оснований той упорной решимости, с которой последние русские самодержцы противились необходимым и очевидным политическим изменениям.

Царь, как емко выразился Теодор Тарановски, попал в переплет. Уже не будучи более полновластным хозяином русского дома в силу усложнившейся системы государственного управления и вызванного тем самым роста институционализации, царь по-прежнему имел возможность упрямо препятствовать развитию правительственных институтов, зорко следя за тем, чтобы заложенный в них принцип личной власти никогда не оказался исчерпан. Идет ли речь об Александре II или о его будто бы более консервативном сыне Александре III, оборотительная стратегия монарха была примерно одинаковой. Возращенный в традициях личного

<sup>25</sup> От *лат.* *cooptatio* – доел, «довыборы»; введение новых членов, форм и т. п. – *Примеч. пер.*

<sup>26</sup> [Keenan 1976: 35–46; Taranowski 1976: 221]. NB изумительный анализ самодержавной власти у Тарановски. См. также [Lincoln: 25–29; Вальденберг 1916: 432–455; Зайончковский 1978: 182–186; Черепнин 1978].

долга восшествия на царский престол, со всеми сопутствующими патриархально-патерналистскими образами, Александр II упорно сдерживал силы, жаждущие институциональных и политических перемен. Несмотря на некоторый противовес в виде высшей бюрократии, Александр II успешно сталкивал правительственные группы друг с другом, никогда не допуская фактической институционализации, то есть увековечения ситуативных побед министров или чиновничьих кланов. Реформаторы и визионеры, как бы ненавистны они ни были, были полезны для укрепления системы, в особенности в эпохи сильных потрясений, – но только до тех пор, пока их действия или проекты не угрожали существующей политической культуре с ее идеологией министерской власти. Выводы Тарановски относительно природы самодержавной власти как власти личной и ее значения для русской политики, судя по всему, справедливы и для всего XIX, и для начала XX века. Итак, накануне Великих реформ существовал определенный бюрократический этос, с незначительными изменениями и исправлениями в течение длительного времени усваивавшийся множеством министерских чиновников, приближенных к эпицентру власти.

В основе настоящего исследования лежит предположение, гласящее, что в любом политическом образовании – особенно в России, где бюрократическая традиция столь глубоко укоренена, – правительственные институты являются хранилищем традиций и глубоко укорененных догм политической культуры<sup>27</sup>. Хотя идеал министерской власти был выражен задолго до учреждения в 1802 году органов исполнительной власти, названных министерствами, с самого начала они исполняли двойную роль, являясь двигателем не только традиционной политической культуры, но и перемен в ней. Министерства (и особенно МВД) никогда не манкировали этой двойной ролью; возникшее же в результате напряжение самым пагубным образом сказалось на политической стабильности империи.

---

<sup>27</sup> Полный библиографический обзор историографии русской бюрократии, см. [Orlovsky 1976: 448–469]. Также см. [Torke 1967: 7-345].

## Глава 2

### Структура Министерства внутренних дел, 1802–1881 гг

Несмотря на ценный научный вклад дореволюционных и современных историков, детали организации, функционирования и кадровой политики министерств по-прежнему изучены довольно мало<sup>28</sup>. Более того, не было сделано никаких систематических шагов в изучении министерской эволюции с 1802 года или влияния их развития на современные события. Как и когда министерства стяжали политическую гегемонию, до сих пор остается непроясненным (как и сильные и слабые стороны министерского правления).

Учрежденные 8 сентября 1802 года министерства были чем-то новым скорее по названию, нежели по структуре<sup>29</sup>. Пусть с виду закон 1802 года и воссоздавал монархическую власть в центральных исполнительных органах правительства, на деле он просто ставил министров во главе восьми пришедших в упадок коллегий, оставшихся неупраздненными в конце прошлого, XVIII столетия.

Министерства оказались своего рода хранилищем бюрократической традиции, воплощением форм и процедур, унаследованных непосредственно от московских приказов через петровские коллегии. Можно было бы указать на многие схожие черты приказов и министерств, но, пожалуй, в целях изучения институциональной преемственности полезнее будет рассмотреть промежуточную стадию – коллегии Петра Великого<sup>30</sup>.

Петровские коллегии зачастую изображаются как четко очерченный период истории исполнительных институций России; Петр стремился создать более эффективные и менее самочинные органы центрального правительства, отталкиваясь от управленческих моделей, принятых на Западе<sup>31</sup>. Ученые в целом принимают доводы Петра о преимуществах коллегиального принципа над монархическим, выраженные, к примеру, в Духовном регламенте 1721 года<sup>32</sup>. Прямыми причинами создания коллегий здесь названы бюджетные и военные потребности самодержавной власти. Петр понимал, что этих целей невозможно добиться ни с помо-

---

<sup>28</sup> См. официально изданные истории МВД [Варадинов 1858–1863; Адрианов 1901]. Н. В. Варадинов сам был служащим МВД и выпустил весьма неудобный компендий выдержек из министерских архивов и ПСЗ. Адрианов же писал историю, приуроченную к юбилею Министерства; несмотря на важные материалы по структуре и политике ведомства, ясно, что написана работа лишь с целью его – ведомства – самовозвеличивания. Мне удалось обнаружить и третью историю Министерства, написанную А. С. Норовым, в ту пору – юным служащим МВД, а позже – министром народного просвещения. Варадинов утверждает, что работа была утрачена, однако же она хранится в ГПБ ОР. Ф. 531 (Фонд А. С. Норова). Д. 26–37. Исторические сведения о Министерстве внутренних дел от образования до 1830 г.

<sup>29</sup> ПСЗ I. № 20.406.

<sup>30</sup> Систематического исследования петровских коллегий также пока предпринято не было; см. [Yanev 1973: 63–66].

<sup>31</sup> [Sumner 1962: 111–115; Yanev 1973: 63–66, 85–90]. Ключевский, Градовский и Виттрам с большим вниманием подходят к московским институциям и традициям, на которые надстраивались коллегии, подчеркивая при этом, что Петр пытался преобразовать русское правительство; см. [Ключевский 1958, 4: 168–192; Градовский 1899, 1: 108–165; Wittram 1964, 2: 112–118]. Н. Ф. Демидова [Демидова 1964: 222–224] взвешенно замечает, что процесс бюрократизации происходил на протяжении нескольких веков (с XVI и до конца XVIII), но все же именует петровские институции «новыми».

<sup>32</sup> ПСЗ I. № 3.718. «Регламент» был написан преимущественно Феофаном Прокоповичем и содержал прямое указание на то, что коллегии европейского образца внедрялись именно из камералистских соображений. Закон гласит, что многими голосами добиться правды проще, нежели единым, а решение, принятое сообща, будет и менее произвольным, и более веским, нежели принятое единолично. К тому же коллегиальный принцип управления обещал быть куда эффективнее и менее подверженным взяточничеству. Как писал в одном из писем Петру Лейбниц, «не может быть иной хорошей системы управления, помимо коллежской; такой механизм подобен часам, чьи шестерни взаимно поддерживают ход друг друга». Камералисты полагали, что коллегиальное управление позволяет правителю включить представителей традиционных сословий в правительственный процесс таким образом, что те, став зависимыми друг от друга, окажутся в еще большей зависимости и от самого правителя; см. [Yanev 1973: 86–90].

