

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова



В. А. Томсинов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВОПРОС В РОССИИ

В 60-Х – НАЧАЛЕ 80-Х ГОДОВ XIX ВЕКА



Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
Юридический факультет
Кафедра истории государства и права

В. А. Томсинов

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ВОПРОС В РОССИИ в 60-х – начале 80-х годов XIX века



Издательство
«Зерцало»



ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Москва
2013

ББК 67.3
Т56

Т56 **Томсинов В. А. Конституционный вопрос в России в 60-х – начале 80-х годов XIX века.** М.: Зерцало, 2013. – 336 с. – (Серия «Великие реформы»).

ISBN 978-5-8078-0200-2 (в пер.)

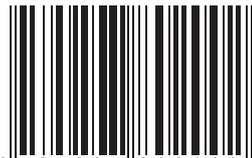
Очередной том серии «Великие реформы» посвящен попыткам преобразования государственного строя Российской империи, предпринимавшимся в период правления Александра II. Крестьянская, университетская, судебная и земская реформы привели в движение русское общество. В результате этих преобразований здание российской государственности было перестроено на новых началах. Но его вершина – верховная государственная власть – осталась в прежнем виде. Между тем самодержавно-монархическая конструкция этой власти, не имевшая органов парламентского типа, позволяющих общественным представителям влиять на содержание законов и принятие важнейших государственных решений, стала казаться многим русским интеллектуалам и даже членам правящего сословия не соответствующей новому состоянию русского общества. Разрешить это противоречие предполагалось посредством изменения механизма осуществления верховной государственной власти. Замысел такой реформы существовал в высших правительственных кругах Российской империи в 60-х – начале 80-х годов XIX в. На это указывают многие факты, документы и свидетельства сановников, которые были посвящены в тайны ближайшего окружения Александра II.

После смерти императора в результате покушения на его жизнь террористов-народовольцев возникла легенда о том, что незадолго до этого трагического события он подписал проект конституции, составленный некой секретной комиссией. Имела ли данная легенда какие-либо основания под собой? Что на самом деле происходило в России в высших сферах государственной власти накануне и после рокового дня 1 марта 1881 года? Какие политические преобразования намеревался осуществить Александр II в конце своего правления? Почему его преемник на престоле Александр III отказался от них. На эти вопросы и призвана дать ответы в конечном итоге настоящая книга.

Конституционные проекты создавались в России и в XVIII и в первой четверти XIX века. И неоднократно совершались попытки ограничения самодержавной власти. Наиболее интересные из них рассматриваются в настоящей книге, что позволяет взглянуть на возникавшие во время правления Александра II планы преобразования самодержавного правления в конституционно-монархическое как на продолжение вековой политической традиции.

Книга рекомендуется для преподавателей и студентов юридических и исторических вузов.

ISBN 978-5-8078-0200-2



9 785807 802002

© В. А. Томсинов, 2012
© Издательство «Зерцало», 2012

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	IX
Глава 1. Конституционные проекты в России в XVIII столетии	1
§ 1. Введение.....	1
§ 2. Попытка юридического ограничения российской самодержавной власти при восшествии на престол Анны Иоанновны. «Кондиции» Верховного тайного совета 1730 года.....	10
§ 3. Конституционные проекты периода правления Екатерины II. «Рассуждение о неперемennых государственных законах» Н. И. Панина.....	33
Глава 2. Правительственный конституционализм в России в первой четверти XIX века	60
§ 1. Конституционные планы «Негласного комитета»	60
§ 2. «Введение к Уложению государственных законов» М. М. Сперанского.....	67
§ 3. Государственная уставная грамота Российской империи	75

Глава 3. Конституционный вопрос в русской публицистике 60–70-х годов XIX века	86
Глава 4. Конституционный вопрос в правительственных кругах Российской империи в 60–70-е годы XIX века	103
Глава 5. Конституционный вопрос в России в последний год правления Александра II. Проекты М. Т. Лорис-Меликова	122
§ 1. Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия. Записка С. А. Муромцева о политическом состоянии России (март 1880 г.)	122
§ 2. Ликвидация Верховной распорядительной комиссии. Назначение М. Т. Лорис-Меликова министром внутренних дел	135
§ 3. «Конституция» М. Т. Лорис-Меликова: доклад о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности	141
Глава 6. Конституционный вопрос в первые месяцы правления императора Александра III. К. П. Победоносцев против М. Т. Лорис-Меликова	157
§ 1. Восшествие на императорский престол Александра III. Совещание 8 марта 1881 года	157
§ 2. Борьба вокруг проекта М. Т. Лорис-Меликова о введении в России общественного представительства	167
§ 3. Письмо Исполнительного комитета «Народной воли» к императору Александру III	173
§ 4. Доклад М. Т. Лорис-Меликова о правительственной программе государственных реформ. Совещание 21 апреля 1881 года	178

Глава 7. «...С верою в силу и истину Самодержавной Власти...»: Манифест 29 апреля 1881 года.....	186
Глава 8. К. П. Победоносцев: «У нас, в России, все только людьми можно сделать»	200

ПРИЛОЖЕНИЕ: ДОКУМЕНТЫ

Записка П. А. Валуева Александру II о проекте реформы Государственного Совета. <i>13 апреля 1863 года.....</i>	<i>215</i>
Проект нового учреждения Государственного Совета (П. А. Валуева). <i>1863 год</i>	<i>223</i>
Записка великого князя Константина Николаевича о проекте реформ государственного управления. <i>Январь 1880 года</i>	<i>254</i>
Доклад М. Т. Лорис-Меликова Александру II о предполагаемых реформах государственного устройства. <i>11 апреля 1880 года.....</i>	<i>268</i>
Доклад М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. <i>28 января 1881 года</i>	<i>279</i>
Журнал Особого совещания, созванного для обсуждения законопроекта М. Т. Лорис-Меликова. <i>17 февраля 1881 года</i>	<i>286</i>
Проект правительственного сообщения о подготовке законопроекта о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. (Составлен М. Т. Лорис-Меликовым). <i>1 марта 1881 года.....</i>	<i>295</i>

Второй проект правительственного сообщения о продолжении реформы, начатой Александром II, его преемником Александром III. <i>(После 1 марта 1881 года)</i>	300
Доклад М. Т. Лорис-Меликова Александру III о правительственной программе будущих реформ. <i>12 апреля 1881 года</i>	303

ПРЕДИСЛОВИЕ

Государственные реформы, развернувшиеся в России с 1861 года, привели в движение русское общество. Отмена крепостного права сделала все его сословия свободными. Судебная реформа распространила принцип всеобщей гражданской свободы на суд: он стал самостоятельным учреждением, защищающим права личности, действующим на основе принципов гласности, независимости и состязательности и при этом — с участием представителей от населения (суда присяжных). Университетская реформа восстановила университеты в качестве автономных корпораций. Земская и городская реформы дали возможность представителям общества участвовать в делах местного управления. В России появилась свобода печати, хотя и в ограниченных рамках.

В результате этих преобразований здание российской государственности было обновлено, однако его вершина — верховная государственная власть — осталась прежней, то есть самодержавно-монархической. Принятие важнейших государственных решений, издание законов, назначение высших должностных лиц — все это, как и прежде, являлось исключительной прерогативой императора. В политической системе Российской империи так и не появилось общегосударственного представительного органа, хотя необходимость его учреждения вполне осознавалась в правительственных кругах еще в период царствования Александра I. Полномочия императора, порядок осуществления им законодательной и правительственной власти, правила престолонаследия, статус членов императорской фамилии закреплялись правовыми актами, которые назывались «основными

законами», однако название это не было в данном случае синонимом слова «конституционные». Законы именовались «основными» только потому, что касались верховной государственной власти. Пояняя их сущность, М. М. Сперанский писал: «основные законы изображают порядок, коим власть верховная действует в законодательстве и в правлении; а как власть верховная не может принадлежать как только лицу державному: то прежде всего Основные законы определяют порядок, коим лицо сие облачается верховною властью, и означают пространство его власти»¹.

Между тем логика государственных преобразований, проводившихся с начала 60-х годов XIX века, — и в особенности, линия общественной эволюции, намеченная судебной и земской реформами — вела Российское государство к той стадии развития, на которой появляются и общественное представительство, и конституция. Это понимали многие образованные люди в России. Правда, относились они к такой перспективе по-разному: одни считали превращение самодержавно-монархического правления в конституционно-монархическое благой для России переменой, другие видели в этом процессе не только благие, но и вредные последствия, третьи рассматривали общественное представительство и конституцию в качестве явлений, способных разрушить Российское государство, и соответственно любые шаги, ведущие к появлению представительного органа, обладающего законодательной властью, и к последующей замене самодержавного строя конституционной монархией, оценивали как опасные для России.

Выражая мысль о том, что отмена крепостного права, судебная и земская реформы вели русское общество к той стадии развития, на которой возникала необходимость решения вопроса о преобразовании традиционного для России самодержавно-монархического правления в конституционную монархию, Б. И. Чичерин писал: «Несомненно и то, что преобразования нынешнего царствования приготовили разрешение конституционного вопроса и поставили его, так сказать, на очередь. Пока живо было крепостное право, невозможно было и думать о свободных учреждениях. Закрепленное снизу, русское общество должно было оставаться закрепленным и сверху. Но с разрешением вековых уз, с уничтожением всего исторического строя русского общества, наступила новая пора. Водворение гражданской свободы во всех слоях и на всех общественных поприщах, независимый и глас-

¹ Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. СПб., 1845. С. 48.

ный суд, земские учреждения, наконец, новая в России, хотя и скудная еще, свобода печати, все это — части нового здания, естественным завершением которого представляется свобода политическая. Невозможно сохранить историческую вершину, когда от исторического здания, которое ее поддерживало, не осталось и следа; невозможно удержать правительство в прежнем виде там, где все общество пересоздалось на новых началах. Весь вопрос заключается в том, ранее или позднее наступит пора совершить этот последний, знаменательный шаг на пути свободы. В этом отношении мнения самых просвещенных и либеральных людей могут расходиться»¹.

Необходимость дополнения крестьянской, судебной и земской реформ соответствующим их духу преобразованием государственного строя Российской империи остро ощущали и сановники из ближайшего окружения Александра II. Одним из них был министр внутренних дел (с 9 ноября 1861 г. до 9 марта 1868 г.) Петр Александрович Валуев, не скрывавший своего весьма критического отношения к состоянию российского государственного управления². 13 апреля 1863 года он направил императору Александру II записку о проекте реформы Государственного совета, в которой говорилось: «Одна мысль, очевидно, обуяла умы. Она проявлялась различно и усваивала себе различные наименования, то в постановлениях сословных собраний, то в произведениях печати, то под видом „самоуправления“, или „децентрализации“, то в систематическом противопоставлении Правительства „обществу“ или „народу“, то в форме доктрины о „земстве“ и панегириков прежним Земским Соборам. Но в сущности, эта

¹ Чичерин Б. Н. Конституционный вопрос в России. Рукопись 1878 года. СПб., 1906. С. 8–9.

² С осени 1855 г. в русском образованном обществе и в том числе среди правительственных чиновников распространялась записка П. А. Валуева «Дума русского», в которой Петр Александрович, занимавший в то время должность Курляндского гражданского губернатора, писал: «Благоприятствует ли развитию духовных и вещественных сил России нынешнее устройство разных отраслей нашего государственного управления? Отличительные черты его заключаются в повсеместном недостатке истины, в недоверии правительства к своим собственным орудиям и в пренебрежении ко всему другому. Многочисленность форм подавляет у нас сущность административной деятельности и обеспечивает всеобщую официальную ложь. Взгляните на годовые отчеты: везде сделано все возможное, везде приобретены успехи, везде водворяется, если не вдруг, то по крайней мере постепенно, должный порядок. Взгляните на дело, всмотритесь в него, отделите сущность от бумажной оболочки, то, что есть, от того, что кажется, и — редко где окажется прочная, плодотворная польза. Сверху — блеск, внизу — гниль» (Валуев П. А. Дума русского во второй половине 1855 года // Русская старина. 1891. Том 79. № 7. С. 508–509).

мысль всегда и везде одна и та же. Она заключается в том, что во всех Европейских государствах разным сословиям предоставлена некоторая доля участия в делах законодательства или общего государственного управления и что если так везде, то так должно сбыться и у нас. Установление начал сего участия считается признаком политического совершеннолетия; и эта мысль, постоянно возбуждаемая в огромном числе русских путешественников зрелищем того, что им представляется за границей, и в еще большем числе русских читателей не только русской прессой, но и всеми произведениями печати на всех известных языках, – не может не иметь сильного и ежедневно возрастающего влияния».

В данной записке П. А. Валуев предлагал включить в состав Государственного совета для участия в законосовещательной деятельности выбранных представителей местных земских учреждений. Это был весьма скромный шаг в направлении создания в России общественного представительства, но движение Российского государства по этому пути могло начаться лишь с таких шагов: более решительные меры встретили бы ожесточенное сопротивление со стороны сановников, да и сам государь вряд ли отважился бы на коренные перемены в механизме властвования.

Как бы то ни было, но именно с этой записки П. А. Валуева и с представленного им в ноябре 1863 года проекта нового учреждения Государственного Совета началась история попыток реформы государственного строя Российской империи. Кульминацией этой истории стал доклад о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности, представленный Александру II министром внутренних дел М. Т. Лорис-Меликовым 28 января 1881 года. Впоследствии его назовут «конституцией Лорис-Меликова». И хотя ничего конституционного он не содержал, борьба в правительственных кругах по поводу мер, предложенных в нем, приняла такой характер, как будто этими мерами в России вводилась конституция. Впрочем, противники доклада Лорис-Меликова не скрывали, что рассматривают его в качестве «шага к конституции».

С другой стороны, и Михаил Тариелович давал серьезные основания подозревать его в стремлении ввести в России конституцию. Так, он проявлял заметный интерес к государственному строю Англии, Франции, Германии, то есть государств, в которых существовала конституционная монархия. Его консультантом был профессор юридического факультета Санкт-Петербургского университета А. Д. Градовский, известный правовед и публицист, сторонник ре-

форм Александра II и знаток государственного права ведущих европейских держав. В конце 70-х – начале 80-х годов Александр Дмитриевич как раз писал учебный курс по этой теме¹.

В конечном итоге предложенный М. Т. Лорис-Меликовым проект введения в государственный строй Российской империи элементов общественного представительства был отвергнут императором Александром III. Однако сама попытка осуществления такого проекта, поддержанная целой группой весьма влиятельных государственных деятелей, заставляет посмотреть на великие реформы 60-х годов XIX века в России новым взглядом.

Очевидно, что в сановном окружении Александра II существовал замысел постепенного преобразования самодержавно-монархического правления в конституционно-монархическое. И мыслилась эта реформа прежде всего в качестве способа преодоления разрыва между правительством и обществом, но также и как средство придания законодательной деятельности верховной государственной власти большей эффективности. Привлечение общественных представителей к законосовещательной деятельности считалось сторонниками этого плана первым шагом в этом направлении, призванным установить связь правительства с наиболее активными силами общества.

Вспоминая в 1899 году об указанном докладе М. Т. Лорис-Меликова, Сергей Юльевич Витте, в то время министр финансов, писал тогдашнему министру внутренних дел И. Л. Горемыкину: «Несомненно, что учреждение такой, чисто совещательной, не имеющей даже права законодательного почина, и только устанавливающей столь необходимую для земств более тесную связь их с центральным управлением, — Комиссии не создавало еще конституции. Но едва ли можно отрицать, что в то же время учреждение названной Комиссии уже вводило выборное представительство в систему законодательных учреждений и было вторым шагом от первого, о котором говорил в 1863 г. граф Валуев, что он не мог быть последним. В действительном значении этого нового шага и того пути, на который вступало Правительство, в ту пору никто, кажется, не сомневался. Все понимали, что раз Пра-

¹ Данный курс был опубликован в середине 80-х годов. См.: Градовский А. Д. Государственное право важнейших европейских держав. Том первый: Часть историческая. СПб., 1886; *его же*. Государственное право важнейших европейских держав. Том второй: Часть догматическая. СПб., 1885. Оба тома были впоследствии напечатаны в четвертом и пятом томах девятитомного собрания сочинений А. Д. Градовского.

вительство решило завершить земскую реформу, то, значит, оно решило дать конституцию»¹.

Возможность введения в России конституции активно обсуждалась на протяжении правления Александра II и в обществе — публицистами, писателями, правоведами. И среди них также были и сторонники, и противники замены самодержавия на конституционную монархию. При этом и в правительственных кругах и в обществе конституционный вопрос понимался как вопрос о судьбе России.

Противники конституционного правления считали, что отказ от самодержавия, создание общероссийского представительного органа и введение конституции расколется общество и правящий слой на группировки, преследующие исключительно собственные групповые интересы, породит ожесточенную борьбу за власть, что в конце концов приведет к гибели России².

Сторонники конституционного строя, опирающегося на институт общественного представительства, полагали, что лишь такая форма правления способна направить общественные силы на содействие правительству, оживить все более мертвющую систему государственной власти живительной энергией, спасти Россию от разрушительного революционного движения.

Б. Н. Чичерин, посвятивший сущности конституционного вопроса специальную работу, видел в государственном строе народного представительства, закреплённом конституцией, неизбежную ступень исторической эволюции общества и считал только такой строй соответствующим природе человека. «Для всякого просвещенного человека, — отмечал он, — не может быть ни малейшего сомнения в том, что все народы, способные к развитию, рано или поздно приходят к представительному порядку. Свобода составляет один из самых существенных элементов, как общественного благосостояния, так и политического могущества, а свобода, естественно, неудержимо ведет к участию народа в решении государственных вопросов. Едва ли в настоящее время, в среде образованных людей, найдется хотя один защитник старых консервативных теорий, которые с злоупотреблени-

¹ Самодержавие и земство. Конфиденциальная записка министра финансов статс-секретаря С. Ю. Витте (1899 г.). Stuttgart, 1901. С. 115.

