

Н.А. Могилевский

**ВОССТАНОВИТЬ «САМОБЫТНЫЙ ДУХ УПРАВЛЕНИЯ»:
ПРОЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ
В ПРЕДДВЕРИИ ВЕЛИКИХ РЕФОРМ**

N.A. Mogilevskii

**TO RESTORE THE “DISTINCTIVE SPIRIT OF GOVERNANCE”:
PROJECTS OF ADMINISTRATIVE TRANSFORMATIONS
ON THE EVE OF THE GREAT REFORMS**

Аннотация. Предметом исследования настоящей статьи являются проекты административной реформы, подававшиеся на имя императора и его приближенных в 1856–1860 гг. Авторы этих записок (которые в основном отложились в фондах Государственного архива РФ) видели своей главной задачей убедить власти в необходимости полноценной реформы системы управления. Однако в отличие от последователей модных в тогдешнем обществе идей децентрализации и самоуправления (проводившихся, в частности, в нашедшей книгу француза А. де Токвиля «Старый порядок и Французская революция»), авторы рассматриваемых проектов настаивали: необходимо в полной мере восстановить централизацию. Эти идеи, которые условно можно назвать «традиционалистскими», подразумевали, прежде всего, возвращение императору действенного контроля над всеми отраслями управления. Для этого следовало, в первую очередь, освободить государя от уймы рутинных дел; положить конец бесконтрольному положению министров, создав коллективный орган, подотчетный государю; создать своеобразную «властную вертикаль» на местах, восстановив и распространив на всю страну институт генерал-губернаторства; наконец, поднять престиж агентов царской власти на местах (губернаторов), расширив сферу их компетенции и упростив их сношения с монархом. Император благосклонно отнесся и к идее создания Совета министров, и к учреждению генерал-губернаторств, и к расширению полномочий местных властей. Совет министров был в самом деле создан, но так и не стал точным аналогом европейских правительств, а остался специфическим органом, дублировавшим Комитет министров. Что же касается идеи восстановления

Могилевский Николай Алексеевич, кандидат исторических наук, доцент кафедры всемирной и отечественной истории МГИМО МИД России

Mogilevskii Nikolay Alekseevich, PhD Candidate in History, Associate Professor, Department of the World and National History, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University)

+7-916-825-58-27; n.mogilevskii@inno.mgimo.ru

генерал-губернаторств на всей территории России, то она осталась лишь на бумаге. Правда, бурные общественные дискуссии о необходимости децентрализации также никак не повлияли на разработку правительством проектов реформ: наработки так называемой милютинской Комиссии, готовившей губернскую реформу на основе идеи децентрализации местной власти в конечном итоге легли под сукно. В этом смысле предреформенную эпоху можно назвать временем «административного бездействия».

Ключевые слова: административная реформа, децентрализация, система управления, Александр II, А. де Токвиль, Совет министров, губернаторы.

Abstract. This paper examines the projects of administrative reforms, which were submitted to the emperor and his entourage in 1856–1860 and mainly preserved in the funds of the State Archive of the Russian Federation. Their authors strived to persuade the authorities to launch full-fledged reforms of the administrative system. However, unlike the followers of the ideas of decentralization and self-government fashionable at that time and presented, in particular, in A. de Tocqueville's notorious book *The Ancien Régime and the French Revolution*, they insisted that it is necessary to restore centralization in full. These ideas, which may be called traditionalist, implied, first of all, the emperor's effective control over all branches of administration. To this end, it was first of all necessary to relieve the sovereign of a host of routine matters; to put an end to the uncontrolled status of ministers by establishing a collective body answerable to the monarch; to implement a kind of provincial “power vertical” by restoring the institution of governor-generalship and extending it to the whole country; and finally, to enhance the prestige of the Tsar's local representatives (governors) through broadening their competence and making the sovereign more accessible to them. The emperor favourably reacted to the ideas of a council of ministers, governor-generalships and expansion of the powers of local authorities. The Council of Ministers was created, but it never became an exact analogue of the European governments, and remained a specific body which duplicated the Committee of Ministers. As for the idea of governor-generalships on the entire territory of Russia, it remained only on paper. Stormy public debates about decentralization had also no effect on the drafting of reforms: the results of the work of the so-called Milyutin Commission, which prepared a provincial reform based on the idea of decentralizing local government, were shelved. In this sense, the pre-reform period can be called a time of “administrative inaction”.

Keywords: administrative reform, decentralization, system of administration, Alexander II, A. de Tocqueville, Council of Ministers, governors.

* * *

Вступление на престол Александра II было встречено современниками с энтузиазмом. В стране явно назрели комплексные реформы, проведение которых всецело зависело от верховной власти. Как казалось, молодой государь разделял мнение о необходимости

преобразований. Доказательством этому прозвучали слова императорского манифеста по случаю заключения Парижского мира: «При помощи Небесного Промысла, всегда благодеющего России, да утверждается и совершенствуется ее внутреннее благоустройство; правда и милость да царствует в судах ее; да развивается повсюду и с новой силой стремление к просвещению и всякой полезной деятельности, и каждый под сенью законов, для всех равно справедливых, всем равно покровительствующих, да наслаждается в мире плодами трудов невинных...»¹.

По сути, в этих строках верховная власть в общих чертах обозначила те основные сферы, которые планировала преобразовать. На первом месте, разумеется, стояла проблема крепостного права, но не только она вызывала бурные общественные дискуссии. Как раз в 1856 г. вышел русский перевод книги французского политика и публициста А. де Токвиля «Старый порядок и Французская революция». В объемном двухтомном труде на основании большого комплекса архивных источников Токвиль настойчиво проводил довольно простую мысль: для устойчивого функционирования государственного механизма совершенно необходима широкая децентрализация власти при сохранении за центральным правительством минимума необходимых прав. Бюрократическая опека должна быть постепенно заменена местным самоуправлением, которое автор считал школой политического воспитания народа.

Книга Токвиля пришлась в России как нельзя кстати, ею зачитывалось всё образованное общество, напряженно искавшее ответы на вопрос: как реформировать Россию? Будущий рязанский губернатор П.Д. Стремоухов вспоминал: «Я как теперь вижу зеленую обложку этой книги, красовавшейся на столе любого кабинета и даже гостиной. Читали ее с захватывающим интересом, применяя изложенные в ней факты ... к существующим или предусматриваемым у нас социальным и политическим явлениям...»². Автором восхищались даже довольно консервативно настроенные политические фигуры. Так, курляндский губернатор и будущий министр внутренних дел П.А. Валуев, обратившийся к книгам французского публициста после смерти последнего (Токвиль скоропостижно скончался в 1859 г.), записал в дневнике: «Читаю *oeuvres posthumes de Tocqueville* [посмертные сочинения Токвиля], когда у нас будут так писать? Когда у нас будут Токвили?»³. Общественная дискуссия вокруг книги была

¹ Цит. по: Корнилов А.А. Курс истории России XIX века. М., 1993. С. 204.

² Цит. по: Морозова Е.Н. У истоков земской реформы. Саратов, 2000. С. 23.

³ Дневник П.А. Валуева, министра внутренних дел (1861–1876 гг.): В 2 т. Т. 1: 1861–1864 гг. М., 1961. С. 76.

бурной, острой и довольно продолжительной⁴. Не потеряла она актуальность и в последующие десятилетия: проблему децентрализации и самоуправления затронут в своих работах видные публицисты и историки государства и права — А.В. Лохвицкий, А.И. Васильчиков, Н.М. Коркунов⁵. Всё это время идеи Токвиля обсуждали, о них спорили и даже пытались применить их к российской реальности.