щью децентрализованного им ранее правительства, ни с помощью Сената, плохо справлявшегося с функциями административного органа<sup>33</sup>.

Итак, коллегии понимаются как разрыв с прошлым, как новое начало или же качественный скачок в эпоху интенсивной бюрократизации, продолжавшейся и в XVIII, и в XIX столетиях. Коллегии представляются олицетворением «регламентированного» полицейского государства, выстроенного Петром; как по форме, так и по образу действий они вполне походили на институции европейских абсолютных монархий.

Вместе с тем коллегиальный принцип, на котором зиждутся и петровские коллегии, противоречит концепции бюрократизации Макса Вебера. В теории коллегиальность – принятие решений большинством голосов – является оппозицией монархии – самой что ни на есть *sine qua non*<sup>34</sup> бюрократии, по Веберу. «Коллегиальность есть средство ограничения монархической власти, а не повышения эффективности», – говорит он [Weber 1947: 329–341, 402]. Вебер замечает, что монархи вообще нередко прибегали к коллегиальности в высших государственных советах для столкновения меж собой заинтересованных сторон и представителей разных взглядов, чтобы молва пошла как можно скорее, а участников столкновения можно было легко усмирить. Кроме того, он подчеркивает, что коллегиальность в органах исполнительной власти практически неминуемо оборачивается разного рода препонами для принятия четких, ясных и, что самое главное, оперативных решений<sup>35</sup>.

Все же, пожалуй, можно утверждать, что в России – как и на Западе – коллегиальность являлась лишь переходным этапом, некоторое время помогавшим абсолютной монархии обеспечивать независимость и верховенство своей власти [Там же: 403–404; Yaney 1973: 85]. В Пруссии, скажем, коллегиальная система быстро сменилась монархической, когда в конце XVII – начале XVIII столетия бюрократия добила квазинезависимого статуса по отношению как к короне, так и к аристократии. Подобная интерпретация отчасти приложима и к созданию коллегий Петром, желавшим покончить с самочинием и произволом «старых судей» – могущественных вельмож, возглавлявших московские приказы (цит. по: [Wittram 1964, 2: 114]). Классический абсолютный монарх, Петр, несомненно, многое сделал, чтобы на заре новой империи уничтожить любой возможный центр власти, конкурирующей с его собственной.

Однако даже краткое изучение организации и истории петровских коллегий выявляет проблемы, связанные с определением через них особого этапа русской институциональной истории. Во-первых, уже в начале XVIII столетия в ходе областной реформы 1708 года Петр уничтожил ряд приказов<sup>36</sup>, в то время как иные – вроде Сибирского приказа – продолжали свое существование и при его преемниках. Во-вторых, сама структура коллегий, изложенная в Генеральном регламенте (1720) и прочих законодательных актах того времени, указывает на фундаментальную взаимосвязь с организацией московских приказов. Как из документов, так и из административной практики становится ясно, что наименование «коллегии» для исполнительных учреждений Петровской эпохи было некорректным. Реальный *collegium*, то есть собрание советников и профильных экспертов, большинством голосов принимавшее то или иное реше-

<sup>33</sup> [Ключевский 1956–1959, 4: 168–171; Wittram 1964, 2: 100–115]. Виттрам утверждает, что административные реформы Петра явились следствием традиционных – практических и теоретических – соображений.

<sup>34</sup> Лат. «без чего невозможно», т. е. обязательное условие чего-либо. – Примеч. пер.

<sup>35</sup> «Всякий интерес к возрождению принципа коллегиальности в действующих исполнительных функциях проистекает зачастую из заинтересованности в ослаблении полномочий лиц, облеченных властью. Что, в свою очередь, проистекает из недоверия и зависти к монархическому руководству... со стороны служащих административного аппарата» [Weber 1947: 398].

<sup>36</sup> Многие местные приказы были упразднены в 1708–1709 годах, когда Петр образовывал новые, более крупные области. Некоторые из них – скажем, «разряды» – были поглощены новосозданным Сенатом, а другие включены в состав более крупных приказов до образования коллегий. Аналогичным образом коллегиальный принцип внедрялся и еще несколько раз прежде «официального» создания коллегий; некоторые историки даже утверждают, что коллегиальность и так уже существовала внутри приказной системы [Ключевский 1956–1959, 4: 168–171; Wittram 1964, 2: 101–115].

ние, имел место лишь на самом верху иерархической чиновничьей лестницы. В дополнение же к этому «коллегиуму» коллегии состояли из президента (назначаемого лично царем), вице-президента и целого штата профессиональных чиновников, выделенных в отдельную канцелярию, подчиненную непосредственно президенту<sup>37</sup>. Поскольку же высокопоставленные члены коллегиума обладали недостаточным административным опытом, ответственность за проработку повестки заседаний, подготовку материалов для рассматриваемых решений и ведение поденных протокольных записей лежала на канцелярских чиновниках. Сей «канцелярский элемент», возглавляемый секретарем, достался новой системе по наследству от приказов, со всеми дьяками и подьячими, и должен пониматься в качестве важнейшего элемента преемственности в русской институциональной истории<sup>38</sup>.

Канцелярии сразу же принялись заправлять коллегияльным делопроизводством [Градовский 1899: 126–134]. Присущая коллегияльному принятию решений медлительность усугублялась общей малопригодностью членов коллегиума к решению серьезных государственных задач. Охромев уже с первых шагов, петровские институты нередко спотыкались и впредь. Петр попросту не мог сыскать достаточного количества компетентных или же образованных русских людей (притом еще и обладавших подобающим социальным статусом), чтобы назначить их на восемьдесят-девять вакантных мест<sup>39</sup>. Так что, устраивая коллегии, ему пришлось выписывать подходящих для службы в них иностранцев. С. М. Соловьев приводит сетования президента Юстиц-коллегии графа А. А. Матвеева на нехватку квалифицированного персонала: все лучшие люди, по его словам, уже привлечены в иные коллегии, а знатные особы, связанные с его ведомством, лишь всячески вредят работе в силу неспособности совладать с решением задач, ради которых они и были привлечены. Матвеев утверждал, что несмотря на то, что Юстиц-коллегия исполняла теперь функции по крайней мере семи прежних приказов [«Поместный, судные все, Сыскной, Земский и прибавлены еще фискальские дела: бремя несносное!»], бывший Судный московский приказ рассматривал полтора дела в год против нынешних пятнадцати [Соловьев 1962: 458].