² Выступая 28 марта 1881 г. в славянском обществе, И. С. Аксаков говорил о проекте М. Т. Лорис-Меликова: «Нечего себя обманывать: мы подошли к самому краю бездны. Еще шаг в том направлении, в котором с таким преступным легкомыслием мы двигались до сих пор и — кровавый хаос».

ями свободы устраняли и самые законные ее проявления. Свобода до такой степени вошла в плоть и кровь европейских народов, факты с такою очевидностью доказали все ее значение для общественного и политического быта, что даже рассуждать об этом было бы бесполезно. Воображать же, что сколько-нибудь широкое развитие свободы возможно без представительного правления, ничто иное, как праздная мечта. Там, где обществу предоставлено думать и говорить об общественных делах, где оно может высказывать свои желания и требования и в выборных учреждениях, и в печати, там оно неминуемо приходит к потребности перевести свои мысли в дело и участвовать в решении важнейших для него вопросов. Мысль и воля не могут распределяться в государстве между различными органами, ибо они неразрывно связаны в самом естестве человека. В политической жизни одного нравственного влияния недостаточно. Убеждением можно действовать в области науки, нравственности, религии; в государстве, где владычествует принудительная сила, где право составляет одно из основных начал, где все обязанности имеют характер юридический, всякий влиятельный орган непременно должен быть облечен правами. В самодержавии свобода только терпима, силу и прочность она имеет только там, где она сама участвует в решениях власти. Это вечный, неизменный, вытекающий из самого существа государственной жизни закон, одинаково прилагающийся ко всем временам и народам»¹.

* * *

Предпринятая в России в начале 80-х годов XIX века попытка ввести в государственный строй Российской империи элементы общественного представительства, а в последующем придать ему конституционную форму не была первой. Государственная реформа, предполагавшая создание общероссийского представительного органа и принятие конституции, готовилась в правление Александра I: в 1801–1802 годах план такой реформы обсуждал «Негласный комитет», затем М. М. Сперанский разработал «план всеобщего государственного образования»², и наконец, к осени 1820 года была состав-

¹ Чичерин Б. Н. Конституционный вопрос в России. Рукопись 1878 года. С. 5–6.

² В нем предусматривалось создание Государственной думы — представительного органа «из депутатов от всех свободных состояний по избранию дум губернских», которому вверялось бы законодательство (см. об этом § 2 главы 2 настоящей книги).

лена Государственная уставная грамота Российской империи, которая являлась, по существу, проектом конституции¹.

В период правления Екатерины II конституционный проект вынашивал Н. И. Панин. Он был главным воспитателем цесаревича Павла Петровича и надеялся, что, став императором, его августейший воспитанник осуществит данный проект².

Попытка ограничить самодержавие законодательным актом конституционного характера предпринималась в России и в 1730 году — членами Верховного тайного совета при восшествии на престол Анны Иоанновны. Она не осуществилась из-за того, что «верховники» не получили поддержки своему плану со стороны дворянства³.

Самодержавно-монархическая форма правления обыкновенно считается традиционной и судьбоносной для русского общества. Факты показывают, что столь же традиционными для России являлись и попытки преобразования самодержавия в конституционно-монархический строй, при котором император осуществляет законодательную власть с участием представителей от общества.

Такие попытки неоднократно предпринимались на протяжении XVIII и XIX веков. И хотя все они потерпели по разным причинам неудачу, это совсем не означает, что для их успеха не было никаких шансов. Не случись покушения на Александра II, разработанный М. Т. Лорис-Меликовым план привлечения общественных представителей к законосовещательной деятельности скорей всего был бы приведен в исполнение. А это в свою очередь открыло бы путь для дальнейшей реформы государственного строя Российской империи.

История так называемой «конституции Лорис-Меликова» представляет особый интерес и поучительна во многих отношениях: именно поэтому ей уделено больше всего внимания в настоящей книге. Данная история завязалась в последние месяцы царствования Александра II, а развязка ее произошла в первые месяцы правления Александра III. Воспринимавшийся как конституционный, вопрос о введении элементов общественного представительства в государственный строй России стал полем ожесточенной идеологической

¹ Согласно этому документу создавался так называемый «Общий государственный сейм» (или Государственная дума) — представительный орган, при содействии которого император должен был осуществлять законодательную власть (см. о Государственной уставной грамоте Российской империи § 3 главы 2 настоящей книги).

² См. об этом § 3 главы 1 настоящей книги.

³ См. об этом § 2 главы 1 настоящей книги.

битвы между различными группами сановников: с одной стороны, теми, кто составлял ближайшее окружение Александра II, с другой — теми, кто объединялся вокруг Александра III. Главным выразителем идеологических доктрин первой группировки выступал министр внутренних дел М. Т. Лорис-Меликов, главным идеологом второй являлся обер-прокурор Святейшего Синода К. П. Победоносцев.

В свете событий начала 80-х годов XIX века битва между этими группировками представляла столкновением идеологий двух царствований — Александра II и Александра III. Неслучайно, сановники, проигравшие ее, а именно: М. Т. Лорис-Меликов и его сторонники, вынуждены были покинуть правительство. Победоносцев же и его единомышленники заняли в сановном окружении Александра III господствующее положение.

Однако с точки зрения всей политической истории Российской империи эта идеологическая битва имела более глубокий исторический смысл: она была продолжением борьбы между двумя традициями в русской политической идеологии: самодержавно-монархической и конституционно-монархической.

Сравнение конституционного проекта М. Т. Лорис-Меликова, изложенного в его докладе императору Александру II от 28 января 1881 года, с конституционными проектами эпохи Александра I и проектами Н. И. Панина, предназначавшимися для императора Павла I, показывает, что в 1881 году предлагалась намного более скромная реформа российского государственного строя, нежели та, которая предусматривалась конституционными проектами предшествовавших эпох. Министр внутренних дел Александра II предлагал всего лишь привлечь представителей от населения к законосовещательной деятельности. Проекты же Н. И. Панина, планы «Негласного комитета», «Введение к Уложению государственных законов» М. М. Сперанского, Государственная уставная грамота Российской империи 1820 года предполагали создание общероссийского представительного органа, участвующего в осуществлении законодательной власти, и самое главное: издание незыблемых фундаментальных законов или конституции — то есть актов, обладающих высшей юридической силой. Проведение такой государственной реформы означало бы превращение самодержавно-монархического правления в конституционную монархию.

Проект М. Т. Лорис-Меликова, хотя и подразумевал в будущем введение в России конституционного правления, в своем содержании

ничего подобного не предусматривал. Однако ни один из прежних конституционных проектов не был так близок к осуществлению на практике, как этот. Оценивая его, Л. А. Тихомиров отмечал, что «граф Лорис-Меликов принес с собою на самую вершину государственной власти такое направление уже не одних понятий, а действий, которое клало первые начала перевороту, строило основы для замены самодержавия парламентаризмом»¹.

Данное обстоятельство придает истории предпринятой в начале 80-х годов XIX века попытки реформы государственного строя Российской империи дополнительный интерес.

¹ Тихомиров Л. А. Конституционалисты в эпоху 1881 года. 3-е, пересмотренное издание. СПб., 1895. С. 49.

ГЛАВА ПЕРВАЯ

Конституционные проекты в России в XVIII столетии

§ 1. Введение

Опыт русской истории XVIII столетия показывает, что наиболее удобными случаями для осуществления планов ограничения самодержавной власти законами конституционного значения были моменты восшествия на императорский трон лиц, не имевших твердых и неоспоримых прав на престолонаследие.

Первый такой случай подвернулся после смерти Петра I. По Уставу «О праве наследия престолом», высочайше утвержденному 5 февраля 1722 года, определение наследника российского императорского престола отдавалось на усмотрение «правительствующего государя» и должно было осуществляться по правилу: «кому оной хочет, тому и определит наследство». Однако Петр I умер, не оставив завещания о передаче самодержавной власти. Вследствие этого судьба царской короны оказалась в руках сановников, входивших в его ближайшее окружение. В ночь на 28 января 1725 года, когда было уже очевидно, что смерть Петра I близка, они собрались в одной из комнат царского дворца, чтобы решить вопрос о том, кто станет новым российским самодержцем. Некоторые из сановников — П. М. Апраксин, Д. М. Голицын, Г. Ф. Долгорукий и др. — были сторонниками возведения на трон внука Петра I великого князя Петра Алексеевича. Ему не исполнилось еще и десяти лет, поэтому названные лица предлагали поручить управление государством до его совершеннолетия супруге Петра I Екатерине и Сенату, утверждая, что только такое решение проблемы престолонаследия позволит избежать междоусобной

войны. Другая группа сановников — А. Д. Меншиков, П. А. Толстой, Ф. М. Апраксин, И. И. Бутурлин, П. И. Ягужинский и др. — хотела видеть на императорском престоле Екатерину, которая и сама не прочь была стать самодержицей всероссийской.

Сторонники возведения на императорский престол супруги Петра I оказались сильнее: они сумели заручиться поддержкой гвардейских офицеров, да и влиятельных персон среди них было больше. В результате перед самой кончиной Петра I было решено, что самодержавная власть достанется его супруге. Однако право Екатерины Алексеевны занять пьедестал верховной власти нуждалось в обосновании. Эту задачу призван был решить Манифест «О кончине Императора Петра I и о вступлении на престол Императрицы Екатерины I», изданный 28 января 1725 года от имени Синода, Сената и генералитета. В нем признавалось, что наследником престола может стать, по правилу, провозглашенному Манифестом от 5 февраля 1722 года и подтвержденному присягой «всех чинов Государства Российского», только тот, «кто по воле Императорской будет избран»¹. Отсутствие документа, выражавшего избрание Петром I своей супруги в качестве наследницы самодержавной власти, не смутило сторонников ее возведения на императорский престол. Выражением такого избрания было объявлено коронование и помазание Екатерины Алексеевны, совершенное 7 мая 1724 года на основании высочайшего Манифеста от 15 ноября 1723 года.

Между тем из содержания Манифеста от 15 ноября 1723 года явствовало, что Петр I короновал Екатерину Алексеевну короной не императрицы—*самодержицы всероссийской*, а императрицы—*супруги императора*. «Понеже всем ведомо есть, что во всех Христианских Государствах непременно обычай есть Потентам супруг своих короновать, и не точию ныне, но и древле право у славных Императоров Греческих сие многократно бывало»², — говорилось в указанном акте и далее приводились конкретные примеры. В его тексте не было ни малейшего намека на то, что Екатерина Алексеевна стала в результате коронации наследницей российского императорского престола.

¹ Манифест 28 января 1725 года от Синода обще с Сенатом и Генералитетом «О кончине Императора Петра I и о вступлении на престол Императрицы Екатерины I» // Законодательство Екатерины I и Петра II / Составитель и автор вступительных статей В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2009. С. 2.

² Манифест о короновании Государыни Императрицы Екатерины Алексеевны // 1-е Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830 (далее: 1-ПСЗРИ). Том 7. № 4366. С. 161.

Если бы Петр I на самом деле хотел, чтобы после него императорский трон заняла его супруга, он обязательно выразил бы это желание в завещании, как того требовал Устав «О праве наследия престолом». Император придавал данному законодательному акту повышенное значение. Об этом свидетельствует уже одно его повеление всем российским подданным «утвердить» сей Устав перед Богом и Евангелием «на таком основании, что всяк, кто сему будет противен, или инако как толковать станет: тот за изменника почтен, смертной казни и церковной клятве подлежать будет»¹. Отсутствие у Петра I завещания о престолонаследии означало в этих условиях только одно: **он не видел в своем окружении никого, кому мог бы передать самодержавную власть.**

О том, что Петр I не мыслил своей супруги в качестве самодержавной императрицы, свидетельствует и его нежелание готовить ее к самостоятельной государственной деятельности. Он не принял никаких мер даже для того, чтобы просто обучить ее грамоте. Между тем царь не мог не понимать, что передача самодержавной власти неопытной и не сведущей в государственных делах и просто неграмотной женщине фактически отдаст судьбу России в руки сановников, обуянных жаждой личной наживы, — людей, для которых частный интерес важнее государственного.

Именно так и произошло в действительности. Новоявленная императрица не могла помешать князю Меншикову и примыкавшим к нему сановникам вершить государственные дела в собственных корыстных интересах. По этой причине у них не было никакой необходимости ограничивать ее власть: самодержавной правительницей Екатерина I была лишь по названию.

* * *

Восшествие на престол после смерти Екатерины I внука Петра Великого Петра II также произошло без каких-либо попыток со стороны русской аристократии установить юридические ограничения осуществлению монархической власти. Первым законодательным актом нового императора стал Манифест от 7 мая 1727 года «О кончине Императрицы Екатерины I и о восшествии на престол Императора Петра II». В «Полном собрании законов Российской империи» он был

¹ Устав о наследии престолом от 5 февраля 1722 года // 1-ПСЗРИ. Том 6. № 3893. С. 497.

напечатан вместе с текстами присяги «истинному Государю Петру Второму, Императору и Самодержцу Всероссийскому» и духовного завещания (тестамент) Екатерины I¹. Восприятие императорского престола Петром II представлялось в Манифесте произошедшим на основании Устава «О праве наследия престолом», утвержденного Петром Великим 5 февраля 1722 года, и тестамент его супруги, подписанного «собственною Ее Величества рукою».

Кончина Екатерины I случилась в 9-м часу вечера 6 мая 1727 года. Высшие чины империи, находившиеся в это время в ее резиденции, восприняли данное событие вполне спокойно. Побыв недолго в царском дворце, они разъехались по домам. А утром снова прибыли сюда. Около 9 часов секретарь Верховного тайного совета действительный статский советник Василий Степанов начал читать переданный ему князем Меншиковым тестамент Екатерины I собравшимся в зале членам Верховного тайного совета, Духовного Синода, Высокого Сената и генералитета, а также присутствовавшим в этом собрании членам царской семьи: великому князю Петру Алексеевичу и его сестре великой княжне Наталье Алексеевне, цесаревнам Анне Петровне и Елизавете Петровне². «И по тому тестаменту в 10-м часу принял императорский престол великий князь; и тако тем от Их высочеств и министров поздравлен. И в то же время вышереченное собрание и протчие бывшие тут присягали. Тогда с Санкт-Петербургской и Адмиралтейской крепостей, и с стоящих против Зимняго дому шнявы и з двух яхт была пушечная стрельба. А Его императорское величество изволил выйти из зала пред полки лейб-гвардии Преображенской и Семеновской, которые в то время поставлены были вкруг того дворца; и оные полки Его величеству присягали. А в 11-м часу началась в придворной церкви литургия, которую изволили слушать Его императорское величество, Их высочества и господа министры. По окончании литургии изволили ж иттить в свои покои, а Его величество в свой покой, и королевское высочество, и великая княжна, и господа министры к Его величеству и при столе Его величества кушали»³.

¹ Манифест от 7 мая 1727 года «О кончине Императрицы Екатерины I и о восшествии на престол Императора Петра II». С приложением формы присяги и духовного завещания, блаженной памяти, Императрицы Екатерины I // 1-ПСЗРИ. Том 7. № 5070. С. 788–791; Законодательство Екатерины I и Петра II. С. 154–157.

² См.: Повседневные записки делам князя А. Д. Меншикова. 1716–1720, 1726–1727 гг. // Российский архив. История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв. М., 2000. С. 546–547.

³ Там же. С. 547.

Из этого описания церемонии возведения Петра II на императорский трон, приведенного в «Повседневных записках делам князя А. Д. Меншикова», видно, что была она по-будничному простой¹. Кажется, право внука Петра I на самодержавную власть никем не подвергалось сомнению, и он стал императором при полной поддержке всех высших чинов государства.

Однако есть немало свидетельств тому, что императрица Екатерина I и некоторые сановники из ее окружения были заинтересованы передать самодержавную власть одной из ее дочерей — Анне Петровне или Елизавете Петровне². При этом существовала группа влиятельных сановников, имевших намерение возвести на императорский трон Петра Алексеевича. На их сторону склонился в конце концов и князь Меншиков, который, в свою очередь, убедил государыню назначить великого князя наследником императорского престола.

Внимательное чтение текста духовного завещания Екатерины I, опубликованного в «Полном собрании законов Российской империи», показывает, что восшествие малолетнего великого князя Петра Алексеевича на императорский престол стало результатом компромисса, заключенного между противоборствующими группировками

¹ В описании, данном в «Протоколах Верховного Тайного совета», церемония восшествия Петра II на императорский престол выглядит еще более обыденной: «После пяти часов утра съехались к Князю Меншикову Члены Совета, Архиеереи, Генералитет и Сенат. Когда вышли Цесаревны и сам Наследник, тогда Меншиков распечатал завещание Императрицы Екатерины и Степанов прочел оно. В последствии времени подлинное завещание сожжено было Императрицею Анною; все присягнули новому Императору. Пальба была с крепости; полк Преображенский, стоя против Дворца, громко приветствовал его. В тот же день изготвлен был Манифест о вступлении Петра II на престол» (Протоколы Верховного Тайного совета // Чтения в Императорском Обществе истории и древностей российских при Московском университете. 1858. Кн. 3. Июль–сентябрь. С. 46).

² Секретарь посольства Франции в Санкт-Петербурге Маньян (*Magnan*) сообщал в одной из своих депеш в Париж о том, что «за несколько дней до смерти царица самым положительным образом объявила Меншикову, что желает, чтобы ей наследовала на престоле цесаревна Елизавета» (Дипломатическая переписка французских послов и посланников при русском дворе. Часть 6: Донесения французского полномочного министра при Русском дворе Кампредона и поверенного в делах Маньяна, 1726 и 1727 г. по 7 мая // Сборник Императорского Русского исторического общества (далее: Сборник ИРИО). Том 64. СПб., 1888. С. 576). О том, что Екатерина I желала передать самодержавную власть одной из своих дочерей — цесаревне Анне или Елизавете — говорил в беседе с датским послом и князь Меншиков, поясняя при этом, что «ее сознание в это время было не совсем ясным» (цит. по: Брикнер А. Г. Россия и Дания при императрице Екатерине I // Русская мысль. 1895. № 9. С. 27).