Обсуждение идей французского публициста о децентрализации шло параллельно с подготовкой в недрах правительственных учреждений реформы административного управления («внутреннего благоустройства», говоря словами цитированного выше царского манифеста). Ее разработка велась одновременно с реформой крестьянской, но, в отличие от последней, рассматриваемый сюжет долгое время находился как бы на периферии внимания историков. Одним из первых к этой проблеме обратился американский исследователь Ф. Старр, взявшийся «проанализировать попытку переустроить дряхлую систему управления регионами, при которой жило большинство населения России, поскольку та часто оказывалась в тени анализа великих реформ»⁶. Вслед за зарубежным историком к этой проблеме обратились отечественные специалисты: В.Г. Чернуха, М.М. Шумилов, Е.Н. Морозова, Е.А. Правилова, И.А. Христофоров⁷. Благодаря их усилиям многие «выпавшие» сюжеты получили адекватное освещение, но при этом «белых пятен» в изучении намечавшейся административной реформы еще достаточно.

Одной из таких тем, не получивших должного освещения, стоит считать анализ проектов переустройства административной системы управления в России, написанные как бы в противовес идеям Токвиля (хотя и испытавшие определенное его влияние). Еще до публикации книги французского мыслителя на русском языке в обществе стали ходить записки, авторы которых не жалели красок,

⁴ Подробнее об общественном обсуждении идей Токвиля см.: *Starr F.S. Decentralization and Self-Government in Russia, 1830–1870. New Jersey, 1972. P. 87–89, 94–106.*

⁵ См.: *Лохвицкий А.В.* Губерния, ее земские и правительственные учреждения. Ч. 2. СПб., 1864; *Васильчиков А.И.* О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных, земских и общественных учреждений. Т. I. СПб., 1872; *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Пособие к лекциям. Изд. второе. Т. II. СПб., 1893.

⁶ *Starr F.S. Op. cit. P. X.*

⁷ *Чернуха В.Г.* Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л., 1978; *Шумилов М.М.* Местное управление и центральная власть в России в 50-х — начале 80-х гг. XIX века. М., 1991; *Морозова Е.Н.* Указ. соч.; *Правилова Е.А.* Местное и центральное управление в России: проблемы правового регулирования отношений // Имперский строй России в региональном измерении (XIX — начало XX века). М., 1997; *Христофоров И.А.* В поисках единства: административные преобразования в контексте Великих реформ (1850–1870-е гг.) // Административные реформ в России: история и современность. М., 2006.

описывая язвы и пороки николаевской административной системы, и предлагали свои рецепты решения накопившихся проблем. Одной из первых и самых известных записок такого рода считается «Дума Русского во второй половине 1855 г.» П.А. Валуева, тотчас породившая множество подражаний⁸. После перевода книги Токвиля и начала общественной дискуссии количество записок с предложениями реформ в сфере управления заметно выросло. Авторы отправляли свои проекты напрямую государю или его ближайшему окружению, и в скором времени канцелярия императора оказалась буквально завалена разнообразными проектами реформ государственного управления⁹.

Важно заметить, что если «токвилемания» (т.е. рассуждения о необходимости децентрализации управления) «имела преимущественно оппозиционный оттенок»¹⁰, то проекты, подававшиеся на высочайшее имя и заслужившие высочайшее одобрение, имели преимущественно «традиционалистский» характер. Под традиционализмом я понимаю подчеркнутую приверженность их авторов к исторически устоявшемуся типу управления в России — абсолютной самодержавной монархии, которую они предлагали очистить от наслоений, мешающих выстроить эффективную государственную систему.

Написанные в период с 1855 по 1860 г., эти записки отражали дух времени: практически все их авторы говорили о децентрализации и важности передаче доли властных полномочий из столицы в регионы. При этом на первый план они выносили проблему «восстановления» власти монарха и придания порядку управления, как выразился автор одного из таких проектов, «самобытного духа»¹¹. По сути, речь шла о жесткой централизации на высших уровнях власти и допущении известной самостоятельности на низших уровнях управления. Но что понималось под «самобытным духом»? Какие меры для его

⁸ Например, в декабре 1855 г. Ю.Ф. Кубе, чиновник по особым поручениям при лифляндском, курляндском и эстляндском генерал-губернаторе А.А. Суворове-Рымникском, направил Александру II обширную записку «Централизация». М.М. Шумилов полагает, что Кубе и Валуев не контактировали во время написания своих записок, но были знакомы, служили под началом одного человека, встречались до этого, так что Кубе, видимо, знал основные мысли Валуева (см.: Шумилов М.М. Указ. соч. С. 30). В рамках настоящей статьи будет проанализирована другая записка Ю.Ф. Кубе, «О необходимости реорганизации государственного аппарата России», написанная в 1858 г.

⁹ Так, записка Ю.Ф. Кубе «Централизация» была дана на отзыв главноуправляющему Вторым отделением императорской канцелярии Д.Н. Блудову, поддержавшему ее основные положения (см.: Шумилов М.М. Указ. соч. С. 32).

¹⁰ Христоворов И.А. Указ. соч. С. 182.

¹¹ Государственный архив РФ (далее — ГАРФ). Ф. 109. Оп. За. Д. 84. Л. 3.

укрепления предлагались в проектах? Наконец, были ли реализованы в том или ином виде какие-либо предложения авторов записок? Ответы на эти вопросы будут даны ниже. Анализируемые записки в основном отложились в фондах Государственного архива РФ (фонде Секретного архива Третьего отделения и фонде вел. кн. Елены Павловны), некоторые хранят на себе царские отметки, при этом установить авторство документов не всегда возможно.

* * *

Как справедливо заметил Ф. Старр, идеи о децентрализации и самоуправлении были заимствованы на Западе. «После 1856 г. казалось, каждая европейская нация могла предложить что-то, чем заменить изношенные порядки и устои в России...» Наибольшее внимание российского общества в этом вопросе, подчеркивает Старр, притягивали Англия и Франция. Не только как победители в Крымской войне, но и как «идеалы современной цивилизации»¹². Правда, в этом случае явно появлялась проблема совместимости европейских административно-политических моделей (Франция — республика, а Великобритания — конституционная монархия) и русской модели (Россия — сословное абсолютистское государство).

Иными словами, декларируемые сторонниками Токвиля принципы децентрализации и передачи полномочий местному управлению вступали в явное противоречие с «административными истинами, которыми руководились в России из поколения в поколение, а также с укорененными историческими традициями, на которых эти истины покоились. Некоторые из наиболее глубоких русских политических мыслителей, в частности, Николай Карамзин, давно чувствовали, что административная унификация и повсеместное проникновение государства являлись исполнением предначертания судьбы нации»¹³. Складывалась сложная ситуация: объективная необходимость требовала обращения к идеям западной политической культуры, но с учетом российских традиций и реалий. Вновь вставала на повестку дня типичная для России модель «европеизации», при которой заимствовались лишь внешние формы, а глубинные основы российской модели оставались неизменными¹⁴. Авторам проектов предстояла непростая задача: совместить традиционалистские русские подходы к управлению с европейскими.

¹² Starr F.S. Op. cit. P. 60.

¹³ Ibid. P. 89.

¹⁴ Подробнее о европеизации в России см.: Черникова Т.В. Европеизация России во второй половине XV — XVII вв. М., 2012.