Как показано у Градовского, коллегии быстро сделались прибежищем людей безграмотных, негодных к военной или же иной службе, а равно и к высшему государственному управлению [Градовский 1899: 126]. Он признает, что доминирующую роль в коллегиях исполняли канцелярии и секретари, но с ними вместе отмечает и другой элемент, также унаследованный от прежней московской системы и подрывавший коллегияльный принцип, которому как раз должен был служить. Таким элементом являлся пост президента коллегии. Несмотря на то что теоретически президент был «первым среди равных» с правом лишь решающего голоса в случае равных прочих, уже с самого начала роли этих прочих были отодвинуты на задний план. Первыми президентами коллегий Петр желал назначить людей наиболее ответственных и потому избирал либо представителей высших аристократических кругов, либо же тех, с кем дружил лично и кого сам пожаловал государственными чинами [Wittram 1964, 2: 116]. Но невзирая на детально прописанные в Генеральном регламенте и прочих законах полномочия, президент, а в иных случаях и вице-президент в сравнении с остальными членами коллегии пользовались огромной властью. Более высокая компетентность, приближенность к царю,

<sup>37</sup> ПСЗІ. № 3.532. См. также варианты текста в [Воскресенский 1945, 1: 411–516]. В Генеральном регламенте подробно изложена структура и полномочные процедуры коллегий. По сути, Регламент был предшественником детально изложенных проектов, подготовленных Сперанским и другими для реформы центрального правительства 1811 года. Необходим тщательный анализ влияния Генерального регламента и других законопроектов на коллегии, чтобы развеять множество окружающих их заблуждений. См. главы XVII, XXVIII, XXIX–XLVII Регламента.

<sup>38</sup> Существование «канцелярского элемента» в российских ведомствах уже давно отмечалось учеными как выражение бюрократического принципа. Так, в [Градовский 1899: 280] рассмотрено создание в 1802 году министерств именно как триумф этого элемента, а значит, и бюрократизации.

<sup>39</sup> [Там же: 126 слл; Wittram 1964, 2: 114–118]. Подразумевается, что на работу в коллегии Петр приглашал немецких и шведских военнопленных.

непосредственное распоряжение канцелярией вкуче с полномочиями назначать, награждать и продвигать угодных кандидатов – все это выдавало в президенте коллегии представителя скорее монархической – единоличной – русской традиции, нежели нового, заимствованного у Запада коллегиального принципа.

Итак, чтобы управляться с государственными делами, Петр и последующие русские правители были вынуждены полагаться на людей, формы и практики, укорененные в традициях московского прошлого, выражавшегося в канцелярском элементе и монархическом принципе. Жизнестойкость управленческих традиций вкуче с функциональными изъятиями новой системы побудили Петра ввести чин генерал-прокурора и окончательно обречь коллегии на бесславное существование на протяжении всего оставшегося XVIII столетия<sup>40</sup>.

Должность генерал-прокурора была учреждена Петром Великим для обеспечения единого надзора за основными центральными областями и административными ведомствами, созданными в результате реформ. Хотя при нескольких наследовавших Петру Великому правителях генерал-прокурорский чин несколько потерял в весе, уже к семидесятым годам при Екатерине Великой (правила с 1762 по 1796 г.), а затем и при Павле I (правил с 1796 по 1801 г.) генерал-прокурор сделался чем-то вроде премьер-министра, ведающего внутривластическими делами<sup>41</sup>. Ввиду слабости коллегий, бывших центральными исполнительными органами империи, генерал-прокурор в Екатерининскую эпоху отвечал практически за все органы внутреннего управления. К концу же XVIII столетия генерал-прокурор исполнял совокупные функции будущих министров: внутренних дел, финансов и юстиции<sup>42</sup>. При этом полномочия генерал-прокурора не имели под собой прочной институциональной основы, но происходили из личного царского поручения, данного доверенному и квалифицированному для его исполнения лицу. Технически за генерал-прокурором было закреплено лишь руководство Правительствующим сенатом, так что для претворения своей воли в реальное действие ему следовало обращаться к чиновникам канцелярии соответствующего сенатского департамента [Yaney 1973: 208–212]. К восьмидесятым же годам XVIII столетия ни генерал-прокурор, ни в целом центральное правительство уже не имели дееспособных институций для осуществления внутривластического управления. Ситуация ухудшилась настолько, что Екатерине Великой пришлось попросту упразднить целый ряд коллегий, препоручив их функции департаментам Сената под общим попечением генерал-прокурора. Так, в 1779 году была упразднена Берг-коллегия, а в 1782 – Главная соляная контора<sup>43</sup>.

Во время правления Павла I имел место ряд важных нововведений в отношении уже основательно запущенных и ослабевших центральных исполнительных институций<sup>44</sup>. Павел свято верил в централизованное государство, управляемое военными и чиновниками, полагавшими благо самодержавия превыше классовых интересов. Кроме того что Павел чрезвычайно полагался на генерал-прокурора, при нем были вновь открыты упраздненные его царственной матерью коллегии, которые вскоре начали трансформироваться в исполнительные органы, весьма напоминавшие по своей структуре и образу действия министерства, учрежденные в 1802 году его сыном Александром I. Павел объединил коллегии, ведающие финансовыми и экономическими делами, в обширную Экспедицию государственного хозяйства, опекунов и сельского домоводства, а для управления рядом исполнительных ведомств ввел новую чиновную должность – главного директора. Ему были подчинены коллежские служащие, сам же

<sup>40</sup> О должности генерал-прокурора см. [Градовский 1899: 141–166; Yaney 1973: 56–57, 207–212]. О деятельности и упадке коллегий см. [Троицкий 1966].

<sup>41</sup> См. в особ. [Yaney 1973: 207–212; Ключков 1916: 224–270; Градовский 1899: 192–277].

<sup>42</sup> Особенно хорошо это описано у Ключкова в его «Очерках» [Ключков 1916: 224–270]. См. также [Филиппов 1902: 41–43].

<sup>43</sup> [Троицкий 1966:33; Градовский 1899:251–254; Ключков 1916:154–157,312–313, 330, 341,377].

<sup>44</sup> «Очерки» Ключкова по-прежнему остаются лучшей работой, посвященной внутренней политике и государственным институциям в эпоху Павла I. Обзор библиографии по теме – с. 143–160; о центральных исполнительных органах – с. 271–406.



директор, в свою очередь, подчинялся непосредственно царю<sup>45</sup>. Кроме того, Павел создал и ряд абсолютно новых органов, вроде Департамента уделов и Главного почтового правления, являвшихся министерскими по всему, за исключением наименования<sup>46</sup>.

Павел I намеревался создать целую систему исполнительных министерских органов. В недатированной «Записке об устройстве разных частей государственного управления» он намечает ряд центральных министерств, весьма схожих с учрежденными в 1802 году. В плане Павла I значились «семь главных департаментов», каждый возглавляемый своим министром: «1) Юстиция, 2) Финансы, 3) Военной, 4) Иностранной, 5) Морской, 6) Коммерцъ, 7) Казна»<sup>47</sup>. Отдельного министерства для ведения внутренних дел по этому плану не предполагалось. Но, несмотря на предвосхищение скорого перехода центральных исполнительных органов к министерской форме, в разделении ведомственных функций Павел по-прежнему оглядывался на исконные рамки петровский коллегий. Под «внутренними» подразумевались преимущественно дела в фискальной области или же в целом модель управления, ориентированная на обеспечение государства людским и экономическим ресурсом для поддержания военных и внешнеполитических ведомств, равно как судебный и весь остальной правительственный аппарат. Из семи предложенных Павлом три министерства отвечали за те или иные бюджетноэкономические вопросы, а вверенные им функции скорее подошли бы для достижения торговых целей полицейского государства минувшего столетия. Ни полномочиями политической полиции, ни какими-либо иными правоохранительными функциями они наделены не были. Система Павла I и в этом моменте также опиралась более на прошлое, нежели на современные достижения европейского управления, вдохновлявшие авторов законопроекта 1802 года.