влиятельных сановников. Его юридическое оформление и было главной функцией этого документа.

Суть договоренности между двумя группами сановников по вопросу о престолонаследии после Екатерины I заключалась в следующем: одиннадцатилетний Петр Алексеевич объявлялся новым самодержцем всероссийским, однако фактическая власть сосредотачивалась на время его малолетства в регентском совете, в состав которого были включены обе цесаревны — Анна Петровна и Елизавета Петровна, муж Анны — Карл-Фридрих, герцог Шлезвиг-Голштинский и девять членов Верховного тайного совета. Названные лица получали правомочие осуществлять «полную власть правительствующего самодержавного государя» за одним исключением: он не мог отменить норм о престолонаследии, установленных в духовном завещании Екатерины I.

Пункт 8 «тестамент» устанавливал: «Ежели Великий Князь без наследников преставится, то имеет по нем Цесаревна Анна со своими Десцендентами, по ней Цесаревна Елизавета и Ее Десценденты, а потом Великая Княжна и Ее Десценденты наследствовать, однако ж мужеска полу Наследники пред женским предпочтены быть имеют». Под «Великой Княжной» подразумевалась в данном случае сестра Петра I Наталья Алексеевна.

Пунктом 11 духовного завещания Екатерины I цесаревны и другие члены регентского совета обязывались «супружество сочинить» между Петром II и дочерью князя Меншикова.

Выражением политического компромисса между противоборствовавшими группировками русской знати были все 16 пунктов завещания Екатерины I, но указанные положения составляли его ядро. Достигнут был указанный компромисс, скорей всего, лишь перед самой кончиной императрицы. Поэтому текст ее «тестамент» составлялся в спешке.

Датский посол в России М. Вестфален (*M. Westphalen*), находившийся во время кончины Екатерины I в Петербурге, в своей записке королю Дании Фридриху IV, начертанной в начале 30-х годов XVIII века, сообщал, что в последние часы жизни императрицы Бассевич и Штабке, советник герцога Шлезвиг-Голштинского, составили немецкий текст завещания, который кто-то из русских сановников начал сразу же переводить на русский язык. Екатерина I скончалась до завершения этой работы, поэтому цесаревна Елизавета подписывала русский текст завещания после ее смерти, но будто бы «с великой радостью в сердце после того, как прочла статью, разрешавшую ей

выйти замуж за князя-епископа Любека». По этой причине Вестфален называл текст духовного завещания, оглашенный на следующий день после кончины Екатерины I, «величайшим подлогом»¹. Сообщение датского посла о том, что первоначальный вариант тестаменты был написан на немецком языке, подтверждается свидетельством шведского посланника в России барона Германа Цедеркрейца, который сообщал в одной из своих депеш, что немецкий текст завещания не успели перевести на русский язык до кончины императрицы, а потому в спешке был составлен некий русскоязычный «экстракт», который и подписала Елизавета². О том, что именно цесаревна Елизавета подписала «набросок завещания» императрицы, сообщал и французский дипломат Маньян³.

Сохранившаяся в Российском государственном архиве древних актов рукопись духовного завещания Екатерины I, на основе которой был изготовлен печатный текст этого документа, опубликованный в «Полном собрании законов Российской империи», подтверждает указанный факт. Она подписана словом «Екатерина», но почерк этой подписи совершенно аналогичен почерку подписи, которую поставила цесаревна Елизавета на протоколе собрания, в котором было оглашено завещание императрицы⁴. Текст завещания действительно изложен в краткой форме и имеет в своем содержании погрешности,

¹ Российский государственный архив древних актов (далее: РГАДА). Фонд 11. Оп. 1. № 69. Л. 3. Князь П. В. Долгоруков, сообщая в своих записках, что духовное завещание было подписано за мать рукой цесаревны Елизаветы, заметил, что это являлось обычной практикой: «Императрица Екатерина была безграмотна и всегда заставляла своих дочерей подписывать за нее ее имя» (Время императора Петра II и императрицы Анны Иоанновны: Из записок князя П. В. Долгорукова. Переворот 1762 года: Сочинения и переписка участников и современников. М., 1997. С. 20).

² См. об этом: *Брикнер А. Г.* Россия и Дания при императрице Екатерине I. С. 28–30.

³ Дипломатическая переписка французских послов и посланников при русском дворе. Часть 7: Донесения французского поверенного в делах при русском дворе Маньяна (годы с 1727 по 1730), и предписания французского министерства // Сборник ИРИО. Том 75. СПб., 1891. С. 70–71.

⁴ В указанном протоколе говорится о том, что 7 мая 1727 года тестамент ее императорского величества в Верховном тайном совете «при присутствии его императорского величества и как духовных, так и свецких слушали и во всем потому исполнять должны и повинны». Этот документ подписан императором Петром II, великой княжной Натальей Алексеевной, герцогом Шлезвиг-Голштинским Карлом-Фридрихом, цесаревнами Анной и Елизаветой, членами Верховного тайного совета, Духовного Синода и представителями генералитета. См.: РГАДА. Фонд 2. Оп. 1. № 21. Л. 6–7.

которые могли быть результатом большой спешки при его написании.

Так, после первых пунктов, которыми наследником императорского престола со всеми правами и прерогативами, принадлежавшими императрице Екатерине I, провозглашается великий князь Петр Алексеевич, следует пункт, устанавливающий, что до определенного возраста он не имеет права управлять страной. Однако до каких именно лет, не указано: там, где должна стоять цифра, обозначающая их количество, сделан пробел. Пункт 11 духовного завещания Екатерины I изложен таким образом, что получается полная бессмысленность. Он гласит: «Принцессу Елизавету имеет Его любовь Герцог Шлезвиг-Голстинский и Бискуп Любецкий в супружество получить, и даем Ей Наше Матернее благословение; тако же имеют Наши Цесаревны и Правительство Администрации стараться между Его любовью и одною Княжною Князя Меншикова супружество сочинить». Понятно, что подлинный смысл этого пункта заключался в возложении на цесаревен и «правительство администрации» обязанности женить на княжне Меншиковой Петра II, но имя молодого императора было в нем пропущено и в буквальном его содержании получилось так, что жениться на ней предстояло тому же самому Карлу-Августу, герцогу Шлезвиг-Голштинскому и епископу Любецкому¹, который брал в жены цесаревну Елизавету Петровну.

Пункт 12 в дошедшем до нас варианте «тестамент» Екатерины I отсутствует. Но можно предполагать, что в нем должна была идти речь о браке Петра II с дочерью Меншикова. Их обручение произошло 25 мая 1727 года.

Елизавета Петровна после того, как стала императрицей, предприняла попытку найти подлинный вариант духовного завещания своей матери. В самом конце августа 1742 года государыне передали текст этого документа, хранившийся в Коллегии иностранных дел, но Елизавета, ознакомившись с ним, продолжила поиски «тестамент» Екатерины I. Отсюда очевидно, что она не считала сохранившийся и впоследствии напечатанный М. М. Сперанским в «Полном собрании законов Российской империи» текст екатерининского

¹ Карл-Август, герцог Шлезвиг-Голштинский и одновременно епископ Любецкий (*Karl August von Schleswig-Holstein-Gottorp*, 26.11.1706–31.05.1727) приходился двоюродным братом Карлу-Фридриху, герцогу Шлезвиг-Голштинскому (1700–1739), который являлся супругом старшей дочери Петра I Анны Петровны. Родной же сестрой Карла-Августа была Иоганна Элизабет фон Шлезвиг-Гольштейн-Готторп (1712–1760) — мать российской императрицы Екатерины II.

духовного завещания подлинным. Таковым был, вероятней всего, текст этого документа, написанный на немецком языке. Его существование подтверждается многими фактами. Так, немецкий вариант духовного завещания Екатерины I упомянут в «реестре писем и бумаг» А. И. Остермана и Г. И. Головкина, составленном в Коллегии иностранных дел¹. Более того, в 1727 году текст завещания императрицы, изложенный на немецком языке, был напечатан в Стокгольме под наименованием «*Testament ihro kaysrl. Majestat Catharina Alexiejowna selbthalterin von Russland*»². Любопытно, что в нем был указан конкретный возраст, до которого Петр II «не имеет за юностью в Правительство вступать», — 16 лет, и приведен двенадцатый пункт, пропущенный в тексте завещания Екатерины I, опубликованном в «*Полном собрании законов Российской империи*»: содержание данного пункта посвящено браку императора Петра II с дочерью князя Меншикова.

Тот факт, что «Тестамент ее императорского Величества Екатерины Алексеевны, самодержицы России» был напечатан в Швеции, наводит на мысль о том, что создавался он не только для урегулирования проблемы престолонаследия внутри Российской империи: этот документ должен был одновременно выразить внешнеполитические притязания герцога Шлезвиг-Голштинского. Если взглянуть на «тестамент» с этой точки зрения, то становится очевидным, что пункты с тринадцатого по пятнадцатый³ были не придатком к другим пунктам, но составляли неотъемлемую часть его основного содержания.

¹ РГАДА. Фонд 1261. Оп. 1. № 388. Л. 1об.

² Один из экземпляров данного текста завещания Екатерины I, самодержицы российской, хранится в Российском государственном архиве древних актов. См.: РГАДА. Фонд 2. Оп. 1. № 22. Л. 1–10.

³ «13. Его Королевского Высочества Герцога Голстинского дело Шлейзвицкого возвращения, и дело Шведской короны по взятым обязательствам, имеет накрепко исполнено и Российское Государство, так как и Великий Князь к тому обязаны быть; что же Его Королевское Высочество Герцог здесь по се число получал, не имеет никогда назад требовано или на счет поставлено быть. 14. Все сие имеет тотчас по смерти Нашей, кроме что до пункта Его Королевскому Высочеству праведно принадлежащей сукцессии и Швеции касается, опубликовано, присягою утверждено и твердо содержано; а кто тому противен будет, яко изменник наказан быть, и Римского Цесаря гарантии на сие искать. 15. Фамилия, между собою, имеет под опасением Нашей Матерней клятвы согласно жить и пребывать и Великому Князю Голстинскому Дому, пока Нашей Цесаревны потомство оным владеть будет, не оставлять, но по получении совершенного возраста, чего еще не достанет, исполнять. Напротив того и Голстинский Дом и Его Королевское Высочество, когда Герцог Шведский престол получит, тоже с Россией чинить имеет».

Политическое значение документа, названного «тестаментом» Екатерины I, выходило за рамки обыкновенного завещательного распоряжения о престолонаследии и по другой причине. В нем определялся не только ее преемник на императорском престоле, но и порядок наследования самодержавной власти после него — в случае, если Петр II умрет бездетным.

Обстоятельства появления духовного завещания Екатерины I показывают, что это была первая в истории императорской России попытка различных группировок правящей элиты оформить юридическим документом договоренности между собой относительно осуществления и передачи верховной государственной власти.

Эти договоренности были вскоре нарушены: «полную власть правительствующего самодержавного государя», которая на время малолетства Петра II отдавалась «тестаментом» царевне, герцогу и членам Верховного тайного совета, фактически взял в свои руки князь Меншиков со своими сторонниками. Однако в политике неудачный опыт представляет собой не меньшую ценность, чем успех. В следующей ситуации междуцарствия русская аристократия будет действовать по-другому.

§ 2. Попытка юридического ограничения российской самодержавной власти при восшествии на престол Анны Иоанновны. «Кондиции» Верховного тайного совета 1730 года

В ночь с 18 на 19 января 1730 года умер молодой российский император Петр II. Прожил он четырнадцать лет три месяца и шесть дней, а царствовал два года восемь месяцев двенадцать дней. Согласно Уставу «О праве наследия престолом», который был принят Петром I 5 февраля 1722 года, императорский престол должен был перейти после смерти государя к тому, кого он определил в качестве своего наследника. Однако Петр II никакого завещательного распоряжения о том, кому передать после него императорскую власть, не оставил. Существовало, правда, духовное завещание Екатерины I, обнародованное Манифестом от 7 мая 1727 года, где в пункте 8 был установлен порядок наследования престола на случай, «ежели великий князь без наследников преставится». В такой ситуации он переходил сначала к цесаревне Анне Петровне и ее потомству, по ней же — к ее сестре Елизавете и ее потомкам.

Анна Петровна умерла 4 марта 1730 года, родив сына Карла-Петра-Ульриха¹. В соответствии с завещанием ее матери Екатерины I этот ребенок и должен был унаследовать российскую императорскую корону после кончины Петра II. Следующим же претендентом на императорский престол оказывалась цесаревна Елизавета Петровна. Однако члены Верховного тайного совета, собравшиеся по этому случаю ранним утром 19 января 1730 года, не стали даже обсуждать екатерининского завещания. Среди них не было никого, кто был бы заинтересован в восшествии на императорский престол кого-либо из названных в этом документе лиц. С другой стороны, юридическая сила завещательного распоряжения императрицы Екатерины I относительно порядка престолонаследия в случае смерти Петра II без наследников была ничтожной с позиции петровского Устава «О праве наследия престолом». Данный Устав предоставлял «правительствующему государю» правомочие назначать наследником императорского престола того, кого хочет, и вместе с тем давал ему право в случае, если наследник уже определен, отменить это свое решение и назначить наследником кого-либо другого. Ни буква, ни дух петровского Устава 1722 года не предполагали, чтобы какой-либо самодержец назначал наследника не только себе, но и *самодержцу, вступавшему на престол после него*, то есть **устанавливал порядок престолонаследия**. Поэтому с юридической точки зрения смерть Петра II при отсутствии собственного его завещательного распоряжения о наследнике делала императорский престол *свободным*. В момент, когда она случилась, в России начался период междуцарствия.

Члены Верховного тайного совета, как и многие из сановников, в роковую ночь с 18 на 19 января 1730 года находились в покоях Лефортовского дворца, где умирал Петр II. Смерть наступила в три четверти часа после полуночи². Это было не просто прекращение жизни очередной царствующей особы. Петр II являлся последним мужским представителем царского дома Романовых — с его смертью обломилась прямая мужская ветвь этой династии.

¹ После смерти императрицы Елизаветы Петровны он станет императором Петром III.

² Протоколы Верховного Тайного совета // Чтения в Императорском Обществе истории и древностей российских при Московском университете. 1858. Кн. 3. С. 112. В исторических записках П. В. Долгорукова временем кончины Петра II называется половина второго ночи с 18 на 19 января (Время императора Петра II и императрицы Анны Иоанновны: Из записок князя П. В. Долгорукова. С. 39).

Спустя некоторое время «верховники» собрались на предварительное совещание, чтобы в узком кругу решить вопрос о том, кто взойдет на императорский престол. Видимо, в самом начале именно этого совещания было принято решение о включении в состав Верховного тайного совета фельдмаршалов князя Михаила Михайловича Голицына и князя Василия Владимировича Долгорукого. Во всяком случае, в протоколе официального заседания Верховного тайного совета, состоявшегося в то же утро, но позднее, было записано, что на нем присутствовали: «канцлер граф Головкин, д. т. с.¹ князь Василий Лукич Долгорукий, князь Дмитрий Михайлович Голицын и князь Василий Владимирович Долгорукий»². Вице-канцлер барон А. И. Остерман отказался присутствовать на этом заседании, сославшись на то, что «он, как иностранец, не считает себя вправе принимать участие в совещании, в котором будут располагать короной Российской империи, прибавив, что подчинится мнению большинства»³.

Перед кончиной Петра II братья Долгорукие — Алексей Григорьевич, Сергей Григорьевич и Василий Лукич, а также сын Алексея Иван Долгорукий предприняли попытку сделать наследницей императорского престола его невесту Екатерину Алексеевну Долгорукую. Они составили от имени его величества подложное завещание в ее пользу в двух экземплярах. На одном подписался за умиравшего императора Иван Долгорукий, другой — Иван хотел при случае подsunуть Петру II на подпись. Заговорщики предполагали, если им не удастся заполучить подлинную подпись государя, воспользоваться фальшивкой и в суматохе, которая неминуемо должна была наступить сразу после его кончины, провозгласить Екатерину Долгорукую новой императрицей. Родственник заговорщиков фельдмаршал князь Василий Владимирович Долгорукий хотел их вразумить, уговаривал не совершать этой глупости, да напрасно. Как только Петр II закрыл навечно глаза, Иван Долгорукий вышел из комнаты и, со шпагой наголо, закричал: «Да здравствует императрица Екатерина!» Но на этот его возглас никто не ответил. Пришлось Ивану вложить шпагу в ножны и идти домой сжигать бумаги с подложным завещанием⁴. За эти свои глупости

¹ Д. т. с. — действительный тайный советник.

² Протоколы Верховного Тайного совета. С. 112.

³ Время императора Петра II и императрицы Анны Иоанновны: Из записок князя П. В. Долгорукова. С. 39.

⁴ Манштейн Х. Г. Записки о России. С. 22. См. об истории с подложным завещанием императора Петра II в пользу Екатерины Долгоруковой также: Время императора

горе-заговорщики ответят впоследствии жизнями своими: власть не слишком подходящий объект для шуток такого рода.