Традиционалистский взгляд на систему управления Россией прежде всего предполагал сильную самодержавную власть. «Для блага России теперь необходимо самодержавие ... безотчетность его (царяю — *Н.М.*) перед народом», — доказывал в записке «Задушевные думы» Барановский¹⁵. Неизвестный автор другой записки констатировал, что «у нас давно ослабли коронные основания нашего государства, от чего произошло расстройство всех частей управления». И добавлял: «Краеугольный камень гражданского быта народа русского был есть и ... будет самодержавие» (напротив этих строк император написал: «Слава Богу, что есть еще люди, которые так думают»)¹⁶.

Предлагая государю реформу системы управления, авторы проектов неизменно подчеркивали: они никоим образом не желают менять саму политическую систему. «Мы нисколько не делаем конституционного правления... Для нас форма правления не выдумка людей, а закон Божий...», — заверял Ю.Ф. Кубе¹⁷. Предчувствуя возражения крайних консерваторов, защитников существовавшего *status quo* (позиции охранителей, по верному замечанию Ф. Старра, были сильны хотя бы потому, что «все их идеи уже были закреплены в существующем порядке»¹⁸), Кубе приводил такой довод: «Они не понимают, что консервативная система состоит именно в исследовании недовольства и своевременном их устранении для сохранения главных начал государственного устройства»¹⁹.

Итак, изменения необходимы, но они никоим образом не могут затрагивать основу политического строя — неограниченное самодержавие. Ничто не должно мешать абсолютному государю «изъявлять свою волю и видеть беспрекословное повиновение». Кроме того, самодержавная власть «должна иметь верные, твердые пути, чрез которые беспристрастно и неминуемо восходила бы до нее истина во всей полноте и обширности взгляда, дабы обнять потребности государственные»²⁰. Иными словами, для нормального функционирования системы управления необходимо решить две существенные задачи: 1) освободить государя от решения текущих повседневных вопросов, чтобы он имел довольно времени для размышлений о «потребностях государственных»; 2) наладить исправно работающие каналы коммуникации «государь–подданные». Именно решению

¹⁵ ГАРФ. Ф. 109. Оп.3а. Д. 78. Л. 2.

¹⁶ Там же. Д. 84. Л. 3 об.–4.

¹⁷ Там же. Д. 85. Л. 23.

¹⁸ *Starr F.S.* Op. cit. P. 66.

¹⁹ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 85. Л. 4.

²⁰ Там же. Д. 84. Л. 5.

этих двух проблем и были посвящены практически все рассматриваемые проекты.

Первая из названных проблем занимала многих государственных людей середины 1850-х гг. Пожалуй, одним из первых высказал Александру II свои мысли на эту тему историк и видный общественный деятель М.П. Погодин. 17 апреля 1855 г. он направил императору записку «Царское время», в которой, в частности, писал: «Время царское дороже всего на свете. Оно должно быть сберегаемо и соблюдается до последней минуты, для решения важнейших вопросов государственных, для размышления о существенных предметах управления. Занимать царя частностями и подробностями, развлекать формами и церемониями — есть величайшее гражданское преступление»²¹. В своих действиях, полагал М.П. Погодин, предшественник Александра II, Николай I, явно увлекся «блистательным примером предка» (Петра I), но «он не подумал, что со времен Петра I обстоятельства переменились, и что Петровское давление, перенесенное в наше время, становится оптическим обманом»²². Замкнув на себя всю административную систему, Николай I не смог с ней совладать: «Несчастливая система, низведшая в гроб, вместе с внешними неожиданными ударами, покойного императора Николая Павловича! В порыве неограниченного своего усердия ко благу Отечества, он хотел делать всё сам, работал в продолжение тридцати почти лет, не думал о себе, и пал наконец жертвой царственного долга, самим на себя возложенного»²³. Красноречивый итог царствования Николая I должен был заставить его преемника задуматься о перемене этой порочной практики, полагал Погодин.

В том же духе высказывался и один из авторов рассматриваемых проектов, Барановский, утверждавший, что «все особы, облеченные властью, заботятся только о том, как бы сложить с себя ответственность»²⁴. То есть, тем самым они перекалдывают ее на государя — ведь он один являет собой власть в высшем ее смысле. В итоге «государь поставлен в необходимость разбирать слишком много дел вдруг: он не может вникать в них и должен полагаться на докладчиков», и, что вполне естественно, он «не может уже посвятить достаточно времени и своих душевных сил на вопросы важности действительно государственной»²⁵.

²¹ Погодин М.П. Историко-политические письма и записки в продолжение Крымской войны. 1853–1856 // М.П. Погодин. Сочинения. Т. IV. М., 1874. С. 310.

²² Там же. С. 312.

²³ Там же.

²⁴ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 78. Л. 2.

²⁵ Там же. Л. 2 об.

Проблема перегруженности государя ежедневными «мелочными» делами была очевидна. Причем эта беда касалась не только государя, но и любого начальника: министра, главноуправляющего или губернатора. Ворох сиюминутных дел не оставлял им времени и сил для решения задач стратегических. Эту проблему российской высшей власти один из ее злейших критиков, князь П.В. Долгоруков, метко окрестил «мелочностью русской бюрократии»²⁶. Одной из главных причин этой «мелочности» следует признать недоверие государства к своим же слугам, чиновникам, которые по своим профессиональным и нравственным качествам были очень и очень далеки от нормы (тем более, идеала). Ближайший сподвижник Николая I, барон М.А. Корф, сетовал: «...чиновничья карьера сделалась любимой мечтою всей России, и коронная служба, в продолжении долгих лет, притягивала, вместе с лучшими, живейшими силами населения, множество людей, нисколько не призванных к ней ни по своим способностям, ни по своему образованию»²⁷. Проблема кадрового комплектования министерств и ведомств — отдельный непростой вопрос, выходящий за рамки настоящей статьи.

Способы снять с государя груз мелких дел предлагались разнообразными. М.П. Погодин советовал дать поручение Государственному совету «разобрать и определить, какие дела должны быть представляемы на высочайшее воззрение, и какие, без малейшего нарушения самодержавной власти, могут быть решаемы разными отдельными высшими ведомствами»²⁸. Другие авторы напрямую увязывали проблему избавления царя от рутины текущих дел с твердым утверждением принципа разделения властей. Барановский предлагал создать три «напрямую подчиненные царю органа: 1) Законодательный совет 2) Государственная управа 3) Верховный суд (все прочие учреждения подчиняются одному из этих трех)». Положительные последствия этих шагов не заставят себя ждать, уверял автор: «Устраивая это разграничение и определение власти в России, придется сильно уменьшить число сановников и чиновников и упростить весьма многие части управления»²⁹. Еще один вариант был озвучен в анонимной записке «О внутреннем положении России». Ее автор предлагал оставить Россию самодержавной, но при этом учредить «Думу избранных» из «немногих», которая должна раз-

²⁶ ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 50. Л. 23 об.

²⁷ ГАРФ. Ф. 728. Оп. 1, ч. 2. Д. 2863. Л. 21.

²⁸ Погодин М.П. Указ. соч. С. 312.

²⁹ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 78. Л. 3.

делиться на две части: законодательную (вместо Государственного совета) и исполнительную³⁰.

В случае реализации любого из этих предложений, как полагали их авторы, у императора с плеч свалится необъятная гора мелких дел, и он, как патетически писал Погодин, «войдя в свои человеческим права, возмозжет посвящать полное внимание на дела, достойные его царского сана, употреблять свое время на спокойные размышления о великой царской обязанности, обращать свой ум, куда заблагорассудится, и вести Богом вверенный ему народ к великой этой цели, по избранному пути, так, как Бог ему на сердце положит»³¹. Правда, в этом случае царь рисковал лишиться части своих полномочий: отдав на откуп решение рутинных дел, государь, вполне естественно, утрачивал контроль над ними.