Конкретное происхождение проекта 1802 года – как в отношении объединенного «кабинетного» министерства<sup>48</sup>, так и отдельных исполнительных министерских органов – и поныне скрыто завесой тайны<sup>49</sup>. Согласно дореволюционному специалисту по истории русских ведомств А. Н. Филиппову, изначально идея была предложена Александру его наставником – швейцарцем Лагарпом в ответ на выраженное царем чувство беспомощности по поводу известий о страшном голоде, разразившемся в Сибири. Филиппов, впрочем, замечает, что с точностью установить происхождение плана министерской реформы невозможно, поскольку подобные идеи тогда, что называется, витали в воздухе, и предложить нечто в таком роде мог любой член Негласного комитета<sup>50</sup>. Филиппов полагал апрельскую (1802) записку Новосильцова об административной реформе в качестве непосредственного фундамента, на котором в сентябре того же года были воздвигнуты министерства [Филиппов 1902: 46–48].

Опубликованные в 1903 году записки графа Строганова<sup>51</sup> проливают свет на министерскую и проходившую одновременно с ней сенатскую реформу [Николай Михайлович 1903, 2: 61–243]. Судя по всему, идея создать министерства впервые упоминалась уже в записке, составленной Строгановым в мае 1801 года [Там же, 2: 11; Предтеченский 1957: 136]. На тот момент все были согласны с тем, что необходимо создать либо единое министерство (или каби-

<sup>45</sup> ПСЗ I. № 19.554, 19.679, 19.775; [Клочков 1916: 398–399].

<sup>46</sup> ПСЗ I. № 17.906; [Клочков 1916: 392–396].

<sup>47</sup> Записка Императора Павла I об устройстве разных частей государственного управления: СИРИО, 90: 1–4.

<sup>48</sup> «Особого» – как сказано в Манифесте 8 сентября. – *Примеч. пер.*

<sup>49</sup> Манифестом 8 сентября 1802 года учреждалось единое министерство, подразделявшееся далее на 8 независимых ведомств, каждое из которых возглавлял своей министр. Как мы увидим далее, идея единого министерства, т. е. Кабинета министров в европейском понимании, смогла претвориться в жизнь лишь после революции 1905 года. Великолепный анализ исторического развития европейских кабинетов министров см. [Hintze 1941: 265–310].

<sup>50</sup> Иногда еще «Интимный». Кружок ближайших друзей Александра I, функционировавший параллельно с «гласным» Непременным советом с 1801 по 1803 г. (по некоторым предположениям – 1805 г.). Нередким гостем на комитете был и Лагарп. – *Примеч. пер.*

<sup>51</sup> Гр. П. А. Строганов был другом детства Александра I и вел протокольные записи Комитета на французском языке. – *Примеч. пер.*

нет), либо же отдельные исполнительные министерские органы. Те же мысли были отражены и в коллективной записке Строганова, Кочубея и Новосильцова, составленной между июлем 1801 и мартом 1802 года. Окончательный же вариант Манифеста был выработан на двух совещаниях, состоявшихся 11 и 21 апреля 1802 года, на которых Новосильцов представил черновой проект, предполагавший создание единого министерства, состоящего из восьми административных отделений [Предтеченский 1957: 137–138].

Отсутствие разногласий в отношении предлагавшейся реформы объясняется рядом причин: глубокими историческими корнями, удерживавшими монархический принцип в русских исполнительных учреждениях; серьезными шагами, предпринятыми для укрепления этой традиции Павлом I; и склонностью «юных друзей» Александра, от которых и исходили идеи министерской реформы, к западноевропейским идеям и административным системам. Из записок и обсуждений того периода явствует, что европейские модели (главным образом французская и в куда меньшей степени английская) постоянно фигурировали в предложениях «юных друзей».

Но схожие предложения поступали и извне «интимного» круга друзей царя: С. Р. Воронцов ратовал за создание объединенного Министерского кабинета на манер британского [Там же]. Приверженец старых аристократических порядков, граф Воронцов полагал, что подобный кабинет – как и действовавший с 1726 по 1731 год Верховный тайный совет – несколько ограничит власть самодержца или по крайней мере окажет на нее влияние. Кроме того, единый Министерский кабинет будет проводить целостную и энергичную политику.

То, что обещанное Манифестом 1802 года «особое министерство» так и не было создано при Александре, отчасти было обусловлено опасениями царя и его юных советников, что подобный министерский орган может сделаться оплотом олигархических интересов<sup>52</sup> или же, как минимум, встать на пути дальнейших реформаторских планов, предлагавшихся царю его товарищами, полагавшими себя глашатаями государственной власти, стоящей превыше классовых интересов. Таким образом, учрежденные в 1802 году министерства логически выросли из глубоко укорененных русских управленческих традиций и державнической идеологии, враждебной олигархической клановости. Традиционный уклад пронизывал новосозданные министерства, благодаря чему те быстро стали верным административным механизмом самодержавия, отменявшего любые попытки традиционных социальных элит в чем-либо ограничить его власть.

Согласно закону от 8 сентября 1802 года в должностные обязанности (хотя и не прописанные в законе в виде четкого ведомственного устава) министра внутренних дел входило попечение «о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей империи. В управлении своем имеет он все части Государственной промышленности, кроме части Горной; в ведении его находится также построение и содержание всех публичных зданий в Государстве. Сверх того возлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии»<sup>53</sup>. И хотя ни единый исполнительный орган прежде не наделялся столь обширными полномочиями и разнообразными функциями, монархическая власть министра внутренних дел коренилась в приказных структурных традициях. По части личной власти и авторитета министерский пост мало чем отличался от генерал-прокурорского в XVIII столетии.

<sup>52</sup> В [Предтеченский 1957: 63-130] приводится по этому поводу множество различных точек зрения знатных современников, а также членов Негласного комитета. Конфликт «сенаторской», т. е. олигархической партии с царем и его молодыми сподвижниками весьма тщательно разобран Марком Раеффом. «Конституционализм» Александра и его ближайшего окружения он описывает как «верховенство права и ясное, логичное и иерархически организованное государственное управление. Закон, порядок, четко устроенная политическая машина – вот то, что они подразумевали под «конституцией», «базовыми правами» и прочим. Никто из них не имел в виду представительных учреждений, сдержек и противовесов... или отмены самодержавия...» [Raeff 1969: 29–46].

<sup>53</sup> ПСЗ I. № 20.406.