Когда члены Верховного тайного совета приступили к решению вопроса о том, кому передать императорский престол, слово взял князь Алексей Григорьевич Долгорукий и предложил, чтобы на императорский престол была возведена его дочь Екатерина, и показал какое-то письмо, якобы содержащее завещательное распоряжение в ее пользу Петра II. Но «верховники» никакого внимания на это письмо не обратили. Не удостоилось их одобрения и мнение, высказанное князем В. В. Долгоруким, о том, что справедливее всего было бы возвести на императорский трон первую супругу Петра I царицу-монахиню Евдокию. И только предложение князя Дмитрия Михайловича Голицына сделать выбор императрицы из дочерей брата и соправителя Петра I царя Иоанна Алексеевича было одобрено другими верховниками¹. Старшая дочь Екатерина Иоанновна пребывала в замужестве за герцогом Макленбургским, поэтому ее кандидатура сразу отпала. Младшая дочь — Прасковья Иоанновна — была слаба здоровьем. Оставалась средняя дочь — Анна, герцогиня Курляндская — тридцати шести лет, вдовая и вполне способная быть правительницей. По воспоминаниям современников, представляя Анну Иоанновну на роль будущей императрицы, князь Д. М. Голицын сказал якобы следующее: «Она еще в брачном возрасте и в состоянии произвести потомство, она рождена среди нас и от русской матери, в старой хорошей семье, мы знаем доброту ее сердца и прочие ее прекрасные достоинства, и по

Петра II и императрицы Анны Иоанновны: Из записок князя П. В. Долгорукова. С. 37–38.

¹ Князь П. В. Долгоруков сообщает в своих исторических записках об этом заседании и выступлении на нем князя Д. М. Голицына следующее: «Верховники разместились вокруг большого стола под председательством старого канцлера Головкина, кашлявшего, дрожавшего и боящегося остановиться на каком бы то ни было решении. Правитель дел Верховного совета, Степанов, готовился писать протокол. Я опишу это историческое заседание согласно записке, найденной мною в бумагах моего деда, и составленной им по сведениям, полученным от князя Василия Михайловича Долгорукова (Крымского), племянника фельдмаршала. Заседание вел князь Дмитрий Михайлович Голицын. Смысл его речи был следующий — несколько часов перед тем угасла мужская линия императорской династии; законных наследников у императора Петра I больше нет; считаться с его незаконными детьми нечего; завещание Екатерины недействительно; Екатерина сама, как женщина низкого происхождения (выражения его были крайне резки), не имела права занимать престола и тем менее располагать Российской короной. Завещание покойного императора, только предьявленное, — фальшиво» (Время императора Петра II и императрицы Анны Иоанновны: Из записок князя П. В. Долгорукова. С. 39–40).

этим причинам я считаю ее самой достойной, чтобы править нами»¹. Услышав эти слова, все «верховники» разом закричали: «Так, так, нечего больше рассуждать, мы выбираем Анну!» На радостные крики, раздавшиеся в зале заседания Верховного Тайного совета, прибежал Остерман и присоединил свой голос в пользу Анны.

Князь Д. М. Голицын подождал, пока все выразят свою радость по поводу выбора Анны Иоанновны на роль будущей императрицы, и продолжил свою речь. «Воля ваша, кого изволите, — сказал он, — только надобно нам себе полегчить». «Как себе полегчить?» — спросил его кто-то из „верховников“. «Так полегчить, — ответил Голицын, — чтоб воли себе прибавить». Князь Василий Лукич Долгорукий на это возразил: «Хотя и зачнем, да не удержим этого». Но Голицын не отрекся от своего предложения. «Правда удержим», — сказал он и после паузы добавил: «Будь воля ваша, только надобно, написав, послать к ее величеству пункты»².

После этого члены Верховного тайного совета пошли в другой зал Лефортовского дворца, в котором их ожидали сенаторы с генералами, и сообщили им о принятом решении возвести на императорский престол Анну Иоанновну. Все выразили одобрение такому исходу и разошлись. «Верховники» же перешли в комнату, находившуюся рядом с покоями, где скончался Петр II. Вызвав сюда секретаря Верховного совета Василия Петровича Степанова, они стали диктовать ему правила, которым должна будет следовать Анна Иоанновна во время своего царствования. Эти правила «верховники» вознамерились предложить дочери Петра I в качестве условий ее вступления на российский императорский престол.

Около 10 часов того же утра члены Верховного Тайного совета, генералы, находившиеся в Москве, высшее духовенство и московская знать собрались в Мастерской палате в Кремле. Весть о выборе Анны Иоанновны, герцогини Курляндской, на роль новой российской императрицы и это собрание встретило с одобрением. «Верховники» отказались, однако, раскрыть до конца свой замысел и утаили от него план ограничения самодержавной власти. После того как указанное собрание завершилось, они уединились, чтобы выработать окончательный вариант документа с изложением правил, призванных огра-

¹ Цит. по: Анисимов Е. В. Анна Иоанновна. М., 2002. С. 18. См. также: Манштейн Х. Г. Записки о России. С. 23.

² Цит. по: Соловьев С. М. История России с древнейших времен. В пятнадцати книгах. Кн. 10. М., 1963. С. 201.

ничить власть новой императрицы, — так называемые «Кондиции». К первоначальному его тексту, начертанному в Лефортовском дворце, на этом совещании были сделаны добавления. Кроме того, его участники составили письмо к будущей императрице и избрали трех человек, которым поручили доставить эти документы в Митаву и передать Анне Иоанновне¹.

Послание «верховников» к Анне Иоанновне было следующим: «Премилостивейшая государыня! С горьким соболезнованием нашим вашему императорскому величеству Верховный тайный совет доносит, что сего настоящего году января 18, пополуночи в первом часу, вашего любезнейшего племянника, а нашего всемилостивейшего государя, его императорского величества Петра II не стало, и как мы, так и духовного и всякого чина свецкие люди того ж времени заблагорассудили российский престол вручить вашему императорскому величеству, а каким образом вашему величеству правительство иметь, тому сочинили кондиции, которые к вашему величеству отправили из собрания своего с действительным тайным советником князем Васильем Лукичом Долгоруким да сенатором тайным советником князь Михайлом Михайловичем Голицыным и с генерал-маеором Леонтьевым и всепокорно просим оные собственною своею рукою пожаловать подписать и не умедля сяды, в Москву, ехать и российский престол и правительство воспрять»².

К данному письму был приложен текст «Кондиций» на подпись Анне. «Чрез сие накрепчайше обещаемся, — говорилось в нем, — что наиглавнейшее мое попечение и старание будет не токмо о содержании, но и крайнем и всевозможном распространении православныя наша веры греческого исповедания; такожде по принятии короны российской в супружество во всю мою жизнь не вступать и наследника ни при себе, ни по себе никого не определять; еще обещаемся, что понеже целость и благополучие всякого государства от благих советов состоит, того ради мы ныне уже учрежденный Верховный тайный совет в восьми персонах всегда содержать и без оного согласия: 1) ни с кем войны не всчинать; 2) миру не заключать; 3) верных на-

¹ В протокол заседания Верховного тайного совета, состоявшегося 19 января 1730 г., была занесена следующая запись: «Приказано было из Коллегии Иностранных Дел дать паспорт отправленным из Совета, князю В. Л. Долгорукому, т. с. князю Михайле Михайловичу Голицыну и генерал-майору Михайле Леонтьеву, для некоторых дел в Митаву» (Протоколы Верховного Тайного совета. С. 113).

² Цит. по: Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Кн. 10. М., 1963. С. 202.

ших подданных никакими податями не отягощать; 4) в знатные чины, как в стацкие, так и в военные, сухопутные и морские, выше полковничья ранга не жаловать, ниже к знатным делам никого не определять, а гвардии и прочим войскам быть под ведением Верховного тайного совета; 5) у шляхетства живота, имения и чести без суда не отнимать; 6) вотчины и деревни не жаловать; 7) в придворные чины как русских, так и иноземцев не производить; 8) государственные доходы в расход не употреблять и всех верных своих подданных в неотменной своей милости содержать; а буде чего по сему обещанию не исполню, то лишена буду короны российской»¹.

25 января Анна Иоанновна подписала привезенный ей текст «Кондиций». 26 января князь В. Л. Долгорукий отправил письмо об этом событии в Москву. «Приехали мы в Митаву 25 сего месяца, в 7 часу по полудни, — сообщал он своим соратникам по борьбе с неограниченным самодержавием, — и того же числа донесли Ее Величеству, Государыне Императрице, вначале о преставлении Его Императорского Величества, а потом, что избрали Ее Величество на Российский престол, и просили, чтоб изволила подписать посланные с нами Кондиции. Ее Величество изволила печалиться о преставлении Его Величества, а потом, по челобитью нашему, повелела те Кондиции пред собою прочесть, и выслушав, изволила их подписать своею рукою так: „По сему обещаюсь всё без всякого изъятия содержать. Анна“. Те подписанные Кондиции мы удержим и привезем их с собою, а с курьером не послали за опасностью, чтоб каким несчастьем в дороге не утратить. Ее Величество намерена отсюда иттить сего месяца 28, или конечно, 29 числа, и в пути медлить не изволит. Для проезду Ее Величества чрез Ригу приказал я генералу Лассию стрелять из пушек и полки гарнизонные поставить в строй. О въезде Ее Величества в Москву зело нужно мне ведать — публичной ли будет и с какою церемониею? О том буду ожидать ответу. Государыня изволила требовать 10 т. на всякие расходы и на подъем, и я, по Ее Указу, послал письмо к Обер-инспектору, Илье Исаевичу, в Ригу, чтоб тое сумму выдать тому, кому Ее Величество принять повелит»².

Анна Иоанновна выехала из Митавы 29 января. Днем ранее она написала письмо в адрес Верховного тайного совета и передала его прибывшим к ней «верховникам». 2 февраля это письмо и подписан-

¹ Цит. по: Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Кн. 10. М., 1963. С. 202.

² Протоколы Верховного Тайного совета. С. 114.

ные ею «Кондиции» были привезены генерал-майором Леонтьевым в Москву. Текст письма Анны гласил:

«Любезно верным Нашим подданным, присутствующим в Верховном Тайном Совете. Отправленные от Вас любезно верные нам д. т. с. и член Верховного Тайного Совета князь Василий Долгорукий, да тайный советник и сенатор князь Михайло Голицын и генерал-майор Михайло Леонтьев 25 числа сего месяца, приехав к Нам, в Митаву, горестную и неописанную явили нам печаль о преставлении Его Императорского Величества, Петра II, Нашего любезнейшего племянника и Государя. Мы, как по близости крови, так и по всем Его Величества благосклонным к Нам поступкам, признаваем тое печаль за крайнее Божеское наказание Нашей фамилии и всем Российского народа праволюбщим дражайшее свое отечество. Потом вышепомянутые, отправленные к Нам от Вас, особы объявили, что по соизволении Всемогущего Бога, который токмо Един державы и скипетры Монархов определяет, избраны Мы на Российский прародителей наших престол, и хотя я рассуждала, коль тяжко есть правление той великой и славной Монархии, однако ж, повинуюсь той Божеской воле и прося Его, Создателя, помощи, к тому ж не хотя оставить Отечества моего и верных наших подданных, намерилась принять державу того Государства и правительствовать, елико Бог мне поможет, так, чтобы все Наши подданные, как мирские, так и духовные, могли быть довольны. А понеже к тому моему намерению потребны были благие советы, как и во всех Государствах то чинится, того для, пред вступлением моим на Российский престол, по здравом рассуждении, изобрели Мы потребно, для пользы Российского Государства и к удовольствию верных наших подданных, дабы всяк мог ясно видеть горячность и правое Наше намерение, которое Мы имеем к Отечеству Нашему и верным Нашим подданным, а для того, елико время нас допустило, написав, какими способы Мы то правление вести хотим, и подписав Нашею рукою, послали в Тайный Верховный Совет, а Сами сего месяца в 29 день конечно из Митавы к Москве, для вступления на престол, пойдем. Впрочем, обещаем нам и всем Нашим подданным Нашу Монаршескую милость, которую, по прибытии Нашем, действительно показать хотим, и всех вас вручаем Всемогущему Богу. Дано в Митаве, 28 Генваря, 1730 года»¹.

Приведенное письмо интересно прежде всего потому, что обозначает точную дату вступления Анны Иоанновны на императорский

¹ Протоколы Верховного Тайного совета. С. 115–116.

престол и завершения периода междуцарствия в России. Сам по себе выбор Верховным Тайным советом дочери брата Петра I на роль новой императрицы и одобрение этого выбора собранием сановников, высшего духовенства и московской знати не означал еще прекращения весьма неприятного для любой монархии состояния, когда корона и трон никому не принадлежат. Междуцарствие или по-латыни *interregnum* прекратилось в данном случае только тогда, когда Анна Иоанновна изъявила ясно выраженное согласие принять на себя императорскую власть, то есть 28 января 1730 года. Слова *«По сему обещаюсь всё без всякого изъятия содержать»*, сказанные ею 25 января, — в ответ на представленные кондиции, прямо не выражали намерения принять под свою власть Российскую империю.

Получив известие о том, что Анна Иоанновна согласилась вступить на престол и приняла предложенные ей условия правления, пребывавшие в Москве члены Верховного тайного совета приступили ко второй части своего плана — к выработке принципов, закрепляющих новый порядок осуществления монархической власти в России.

Петр II умер буквально накануне своего бракосочетания с княжной Екатериной Алексеевной Долгорукой¹. На предполагаемые торжества по случаю этого события в Москву съехалось множество гостей — дворян и купцов из различных мест России. «Верховники» понимали, что без опоры на широкие дворянские круги их замысел ограничения самодержавной власти потерпит неудачу. Поэтому они не скрывали своих намерений от собравшихся в Москве дворян. Естественно, что знали об этих намерениях и высшие духовные и светские должностные лица, не входившие в Верховный тайный совет. После десятилетий жестокого произвола, чинившегося Петром I и приближенными к нему вельможами, большая часть дворянства не могла не относиться сочувственно к попыткам обуздать произвольные действия верховной государственной власти и установить гарантии безопасности личности и собственности.

«Кондиции», предложенные Анне Иоанновне к подписанию «верховниками», отвечали интересам не только аристократии, но и всего дворянства. В исторической литературе приводятся различные варианты этого документа, но все они содержат обещание императрицы не

¹ Данное бракосочетание должно было состояться 19 января. По жестокому капризу судьбы Петр II скончался в самом начале этого дня.

лишать дворянина жизни, звания, имущества и чести без суда¹. Кроме того, в «Кондициях» предусматривалось, что по таким вопросам, как объявление войны и заключение мира, обложение подданных новыми податями, производство в «знатные чины, как в стацкие, так и в военные, сухопутные и морские, выше полковничья ранга», в придворные чины, пожалование вотчин и деревень, новая императрица должна принимать решение только по совету и с согласия Верховного тайного совета². В ведении последнего должны были находиться в соответствии с «Кондициями» гвардия и прочие войска. Однако для установления новой формы правления подобного документа было недостаточно.

2 февраля 1730 года члены Сената, Синода и генералитета были приглашены от имени Верховного тайного совета в назначенное на следующий день (то есть 3 февраля) собрание. В этом собрании были зачитаны письмо Анны Иоанновны от 28 января и подписанные ею «способы», которыми она свое правление вести желает, то есть «Кондиции». По словам историка С. М. Соловьева, во время указанного собрания «князь Алексей Михайлович Черкасский потребовал на словах, чтоб ему и другим позволено было подать мнения о новом государственном устройстве. Верховники согласились, исполняя этим свое прежнее обещание»³.

¹ «У шляхетства живота, имения и чести без суда не отнимать», — говорится в варианте «Кондиций», приведенных в «Истории России с древнейших времен» С. М. Соловьева (кн. 10. М., 1963. С. 202) и в книге Д. А. Корсакова «Воцарение императрицы Анны Иоанновны» (Казань, 1880. С. 17–18). «У шляхетства чинов, деревень и земель без суда не отнимать», — такая формулировка дана в тексте, опубликованном в «Памятниках новой русской истории» (т. 1. СПб., 1871. С. 3). В варианте «Кондиций», приведенных в донесении французского посланника в России Маньяна в Париж, рассматриваемый пункт был изложен следующим образом: «Ни у кого из дворян не может быть отобрано имущество без ясного доказательства его вины» (цит. по: *Тургенев А. И.* Российский двор в XVIII веке. СПб., 2005. С. 48). В мемуарах Х. Г. Манштейна: «Не будет конфисковывать ничьего имущества» (*Манштейн Х. Г.* Записки о России. С. 23).

² См.: *Соловьев С. М.* История России с древнейших времен. Кн. 10. С. 202–203; Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. М., 2000. С. 167–170.

³ *Соловьев С. М.* История России с древнейших времен. Кн. 10. С. 208. С. М. Соловьев в качестве даты собрания, в котором были оглашены письмо Анны Иоанновны и подписанные ею «Кондиции», называет 3 февраля. В современных работах, посвященных событиям 1730 г., указанной датой считается почему-то 2 февраля (см.: *Курюкин И. В.* Эпоха «дворских бурь». Очерки политической истории послепетровской России. Рязань, 2003. С. 178; *Плотников А. Б.* «Продолжение» Кондиций и последний политический проект Верховного тайного совета в 1730 г. Верховники за из-

Выработка проекта более обширного и более конкретного политического и правового акта, призванного юридически оформить ограничение самодержавной власти, началась в конце января и проходила вплоть до 25 февраля. Помимо «верховников» активную работу в этом направлении вели многие лица, представлявшие различные круги дворянства от крупного до мелкопоместного. Проекты, записки, просто мнения шли потоком в Верховный тайный совет¹. Однако единого документа выработано так и не было. Разногласия между различными группами дворянства, между дворянством в целом и аристократией, между не входившими в состав Верховного тайного совета высшими должностными лицами, с одной стороны, и «верховниками», с другой, оказались слишком острыми, чтобы их можно было притупить в течение имевшихся в распоряжении реформаторов трех недель. Возможно, если бы сторонники ограничения самодержавной власти имели больше времени для дискуссий и согласования мнений, им удалось бы создать единый проект, пользующийся поддержкой большинства дворян. Но обстоятельства сложились не в их пользу. Прибыв в Москву 15 февраля, Анна Иоанновна сумела всего за десять дней найти и объединить вокруг себя приверженцев петровского самодержавия². И хотя таких лиц оказалось вряд ли больше, чем было

учением предложений «знатного шляхетства» // Россия в XVIII столетии. Вып. 2. М., 2004. С. 225). На самом деле 2 февраля Верховный тайный совет лишь объявил об этом собрании, которое предложил создать *на другой день*.