Прекрасно понимая всю опасность возникновения подобных мыслей у самодержца, авторы проектов заверяли: предлагаемые меры были нацелены не на умаление власти самодержца, а, напротив, на ее укрепление. Недаром в одной из записок прямо заявлено: «Это искоренение (начал зла. — Н.М.) может быть только совершенно восстановлением начала самодержавного во всей его силе...»³². Подобные оговорки не были случайными. С одной стороны, они отражали искренние мысли и убеждения их авторов, сторонников восстановления «всевластия» царя. С другой — в высших петербургских кругах знали: молодой император малейшие намеки на ущемление собственных полномочий воспринимает так же болезненно и резко, как и его покойный отец. Об этом предупреждала, например, тетка императора, великая княгиня Елена Павловна, княгиню Черкасскую (супругу видного славянофила): «Государь вообще боится всякого прямого вмешательства. Il est jaloux de son pouvoir [Он ревниво относится к своей власти (фр.)]»³³.

Восстановление «во всей силе» самодержавного «начала» требовалось прежде всего в области законодательной. Как известно, в абсолютистской монархии законодательная и исполнительная власти находятся полностью в руках государя. Только он имеет право издавать законы, определяющие основные контуры внутренней и внешней политики государства. Однако по мере усложнения аппарата управления постепенно появлялись новые инстанции, получавшие право законотворчества (министры, главноуправляющие, генерал-

³⁰ ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 47. Л. 5 об.

³¹ Погодин М.П. Указ. соч. С. 313.

³² ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 84. Л. 32.

³³ Трубецкая О. Князь В.А. Черкасский и его участие в разрешении крестьянского вопроса. Материалы для биографии. Т. 1, кн. 2. М., 1904. С. 26.

губернаторы). Конечно, слово государя оставалось последним в любой ситуации, но монарх также был заинтересован в делегировании части своих законодательных полномочий, дабы избежать нагромождения множества мелких дел. Эта дисперсия законодательной власти в конечном счете привела к тяжелым последствиям. Слишком многие, возмущался неизвестный автор одной из записок, получили право издавать законы от имени государя: и министры, и Госсовет, и даже некоторые «генерал-губернаторы и начальники отдельных провинций, почти с равными правами с министрами». Все они «помимо всякого посредничества, входили с представлениями, получали разрешения и объясняли высочайшие повеления, обращающиеся тотчас в закон»³⁴.

В результате, вместо одного центра законотворчества в государстве спорадически возникли десятки. Эти новые центры, слабо скоординированные друг с другом, служили источником юридической сумятицы. «Слишком много властей, и слишком мало власти — вот к чему сводится эта критика, а такая формула характеризует в сущности ничто иное, как беспорядок», — констатировал К.Ф. Головин³⁵. Особенно вопиющим этот хаос был в делах законотворческих: «Чаще всего встречается, что вслед за изданием какого-либо закона, является множество дополнений и пояснений; иногда последует совершенная перемена, иногда даже отмена, обнаружившая его незрелость и неполноту предварительного рассмотрения». Другим негативным последствием этого законотворческого хаоса можно считать прогрессирующее чувство правового нигилизма, присущего всем слоям русского общества. «Преобладает та мысль что закон есть форма, которую, если нет силы прямо нарушать, то надо ловко обходить, не тревожась нравственной стороной этого нарушения»³⁶. Следует напомнить, что повышенное внимание к законодательству и вообще, говоря шире, к законности, а также появление «правового этоса» было одной из отличительных черт рассматриваемой эпохи³⁷.

Неудивительно, что автору цитированной выше записки было очевидно: «Вне закона нет прав и обязанностей в государстве, им приводится оно в стройное единое целое»³⁸. По его мнению, «...одно средство соответствует цели, оно состоит в том, чтобы самодержа-

³⁴ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 84. Л. 13 об.

³⁵ Головин К. Ф. Наше местное управление и местное представительство. СПб., 1884. С. 6.

³⁶ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 84. Л. 22.

³⁷ См.: Уортман Р. Властители и судьи. Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004.

³⁸ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 84. Л. 18 об.

вие, создав себе орудие более сильное, твердое и верное, нежели какие имеет теперь, само мужественно приступило к делу спасения будущности отечественной»³⁹. Рецепт спасения был прост: вернуть Сенату его истинное значение. Для этого «вместо разъединенных общих собраний Сената учредить одно из сенаторов русских, польских и финляндских, по одному из каждого департамента, кроме того назначить заседать из каждого ведомства по одному лицу в качестве советников при сенате. Россию разделить на 10 или более, по усмотрению, округов и повелеть, чтобы с каждого один из выборных в совестные судьи присутствовал в качестве советника при сенате в продолжении 3 лет»⁴⁰. На общее собрание Сената предлагалось возложить ряд обязанностей, чтобы снять с самодержца бремя повседневных забот. В частности, «ревизию всех министерских отчетов прежде поднесения на высочайшее воззрение», «рассмотрение всех новых законов с обязанностью рассчитать их потребность и средства исполнения», а также «окончательное рассмотрение гражданских дел, из департаментов Сената по разногласию поступающих»⁴¹. Реализация этого предложения, заверял автор, положит предел царящим в законодательстве хаосу и беспорядку. Сенат, вставший на страже законотворчества, гарантирует единообразие форм и, главное, будет эффективно следить за исполнением правовых норм. В результате «можно будет все силы государственные иметь действительно в руке правительственной и, давая благоденствие правосудием и гражданской безопасностью, явиться в могуществе неодолимым»⁴². Иными словами, верховная власть вернет себе распыленные полномочия — т.е. восторжествует централизация.

Параллельно необходимо было восстановить централизацию (понимаемую как полноценный контроль монарха над госаппаратом) во власти исполнительной. Все попытки Николая I усилить самодержавное абсолютистское начало, взяв под личный контроль важнейшие дела, парадоксально привели к обратному: вместо усиления и укрепления власти монарха, по сути, произошла ее дисперсия и даже известное ослабление. С одной стороны, министры, главноуправляющие и другие высокопоставленные чиновники формально были лишь послушными исполнителями царской воли, с другой — монарх не мог их полностью контролировать, фактически отдавая им на откуп те или иные области управления.

³⁹ Там же. Л. 28.

⁴⁰ Там же. Л. 28 об.

⁴¹ Там же. Л. 29 об.

⁴² Там же. Л. 32 об.

«Люди на вершине (властной пирамиды. — *Н.М.*) теоретически имеют большую власть и даже зачастую больше власти, чем бы они имели в других, более автократических обществах. Но эта власть почти бесполезна, поскольку люди на начальственных постах могут действовать только безлично и не могут никоим образом мешать подчиненным», — описывал этот феномен социолог М. Крозье. И добавлял: «Так, хотя они полновластны, потому что находятся на вершине централизованной системы, они делаются слабыми из-за сопротивления разных изолированных друг от друга слоев (*isolated strata*), так что могут применять свою власть только в действительно чрезвычайных условиях»⁴³.