С функциональной точки зрения ближайшими предшественниками МВД были Мануфактур-коллегия, Главная соляная контора и – в полицейской сфере – Преображенский приказ. Новому министерству предстояло осуществлять свою деятельность в трех основных областях. Во-первых, областным губернаторам надлежало исполнять роль министерских агентов, проводя в своих областях волю центрального правительства [Блинов 1904; Корф 1910, 1: 291–352]. Во-вторых, МВД наделялось функциями торгово-промышленного министерства и в качестве исполнительного органа правительства отвечало за отношения с различными сословиями. Имущественно-правовые вопросы и экономическая деятельность представителей всех сословий, сельскохозяйственные и городские проблемы, внутренняя торговля и промышленность – все это регулировалось МВД. Также на министерство возлагалась ответственность за управление зачатками самодержавных учреждений здравоохранения и благотворительности. Все эти функции прямо исходили из [прописанной в Манифесте] роли МВД как охранителя народного благополучия и экономического благосостояния.

Третьей же – и наиболее к нему близкой – зоной ответственности МВД являлось поддержание общественного порядка. Поддержание закона и задержание преступников было сферой «низшей», гражданской полиции, на которую также были возложены существенные административные обязанности; поддержанием же общественного духа и активным предотвращением подрывной деятельности или иных преступлений занималась «высшая», или политическая полиция<sup>54</sup>. С появлением МВД ответственность за работу центрального аппарата, экономические и социальные вопросы, а также самые разные полицейские функции замкнул на себе единственный исполнительный орган власти. Наделение нового министерства столь широкими полицейскими полномочиями вполне резонировало как с русской традицией министерской или же административной власти, так и со стародавними европейскими представлениями о полицейском государстве.

Шаткое сосуществование столь многообразных экономических и полицейских функций в рамках МВД останется актуальной темой на протяжении всей институциональной истории дореволюционной России. В этом она радикально отличалась от стран Западной и Центральной Европы, где имела место планомерная профессионализация и полиции, и бюрократии. Рядовых полицейских избавили от мелких административных обязанностей, а принятие серьезных социально-экономических решений препоручили более узкоспециализированным бюрократическим органам и парламентским институтам. В России же разделение полиции и бюрократии прошло менее гладко и куда позднее – в XIX веке, – обернувшись серьезнейшими последствиями (о которых будет сказано далее в главе 5). Исполняемые министерством роли проводника социально-экономических изменений и поборника правопорядка противоречили друг другу, что сильно сказывалось на идеологии и политике МВД. Всю первую половину XIX столетия МВД находилось в состоянии ^прекращающегося напряжения, но, как мы увидим, особой остроты оно достигло при Александре II.

Среди наиболее ранних организационных изменений в МВД был постепенный отказ от коллегиальной структуры, завершившийся в 1811 году с принятием закона об «общем учреждении министерств». В то же время министерство утратило ряд полицейских функций, переданных отделенному от него Министерству полиции.

Законодательный акт 1802 года явился, по сути, выражением традиционной персонифицированной власти государева поручения, посредством которого известная проблема или даже целая отрасль управления передавалась в ведение лица, пользовавшегося царским доверием. Об этом свидетельствует сама риторика Манифеста, провозглашающего Высочайшее приказание лично министру, очерчивая круг обязанностей его, но не возглавляемой им институции. В

<sup>54</sup> Различение видов полиции изложено М. М. Сперанским в 1803 году в его «Записке об устройстве судебных и государственных учреждений в России» [Сперанский 1961: 89-101]. См. также [Abbott 1968: 13–29].

силу же того, что министр являлся с докладом лично к царю, а равно и того, что столь важное ведомство, как МВД, поначалу возглавляли юные товарищи царя, теоретически намеченный в Манифесте контроль Сената над новосозданными министерствами вскоре потерял актуальность. Таким образом обнаружился и другой источник напряжения: между старой, персонифицированной властью и той, что прочно укоренилась в государственных учреждениях.

Манифестом об учреждении министерств не было создано ни одного монархического департамента для отправления различных административных функций, возложенных на МВД. Вместо этого министр получил в наследство целый «винегрет» из остатков прежних коллегий и разномастных контор. При этом в Манифесте не уточнялось, каким образом должны быть выстроены отношения министра с коллегиями, областными органами власти или предводителями дворянства. Главной же структурной новацией Манифеста стала канцелярия, призванная помочь министру осуществлять контроль над подчиненными министерству ведомствами<sup>55</sup>. Именно эта канцелярия – Департамент внутренних дел – и была тем семенем, из которого затем проросло величественное МВД со всеми прочими департаментами. На момент создания в 1803 году департамент представлял собой иерархическую организацию с распределением обязанностей между административными субъектами. Так, непосредственным подчиненным министра был директор, перед которым отчитывались главы четырех министерских подразделений – экспедиций (соответственно – начальники экспедиций или экспедиторы)<sup>56</sup>. В отличие от министров и товарищей<sup>57</sup> министров на директорскую должность назначались кадровые чиновники (первым данный пост в МВД занял М. М. Сперанский). Искушенный в административных вопросах и обладающий достаточной квалификацией для подготовки служебных записок, подаваемых министру, директор являлся функциональным наследником приказных дьяков и коллежских секретарей минувшего столетия.

Помимо прежних коллегий и нового департамента, законы 1802–1803 годов устанавливали должность товарища министра, а также позволяли последнему «иметь при своем департаменте из молодых дворян до десяти человек» советников по вопросам областного управления<sup>58</sup>. Советники министра должны были составлять историко-статистические сводки по областям, выступая своего рода резервом доверенных лиц для особых поручений<sup>59</sup>.

Отсутствие в законодательстве 1802 года структурных обновлений не прошло незамеченным для современников, видевших в созданных министерствах прежние исполнительные органы, разве лишь под новой вывеской<sup>60</sup>. Инстанций в министерствах было мало, а ведомственной структуры не было вовсе. Структурная трансформация новых министерств предусматривала разве что упразднение старых коллегий и контор путем поглощения их министерскими экспедициями, как уже было сделано в Департаменте внутренних дел.

С этой именно целью был составлен и принят царем Меморандум от 18 июля 1803 года, закреплявший монархический принцип в исполнительных органах правительства<sup>61</sup>. Хотя

<sup>55</sup> ПСЗ I. № 20.406. Ст. IV. П. 4; Ст. XIII, XIV

<sup>56</sup> ПСЗ I. № 20.582.

<sup>57</sup> Т.е. заместителей. – *Примеч. пер.*

<sup>58</sup> ПСЗ I. № 20.582.

<sup>59</sup> Более полно структурные аспекты, описываемые в данной главе, исследованы в моей диссертации «Министерская власть в русском самодержавии: Министерство внутренних дел, 1802–1881 гг.» [Orlovsky 1976].