- ¹ Сохранились тексты около 20 более или менее крупных проектов ограничения в той или иной мере произвола самодержавной власти, подписанных группами дворян. В общей сложности около одной тысячи представителей дворянского сословия поставили свои подписи под такими проектами. См. некоторые из этих проектов в издании: Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. / Отв. редакторы С. Бертолисси, А. Н. Сахаров. М., 2000. С. 170–177.
- ² В «Записках о России» Христофора Германа Манштейна, являющихся, по общему признанию историков, одним из самых достоверных источников сведений о царствовании Анны Иоанновны, говорится об этой интриге новоявленной императрицы следующее: «Судя по ее действиям в первые дни по прибытии в Москву, многие члены Совета и сената полагали, что императрица вполне удовлетворена ограничениями, положенными самодержавию. Она снова подписала все, чего требовал Верховный Совет, показывая вид, что охотно покоряется всем условиям. Но втайне она действовала иначе... Она употребляла всевозможные средства, чтоб составить себе большую партию. Гвардию старалась задобрить щедрыми подарками, которые раздавала офицерам, стоявшим каждый день на карауле при ее особе. Словом, она не упускала ничего, что вело ее прямо к цели, а цель эта была — возбудить несогласие между членами Верховного Совета. Все удалось ей по желанию» (*Манштейн Х. Г.* Записки о России. С. 25–26).

сторонников ограничения самодержавной власти, почти все они являлись людьми военными и решительными в своих действиях. Против умаления самодержавия выступили также многие авторитетные священнослужители, среди которых особенно активным в неприятии каких-либо мер, ограничивавших императорскую власть, был Феофан Прокопович.

Утром 25 февраля 1730 года делегация, возглавляемая князем А. М. Черкасским, подала Анне Иоанновне в присутствии членов Верховного тайного совета, Сената, генералитета и нескольких сотен простых дворян петицию, удостоверенную подписями 87 человек. Текст петиции зачитал В. Н. Татищев. Среди лиц, подписавших данный документ, были, помимо князя Алексея Черкасского, также князь: Петр Черкасский, Борис и Григорий Юсуповы, Никита Трубецкой, Иван Борятинский, Данило Друцкой, Андрей Шаховской, графы: Иван и Михайло Головкины и Матвеев. В петиции выражалась благодарность новой императрице за то, что она изволила «представленные от Верховного Совета пункты подписать» и после этого говорилось: «Однако же, Всемилостивейшая Государыня, в некоторых обстоятельствах тех пунктов находятся сумнительства такие, что большая часть народа состоит в страхе предбудущаго безпокойства, из которого только неприятелем Отечества нашего польза быть может, и хотя мы, с благоразсудным разсмотрением написав на оные наше мнение, с подобающею честью и смирением Верховному Тайному Совету представили, прося, чтобы изволили для пользы и спокойствия всего Государства по оному, яко по большому числу голосов, безопасную Правления Государственного форму учредить, однако же, Всемилостивейшая Государыня, они еще о том не разсудили, а от многих и мнений подписанных не принято, а объявлено, что того без воли Вашего Императорского Величества учинить невозможно»¹. Далее в петиции содержалась просьба к императрице разрешить «собраться всему генералитету, офицерам и шляхетству по одному или по два от фамилий рассмотреть и все обстоятельства исследовать, согласным мнением по большим голосам форму Правления Государственного сочинить»² и представить к утверждению ее величеству.

Выслушав петицию, Анна Иоанновна подписала ее. И в этот момент из толпы присутствовавших в зале офицеров-гвардейцев раз-

¹ Петиция депутации дворянства об изменении формы правления (подана А. М. Черкасским) // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 178.

² Там же. С. 179.

дались крики: «Не хотим, чтоб государыне предписывались законы, она должна быть такою же самодержицею, как были все прежние государи». Анна Иоанновна стала успокаивать их, но гвардейцы опустились перед ней на колени и закричали: «Государыня, мы верные подданные вашего величества; мы верно служили прежним великим государям и сложим свои головы на службе вашего величества; но мы не можем терпеть, чтоб вас притесняли. Прикажите, государыня, и мы принесем к вашим ногам головы ваших злодеев»¹. Видевшие эту сцену податели петиции выразили желание написать новый ее вариант и попросили Анну Иоанновну принять их еще раз в этот же день, после обеда.

За короткое время была составлена новая петиция в адрес императрицы. Ее подписало уже 150 человек. Дворянство обращалось к Анне Иоанновне в данной петиции со следующими словами: «Когда Ваше Императорское Величество всемилостивейше изволили пожаловать всепокорное наше прошение своеручно, для лучшего утверждения и пользы отечества нашего, сего числа подписать, недостойных себе признаем к благодарению за так превосходную Вашего Императорского Величества милость. Однако ж усердие верных подданных, которое от нас должность наша требует, побуждает нас по возможности нашей не показаться неблагодарными; для того в знак нашего благодарства всеподданнейше приносим и всепокорнейше просим всемилостивейше принять САМОДЕРЖАВСТВО таково, каково Ваши славные и достохвальные предки имели, а присланные к Вашему Императорскому Величеству от Верховного Совета и подписанные Вашего Величества рукою пункты уничтожить»².

После того, как чтение петиции было закончено, императрица, притворившись удивленною, спросила: «Как! Разве пункты, которые мне поднесли в Митаве, были составлены не по желанию целого народа?» Обвинив «верховников» в обмане, она распорядилась принести к ней текст «Кондиций» и демонстративно его изорвала.

В исторической литературе даются прямо противоположные оценки описанных событий. Большинство историков характеризует

¹ См.: Соловьев С. М. История России с древнейших времен. Кн. 10. С. 218. См. также донесение французского агента де Бюсси от 26 февраля 1730 г., опубликованное в издании: Тургенев А. И. Российский двор в XVIII веке. С. 68.

² Петиция депутации дворянства о восстановлении самодержавной формы правления (подана Трубецким) // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 181.

их в качестве попытки ограничения самодержавной власти в России, предпринятой членами Верховного тайного совета исключительно в их собственных интересах. По словам В. О. Ключевского, «дело 1730 г. двигалось не идеей политической свободы, а более низменными и дробными побуждениями. Верховный тайный совет хотел ограничить личную верховную власть в интересе немногих знатнейших фамилий; чиновное вельможество хотело ограничить Верховный тайный совет во имя служебного чина; шляхетство хотело ограничить вельможество и фамильное чиновное во имя сословных льгот»¹. Подобная оценка рассматриваемых событий вполне соответствует официальному их объяснению, утвердившемуся при дворе в первые же годы правления императрицы Анны Иоанновны. Так, в составленной после 1730 года записке «Изъяснение, каковы были неких лиц умыслы, затейки и действия в призове на престол Ея Императорского Величества» говорилось: «Две на то сошлись фамилии: кто же видит, что они партикулярных и приватных себе интересов искали; сие и утайки и скорости требовало: и для чего о сем не думано по смерти блаженныя памяти Государыни Екатерины; Петр второй млад был, мощно было ему как некое учение предлагать о исправлении Государства»².

Наряду с приведенной оценкой событий 1730 года в исторической литературе существует тенденция объяснять действия «верховников» не узкими эгоистическими мотивами, но искренним стремлением реформировать государственный строй России — создать русский вариант конституционной монархии, при которой монархическая власть будет действовать исключительно в рамках закона и в сочетании с политическими институтами, обеспечивающими неприкосновенность личности, чести и имущества дворянства³.

Следует отметить, что для взгляда на события 1730 года как на попытку коренной реформы государственного строя России есть немало оснований. В «Записках о России генерала Манштейна»⁴ при-

¹ Ключевский В. О. Курс русской истории. Ч. 4 // Ключевский В. О. Сочинения в девяти томах. Т. 4. М., 1989. С. 377.

² Записка, инкриминирующая членам Верховного Тайного Совета противозаконные действия // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 188.

³ См.: Корсаков Д. А. Восцарение императрицы Анны Иоанновны. Казань, 1880; Миллюков П. Н. Верховники и шляхетство // Миллюков П. Н. Из истории русской интеллигенции: Сб. статей и этюдов. 2-е изд. СПб., 1903. С. 13–38 и др.

⁴ Данные записки были впервые опубликованы на английском языке в 1770 году, на немецком и французском — в 1771 году и на русском языке — в 1810 году.

водится высказывание князя Д. М. Голицына на первом после смерти Петра II заседании Верховного тайного совета. «Так как со смертью Петра II, — говорил он, — потомство Петра I пресекалось в мужской линии, а между тем Россия страшно пострадала от деспотической власти, чему содействовали иностранцы, в большом числе привлеченные в страну Петром I, то следует **верховную власть ограничить полезными законами...**» (выделено мною. — В. Т.)¹.

О том, что замысел «верховников» и поддержавших их дворян предполагал коренную реформу государственного строя Российской империи, свидетельствуют и сохранившиеся документы. Среди них важнейшими являются те, которые разрабатывались в рамках Верховного тайного совета с конца января — начала февраля 1730 года.

Это, *во-первых*, документ, созданный в период между 19 и 30 января и обозначенный в его оригинальном тексте фразой: «К прежде учиненному определению пополнение»². Под «учиненным определением» в данном случае подразумевались очевидно «Кондиции».

Это, *во-вторых*, составленный конце января — начале февраля 1730 года проект основ государственной политики из 16 пунктов. В оригинальном тексте данного документа названия ему не дано, однако в исторической литературе он условно именуется «Пунктами присяги» или «Формой присяги»³.

Это, *в-третьих*, созданный немногим позднее документ под названием: «Способы, которыми, как видитца, порядочнее, основательнее и тверже можно сочинить и утвердить известное толь важное и полезное всему народу и г[о]с[у]д[а]рству дело»⁴.

И, наконец, *в-четвертых*, проекты преобразования государственного строя, составленные дворянами, пребывавшими во время рассматриваемых событий в Москве. О том, что «верховники» относились к этим проектам весьма серьезно и предполагали учесть выраженные в них требования, свидетельствует составленная в Вер-

¹ Манштейн Х. Г. Записки о России. С. 22.

² См.: Подготовительная записка к форме присяги императрице Анне Иоанновне [1730 г. января между 19 и 30] // Россия в XVIII столетии. Вып. 2. М., 2004. С. 226–227.

³ См.: Форма присяги императрице Анне Иоанновне. 1730 г. Февраля [4] // Россия в XVIII столетии. Вып. 1. М., 2002. С. 42–47.

⁴ Проект создания комиссии для разработки «формы правления». [1730 г. февраля после 10] // Россия в XVIII столетии. Вып. 2. С. 227–228.

ховном тайном совете сводка мнений из поступивших в этот орган дворянских проектов¹.

Названные документы создавались в чрезвычайной обстановке, возникновение которой невозможно было предвидеть. Выраженное «верховниками» во время решения вопроса о преемнике Петра II желание ограничить самодержавную власть возникло у них во многом под влиянием новой ситуации, созданной смертью молодого императора. Во всяком случае, никогда прежде такого желания они не проявляли, хотя малолетство Петра II вполне позволяло русским аристократам навязать ему какие угодно ограничения его императорской власти. Вследствие этого никакой сколько-нибудь разработанной и более или менее ясно сформулированной политической программы, воплощавшей новую конструкцию государственной власти, «верховники» на момент смерти императора не имели. Эту программу им предстояло еще выработать — причем за предельно короткий срок и в условиях политического давления на Верховный тайный совет со стороны различных групп дворянства и духовенства. Созданные же «верховниками» «Кондиции», «Пополнение» к ним, «Форма присяги», «Способы...» и различные дворянские проекты являлись, в сущности своей, лишь *подготовительными материалами* для разработки документа, призванного закрепить государственный строй ограниченной монархии в России.

В содержании указанных документов отсутствовала какая-либо система: оно состояло из довольно хаотичной совокупности отдельных политико-правовых идей, принципов организации верховной государственной власти, требований, касающихся характера ее внутренней политики.

Среди них в первую очередь необходимо выделить принцип, согласно которому *«не персоны управляют закон, но закон управляет персонами»*². Данный принцип нельзя, на мой взгляд, рассматривать в качестве выражения абстрактной идеи верховенства закона. Он провозглашался «верховниками» в первом пункте «Формы присяги», посвященном составу и целям деятельности Верховного тайного совета. Здесь, в частности, высказывалось пожелание о том,

¹ Краткий вариант данной сводки опубликован недавно А. Б. Плотниковым (см.: Экстракт «мнений» из дворянских проектов, принятых Верховным Тайным советом [1730 г. февраля между 8 и 10] // Россия в XVIII столетии. Вып. 2. С. 228–230).

² Форма присяги императрице Анне Иоанновне. 1730 г. Февраля [4]. С. 43.

чтобы в этом органе «одной фамилии болше двух персон умножено не было, чтоб тем никто не мог вышней взять на себя силы». При этом на членов Верховного тайного совета возлагалась обязанность «рассуждать, что не персоны управляют закон, но закон управляет персонами, и не рассуждат[ь] ни о фамилиях, ниже о каких опасностях, токмо искат[ь] общей ползы без всякой страсти, памятуя всякому суд вышний»¹. Провозглашенный «верховниками» принцип, согласно которому «не персоны управляют закон, но закон управляет персонами», имел, таким образом, довольно узкий смысл: он являлся всего лишь призывом к членам Верховного тайного совета иметь в виду при решении тех или иных вопросов не эгоистические интересы каких-либо отдельных лиц (персон), но общественную пользу, интересы государства в целом, избегая при этом внутренних раздоров по каким-либо личным мотивам. Именно поэтому первый пункт «Формы присяги» заканчивался заявлением: «Тому Верховного тайного совета собранию быть между собою власно как одной персоне и чтитца всякими образы»².

Призывая членов Верховного тайного совета «искать пользы г[о]с[у]д[а]рственной и всякие г[о]с[у]д[а]рственные дела содержать тайно, и не открывать ни фамилии (т. е. семьи. — В. Т.) своей, ниже приятелем или посторонним», «Форма присяги» ставила перед ними задачу «прилежно тщитца, дабы во всем г[о]с[у]д[а]рстве было нелицемерное правосудие безо всякого подлогу и лихоимства», и «по суду наказывать», «яко недоброжелательных всему обществу», тех, кто совершал указанные преступления³.

Как уже отмечалось, «Кондиции» предоставляли дворянству определенные гарантии неприкосновенности личности и имущества: «у шляхетства живота, имения и чести без суда не отнимать», — говорилось в этом документе. «Форма присяги» расширяла сферу действия данной гарантии, провозглашая: «Кто впадет в какое прегрешение, хотя и живота лишен будет, после таких у жен, и детей, и у сродников движимаго и недвижимаго не отъимать и тем их не укорять, понеже довольно, что живота и чести лишатца»⁴.

¹ Форма присяги императрице Анне Иоанновне. 1730 г. Февраля [4]. С. 43.

² Там же.

³ См.: Там же.

⁴ Там же. С. 45.

«Верховники» показывали в своих проектах стремление учесть интересы всех слоев населения: дворянства¹, духовенства², купечества³, крестьянства⁴, солдат и матросов⁵. При этом дворянское сословие мыслилось открытым для доступа в него и лиц недворянского происхождения, дослужившихся до определенных рангов. «Которые есть во управлении гражданском, хотя и не из шляхетства, а дослужилис[ь] рангов, такие приобщены да будут в общество шляхетства и определяют[ь] их к делам как за бл[а]го разсудитца»⁶, — предусматривал пункт шестой «Формы присяги».

О намерении «верховников» проводить политику в интересах всего русского общества свидетельствуют и содержащиеся в составленных ими документах многократные заявления об обязанности

¹ Помимо гарантий неприкосновенности личности и имущества дворянам предоставлялась привилегия, освобождавшая их от службы в нижних чинах («шляхетство в салдаты, в матрозы и протчие подлые и нижние чины неволею не определять», — говорилось в пятом пункте «Формы присяги»).

² Духовенству так же, как и дворянству, гарантировалась неприкосновенность личности и имущества. Так, члены Святейшего Синода и архиереи подлежали за преступления исключительно духовному суду и только в случаях, когда совершали государственное преступление или проповедовали «неправославное учение», могли быть судимы «обще с управителями г[о]с[у]д[а]рственными». Кроме того, вторым пунктом «Формы присяги» устанавливалось: «Для лутчаго управления как епархиям, так и м[о]н[а]стырям вотчины их отдать по прежнему в собственное их владение». Четвертым пунктом «Пополнения» к «Кондициям» предписывалось, чтобы «архиерей всякой свою епархию, а монастыри свое вотчины во всем сами ведали и управляли, и н[ы]не определенную экономию отставит[ь], а которые положенные на них г[о]с[у]д[а]рственные подати, те, собирая, отдавать в Камор коллегию, токмо оставит[ь] в монастырях то, чтоб отставным афицерам и салдатом на монастырском быть прокормлении, по указу».

³ Двенадцатый пункт «Формы присяги» призывал: «Х купечеству иметь признание, и отвращат[ь] от них всякие обиды и неволи, и в торгах иметь им волю, и никому в одни руки никаких товаров не дават[ь], и податми должно их обলেখчить, а протчим всяким чинам в купечество не мешатца». Во втором пункте «Пополнения» провозглашалось: «Купечество возобновить волным торгом и рассмотреть тарифу и протчее в торгах запрещение».