Эта слабость самодержавного монарха была обусловлена самой природой абсолютистского государства, отмечал Н.И. Кареев, исследовавший феномен западноевропейского абсолютизма XVI–XVIII вв. «Раз возникши, отдельные ведомства начинали жить обособленной жизнью, связанные между собой общей подчиненностью монарху, но очень часто оставаясь вне всякой другой, сколько-нибудь органической связи с другими ведомствами. Тенденцией каждого из них было сделаться своего рода “государством в государстве”, положив в основу своего внутреннего устройства начала иерархической централизации. <...> Государь узнавал, что делается в той или другой отрасли управления, только из докладов соответственного министра и часто давал те или другие директивы только по совещании опять-таки с этим же министром»⁴⁴. Как далее замечал Н.И. Кареев, «настоящие “деспоты”, конечно, не примирялись с таким положением дел, стремясь входить во всё сами и быть собственными своими министрами и пользуясь отдельными министрами как простыми исполнителями непосредственных своих повелений, своего рода простой передаточной инстанцией»⁴⁵. Именно таким «настоящим деспотом» оказался Николай I, замкнув всю систему управления на себя.

Описанную Н.И. Кареевым картину можно было наблюдать в русской высшей администрации середины XIX столетия. «Многочисленные, нередко чрезвычайно подробные, его (Николая I. — *Н.М.*) резолюции служат прямым доказательством того, что всякое дело государь решал сам, строго наблюдая, чтобы министры и главноуправляющие были лишь точными исполнителями его воли и его

⁴³ *Crozier M.* The Bureaucratic Phenomen. Chicago, 1967. P. 225.

⁴⁴ *Кареев Н.И.* Западноевропейская абсолютная монархия XVI, XVII и XVIII веков: общая характеристика бюрократического государства и сословного общества «старого порядка». М., 2009. С. 153–154.

⁴⁵ Там же. С. 154.

желаний». Неудивительно, что «давно уже против именно такого положения высказывались как теоретики науки государственного права, так и государственные люди — практики», — констатировал С.М. Середонин⁴⁶. Вмешательство Николая I во все сферы управления и низведение им статуса министра до простого исполнителя указаний создавало опасный прецедент. Взвалив на себя всеобъемлющий контроль, император физически не мог наблюдать за всем: приходилось в тех вопросах, которые ускользали от царского внимания, полностью полагаться на «слуг государевых».

В результате можно говорить о феномене «министерского деспотизма», который австрийский император Иосиф II считал равносильным рабству самого государя. Суть этого «деспотизма» сводилась к следующему: «В государственном управлении весьма естественно образовывались и обособлялись отдельные ведомства, каждое под начальством отдельного лица, и между ними иногда возникали несогласия, раздоры и острая борьба, как это бывало, например, и между отдельными монашескими орденами католической церкви. Эти ведомства тоже хотели быть самостоятельными и самодовлеющими организациями и, как всё чиновничество вообще, стремились всячески все более и более захватывать власти над обществом, вместе с тем всё более и более ослабляя контроль над собой, который шел сверху, со стороны центральной власти»⁴⁷.

Мало-мальски знакомые со сферой административного управления России люди прекрасно знали об остроте и бескомпромиссности закулисных баталий руководителей различных центральных ведомств и считали это серьезной проблемой. Князь Барятинский, например, полагал, что «одним из главных и существенных недостатков нашего управления заключается в отсутствии единства в действиях различных ведомств». Эта ситуация напоминала ему «древнее распадение на уделы», причем «уделы» (т.е. различные ведомства) нередко не согласны друг с другом «в существенных вопросах»⁴⁸. Не отрицая возможности каждого учреждения защищать свои интересы, Барятинский напоминал: «Должно, однако, подчиняться главнейшей цели общей для всех ведомств и управлений»⁴⁹. С враждующими удельными княжествами сравнивал различные министерства и Петр Долгоруков в записке «О внутреннем положении России»: «Ныне в

⁴⁶ Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета министров. Т. 3. Ч. 1. СПб., 1902. С. 3.

⁴⁷ Кареев Н.И. Указ. соч. С. 175.

⁴⁸ ГАРФ. Ф. 607. Оп. 1. Д. 607. Л. 43 об.

⁴⁹ Там же. Л. 44.

России, по выражению одного члена Государственно Совета^{50*}, двенадцать удельных (подчеркнуто автором. — *Н.М.*) княжений, именуемых министерствами»⁵¹.

Враждовавшие друг с другом министры при этом в одном были единодушны: все они старались получить как можно больше полномочий, избавившись одновременно от досадливого контроля со стороны других ведомств. Эта ситуация грозила серьезными сложностями не только для обывателей, но и для самой центральной власти. Превратившись в самодовлеющую силу, министерства, по сути, прибирали к рукам нити управления, вмешивались во все сферы жизни государства и общества. Иными словами, их власть практически могла сравняться (и *de facto* сравнялась) с полномочиями самодержца. Учитывая, что министерства лучше и яснее представляли себе реальную картину, можно сказать, что их власть в чем-то была даже больше. «Из-за этого министерства вовсе не обязаны оправдывать своих действий, они часто даже не принимают на себя труда (подчеркнуто автором. — *Н.М.*) при распоряжениях предварительно обдумывать надлежащим образом все постановления и увлекаются поэтому к поверхностным или несообразным мерам. При этом сами же министерства представляют отчеты о положении вверенных им управлений, т.е. дают описания собственных своих деяний, наполненных как само собою разумеется, похвалением “удивительному порядку и благоустройству”», — возмущался Ю.Ф. Кубе⁵².

Ситуация усугублялась тем, что в административной системе России фактически не существовало реальных противовесов министерской власти. Формально эту роль должны были играть Сенат, Государственный совет и Комиссия прошений, но они с этой задачей совершенно не справлялись. Если в Европе эту функцию зачастую брали на себя парламенты или общественное мнение, то в России на это рассчитывать не приходилось. «Министерская власть ничем не ограничена, она почти равна самодержавной», — тревожно констатировал Ю.Ф. Кубе⁵³. На повестку дня, тем самым, вставала проблема не децентрализации, а наоборот, централизации высшего управления. Она помогла бы, полагали сторонники такого подхода (среди них, помимо указанных авторов записок, были такие заметные фигуры как М.П. Погодин, М.А. Дмитриев, М.П. Позен), решить сразу две

⁵⁰ * Сноска Долгорукова: М.Е. Храповицкого, примерно в 1847 г.

⁵¹ ГАРФ. Ф. 641. Оп. 1. Д. 50. Л. 18 об.

⁵² ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 85. Л. 34.

⁵³ Там же. Л. 33 об.

задачи: вернуть монарху полный контроль над административным аппаратом и ограничить всевластие бюрократии.

Централизация управления предполагала создание коллективного органа, в котором министры и главноуправляющие докладывали бы государю о делах в своих ведомствах, при этом параллельно ставя в известность коллег о предпринятых (или планируемых) шагах. Иными словами, вместо разобщенности воцарилась бы согласованность, а монарх имел бы полную и масштабную картину действий высшего звена бюрократического аппарата. Как отмечает В.Г. Чернуха, «к мысли о создании Совета министров подошли не сразу, предложения о мерах обеспечения “единства” или “системы” имели известный диапазон. При всей разнице этих предложений им была свойственна одна общая черта: все они исходили из убеждения в необходимости сохранения самодержавия»⁵⁴.

Иными словами, в России следовало учредить полноценный кабинет министров, где государь играл бы роль премьер-министра. Последнее, однако, несколько пугало не только императора, но и сторонников такого подхода. Учреждение кабинета по европейскому образцу — с однородным составом и во главе с премьером (пусть им и будет сам монарх) — не мыслилось возможным в российских условиях, так «как это было бы учреждение, слишком тесно связанное с парламентской системой, хотя это и был период начавшегося оживления конституционных ожиданий»⁵⁵. Наоборот, централизация управления на высшем уровне имела своей целью не создание противовеса власти монарха, а ее укрепление, придание ей истинной всеохватности и, главное, функциональности.