<sup>60</sup> Сенатор Трошинский, к примеру, пустился в свою знаменитую атаку на министерства лишь после указа 1811 года, когда система министерских департаментов и монархические принципы были окончательно институционализированы в масштабах всего центрального правительства. Трошинский все так же видел в Манифесте 1802 года попытку Александра I укрепить коллегиальные исполнительные органы, унаследованные от XVIII столетия; министерства образца 1802 года, утверждал он, были созданы ради дальнейшего развития «товарищеского» принципа управления, см.: СИРИО, 3: 34–35. Иные же, оглядываясь назад, негодовали на закон 1802 года из-за размытости формулировок, неприязни к его авторам или же предчувствия, что новая система в итоге приведет к еще худшим злоупотреблениям, нежели прежняя, которые с ее помощью и предполагалось исправить, см. [Вигель 1928, 1: 148–150; Державин 1860: 455–458, 472–474].

<sup>61</sup> ПСЗ I. № 20.852.

документ и был подан от имени первого министра внутренних дел графа [с 1831 г. – князя] В. П. Кочубея, авторство его принадлежало М. М. Сперанскому, одному из наиболее выдающихся русских государственных деятелей. В [прилагавшемся к документу] докладе Кочубей предложил модель структурных преобразований для всех министерств, вылившуюся в переосмысление всей министерской системы в 1810–1811 годах. Недостатки старых коллегий и новосозданных министерств предлагалось устранить, сместив фокус на отношения МВД с Мануфактур-коллегией и Главной соляной конторой. Кочубей заявлял, что он, министр, не имеет возможности действовать иначе как главный директор в отношении коллегий старого, павловского «обряда», то есть ему приходится бездельно получать и просматривать «мемо-рии» и прочие коллежские отчеты, тратя время и силы на рассмотрение и вынесение резолюций по самым пустячным вопросам. Бегло рассмотрев историю создания и угасания коллегий в прошлом столетии, Кочубей приступил к обзору слабых сторон, выявленных по итогам первых месяцев работы МВД<sup>62</sup>. Главными изъянами системы он счел четыре: 1) «медленность»; 2) «недостаток разделения работы» и иерархичность в принятии решений; 3) «множество форм совершенно излишних и образ письмоводства весьма затруднительный»; 4) «недостаток ответственности». Кочубей утверждал, что эти причины препятствуют исполнению его обязанностей на посту министра внутренних дел и предлагал более рациональным образом унифицировать функции министерств, внедрив принцип единовластия на всех уровнях министерского управления: «постепенность [т. е. иерархическое устройство] и разделение работы есть истинное правило совершенства во всяком роде дел»<sup>63</sup>. Таким образом, доклад ратовал за упразднение коллегий и передачу их исполнительных полномочий расширенным монархическим экспедициям Департамента внутренних дел.

Однако же на беглых очертаниях предлагаемой новой структуры доклад не оканчивался, подробно останавливаясь на «постепенности» – то есть на разделении ведомств на департаменты, – нехваткой которой обосновывалась необходимость внедрения монархических и иерархических форм управления. Каждая образуемая инстанция должна сохранять автономность в рамках своей компетенции, неся при этом полную ответственность за результаты своей деятельности.

В докладе были детально выписаны пределы полномочий всех инстанций, подведомственных новым экспедициям Департамента внутренних дел, а также даны конкретные примеры всех надлежащих внутренних форм документооборота<sup>64</sup>. Полномочия и формы получили четкие и ясные определения, выводя доклад в качестве практического пособия для чиновников за рамки сугубо процедурных обсуждений, привычных в документах вроде петровского Генерального регламента.

Необходимо было обуздать беспорядок, весь XVIII век царивший в русских исполнительных учреждениях, что особенно пагубно сказывалось на эффективности коллегий. Стоит, впрочем, держать в уме, что Сперанский ратовал за возрождение допетровских канцелярских принципов, в неявном виде продолжавшихся и в коллегиях минувшего столетия [Градовский 1899: 280].

Следует чуть подробнее остановиться на персоналиях первых министров внутренних дел и деятельности МВД под их руководством. То, что Александр решил назначить первым министром графа В. П. Кочубея, а его товарищем – графа П. А. Строганова, не оставляет причин сомневаться, что МВД создавалось в качестве главного инструмента внутреннего управления<sup>65</sup>. Оба юных графа принадлежали к интимному кругу друзей царя, выступавших в первые

<sup>62</sup> Там же. С. 756–769.

<sup>63</sup> Там же. С. 769–770.

<sup>64</sup> Там же. С. 770–775.

<sup>65</sup> Идея о том, что МВД – главнейшее министерство русского правительства, поддерживалась его официальными историками. Так, по А. С. Норову, «министерство внутренних дел является наиважнейшим в государстве; все прочее берет в МВД

годы его правления также и ближайшими его советниками. Наибольшим весом в этой компании обладало мнение М. М. Сперанского, ставшего первым директором Департамента внутренних дел. Сын сельского священника, Михаил Михайлович к тому времени уже был весьма опытным государственным мужем, успев послужить и секретарем генерал-прокурора, и в различных сенатских канцеляриях, и при петербургском генерал-губернаторе<sup>66</sup>. Кочубей высоко оценил дарования Сперанского, обильно черпая у последнего идеи и проекты (вроде Меморандума 1803 года) и подавая их затем царю от себя лично. Сперанскому отводилась роль классического приказного дьяка позапрошлого столетия, состоящего при вельможном начальнике. После же 1807 года царь приблизил Сперанского, сделав его своим личным советником, ответственным за институциональные преобразования русского правительства в 1810–1811 годах [Raeff 1979, 1-227; Корф 1861, 1].

Сперанский прекрасно осознавал, что между человеком и институтом существует тесная взаимосвязь. В своих сочинениях он постоянно подчеркивал, что вместе с рациональной организацией исполнительных органов для внедрения институциональных преобразований необходимо также повышать и уровень культуры русского общества<sup>67</sup>. Сперанский идеализировал возможности эффективного бюрократического управления: внедрение новых департаментов и полномочных инстанций он полагал невозможным, пока нет подготовленных и образованных кадров для службы на всех уровнях бюрократической иерархии [Raeff 1979, 61–66]. Без радикального увеличения количества подобных чиновников Россия рисковала возвратиться к опыту петровских коллегий XVIII века; без преобразований же в самой природе русского чиновничества даже искусно выстроенные иерархии и детально выписанные процедуры так и останутся на бумаге. Для внедрения иерархической организации и разделения полномочий Сперанский предложил учредить министерские департаменты, а для воспитания новых государственных слуг – открыть специализированные университеты и иные элитные высшие учебные заведения (стоит особо отметить здесь Императорский Царскосельский лицей), а также принять ряд законодательных инициатив, вроде указа 1809 года об обязательных экзаменах при чиновничьем производстве служащих среднего и высшего звена<sup>68</sup>. Также Сперанский утвердил идею о служебных льготах при наличии образования (вроде автоматического присвоения звания) в качестве правового принципа. Впервые же подобные идеи он сформулировал как раз во время своего директорства в министерском департаменте при Кочубее.

Министры самым различным образом проявляли себя в общественной и карьерной сфере, при этом по-прежнему оставаясь креатурами и слугами (пусть теперь и не всегда из ближайшего круга) царя. Само пребывание их на посту или же осуществление той или иной программы зачастую зависело от царского расположения. Министерские директора, как правило, являлись кадровыми чиновниками и практически никогда не назначались министрами. Министры, под началом которых служили особенно талантливые директора, чьи дарования умело направлялись в нужное русло, весьма приобретали во власти и авторитете.