⁴ «Крестьян податми сколько можно обলেখчит[ь], а излишние росходы г[о]с[у]д[а]рственные рассмотрит[ь]», — говорилось в тринадцатом пункте «Формы присяги». «Пополнение» же призывало «отягощенное земледельство податми каким-нибудь образом обলেখчить податми».

⁵ Десятый пункт «Формы присяги» предписывал: «О салдатех и матрозах смотрит[ь] прилежно, как над детми отечества, дабы напрасных трудов не имели, и до обид их не допускать, такожде жалованьем и протчим удоволствованиям против г[о]с[у]д[а]рственных уставов во свое время дават[ь] сполна бес продолжения и убытков».

⁶ Форма присяги императрице Анне Иоанновне. 1730 г. Февраля [4]. С. 44.

государственных деятелей служить благу общества. Так, в первом пункте «Формы присяги» подчеркивалось, что «Верховный тайный совет состоит ни для какой собственной того собрания власти, точию для лутчей г[о]с[у]д[а]рственной ползы»¹. Соответственно этому и члены Верховного тайного совета прямо призывались «искать ползы г[о]с[у]д[а]рственной». В четырнадцатом пункте «Формы присяги» данное требование конкретизировалось. Здесь государственным мужам предписывалось «искать в пополнение законов общества как о ц[е]ркве, так о гражданстве и о протчем для г[о]с[у]д[а]рственной и народной общей ползы и благополучия всему отечеству без всякие страсти и боязни»². Шестнадцатый же пункт указанного документа предусматривал жестокое наказание для тех, кто преследовал свой личный интерес в ущерб интересам общества и государства. «Аще явитца соблазн между недоброжелательными людми обществу всего г[о]с[у]д[а]рства, ища своей партикулярной ползы, не взирая общей ползы г[о]с[у]д[а]рства нашего, такие да наказаны будут животом»³.

О том, что замыслы «верховников» далеко выходили за рамки простого ограничения самодержавной власти и предполагали организацию государственной власти на фундаменте основного закона, выражающего интересы всего общества, свидетельствует и содержание документа, обозначенного в его оригинальном тексте как «Способы, которыми... порядочнее, основательнее и тверже можно сочинить и утвердить известное толь важное и полезное всему народу и г[о]с[у]д[а]рству дело». Под «государственным делом» в данном случае подразумевался законодательный акт, который должен был юридически оформить новый государственный строй. Разрабатывать данный акт «верховники» предполагали с участием представителей всего русского дворянства. Согласно первому пункту «Способов...», «все всероссийского народа шляхетство, выключая иноземцов, которые, хотя в вечное подданство и присягали, однако ж негреческого закона, и у которых деды не в России породились» должно было избрать из своей среды «единосердечным согласием» «годных и верных отечеству людей от дватцати до тритцати ч[e]л[о]в[е]к»⁴. В соответствии с четвертым пунктом «Способов...» собранию избранных всем

¹ Форма присяги императрице Анне Иоанновне. 1730 г. Февраля [4]. С. 43.

² Там же. С. 45.

³ Там же. С. 46.

⁴ Проект создания комиссии для разработки «формы правления». [1730 г. февраля после 10] // Россия в XVIII столетии. Вып. 2. С. 227.

русским дворянством людей необходимо было «сочинять все, что к правлению всего г[о]с[у]д[а]рства принадлежит и что оне вымыслить могут к пользе отечества»¹. Пятый пункт рассматриваемого документа устанавливал, что при разработке норм, касающихся церкви, религии и духовных особ, избранные от дворянства представители должны были призывать в свое собрание от четырех до шести человек из членов Синода или из тех, кого Синод изберет. Подобным же образом надлежало поступать при формулировании норм, относящихся к военным людям и купечеству. Выбранных ими представителей также предполагалось допустить к участию в законодательном собрании, причем каждый из них должен был, как и представители от дворянства, иметь голос при принятии решения. При разработке норм о вотчинах шестым пунктом «Способов...» предписывалось «призывать президента и двух или трех членов» Вотчинной коллегии.

Текст законодательного акта, составленный и принятый собранием представителей от дворянства и других групп общества, поступал в соответствии с порядком, предусмотренным «Способами...», в Правительствующий Сенат. Одобренный в Сенате, он шел в Верховный тайный совет, а после одобрения в этом органе передавался на утверждение императрице.

Проекты «верховников» и дворянства прямо не касались существа российской императорской власти. Однако закрепленное «Кондициями» обещание Анны Иоанновны не предпринимать без согласия Верховного тайного совета целого ряда таких действий, которые прежде российский император совершал исключительно по собственному усмотрению (избрание наследника престола, возведение в любой чин, объявление войны и заключение мира, командование гвардией, пожалование имений, принятие решений о взимании налогов и т. д.), коренным образом меняло характер российской монархии. Однако самым разрушительным для традиционной русской доктрины самодержавной власти нововведением «верховников» был уже сам факт того, что Анна Иоанновна давала при своем вступлении на престол обещание соблюдать при осуществлении своей императорской власти определенные условия. Более того, новая императрица клялась: «А буде чего по сему обещанию не исполню и не додержу, то лишена буду короны Российской». Это означало внедрение в политико-правовое сознание русского общества идеи договора монарха со

¹ Проект создания комиссии для разработки «формы правления». [1730 г. февраля после 10] // Россия в XVIII столетии. Вып. 2. С. 228.

своими подданными. Императорская власть в России, предусмотренная «Кондициями» Верховного тайного совета, не являлась поэтому самодержавной и царской.

В исторической литературе существует мнение о том, что «верховники» следовали при разработке проектов ограничения самодержавной власти в России историческому опыту Швеции¹. Во время дознания, проводившегося в 1731 году, членов Верховного тайного совета обвиняли в том, что ими было «заимствовано дело оное английское».

Лица, составлявшие в 1730 году Верховный тайный совет, и среди них в особенности князь Д. М. Голицын, были вполне осведомлены о том, как был устроен и действовал механизм государственной власти в Англии и Швеции, однако они не являлись настолько наивными людьми, дабы полагать, что в России возможно было искусственно создать монархию, подобную существовавшим в названных странах.

При оценке событий 1730 года и политико-правовых идей, выдвигавшихся «верховниками», необходимо учитывать в первую очередь русский исторический опыт. Попытки ограничения самодержавия способами, аналогичными тем, которые были предприняты «верховниками», имели место в 1606 году при вступлении на престол Василия Шуйского и в 1610 году во время переговоров русских послов с польским королем Сигизмундом об условиях восшествия на русский престол его сына Владислава.

Заняв царский престол, Василий Шуйский объявил во исполнение своего обещания, которое дал тем, кто способствовал его воцарению: «Поволил я, царь и великий князь всея Руси, целовать крест на том: что мне, великому государю, всякого человека, не осудя истинным судом с боярами своими, смерти не предать, вотчин, дворов и животов у братья его у жен и детей не отнимать, если они с ним в мысли не были»² и т. д.

4 февраля 1610 года русские послы, ведшие переговоры с королем Сигизмундом, выдвинули восемнадцать условий восшествия на престол королевича Владислава³. Король и сын обязывались, в частности, «не только не трогать имений и прав духовенства, но и рас-

¹ Так, П. Н. Милюков высказал предположение, что в основе проектов, которые были созданы в 1730 г. в рамках Верховного тайного совета, лежали постановления 1634 и 1660 гг., оформившие правление в Швеции Государственного совета из пяти человек.

² Цит. по: Соловьев С. М. История государства Российского. Кн. 4. М., 1960. С. 460.

³ См.: Там же. С. 556–557.

пространять их», подобное обязательство они брали «относительно бояр, окольничих, всяких думных, ближних и приказных людей». Вместе с тем король и сын соглашались с условием, в соответствии с которым «судам быть по старине, перемена законов зависит от бояр и всей земли», они принимали на себя также обязательство «никого не казнить, не осудя прежде с боярами и думными людьми», имение казненных отдавать наследникам, «великих чинов людей невинно не понижать, а меньших людей возвышать по заслугам» и т. д.

В упомянутых переговорах с королем Сигизмундом русские послы проявляли особую заботу о неприкосновенности «древних прав и вольностей московского народа»¹, требуя при этом прибавления таких прав и вольностей, «каких прежде не бывало в Московском государстве». В проектах ограничения самодержавной власти 1730 года подобных ссылок на «древние права и вольности» не делалось. Но это совсем не означает, что русский исторический опыт не оказал на их содержание никакого влияния. Сходство требований, выдвигавшихся перед претендентом на царский престол в указанных событиях начала XVII века и в 1730 году, несомненно. Различия наблюдаются лишь в формулировках. Данное обстоятельство показывает, что подлинные истоки политико-правовых идей проектов, разработанных в 1730 году в рамках Верховного тайного совета, необходимо искать прежде всего в глубинах *политического и правового сознания русского общества*.

Следует отметить, что и сами обстоятельства, в которых предпринималась тогда попытка ограничения самодержавия, вынуждали «верховников» ориентироваться *не на какой-либо иностранный образец, а на свои собственные интересы и на потребности дворянских кругов*.

Одним из важнейших среди условий, предложенных Анне Иоанновне, являлось обращенное к ней требование не вступать в течение всей жизни по принятии короны российской в супружество и не определять себе наследника без согласия Верховного тайного совета. Этот пункт можно трактовать в качестве стремления «верховников» присвоить себе правомочие избирать нового монарха, но правильнее, мне кажется, видеть в нем выражение их желания отсрочить настоящую реформу государственного строя на время правления Анны Иоанновны. Проекта подобной реформы «верховники» в начале 1730 года не имели. Они надеялись разработать его позднее. Поэтому рассма-

¹ Цит. по: Соловьев С. М. История государства Российского. Кн. 4. М., 1960. С. 556.

тривали «Кондиции» скорее в качестве предпосылки для настоящей политической реформы.

«Верховники» потерпели неудачу *не потому, что не нашли достаточной поддержки со стороны русского дворянства своему замыслу ограничить произвол верховной государственной власти*. Но по той причине, что не сумели убедить дворян в действительном наличии у них такого замысла. Как ни парадоксально, дворяне, поддержавшие «верховников», и те, кто «всемилодивейше» просил Анну Иоанновну принять «самодержавство» таким, каковое имели ее «преславные и достохвальные предки», руководствовались в своих действиях *одинаковым мотивом* — и те, и другие боялись **произвола верховной государственной власти**. Не случайно в первой из петиций, поданной Анне Иоанновне дворянами 25 февраля 1730 года, недвусмысленно говорилось о реформе государственного строя России. О государственных преобразованиях шла речь и в дворянских проектах, представлявшихся в Верховный тайный совет. Расхождение между «верховниками» и массой простых дворян заключалось лишь в том, что первые считали, что опасность произвола со стороны верховной государственной власти сильнее в случае, когда данная власть находится в руках одного лица, вторые же полагали, что произвол коллегиальной верховной власти хуже произвола одного лица.

Осуществлению замысла «верховников» помешало в значительной степени и то, что их политические идеалы носили слишком общий, неопределенный характер. Из таких идеалов трудно было создать какой-либо практически осуществимый проект политической реформы.

Документы, разработанные в рамках Верховного тайного совета, не предусматривали сколько-нибудь эффективного механизма обеспечения соблюдения записанных в них принципов. Вместо него в указанных документах приводились слова клятв. «В том кленемся именем Всемогущаго Б[о]га и св[я]тую ц[е]рквию, — говорилось, например, в заключительных строках «Формы присяги», — чтоб сии пункты не нарушить; аще кто явитца преступник к нарушению общей ползы всего г[о]с[у]д[а]рства делом или соблазными словами, да лишит Г[о]с[п]одь Небесного Царства и предаст вечному мучению, и да не дерзает ни архиерей, ни иерей разрешения дати, и по суду постигнет казнь временной жизни нашей, в том целом Животворящий Крест и подписуемся»¹.

¹ Форма присяги императрице Анне Иоанновне. 1730 г. Февраля [4]. С. 46.

В полном соответствии с приведенной сентенцией находилось предписание названного проекта о том, чтобы «иметь усердие о Б[о]жией ц[е]ркве, дабы Закон Б[о]жий и Устав ц[е]рковный никак не нарушим не был и никто б дерзал толковать[ь] против догматов ц[е]ркви»¹.

Именно отсутствие у «верховников» более или менее конкретных и реально осуществимых идей по организации механизма государственной власти, способного обеспечить права всех сословий и создать устойчивую основу для обуздания произвола самодержавной власти, порождало в среде дворянства мнение о том, что они желают оставить все как есть и намерены лишь заменить самодержца Верховным тайным советом.

§ 3. Конституционные проекты периода правления Екатерины II. «Рассуждение о неперемennых государственных законах» Н. И. Панина

Через государственные перевороты, следовавшие после смерти Анны Иоанновны, прошла без каких-либо попыток установить юридические ограничения самодержавной власти. За двенадцать дней до своей кончины — 5 октября 1740 года — императрица подписала сочиненный графом Остерманом Манифест, которым назначила наследником всероссийского престола великого князя Иоанна, двухмесячного сына своей племянницы принцессы Анны Леопольдовны и принца Антона Ульриха герцога Брауншвейг-Люнебургского². 17 октября 1740 года именно он и стал новым российским императором. В изданном по этому случаю Манифесте Иоанн был назван внуком Анны Иоанновны³.

На следующий день указом «его величества Иоанна Третьего, императора и самодержца всероссийского, из Правительствующего Се-

¹ Форма присяги императрице Анне Иоанновне. 1730 г. Февраля [4]. С. 43.

² Принц Иоанн Антонович появился на свет 12 августа 1740 г.

³ Манифест (копия) о кончине императрицы Анны Иоанновны и о вступлении на престол внука ее Иоанна. 17 октября 1740 г. // Внутренний быт Русского государства с 17-го октября 1740 года по 25-е ноября 1741 года, по документам, хранящимся в Московском архиве Министерства юстиции. Кн. 1: Верховная власть и Императорский Дом. М., 1880. С. 532–535.

ната» было объявлено во всенародное известие, что Анна Иоанновна всемилостивейшее соизволила «вверить и поручить» «правление Всероссийской империи, до возраста его императорского величества, регенту Российской империи Эрнесту Иоанну, светлейшему герцогу Курляндскому, Лифляндскому и Семигальскому»¹.

9 ноября родители Иоанна Антоновича с помощью фельдмаршала Б. Х. Миниха лишили Бирона звания регента. Правительницей Российской империи на время малолетства Иоанна Антоновича стала принцесса Анна Леопольдовна².

Новый государственный переворот произошел немногим более года спустя — в ночь с 24 на 25 ноября 1741 года. В результате его на всероссийский престол взошла великая княгиня Елизавета Петровна. Манифестом «О вступлении на Всероссийский Престол Государыни Императрицы Елизаветы Петровны, и об учинении присяги», изданном 25 ноября 1741 года, было объявлено, что она восприяла «Всероссийский Престол» по всеподданнейшей просьбе гвардейских полков и по своему «законному праву, по близости крови» к ее самодержавным «вседражайшим Родителям, Государю Императору Петру Великому и Государыне Императрице Екатерине Алексеевне»³.

Период царствования Елизаветы Петровны был богат на планы и проекты различного рода нововведений, но ни один из них (во всяком случае, из тех, которые сохранились) не затрагивал полномочий самодержавной власти. Так, генерал-аншеф Петр Иванович Шувалов начертал в 1754 году обширный проект «О разных государственной пользы способах», в котором указал, какие меры необходимо предпринять для умножения государственных доходов, сохранения народа, приведения в надлежащее состояние армии и местного управления и т. д.⁴ В том же году им был представлен императрице проект создания заемного банка для купцов⁵. В 1753–1758 годах П. И. Шувалов составил серию проектов о заселении окраин Российской им-

¹ Высочайший указ (копия) о титуловании Бирона как регента Российской империи. 18 октября 1740 г. // Внутренний быт Русского государства... С. 537.

² Манифест (копия) об отрешении от регентства Империи герцога Курляндского Бирона. 9 ноября 1740 г. // Там же. С. 542–543.

³ Законодательство императрицы Елизаветы Петровны / Составитель и автор вступительной статьи В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2009. С. 1.

⁴ Шувалов П. И., Шувалов И. И. Избранные труды / Сост., автор коммент. С. В. Андриянин, авторы вступ. ст. С. В. Андриянин, А. Б. Каменский. М., 2010. С. 48–73.

⁵ См.: Там же. С. 149.

перии, о развитии армии и военного образования¹. Сочинял проекты нововведений и его двоюродный брат, фаворит государыни, Иван Иванович Шувалов. Самый известный из них «Проект о учреждении Московского университета», составленный с помощью М. В. Ломоносова².

Елизавета Петровна не имела особого желания заниматься государственными делами и предоставляла своим сановникам довольно большую свободу действий. С другой стороны, хотя она и взошла на императорский престол в результате государственного переворота, ее права на императорский престол не вызывали сомнений. В этих условиях замыслы об ограничении самодержавной власти, даже если они и существовали в среде русской знати, не могли вылиться в какой-либо конституционный проект. Тем более что у Елизаветы Петровны имелся вполне законный наследник императорской власти — великий князь Петр Федорович, внук Петра I, сын ее покойной сестры цесаревны Анны Петровны и владетельного герцога Шлезвиг-Гольштинского. О назначении его наследником российского престола было объявлено высочайшим Манифестом еще в 1742 году³.

25 декабря 1761 года, после кончины Елизаветы Петровны, великий князь Петр Федорович был провозглашен императором и самодержцем всероссийским⁴.

Свержение Петра III и возведение на трон его супруги Екатерины II, произошедшее в результате государственного переворота, создало условия для оживления в среде русской знати замыслов ограничения самодержавия учреждениями и законами. Императрица оказалась в слишком большой зависимости от самых активных участников заговора — узкой группы дворян, объединявшихся вокруг братьев

¹ См.: Шувалов П. И., Шувалов И. И. Избранные труды. С. 155–222.