Александр II в целом одобрительно отнесся к идее придать известное единство действиям различных министерств и ведомств, попутно поставив их под более строгий надзор. В конце 1857 г. император инициировал (что характерно, в атмосфере глубокой секретности) создание нового органа — Совета министров. Функционально Совет не очень отличался от Комитета министров: «Едва ли легко было указать, какие дела, требующие совместного действия нескольких ведомств, подлежали именно разрешению Совета, а не Комитета министров»⁵⁶. Помимо того, Совет министров решал весьма ограниченное число дел, не имел четко оговоренного регламента заседаний и т.д. В скором времени стало очевидно, что «этот способ достижения единства государственного управления оказался несостоятельным и что министерства по-прежнему оставались изо-

⁵⁴ Чернуха В.Г. Указ. соч. С. 137.

⁵⁵ Там же. С. 138.

⁵⁶ Середонин С.М. Указ. соч. С. 11.

лированными звеньями государственного аппарата, проводящими узковедомственную политику»⁵⁷.

Точно также не получилось обуздать и «всевластность» министров. Они по-прежнему давали отчет лишь государю, оставаясь практически неуязвимыми для остального бюрократического аппарата. В каком-то смысле это отвечало задачам и интересам самого монарха: заботясь, чтобы у подданных было представление о «неотчуждаемости, нераздельности и символической близости верховной власти» к каждому, император сохранял приверженность «принципу осуществления и делегирования своей власти в, так сказать, неразделенном, “полном” (разумеется, символически, а не реальном) виде»⁵⁸. Можно согласиться и с мнением американского историка Дж. Яни о том, что Александр II исповедовал те же представления, что и его дядя, Александр I, поэтому «задачей административно-правовой системы было держать каждого министра в его собственном отделении, а не объединять их в единой программе действий»⁵⁹.

Если сферу полномочий министров необходимо было сужать (в разумных пределах), то сферу компетенции начальников губерний, наоборот, расширять. Для многих авторов записок было очевидно, что власть губернаторов была зачастую лишь номинальной, а сами они превратились в пересильщиков бумаг из МВД в низшие инстанции и обратно. «Что значит в настоящее время генерал-губернаторы и губернаторы? Хозяева ли они губерний — как гласит закон? Им так связали руки и до такой степени обессилили их власть, что она действительно состоит лишь в пределах бумаг из низших управлений в центральные и наоборот. Какое влияние имеют они на финансовые, почтовые, учебные и другие дела? Какое на определение чиновников во вверенных их управлению губерниях? Какое они могут иметь нравственное влияние, каким уважением пользоваться, доказывая беспрестанно на деле, что они или бессильные защитники местных интересов, или министерские автоматы», — горько вопрошал Ю.Ф. Кубе⁶⁰. «У нас слишком унижены звания губернаторов и предводителей дворянства, и они составляют как бы чиновников Министерства внутренних дел», — соглашался с ним автор другой записки⁶¹.

⁵⁷ Чернуха В.Г. Указ. соч. С. 155.

⁵⁸ Христофоров И.А. Указ. соч. С. 211.

⁵⁹ Yaney G.L. The Systematization of Russian Government. Social evolution in the Domestic Administration of Imperial Russia, 1711–1905. Urbana, 1973. P. 310.

⁶⁰ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 85. Л. 56–56 об.

⁶¹ ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 55. Л. 3 об.

Губернаторы и наместники — это непосредственные агенты царской власти на местах, соответственно, их статус необходимо было возвысить. Каким образом? Предлагались разные варианты. В.А. Цэе, вполне в духе идей Токвиля, предлагал высшей власти следующие шаги для укрепления доверия жителей к власти местной: «1. Нравственно возвысить значение местных властей. 2. Определить с точностью степень их власти, не стесняя круга их деятельности непрерывными, бесполезными формальностями. 3. Обеспечить материальное их существование, дабы тот, кто желал бы быть бескорыстным, имел бы на то материальную возможность. 4. Быть строгим в выборе должностных лиц, предавая недостойных, без всякой пощады, суду закона и общественного мнения»⁶².

Идеи Цэе явно диссонировали с мыслями других авторов. Ю.Ф. Кубе, например, предлагал разделить страну на наместничества. Наместники (21 человек) должны были получить «обширную власть и независимость, до определенной степени, от министерской опеки»⁶³. При этом «каждый наместник должен быть снабжен особой инструкцией для точного определения главной предполагаемой правительством в каждом крае цели». Наместники должны были делать личный доклад государю и состоять в Государственном совете, заседа там определенное время в году, отведенное для представления личного доклада монарху⁶⁴.

Фактически эта идея реанимировала проекты последних лет николаевского правления, сохраняя при этом (что особенно подчеркивал Кубе) «установленное Александром I разделение предметов по министерствам». Главной целью предлагавшейся реформы было восстановление «полновластия» (реального, а не мнимого) наместника в рамках отданной под его управление территории и, следовательно, централизация управления. «Наместническим правлениям подчиняются все местные управления и от них будет зависеть определение чиновников или представление их на утверждение государя; лишь в этом случае наместники были бы действительными хозяевами губерний и могли бы ответственности за безуспешность в производстве дел»⁶⁵. Полновластный и единственный «хозяин» той или иной области, наместник держал ответ только перед императором — так «выпрямлялась» искривленная вертикаль власти.

⁶² Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (далее — ОР РНБ). Ф. 833. Д. 292. Оп. 620. Л. 2 об.

⁶³ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 85. Л. 56.

⁶⁴ Там же. Л. 57.

⁶⁵ Там же. Л. 57 об.

Второй подход предусматривал повышение престижа и статуса губернатора по примеру Екатерины II, привечавшей своих заместителей, приглашавшей их на долгие застольные беседы. «Весьма бы полезно то же делать и теперь и печатать в газетах, когда они удостоены будут этого счастья. Тогда пойдут в губернаторы и предводители лица, которые теперь не согласились бы принять этих должностей и одним этим внутреннее управление улучшилось бы. При том из бесед с ними многое можно узнать полезное, и губернаторы суть настоящие кандидаты для должностей министров», — рассуждал неизвестный автор одной из записок⁶⁶.

Третьи (например, граф С.П. Сумароков) призывали избавить начальника губернии от «гнета директоров департаментов». «Кому неизвестно, что по приезде в столицу большая часть губернаторов является с почтением к некоторым из сих господ, а у одного из них, только что не в передней, ожидают приема Его Превосходительства, и горе тому, который не соблюдет этой формальности, обратившейся в обязанность. Вот до какой степени это звание у нас уронено, соответствующее *Prefect de Département* во Франции», — возмущался граф⁶⁷. Цитированные выше авторы предлагали сделать губернатора (наместника) фактически независимым от министерской власти, но были и другие подходы.

Например, Барановский (чьей записку, к слову, было высочайше повелено «принять к сведению»⁶⁸) предлагал восстановить прямую вертикаль власти: государь — министр — губернатор. Для этого, полагал он, во-первых, следовало упразднить все генерал-губернаторства (кроме Польского, Закавказского и Восточно-Сибирского). «По странному положению своему, имея право обращаться прямо к государю, генерал-губернаторы, прикрываясь этим правом, наносят огромный вред государству; их канцелярии — лишняя инстанция между губернаторами и министром внутренних дел»⁶⁹. Упразднение генерал-губернаторств позволит восстановить стройность властной вертикали: губернаторы превратятся в полноценную «среднюю инстанцию, подчиненную непосредственно министру, и могут обращаться выше — в Государственную управу и к государю не иначе, как чрез своего министра»⁷⁰.