При Кочубее и назначенном на смену ему князе А. Б. Куракине (т. е. в период с 1801 по 1810 г.) МВД занималось преимущественно общими административными вопросами и внутренней реорганизацией [Варадинов 1858–1863, 1: 100–250; Адрианов 1901, 1: 15–20, 23–32]. Министерские служащие изо дня в день занимались надзором за зернохранилищами и сель-

свое начало. Оно – основание громадной структуры правительства». См. ГПБ ОР. Ф. 531 (Фонд А. С. Норова). Д. 26. Л. 1. 7. В [Оржеховский 1974: 53–82] выражено то же мнение в отношении ситуации в 1860–1870 годов.

<sup>66</sup> А после восшествия на престол Александра одно время состоял в помощниках у уже упоминавшегося сенатора Д. П. Трошинского. – *Примеч. пер.*

<sup>67</sup> Питер Шайберт обратил внимание на идею Сперанского, что успех институциональных реформ зависит от предварительного создания «чиновника нового типа» – эффективного, обученного и всецело преданного своему делу; слабость же поздних реформ Сперанского, говорит Шайберт, проистекала как раз из безуспешных попыток обеспечить создание этого нового чиновничества; см. [Scheibert 1958: 449–467; Raeff 1979: 61–66, 381–382].

<sup>68</sup> ПСЗ I. № 23.771. Лучший, на наш взгляд, анализ этого закона представлен в [Torke 1957: 58–70].

ским хозяйством, взиманием податей и набором солдат, благотворительными учреждениями и фабрично-заводской промышленностью, земскими повинностями, здравоохранением и, наконец, обеспечением и поддержанием закона и порядка в обществе<sup>69</sup>. Также министр внутренних дел занимался и законотворчеством: граф Кочубей входил в Непременный совет при Александре I и принимал участие в подготовке указа от 20 февраля 1803 года «О вольных хлебопашцах», даровавшего помещикам возможность отпускать своих крепостных (ПСЗ I. № 20.620); [Предтеченский 1957: 171–175]. Надзор за этим добровольным освобождением был возложен на МВД, одновременно отвечавшее и за предотвращение появления «темной стороны» реформы – крестьянских восстаний и дворянской фронды. Кочубей сразу же разослал областным губернаторам циркуляр, заверявший помещиков в том, что принятый указ никоим образом не имеет намерения освобождать крестьян из помещичьей зависимости [Адрианов 1901, 1: 29]. Так что неудивительно, что указ 1803 года не слишком сказался на институте крепостничества. Несмотря на то что МВД оставалось необходимым участником всякой попытки пересмотреть фундаментальные социальные отношения в России, оно пока было не готово отстаивать и продвигать отмену крепостного права, как то будет спустя 50 лет.

Уже с самого начала МВД обладало завидным потенциалом в качестве оплота и проводника внутривластного курса, а его глава являлся одной из ключевых персон на внутривластной арене самодержавия. Однако в это первое десятилетие министерство оставалось весьма слабой институцией: власть Кочубея, как и его преемника князя Куракина, происходила более из их личных отношений с царем, чем из возглавляемого ими ведомства.

Напряжение между социально-экономическими и полицейскими функциями МВД ослабло в период с 1810 по 1819 год: уже в 1810–1811 годах все министерства были реорганизованы в согласии с мыслью Сперанского<sup>70</sup>. Ведомственные функции были перераспределены внутри и между министерствами, а их структура и процедурные обязанности подробно прописаны. Указы 1810–1811 годов ознаменовали триумф департаментализации в качестве организующего принципа, провозгласив департамент основной, структурообразующей компонентой любого министерства. Впрочем, наиболее значительным преобразованием в МВД стало изъятие большей части исполнительных и политико-полицейских функций из юрисдикции министерства. Так, указом от 25 июля 1810 года учреждалось отдельное Министерство полиции, с петербургским военным губернатором А. Д. Балашовым во главе<sup>71</sup>.

Этот указ, многословно называвшийся «О разделении Государственных дел на особые управления, с означением предметов, каждому управлению принадлежащих», объявлял «главным предметом» МВД «попечение о распространении и поощрении земледелия и промышленности». Помимо общеадминистративных функций, относящихся к областному управлению, МВД теперь отводилась роль преимущественно ведомства сельского хозяйства и промышленности.

Назначение министром внутренних дел О. П. Козодавлева ясно подчеркивает свершившуюся перемену в задачах МВД. Новый министр был прежде товарищем своего предшественника – князя А. Б. Куракина. За девять лет (1811–1819) во главе министерства Козодавлев сделался определяющей фигурой в экономической политике страны: жесткий протекционист,

<sup>69</sup> [Адрианов 1901, 1: 23–32]; Доклад министра внутренних дел за 1803 год // Журналы Комитета министров. № 1 (1801–1810). СПб., 1888. Прил. I. 54–79.

<sup>70</sup> [Сперанский 1961: 201–216, 228–231]. Двумя главными законами по реорганизации министерств стали указ от 25 июля 1810 года (ПСЗ I. № 24.307) и подробнейший указ от 25 июня 1811 года об «общем учреждении министерств» (ПСЗ I. № 24.686).

<sup>71</sup> ПСЗ I. № 24.307; 24.326. См. также [Адрианов 1901, 1: 19–22, 39–45; Squire 1968: 23–45]. Сквайр ошибочно утверждает, что главной целью Сперанского и Александра являлось создание мощного Министерства полиции.



он, подобно Сперанскому, был убежден, что частное предпринимательство и отечественную промышленность следует развивать при помощи государственной власти<sup>72</sup>.

В то же время Министерство полиции под руководством Балашова и его преемника князя С. К. Вязмитинова снискало всенародную ненависть, под предлогом нависшей угрозы войны с Наполеоном возродив – с привычной жестокостью и произволом – традиции секретной полицейской службы [Там же: 19–22; Squire 1968: 23–45]. Тем не менее Министерство полиции, пусть и недолго, но просуществовавшее в качестве отдельного ведомства, позволило Козодавлеву сосредоточить силы и внимание на экономических и социальных вопросах.

Сперанский, безусловно, надеялся, что начатое им разделение полномочий между сугубо полицейским и социально-экономическим ведомствами сработает как должно. К данной идее он обращался неоднократно и до указов 1810–1811 годов. Так, в составленном им в 1809 году «Введении к уложению государственных законов» подчеркивается первостепенное значение надлежащей организации министерств и департаментов. Сперанский прямо указывает, что и «при самых лучших намерениях, управлять с честью [столь обширными ведомствами, какими являются министерства внутренних дел, финансов или юстиции] никому невозможно, не переменяв их устройства». Необходимость департаментализации министерств он аргументирует тем, что «невозможно управлять большим кругом дел, где нет другой постепенности, как только министр, докладчик и писец». Упомянув, что при МВД действуют экспедиции, занятые кто финансами, кто – солью, кто – народным хозяйством, кто – правопорядком, Михаил Михайлович резюмирует, что тут «произошло смешение и несвязность дел, [ведь] соль, фабрики и полиция мало имеют общего» [Сперанский 1961: 201–202, 206–207].