² См.: Там же. С. 237–249.

³ О назначении Его Королевского Высочества Петра, Владетельного Герцога Шлезвиг-Гольштинского, наследником Престола Российского Государства, с титулом Императорского Высочества. С приложением формы клятвенного обещания в верности назначенному от Ее Императорского Величества наследнику Всероссийского Престола // Законодательство императрицы Елизаветы Петровны / Составитель и автор вступительной статьи В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2009. С. 15–17.

⁴ Манифест от 25 декабря 1761 года «О кончине Государыни Императрицы Елизаветы Петровны и о вступлении на престол Государя Императора Петра Третьего» // Законодательство императора Петра III: 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762–1782 годы / Составитель и автор вступительных статей В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2011. С. 3–4.

Орловых, что не могло не тревожить русских аристократов. Вместе с тем право Екатерины II на императорскую корону было весьма сомнительным¹. Все это заставляло ее искать более прочной опоры для своей власти. А такой опорой могли быть только закон и государственные органы, содействующие императрице в управлении страной. Не случайно ее величество заявила в «Обстоятельном Манифесте», объяснявшем причины ее восшествия на престол: «А как Наше искреннее и нелицемерное желание есть прямым делом доказать, сколь Мы хотим быть достойны любви Нашего народа, для которого признаваем себя быть возведенными на престол: то таким же образом здесь наиторжественнейше обещаем Нашим императорским словом узаконить такие государственные установления, по которым бы правительство любезного Нашего отечества в своей силе и принадлежащих границах течение свое имело так, чтоб и в потомки каждое государственное место имело свои пределы и законы к соблюдению доброго во всем порядка, и тем уповаем предохранить целость Империи и Нашей самодержавной власти, бывшем нещастием несколько испроверженную, а прямых верноусердствующих своему отечеству вывести из уныния и оскорбления»² (курсив мой. — В. Т.).

Самым убежденным сторонником идеи ограничения самодержавной власти был среди участников заговора против Петра III главный воспитатель великого князя Павла Петровича обер-гофмейстер Никита Иванович Панин. До своего назначения на эту должность летом 1760 года он двенадцать лет провел в Стокгольме в качестве посланника императрицы Елизаветы Петровны. В Швеции в то время действовала Конституция («Орудие управления») 1720 года, закреплявшая существенное ограничение власти монарха государственным

¹ Отсутствие у Екатерины II законного основания занять императорский престол признавали даже ее сторонники. Княгиня Екатерина Дашкова передала в своих записках разговор с Н. И. Паниным, настаивавшим на том, чтобы императором был провозглашен после свержения Петра III семилетний великий князь Павел Петрович. «Я согласна с вами, — сказала она Панину, — что императрица не имеет прав на престол и по закону следовало бы провозгласить императором ее сына, а государыню объявить регентшей до его совершеннолетия; но вы должны принять во внимание, что из ста человек девяносто девять понимают низложение государя только в смысле полного переворота» (Записки княгини Дашковой / Перевод с французского по изданию, сделанному с подлинной рукописи / Под ред. и с предисловием Н. Д. Чечулина. СПб., 1907. С. 44).

² Обстоятельный манифест о восшествии ее императорского величества на Всероссийский престол [июля 6 дня 1762 года] // Законодательство Екатерины II / Под ред. Т. Е. Новицкой и О. И. Чистякова. М., 2000. Том 1. С. 69.

советом и парламентом (риксдагом). А к моменту прибытия в эту страну Н. И. Панина сформировались даже первые политические партии¹. Русского посланника шведский государственный строй, предполагавший свободную конкуренцию политических сил, по-настоящему восхитил: Никита Иванович стал желать его установления и в России. Как-то весной 1762 года племянница Н. И. Панина Екатерина Дашкова завела с ним разговор о вероятности низложения с престола Петра III и спросила, какие последствия может повлечь это событие и кто будет управлять после него Россией. По словам княгини, ее дядя ответил, что «будет царствовать его воспитанник, следуя законам и формам шведской монархии»².

Супруге Петра III в этом замысле Н. И. Панина отводилась роль всего лишь регентши при малолетнем сыне-императоре. Главный воспитатель великого князя Павла Петровича не учел, что согласиться на подобный исход государственного переворота Екатерина не могла, даже если бы сама его желала, поскольку в этом случае она немедленно лишилась бы поддержки самых активных своих сторонников из дворян-гвардейцев, что обрекало ее заговор против мужа на неуспех.

Утвердившись на императорском престоле, Екатерина II не забыла, однако, своего обещания поставить государственную власть в рамки закона, и поручила Н. И. Панину составить план реформы механизма ее осуществления, предполагавший создание нового государственного органа — императорского совета.

Первый вариант такого плана был представлен государыне уже в августе 1762 года. И Екатерина II первоначально отнеслась к нему благосклонно и приняла решение об учреждении императорского совета. Об этом свидетельствует составленный тогда же черновой проект высочайшего Манифеста о возвращении прежних достоинств графу А. Бестужеву-Рюмину и о непорицании его за состояние под судом и наказанием³. В нем говорилось, в частности: «За долг христианский и монарший Мы приняли его, графа Бестужева-Рюмина, всенародно

¹ См. о политической жизни в Швеции в 40–50-е годы XVIII в. в книге: *Roberts M. Age of Liberty. Sweden 1719–1772. Cambridge, 2002. P. 111–126.*

² Записки княгини Дашковой. С. 42.

³ В «Полном собрании законов Российской империи» данный акт напечатан под названием «Манифест о Всемилостивейшем прощении графа Бестужева-Рюмина, лишенного по манифесту 1758 [года] февраля 27 дня всех чинов и достоинств» (1-ПСЗРИ. Том 16. № 11659. С. 64–65).

показать паче прежнего достойным покойной тетки Нашей, бывшей его государыни, доверенности, и Нашей особливой к нему милости, яко сим Нашим своеручным манифестом исполняем и, возвратя ему прежние чины действительного тайного советника и ранг генерал-фельдмаршала, сенатора, обоих российских орденов кавалера и *сверх того жалует его первым императорским советником и первым членом нового, учреждаемого при дворе Нашем императорского совета*»¹. Государыней был даже составлен список лиц, которых она хотела включить в состав данного органа. В него вошли князя Яков Шаховской и Михаил Волконский, графы Алексей Бестужев-Рюмин, Кирилл Разумовский, Михаил Воронцов, Захар Чернышев и Григорий Орлов. В структуре императорского совета надлежало быть четырем департаментам: *внутреннему*, во главе с Н. И. Паниным; *чужестранному*, под руководством М. И. Воронцова; *военному*, под началом З. Г. Чернышева; и *морскому* (фамилию его главы императрица не указала).

Выделенная курсивом фраза, в которой упоминался императорский совет, отсутствовала в печатном тексте манифеста о возвращении прежних достоинств графу А. Бестужеву-Рюмину, изданном 31 августа 1762 года². Следовательно, Екатерина II к этому времени передумала учреждать этот государственный орган. Однако три месяца спустя государыня снова стала склоняться к мысли о его создании. 28 декабря 1762 года она подписала манифест об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты. Но затем еще раз переменяла свое мнение и не стала вводить данный манифест в действие³. Его текст сохранился в архиве (с надорванной под-

¹ Манифест, писанный Екатериною II о возвращении прежних достоинств графу А. Бестужеву-Рюмину и о непорицании его за состояние под судом и наказанием (31 августа 1762 года) // Сборник Русского исторического общества. СПб., 1871. Том 7. С. 143.

² Нет фразы об императорском совете в тексте указанного манифеста, напечатанном в «Полном собрании законов Российской империи».

³ Когда именно последовал отказ Екатерины II вводить в действие манифест об учреждении императорского совета, трудно сказать. Однако можно с уверенностью утверждать, что отказалась государыня от этого намерения не сразу после подписания текста манифеста. 6 февраля 1763 г. ее величество повелела одному из своих сановников, пребывавших в Москве, представить «мнение о проекте манифеста, касающегося до учреждения императорского совета», и тот на следующий день выполнил это поручение. В своем докладе, написанном 7 февраля, он признал «пользу и нужду в учреждении Совета» и сделал ряд примечаний к пунктам проекта высочайшего манифеста. Он, в частности, указал, что «положение или основание манифеста может некоторым образом сокращено быть, потому что учреждение Совета

писью императрицы) и в 1871 году был напечатан в седьмом томе Сборника Русского исторического общества.

Содержание названного манифеста начиналось с преамбулы, в которой указывались причины плохого состояния российского государственного управления до восшествия на престол Екатерины II. «Задолго до Нашего принятия Российской державы, — заявляла императрица, — Мы, познавая существо правления сей великой империи, познали и причины, которые так часто при всяких обстоятельствах и переменах подвергали оное пренебрежению государственных дел, то есть слабости народного правосудия, упущению его благосостояния и, наконец, всем тем порокам, которые по временам внедрялись во все течение правления; как особливо при возведении на престол покойной императрицы Анны Иоанновны и самая самодержавная власть, никогда не разделяемая от Нашей императорской короны, уже потрясена была. Таковые государству вредные приключения происходили, несомненно, частью от того, что в производстве дел действовала более сила персон, нежели власть мест государственных; частью же и от недостатка таких начальных оснований правительства, которые бы его форму твердо сохранять могли»¹.

Далее в преамбуле манифеста об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты объяснялось, почему Петр I и его преемники сохранили такое состояние государства: «Краткая, беспокойная и войнами отягощенная жизнь созидателя и законодателя Российской империи Великого Петра, Нашего любезного деда, не допустила его привести к совершенству гражданское государственное установление; а последователи его на российском престоле, поставляя государственною формою одни им начатые тому основания, когда усматривали в действиях неудобности, старались оные награждать разными временными распоряжками и узаконениями, которые не имев прямого государственного основания и не получая силы

само по себе не соответствует всем тем намерениям, которые объявляются в пользу народа. Наиглавнейшее потребно к тому исправление законов (установление новых и непрменных, при соблюдении самодержавной власти, в случае преемничества престола) и истребление всех поныне в правительстве усмотренных недостатков» (Доклад императрице Екатерине Второй об учреждении Совета. (Неизвестного сочинителя). 1763 // Архив князя Воронцова. Кн. 26: Бумаги разного содержания. 1747–1791. М., 1882. С. 1–2).

¹ Манифест об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты // Сборник Русского исторического общества. СПб., 1871. Том 7. С. 209–210.

прочности, переменою времен или сами упали, или подвергались руководству припадочных и случайных людей; так что иногда и самым верховным местам нашего самодержавного правительства оставалось только их именование, а все государство одними персонами и их изволениями, без знаний и вне мест, управляемо было»¹.

Личный характер управления государством или власть персон и одновременно пренебрежение государственными институтами и формами достигло высшей степени при вступлении на престол Петра III. В манифесте на это обращалось особое внимание. «При наиважнейшем происшествии на монаршем престоле почиталось излишним и не надобным собрание верховного правительства», — констатировалось в нем и задавались риторические вопросы: «Кто, верный и разумный сын отечества, без чувствительности может ли себе привести на память, в каком порядке восходил на престол бывший император Петр Третий? И не может ли сие злоключительное положение быть уподоблено тем временам, в которые не только установленного правительства, но и письменных законов еще не бывало»².

После этого манифест напоминал о данном Екатериной II при восшествии на трон обещании исправить этот недостаток, то есть «непоколебимо утвердить форму и порядок, которым императорскою самодержавною властью, государство навсегда управляемо быть должно»³. Завершалась преамбула манифеста следующим заявлением императрицы: «Итак, данною Нам от Бога властью на ограждение от зла Нашей империи и на распространение благосостояния ее истинных сынов, Мы сим наиторжественнейше устанавливаем и узаконяем следующий устав Нашему верховному правительству»⁴.

В основном тексте манифеста одиннадцать статей было посвящено императорскому совету и восемь — Сенату.

Императорский совет должен был иметь в своем составе не менее шести и не более восьми членов, которым присваивалось наименование императорских советников. В нем предполагалось образовать четыре департамента: иностранных дел, внутренних дел, военный и морской. Каждый из них должен был возглавляться статс-секретарем,

¹ Манифест об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты // Сборник Русского исторического общества. СПб., 1871. Том 7. С. 210.

² Там же.

³ Там же. С. 210–211.

⁴ Там же. С. 211.

которому одновременно надлежало состоять и в соответствующей коллегии, а также в учреждениях, к ней приписанных.

Круг дел, передававшихся манифестом в ведение императорского совета, определялся в четвертой статье. В него включались все дела, принадлежавшие «по уставам государственным и по существу монаршей самодержавной власти», как то: вносимые в Сенат доклады, мнения, проекты, всякие обращенные к императрице просьбы, сведения обо всех частях государства и т. д. «Словом, — указывала Екатерина II, — все то, что служить может к собственному самодержавного государя попечению о приращении и исправлении государственном, имеет быть в Нашем императорском совете, яко у нас собственно»¹.

Учреждение императорского совета и разделение Сената на департаменты представлялось в манифесте в качестве мер, направленных всего лишь на упорядочение осуществления самодержавной власти. Это упорядочение призвано было ограничить государя «в ошибках, свойственных человечеству» и одновременно предотвратить присвоение государственной власти окружением самодержца — разного рода фаворитами или временщиками типа Бирона. В докладе, предпосланном проекту рассматриваемого манифеста, Н. И. Панин писал на сей счет: «Осмелюсь себя ласкать, Всемилостивейшая Государыня, что в сем проекте устанавливаемое формою государственною верховное место лежисляции, или законоданию, из которого, яко от единого государя и из единого места истекать будет собственное монаршее изволение, все оживотворяющее, оградит самодержавную власть от скрытых иногда похитителей оной»².

Однако последствия учреждения императорского совета с теми функциями, которые ему вверялись манифестом, могли выйти далеко за рамки простого упорядочения осуществления самодержавной власти. Данный орган был предназначен содействовать государю в исполнении его функций, но при этом фактически заменял его величество в управлении государством. «Императорский совет не что иное есть, — объявляла Екатерина II в пятой статье манифеста, — как то самое место, в котором Мы об империи трудимся, и потому все входящие до нас, яко до государя, дела должны быть по их свойству

¹ Манифест об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты. С. 212.

² Список с чернового, собственноручного доклада графа Н. Панина (28-го декабря 1762 года) // Сборник Русского исторического общества. СПб., 1871. Том 7. С. 208.

разделяемы между теми статскими секретарями, а они по своим департаментам должны их рассматривать, в ясность приводить, нам в совет предлагать и по них отправление чинить Нашим резолюциям и повелениям». В следующей же статье говорилось, что «все установление сего императорского совета иного намерения иметь не может и не должно, как только то, чтоб средством одного сам государь мог объять все части государственные под свое монаршее попечение для удобнейшего в пользу общую законодательства, следовательно, для подания совершенной силы действию его самодержавной власти»¹.

Десятая статья манифеста об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты устанавливало правило, придававшее императорскому совету роль настоящего правительства империи — своего рода коллегиального самодержца: «Всякое новое узаконение, акт, постановление, манифест, грамоты и патенты, которые государи сами подписывают, должны быть контрасигнированы тем статским секретарем, по департаменту которого то дело производилось, дабы тем публика отличать могла, которому оное департаменту принадлежит»². Не случайно основной текст манифеста был назван в преамбуле к нему «**уставом нашему верховному правительству**».

Шестой статьей манифеста устанавливалось, что «статские секретари не умножают классов учрежденных, а считаются по табели о рангах обыкновенными чинами, кто какой иметь будет, довольствуясь, как должно честолюбивому сыну отечества, отличности монаршего избрания к такой знатной и важной доверенности». Однако при этом оговаривалось, что «статские секретари, яко члены в том трудами и работою поспешествующие, должны иметь сверх способности, знания и разума, качества телесных сил к таковым большим заботам». Эти требования к статским секретарям императорского совета подразумевали, что в их руках будет находиться повседневное отправление высокозначимыми для судьбы государства делами.

Составитель проекта манифеста Н. И. Панин хорошо замаскировал его глубинный смысл. Екатерина II, по всей видимости, сначала не поняла, что с учреждением императорского совета она, являясь формально самодержцем, превратится на практике в чисто номинального властителя и вся ее государственная деятельность сведется

¹ Манифест об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты. С. 212.

² Там же. С. 213–214.

лишь к утверждению решений, выработанных и предложенных его государственными («статскими») секретарями, и что не она, а государственные секретари императорского совета будут, как руководители важнейших сфер государства, фактически управлять империей. Однако по прошествии некоторого времени она, уже подписав манифест об учреждении императорского совета и разделении Сената на департаменты, кажется, вполне осознала, какое губительное для ее самодержавной власти последствие таил в себе данный акт, и отказалась ввести его в действие.

Любопытно, что разделение Сената на шесть департаментов было год спустя все же введено в действие. Изданный 15 декабря 1763 года высочайший Манифест «О постановлении штатов разным присутственным местам; об учреждении в Сенате, в Юстиции, Вотчинной и Ревизион коллегиях департаментов; о разделении по оным дел...» воспроизвел почти дословно в статье первой содержание статьи Манифеста от 28 декабря 1762 года, устанавливавшей порядок разделения Сената на департаменты¹. Однако предусмотренный данным манифестом постоянно действующий в качестве верховного правительства императорский совет так и не был создан в эпоху правления Екатерины II.