Восстановление власти «первого лица» настойчиво требовалось и внутри губернии, причем в рассматриваемых проектах восстанов-

⁶⁶ ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 55. Л. 3 об.

⁶⁷ Там же. Д. 120. Л. 4 об.–5.

⁶⁸ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 78. Л. 1.

⁶⁹ Там же. Л. 4 об.

⁷⁰ Там же. Л. 5–5 об.

ление полновластия губернатора виделось двухэтапным. Во-первых, губернатора следовало сделать начальником полиции, причем не только состоявшей в ведении МВД, но и полиции политической. Сложность заключалась в том, что корпус жандармов губернаторам не подчинялся. Более того, зачастую его штаб-офицеры даже вступали в конфликт с начальниками губерний⁷¹. Выход представлялся простым: подчинить губернаторам военные команды, которые и заменят жандармов⁷². Также в подчинение губернаторам предлагалось передать все присутственные места⁷³.

Надо сказать, что Александр II смотрел на перспективу передать в руки губернаторов почти все властные рычаги вполне благосклонно. В октябре 1856 г. государь выразил мысль, что «в видах улучшения внутреннего управления в губерниях, необходимо открыть начальникам губерний более средств вникать в местные нужды усилением их влияния на места и лица и сокращением стесняющих их формальностей»⁷⁴.

Понимая, что концентрация всей власти в губернии в руках ее «начальника» чревата серьезными неприятностями, авторы записок практически единогласно поддерживали идею защиты сословных прав местного населения. Даже наиболее осторожно настроенные из них прямо указывали: необходимо «постепенное расширение прав и самостоятельности сословий и обществ и вообще устройство их на обширных основаниях»⁷⁵. Предвидя упреки в излишнем «либерализме», Ю.Ф. Кубе утверждал: «Теория монархического правления нисколько не препятствует значительному расширению этих прав, потому что мы отнюдь не требуем для них права вмешательства в государственные вопросы, а требуем лишь невмешательства правительства в их собственные интересы и прекращения бюрократической над ними опеки»⁷⁶. За независимость благородного сословия от местной власти выступал и Барановский, предлагавший дворянам губернии дать право обращаться к высшим правительственным органам (в Государственную управу или Верховный суд) «без всякого посредничества губернатора»⁷⁷. В свою очередь автор записки

⁷¹ См.: *Мозилевский Н.А.* Кто влиятельнее: сановник или подполковник? // *Родина*. 2021. № 2. С. 102–105.

⁷² ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 78. Л. 5 об.

⁷³ Там же.

⁷⁴ *Анучин Е.Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с Учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. С. 80.

⁷⁵ ГАРФ. Ф. 109. Оп. 3а. Д. 85. Л. 51.

⁷⁶ Там же. Л. 52.

⁷⁷ Там же. Д. 78. Л. 5 об.

«О внутреннем положении России», призывая «усилить полномочия наместников», требовал «оградить подвластных от притеснений, не страшась оказывать больше доверия публике, и гласностью укреплять общественную жизнь в кругу сословий»⁷⁸.

В этой заботе о сословиях нет ничего удивительного. Контроль за действиями губернской власти со стороны представителей местного общества (преимущественно дворян) значительно упрощал задачу власти верховной: недаром уже цитированный Цзе полагал, что «хороший опытный помещик не менее полезен государству, как хороший опытный чиновник или опытный офицер»⁷⁹. Даровав возможность местным жителям сообщать обо всех неправдах непосредственно центральной власти и даже лично государю, власть более не нуждалась бы в многочисленных ревизиях и прочих не очень эффективных методах контроля за действиями губернаторов. Помимо этого, восстанавливалась связь «государь–подданные», ликвидировалось бюрократическое средостение, за что ратовали авторы записок.

Теперь стоит обратиться к вопросу о том, насколько идеи восстановления «вертикали власти» между столицей и регионами имели реальное воплощение. Обсуждение возможной административной реформы, в отличие от крестьянской, велось камерно и келейно, а бурная общественная дискуссия о необходимости децентрализации и внедрения принципов самоуправления практически никак не отражалась на работе государственной машины. Как справедливо отметила Е.Н. Морозова, «в отличие от готовящейся крестьянской реформы, которая была предметом дискуссий в губернских дворянских комитетах, в дворянских собраниях, а после снятия цензурных запретов и в прессе, обсуждение проектов, касающихся местного управления, оставалось кулуарной проблемой достаточно узкого круга правительственной элиты»⁸⁰.

Проекты децентрализации на уровне губернии (понимаемой как «перераспределение властных функций из центра на места, определенные изменения в положении губернатора, которые позволили бы ему превратиться в настоящего начальника губернии, а не просто правительственного чиновника от Министерства внутренних дел»⁸¹) разрабатывались в течение трех лет специальной комиссией во главе с Н.А. Милютиным. Комиссия завершила свою работу в апреле 1861 г., за несколько дней до отставки министра внутренних дел С.С. Ланского, главного милютинского покровителя. Новый ми-

⁷⁸ ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 46. Л. 6.

⁷⁹ ОР РНБ. Ф. 833. Д. 252. Оп. 620. Л. 23.

⁸⁰ Морозова Е.Н. Указ. соч. С. 109.

⁸¹ Там же. С. 188.

нистр П.А. Валуев так и не решился дать реформе ход, и все наработки Милютина и его коллег легли под сукно. Можно сказать, что единственной заслугой милютинской Комиссии стало то, что благодаря ей «по сути дела, впервые в России на практическом уровне была разработана проблема, которая до сих пор является дискуссионной: о соотношении местного управления и самоуправления»⁸². Так были похоронены любые надежды на децентрализацию и укрепление местного самоуправления в духе идей А. де Токвиля.

В то же время власть проявила куда большую заинтересованность в укреплении «централизации» в высших сферах управления. Яркий тому пример — эпопея с созданием (точнее, возрождением) в России генерал-губернаторств. Идея эта вполне соответствовала предложениям авторов записок, рассмотренных выше. Проект, активными сторонниками которого были ближайшие к государю лица (министр государственных имуществ М.Н. Муравьев, министр юстиции гр. В.Н. Панин и Я.И. Ростовцев), предполагал создание в стране повсеместно генерал-губернаторств, причем в первую очередь там, где их никогда не было. Мотивировка была проста: нужна «власть сильная, которая, сосредотачивая в себе высший надзор за ходом всего управления, могла бы не только наблюдать за приведением в исполнение новых положений... но и действовать энергично, с полной силою, к прекращению беспокойств или волнений, если б они случились, и главное к отвращению причин и повода к оным»⁸³. Убедительно доказано, что пойти на такой шаг верховную власть заставлял страх перед «неизбежной», как ей казалось, пугачевщиной: крестьянство, узнав о свободе, которую предполагалось (на тот момент) даровать без земли, немедленно восстанет⁸⁴. Наряду со страхом, высшей властью двигало и другое желание: создать такую систему управления страной, в которой генерал-губернаторы (непосредственные исполнители царской воли на местах), «будучи освобождены от дел мелочных и текущих, сосредоточивали бы в лице своем высший надзор за ходом управления»⁸⁵. Иными словами, чтобы им подчинялись все ведомства на управляемых территориях, а сами они, в свою очередь, держали ответ исключительно перед государем.