К сожалению, начатое в 1810 году перераспределение министерских функций не привело ни к четкому разделению административных и полицейских полномочий, ни к созданию отдельного министерства по социально-экономическим вопросам. Скажем, в устройство обновленного Министерства внутренних дел по-прежнему входил Департамент мануфактур и внутренней торговли, однако же соляная монополия была поручена ведению Министерства финансов<sup>73</sup>. Аналогичным образом, в придачу к полицейским функциям новосозданное Министерство полиции получило от МВД еще и целый ряд общеадминистративных, сельскохозяйственных, экономических и социальных обязанностей, включая надзор за губернскими управами, продовольствием, денежным оборотом в городах и селах, здравоохранением, благотворительностью и всем, что было связано с армией (рекрутский набор, квартирование, содержание и применение войск в целях поддержания общественного порядка)<sup>74</sup>.

Министерские юрисдикции по-прежнему пересекались и после 1810 года, особенно в промышленной, торговой и сельскохозяйственной отраслях – важнейших направлениях экономики, для управления которыми, несмотря на все структурные реформы, так и не удалось создать отдельных министерских органов<sup>75</sup>. Самодержавная власть не желала, а равно и не

<sup>72</sup> [Предтеченский 1957: 295–322; Адрианов 1901, 1: 19, 23–32; Blackwell 1968: 130–132, 153, 163, 168].

<sup>73</sup> ПСЗ I. № 24.307; 24.326; 24.687; 24.688.

<sup>74</sup> ПСЗ I. № 24.687. Предтеченский (С. 301) утверждает, что Козодавлев, еще будучи товарищем министра в 1810 году, составил для князя Куракина конкретные инструкции, а также организационный план всего министерства, согласно которому главнейшими департаментами МВД являлись экономический, а также мануфактур и внутренней торговли. Марк Раефф полагает, что в 1811 году Сперанский написал аналогичные инструкции и план для Финансового и Полицейского ведомств, см. [Raeff 1979: ПО]. Устройство МВД образца 1811 года закреплено следующими законами: ПСЗ I. № 24.686; 24.969; 25.137; 25.392; 26.320. Описание структуры тогдашнего министерства см. [Адрианов 1901, 1: 21].

<sup>75</sup> Распределение дел оставалось для русского правительства неразрешимой проблемой на протяжении почти столетия. После 1811 года крупнейшие внутриполитические ведомства, особенно МВД, Министерство финансов и Министерство государственных имуществ (учр. в 1837 г.) постепенно аккумулировали все больше и больше различных административных функций. Ответственность за ключевые социальные и экономические вопросы распределялась между всеми тремя министерствами, полномочия которых зачастую пересекались и дублировали друг друга. Во Франции или Пруссии, к примеру, уже в начале XIX века появились отдельные министерства, занимавшиеся вопросами сельскохозяйственной промышленности и торговли; в России же Министерство земледелия и государственных имуществ было создано лишь в 90-е годы XIX столетия, а Мини-

располагала институциональными возможностями выработать новый или внедрить предложенный Сперанским систематический подход, по-прежнему страшаясь возможных социальных последствий политических преобразований.

Разделение функций 1810 года послужило своего рода предвестником закона об «общем учреждении министерств» 1811 года с «общим разделением государственных дел» и детально прописанными «предметами каждого министерства». Здесь выражалось внутреннее устройство – вся «конституция» исполнительных органов самодержавной власти, остававшихся таковыми вплоть до Октябрьской революции. Указ стандартизовал министерскую ведомственную организацию и процедуру, впервые определенную еще в Кочубеевом меморандуме 1803 года.

Указом 1811 года подробно определялись полномочия и ответственность каждого должностного лица в министерской иерархии<sup>76</sup>. Объемный раздел был посвящен административному делопроизводству: скрупулезное описание работы с делом последовательно рассматривало все этапы процедуры – от поступления запроса вплоть до вынесения резолюции министром или иным чиновником с необходимыми полномочиями<sup>77</sup>. Отдельно были определены и правила ведения деловой корреспонденции и отчетности<sup>78</sup>.

Подчеркивалась и отводимая министрам двойная роль: верных слуг государевых и вместе с тем глав исполнительных институций государева правительства. Последние указы, касавшиеся министерств, стремились одновременно создать и единое правительственное тело, министерские органы которого могли бы сотрудничать и совещаться между собой в отношении дел, представляющих обоюдный интерес, и зачатки системы сдержек и противовесов с разделением ветвей власти, в которой министерская разумелась в качестве сугубо исполнительной. Министр не имел полномочий издавать новые или же отменять старые законы, а равно учреждать или упразднять институты: «...министерства представля[ли] установление, посредством коего Верховная Исполнительная Власть действует на все части управления». При этом упразднение или же учреждение ведомств, принятие или отмену какого-либо закона министры могли выносить на рассмотрение Государственного совета и в этом качестве были незаменимы в законотворческом процессе. Кроме того, в условиях чрезвычайной ситуации министр был уполномочен «действовать всеми вверенными [ему] способами, не ожидая [Высочайшего] разрешения» и без предварительного обсуждения с прочими министрами. Полномочия всех министерских ведомств и чинов вплоть до канцелярского уровня были изложены в виде отдельных инструкций – наказов<sup>79</sup>.

Словом, «на бумаге» министерства со множеством департаментов уже были созданы, но пройдет еще несколько десятилетий, прежде чем реальность всерьез приблизиться к написанному. Но даже тогда пресловутая «министерская власть» по-прежнему останется вшитой в материю правительственных институций, готовых тут же оказать сопротивление любому отклонению от принятого курса.

---

стерство торговли и промышленности и вовсе лишь в октябре 1905 года. При этом русские купцы и фабриканты ходатайствовали о создании подобного министерства с 20-х годов XIX века. Подобное разделение обязанностей между министерствами Российской империи отражало низкий уровень как экономического развития, так и форм общественной организации и государственности. Так что вместо специального аграрного министерства отвечать на труднейший – земельный – вопрос XIX столетия в России были призваны министерства императорского двора (ведавшее наделами царской фамилии), государственных имуществ (управлявшее, соответственно, землями, принадлежащими государству) и внутренних дел (занимавшееся вопросами дворянских и – после 1861 года – крестьянских земель). О прусских министерствах см. [Hue de Grais (Graf) 1906: 56–64; James 1913: 67–80]; о французских – [Ducroq 1897–1905, 1: 93–100; Duguit 1918: 530–536]. О различных попытках русского правительства создать отдельный орган по управлению торговлей и промышленностью см. [Киняпина 1968: 197–246; Лавричев 1974: 88–108, 225–228]. О создании в 1905 году Министерства торговли и промышленности см. [Шепелев 1973: 251–261].

<sup>76</sup> ПСЗ I. № 24.686. § 205–206.

<sup>77</sup> Там же. § 61–205.

<sup>78</sup> Там же. § 178–204.

<sup>79</sup> Там же. См. § 206–243.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.