Император был горячим сторонником этой идеи, однако проект так и не был реализован. Причиной тому послужил целый ряд

⁸² Там же. С. 210.

⁸³ ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 105. Л. 1 об.

⁸⁴ См., например: *Морозова Е.Н.* Указ. соч. С. 97; *Христофоров И.А.* Указ. соч. С. 186.

⁸⁵ ГАРФ. Ф. 647. Оп. 1. Д. 105. Л. 2 об.

факторов, детали для нашей темы не столь существенны⁸⁶. Важно другое: и эта инициатива по укреплению и централизации власти воплощена не была. Александр II так и не решился осуществить полноценную реформу системы управления, ограничившись, по сути, лишь выслушиванием мнений о том, каким образом это можно было бы сделать. Подобная нерешительность монарха, с одной стороны, вполне объяснима. Планируя одновременно отмену крепостного права и коренную перестройку системы управления (неважно, на каких основаниях), он рисковал вовсе лишиться даже видимости контроля над ситуацией. Эта нерешительность в деле реформирования административной системы дорого стоила, причем не только Александру II, но и его преемникам. Многочисленные проекты и горячие обсуждения назревших административных реформ оказались лишь переводом бумаги и сотрясанием воздуха. В конечном счете, эпоха Александра II, как метко подметил один исследователь, оказалась временем «административного бездействия»⁸⁷.

* * *

Подведем итоги. Вторая половина 1850-х гг. прошла в бурном обсуждении административной реформы, необходимость которой настоятельно ощущалась. Готовность правительства выслушать мнение общества породило огромное количество рукописных проектов, направленных на высочайшее имя или лицам из ближайшего окружения государя. Авторы этих записок, отдавая дань модному увлечению идеями децентрализации и усиления самостоятельности местных органов власти (порожденную книгой публициста А. де Токвиля), параллельно настаивали на укреплении власти царя, ссылаясь на традиционную для России политическую модель — самодержавную абсолютную монархию. Не отрицая в принципе идей децентрализации, сторонники «традиционалистской» модели предлагали унифицировать систему высшего управления, освободить государя от множества мелких ежедневных дел, усилить контроль со стороны монарха за деятельностью министров, а также укрепить «вертикаль» в отношениях столицы и губернаторов, сделав последних полноценными «хозяевам» областей.

Эти идеи находили отклик у императора: был создан Совет министров, одобрена идея разделения страны на генерал-губернаторства. В конечном счете, однако, все эти проекты либо остались на

⁸⁶ См. подробнее: *Корнилов А.А.* Крестьянская реформа в Калужской губернии при В.А. Арцимовиче // Виктор Антонович Арцимович. Воспоминания. Характеристики. СПб., 1904. С. 159–165; *Морозова Е.Н.* Указ. соч. С. 128; *Христофоров И.А.* Указ. соч. С. 186.

⁸⁷ *Yaney G.L.* Op. cit. P. 49.

бумаге (как генерал-губернаторства), либо их реализация не принесла никаких видимых результатов (Совет министров). Но важно отметить, что проекты усиления «централизации» получили хоть какое-то практическое воплощение. В отличие от идей о «децентрализации» — наглядным примером чему явилась история с проектом милютинской Комиссии. И всё же высшая власть не решилась ни на какие коренные административные реформы, опасаясь, что их проведение одновременно с отменой крепостного права ввергнет страну в пучину анархии. Проекты так и остались на бумаге — российская администрация продолжила жить по тем же принципам, что и в предыдущую эпоху.

References

Anuchin E.N. *Istoricheskiy obzor razvitiya administrativno-politseyskikh uchrezhdeniy v Rossii s Uchrezhdeniya o guberniyakh 1775 g. do poslednego vremeni* [A Historical Review of the Development of Administrative and Police Institutions in Russia from the Edict of 1775 to the Latest Time]. Saint Petersburg: Tipografiya Ministerstva vnutrennikh del, 1872. 238 p.

Chernukha V.G. *Vnutrennyaya politika tsarizma s serediny 50-kh do nachala 80-kh gg. XIX v.* [Domestic Policy of Tsarism from the Mid-1850s through the Early 1880s] / Ed. by R.Sh. Ganelin. Leningrad: Nauka (Leningradskoye otdeleniye), 1978. 248 p.

Crozier M. *The Bureaucratic Phenomen*. Chicago: The University of Chicago Press, 1967. X, 320 p.

Kareev N.I. *Zapadnoyevropeyskaya absolyutnaya monarkhiya XVI, XVII i XVIII vekov: obshchaya kharakteristika byurokraticheskogo gosudarstva i soslovnogo obshchestva "starogo poryadka"* [Western European Absolute Monarchy in the 16th, 17th and 18th Centuries: A General Description of the Bureaucratic State and the Class Society of the "Old Regime"]. Moscow: Gosudarstvennaya publichnaya istoricheskaya biblioteka Rossii, 2009. 463 p.

Khristoforov I.A. *V poiskakh yedinstva: administrativnyye preobrazovaniya v kontekste Velikikh reform (1850–1870-ye gg.)* [In Search of Unity: Administrative Transformations in the Context of the Great Reforms in the 1850–1870s] // *Administrativnyye reformy v Rossii: istoriya i sovremennost'* [Administrative Reforms in Russia: History and Modernity] / Ed. by prof. R.N. Baiguzin. Moscow: ROSSPEN, 2006. P. 177–219.

Korkunov N.M. *Russkoye gosudarstvennoye pravo. Posobiye k lektsiyam* [Russian State Law. Textbook for lectures]. 2nd ed. Vol. II. Saint Petersburg: Tipografiya M.M. Stasyulevicha, 1893. 417 p.

Kornilov A.A. *Kurs istorii Rossii XIX veka* [A Course of Russian History of the 19th Century]. Moscow: Vysshaya shkola, 1993. 446 p.

Morozova E.N. *U istokov zemskoy reformy* [At the Origins of Zemstvo Reform] / Ed. by prof. Yu.G. Golub. Saratov: Izdatel'stvo Saratovskogo universiteta, 2000. 216 p.

Pravilova E.A. *Mestnoye i tsentral'noye upravleniye v Rossii: problemy pravovogo regulirovaniya otnosheniy* [Local and Central Government in Russia: Issues of Legal Regulation of Relations] // *Imperskiy stroy Rossii v regional'nom izmerenii (XIX —*

nachalo XX veka). *Sbornik nauchnykh statey* [Imperial System of Russia in the Regional Dimension in the 19th and Early 20th Centuries. A Collection of Scientific Articles]. Moscow: Pervyy pechatnyy dvor, 1997. P. 36–51.

Seredonin S.M. *Istoricheskiy obzor deyatelnosti Komiteta ministrov* [A Historical Review of the Committee of Ministers' Activity]. Vol. 3. Part 1. Saint Petersburg: Izdaniye kantselyarii Komiteta ministrov, 1902. VIII, 358 p.

Shumilov M.M. *Mestnoye upravleniye i tsentral'naya vlast' v Rossii v 50-kh — nachale 80-kh gg. XIX veka* [Local Government and Central Power in Russia from the 1850s through the Early 1880s]. Moscow: Prometey. 1991. 218 p.

Starr F.S. *Decentralization and Self-Government in Russia, 1830–1870*. Princeton: Princeton University Press, 1972. XIII, 386 p.

Yaney G.L. *The Systematization of Russian Government. Social Evolution in the Domestic Administration of Imperial Russia, 1711–1905*. Urbana; Chicago; London: University of Illinois Press, 1973. XVI, 430 p.

Поступила в редакцию
5 ноября 2021 г.