Вместо него Екатерина II созывала периодически временный или чрезвычайный совет, в который приглашала, однако, тех лиц, которых в августе 1762 года намеревалась включить в императорский совет, создававшийся по проекту Н. И. Панина (князей Якова Шаховского и Михаила Волконского, графов Алексея Бестужева-Рюмина, Кирилла Разумовского, Михаила Воронцова, Захара Чернышева и Григория Орлова, обер-гофмейстера Н. И. Панина). Так, 11 февраля 1763 года названные сановники были призваны в комиссию, образованную для рассмотрения Манифеста Петра III от 18 февраля 1762 года «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» и для приведения его содержания в лучшее совершенство. Указанная комиссия должна была дать императрице совет, каким «особливым собственным государственным установлением российское дворянство могло бы получить в потомки свои» из ее руки новый залог ее монаршего к нему благоволения. Кроме того, Екатерина II поручила комиссии, «чтобы благоразумная политика была всему основанием», учредить для дворян «такие статьи, которые бы наивыяще поощряли их често-

¹ См.: 1-ПСЗРИ. Том 16. № 11989. С. 463.

любие к пользе и службе Нашей и Нашего любезного отечества»¹. Секретарем в данную комиссию был назначен Г. Н. Теплов. Результатом ее работы стал доклад, поднесенный государыне 18 марта 1763 года². Он пролежал у Екатерины II до 11 октября, то есть почти семь месяцев, после чего был возвращен комиссии с предписанием подготовить манифест и законы, приняв во внимание сделанные императрицей замечания. 19 октября комиссия представила Екатерине II доклад, в котором отказалась исполнять предписание государыни до тех пор, пока ее величество не определит, какие вольности намерена пожаловать дворянству³. Екатерина II не дала ответа на этот доклад, и комиссия таким образом прекратила свою деятельность.

В ноябре 1768 года Екатерина II созвала Совет при высочайшем Дворе по случаю начавшейся войны с Турцией. Именным указом, данным Сенату 17 января 1769 года, она следующим образом определила его полномочия: «По причине теперешних военных обстоятельств, дабы ни в которой части, к тому принадлежащей, ничего проронено не было, что служить может к безопасности империи Нашей, и дабы скорейшие сношения установить между учрежденных политических военных и казенных мест, рассудили Мы за нужно и за благо учредить, на время войны, при Дворе и в присутствии Нашем Совет, которому иметь как рассуждение, так и бдение, дабы ничего не было упущено, что служить может к обороне и безопасности государства, также и к военным действиям, о чем о всем сей Совет беспосредственно Нам докладывать должен; выходить же из оногo не будет ничего инако, как за подписанием Нашей руки»⁴. В состав данного Совета было включено четверо членов проектировавшегося в 1762 году императорского совета: граф Кирилл Разумовский, ставший графом

¹ См.: Именной указ, данный учрежденной при Дворе Комиссии «О рассмотрении акта, которым император Петр III дал вольность благородному российскому дворянству, и о приведении его содержания в лучшее совершенство». 11 февраля 1763 года // Законодательство императора Петра III: 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762–1782 годы / Составитель и автор вступительных статей В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2011. С. 35.

² См.: Доклад комиссии о правах и преимуществах русского дворянства, сочиненный Г. Тепловым и переписанный рукою Екатерины II // Сборник Русского исторического общества. СПб., 1871. Том 7. С. 238–265.

³ См.: Доклад комиссии, поданный Екатерине II 19 октября 1763 года // Сборник Русского исторического общества. СПб., 1871. Том 7. С. 265.

⁴ Именной указ, данный Сенату. 17 января 1769 года // 1-ПСЗРИ. Том 18. № 13232. С. 802.

Никита Панин, граф Захар Чернышев и граф Григорий Орлов. К ним были добавлены вице-канцлер князь Александр Голицын и генерал-прокурор князь Александр Вяземский.

Впоследствии данный Совет занимался и внутренними проблемами Российской империи, обсуждая вопросы, касавшиеся государственных учреждений, управления иностранными делами, военного управления, морского управления, учебных и воспитательных учреждений, губернских учреждений, духовных дел, прав сословий, гражданской службы, казенного управления, государственного благоустройства, торговли, народного здоровья и продовольствия, трактатов и договоров России с иностранными государствами и народами, уголовного права. Рассуждения членов Совета по предметам, обсуждавшимся на его заседаниях, фиксировались в протоколах¹. Из содержания этих документов видно, что это был исключительно совещательный орган при императрице. Совет же, который проектировался в 1762 году под названием «императорского», мыслился в качестве постоянно действующего верховного правительства Российской империи.

* * *

По сведениям, сохранившимся в записках декабриста М. А. Фонвизина (1787–1854), еще одну попытку установить в России конституционное правление Никита Иванович Панин предпринял после того, как его воспитанник великий князь Павел Петрович вступил в пору совершеннолетия. Историю об этом заговоре Михаил Александрович слышал от своего отца Александра Ивановича Фонвизина (1749–1819). В своих мемуарах декабрист передал этот рассказ следующими словами: «Мой покойный отец рассказывал мне, что в 1773 или 1774 г., когда цесаревич Павел Петрович достиг совершеннолетия и женился на дармштатской принцессе, названной Натальей Алексеевной², гр[аф]³ Н. И. Панин, брат его фельдмаршал П. И. Па-

¹ См.: Протоколы Совета в царствование императрицы Екатерины II. Часть 1: Отделение историческое. Часть 2: Отделение юридическое // Архив Государственного совета. Том 1: Совет в царствование императрицы Екатерины II (1768–1796). СПб., 1869.

² Бракосочетание великого князя Павла Петровича с Августой-Вильгельминой-Луизой Гессен-Дармштатской, нареченной в России после принятия православной веры Натальей Алексеевной, состоялось 20 сентября 1773 г.

³ В графское достоинство Российской империи Никита Иванович Панин был возведен императрицей Екатериной II в 1767 г.

нин, кн. К. Р. Дашкова, кн. Н. В. Репнин, кто-то из архиереев, чуть ли не митрополит Гавриил, и многие из тогдашних вельмож и гвардейских офицеров вступили в заговор с целью свергнуть с престола царствующую без права Екатерину II и вместо нее возвести совершеннолетнего ее сына. Павел Петрович знал об этом, согласился принять представляемую Паниным конституцию, утвердил своею подписью и дал присягу в том, что, воцарившись, не нарушит этого коренного государственного закона, ограничивающего самодержавие. Душею заговора были супруга Павла в[еликая] к[нягиня] Наталья Алексеевна, тогда беременная. При гр. Панине были доверенными секретарями: Дм. Ив. Фон-Визин¹, редактор конституционного акта, и Бакунин², оба участника в заговоре. Бакунин из честолюбивых, своекорыстных видов решился быть предателем: он открыл любовнику императрицы Гр. Орлову все обстоятельства заговора и всех участников; стало быть, это сделалось известным и Екатерине. Она позвала к себе сына и гневно упрекала ему его участие в замыслах против нее. Павел испугался, принес матери список всех заговорщиков. Она сидела у камина и, взяв список, не взглянув даже на него, бросила бумагу в огонь и сказала: «Я не хочу знать, кто эти несчастные». Она знала всех по доносу изменника Бакунина. Единственной жертвою заговора была в[еликая] к[нягиня] Наталья Алексеевна: полагали, что ее отравили или извели другим образом... Из заговорщиков никто, однако, не погиб; Екатерина никого из них не преследовала. Граф Панин был удален от Павла с благосклонным рескриптом, с пожалованием ему за воспитание цесаревича 5 т[ысяч] душ и остался канцлером; брат его фельдмаршал и кн. Дашкова оставили двор и переселились в Москву; кн. Репнин уехал в свое поместье, в Смоленск, а над прочими заговорщиками учрежден тайный надзор»³.

В своих записках М. А. Фонвизин не ограничился упоминанием о конституционном проекте, разработанном Н. И. Паниным и его сторонниками, но вкратце описал основное содержание этого документа. По его словам, «Панин предлагал установить политическую свободу

¹ Наименование секретаря Н. И. Панина Дмитрием — явная ошибка издателя или опечатка. В данном случае М. А. Фонвизин говорит о своем дяде Денисе Ивановиче Фонвизине (1745–1792), известном писателе, авторе комедий «Бригадир» и «Недоросль».

² Имеется в виду Петр Васильевич Бакунин (1731–1786).

³ Записки Фон-Визина, очевидца смутных времен царствований: Павла I, Александра I и Николая I. Leipzig, 1859. С. 51–52.

сначала для одного дворянства в учреждении верховного сената, которого часть несменяемых членов (*innovibles*) назначалась бы от короны, а большинство состояло бы из избранных дворянством из своего сословия лиц. Синод также бы входил в состав общего собрания сената. Под ним в иерархической постепенности были бы дворянские собрания, губернские или областные и уездные, которым предоставлялось бы право совещаться об общественных интересах и местных нуждах, представлять о них сенату и предлагать ему новые законы (*avoir l'initiative de lois*). Выбор как сенаторов, так и всех чиновников местной администрации производился бы в этих же собраниях. Сенат был бы облечен полною законодательною властью, а императору оставалась бы власть исполнительная с правом утверждать обсужденные и принятые сенатом законы и обнародовать их. В конституции упоминалось и о необходимости постепенного¹ освобождения крепостных крестьян и дворовых людей»².

Некоторые историки подвергают сомнению достоверность сообщенных М. А. Фонвизиным сведений о существовании в 1773–1774 годах заговора против Екатерины II и стремлении братьев Паниных возвести на престол великого князя Павла Петровича, обязав его подписать некий конституционный акт, ограничивающий самодержавие. Кое-что в рассказе, переданном декабристом Фонвизиным, действительно вызывает сомнение: например, высказывание о том, что душой заговора была супруга цесаревича Павла Петровича. Однако главные факты из этого рассказа находят свое подтверждение в сохранившихся от того времени документах, мемуарах, записках. Например, о том, что один из секретарей Н. И. Панина предал его, написал в своем биографическом очерке «Жизнь графа Никиты Ивановича Панина» Д. И. Фонвизин. Отметив, что из «девяти тысяч крестьян, пожалованных ему императрицею, он подарил четыре тысячи трем секретарям, кои находились при нем по иностранным делам», Денис Иванович заметил далее: «Один из сих благодетельствованных им лиц умер при жизни графа Никиты Ивановича, имевшего в нем человека, привязанного к особе его истинным усердием и благодарностию. Другой был неотлучно при своем благодетеле до последней минуты его жизни и, сохраняя к нему непоколебимую преданность и верность, удостоен был всегда полной его по всем доверенности. Тре-

¹ В печатном экземпляре записок М. А. Фонвизина — «постоянного».

² Записки Фон-Визина, очевидца смутных времен царствований: Павла I, Александра I и Николая I. С. 47–48.

тий заплатил ему за все благодеяния всею чернотою души, какая может возмутить душу людей честных. Снедаем будучи самолюбием, алчущим возвышения, вредил он положению своего благодетеля столько, сколько находил то нужным для выгоды своего положения. Всеобщее душевное к нему презрение есть достойное возмездие толь гнусной неблагодарности»¹. Секретарем Н. И. Панина, умершим при его жизни, был Я. Я. Убри. Человеком, который сохранил к графу «непоколебимую преданность и верность», являлся Денис Иванович Фонвизин. Третьим секретарем Н. И. Панина был П. В. Бакунин. По словам Д. И. Фонвизина, он заплатил графу «за все благодеяния всею чернотою души, какая может возмутить душу людей честных». Именно такую оценку давали в то время предательству.

По словам М. А. Фонвизина, конституционный проект «был написан Д. И. Фон-Визиным под руководством гр. Панина»². В другом месте его записок Михаил Александрович назвал своего дядю «редактором конституционного акта», замысленного Н. И. Паниным. Как бы то ни было, декабрист имел у себя список с введения к этому акту и привел в мемуарах первые его строки: «Верховная власть вверяется государю для единого блага его подданных. Сию истину тираны знают, а добрые люди чувствуют. Просвещенный ясностью сей истины и великими качествами души одаренный монарх, приняв бразды правления, тотчас почувствует, что власть делать зло есть несовершенство и что прямое самовластие тогда только вступает в истинное величие, когда само у себя отъемлет власть и возможность к соделанию какого-либо зла»³.

В примечании к этой цитате М. А. Фонвизин сообщил, что копия всего текста конституционного акта хранилась у родного брата его редактора Павла Ивановича Фонвизина. «Когда в первую французскую революцию известный масон и содержатель типографии Новиков и московские масонские ложи были подозреваемы в революционных замыслах, ген.-губ. кн. Прозоровский, преследуя масонов, считал сообщниками или единомышленниками их всех, служивших в то время в Московском университете. П. И. Фон-Визин был тогда его дирек-

¹ Фонвизин Д. И. Жизнь графа Никиты Ивановича Панина // Фонвизин Д. И. Сочинения. В двух томах / Составление, подготовка текстов, вступительная статья и комментарии Г. П. Макогоненко. Том 2. М.-Л., 1959. С. 287, 688.

² Записки Фон-Визина, очевидца смутных времен царствований: Павла I, Александра I и Николая I. С. 48.

³ Там же. С. 49.

тором. При самом прибытии полиции, для взятия его бумаг, ему удалось истребить конституционный акт, который брат его ему вверил. Отец мой (т. е. Александр Иванович Фонвизин. — В. Т.), случившийся в то время у него, успел спасти введение или *considerant*, которого начало я выписал выше»¹.

Введение к упомянутому конституционному акту, названное «Рассуждением о непрменных государственных законах», сохранилось: его начальные строки полностью совпадают с теми, которые привел в своих записках М. А. Фонвизин. Это, безусловно, самый серьезный аргумент в пользу достоверности рассказанной им истории плана Н. И. Панина ввести в России конституционное правление. Поскольку болезнь лишила Никиту Ивановича возможности писать тексты своей рукой, то записывал за него это «рассуждение» его секретарь Денис Иванович Фонвизин. Текст данного произведения публикуется в настоящее время в сочинениях писателя² и приписывается тем самым ему одному. Между тем автором изложенных в нем мыслей является в полной или, во всяком случае, значительной мере Н. И. Панин.

Никита Иванович скончался 31 марта 1783 года, и дальнейшую работу над конституционным проектом взял на себя Петр Иванович Панин. Он записал те мысли о фундаментальных правах, которые они обсуждали с братом, добавив их к «рассуждению». Вместе с тем составил проект манифеста, которым великий князь Павел Петрович мог объявить, если бы пожелал, об издании непрменных и обязательных для него самого государственных законов.

Граф Н. И. Панин предназначал конституционный проект для своего воспитанника, надеясь, что, став императором, он введет его в действие. П. И. Панин решил передать Павлу Петровичу «Рассуждение о непрменных государственных законах» вместе с добавлениями к нему лишь после восшествия цесаревича на императорский престол. Поэтому свое письмо, сопровождавшее эти документы и датированное 1-м октября 1784 года, он адресовал «державнейшему императору Павлу Петровичу, самодержцу всероссийскому». Но дожить до смерти императрицы Екатерины II Петру Ивановичу было не суждено: 15 апреля 1789 года он скончался. 1 декабря 1792 года окончил

¹ Записки Фон-Визина, очевидца смутных времен царствований: Павла I, Александра I и Николая I. С. 49.

² См.: *Фонвизин Д. И. Рассуждение о непрменных государственных законах* // Фонвизин Д. И. Сочинения. В двух томах / Составление, подготовка текстов, вступительная статья и комментарии Г. П. Макогоненко. Том 2. М.-Л., 1959. С. 254–267.

свою жизнь и Денис Иванович Фонвизин. Документы, подготовленные для Павла Петровича братьями Паниными и Д. И. Фонвизиным, в конце концов были ему переданы, но никакого движения им Павел, ставший российским императором, не придал.

В 1907 году эти документы были опубликованы Е. С. Шумигорским в приложении к книге «Император Павел I. Жизнь и царствование»¹.

В начале своего письма, сопровождавшего их, П. И. Панин напоминал императору Павлу Петровичу о том, что покойный его брат Никита Иванович Панин сочинял для поднесения его величеству «рассуждение о истребившейся в России совсем всякой формы государственного правления, и от того озыблемом состоянии как империи, так и самых государей», считая своим долгом «примыслить по возможным силам усмотрения его и по всему усердию форму государственного правления и фундаментальные законы, свойственнейшие существительному положению и правам обитателей Отечества своего, к прочнейшей безопасности на все времена оному и государям; но незапность² смерти не допустила покойного довершить сего намерения»³.

Далее П. И. Панин сообщал, что начатое его братом произведение о фундаментальных законах сохранил от преследования после его смерти Денис Иванович Фонвизин, чтобы впоследствии передать ему. О своем добавлении к «Рассуждению» Н. И. Панина Петр Иванович написал в письме Павлу Петровичу следующее: «Я по искреннейшим братстве и дружбе с покойным имел при всяком удобном случае откровенные рассуждения и примышления о всем оном, то зная его предположения к фундаментальным правам, поставил моею должностью, верностью и усердием к Вашему Императорскому Величеству сочинить к рассуждению брата моего прибавление о всем том, на что мнилось иметь полезным Отечеству нашему фундаментальные права; которое теперь я приобщая к оставшему от покойного брата моего рассуждению, приемлю смелость сим препроводить к Стопам Вашего Императорского Величества»⁴.

¹ См.: Письмы с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу // Шумигорский Е.С. Император Павел I. Жизнь и царствование. СПб., 1907. Приложения. С. 1–35.

² Так в оригинале.

³ Письмы с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу. С. 2.

⁴ Там же. С. 3.

Главной идеей сочиненного Н. И. Паниным и записанного Д. И. Фонвизиним «Рассуждения о непременных государственных законах» была идея необходимости для государства «непреложных, основных, основанных на благе общем, правил». Без этих правил, пояснялось в нем, «без непременных государственных законов, не прочно ни состояние государства, ни состояние государя. Не будет той подпоры, на которой бы их общая сила утвердилась. Все в намерениях полезнейшие установления никакого основания иметь не будут. Кто оградит их прочность? Кто поручится, чтоб преемнику не угодно было в один час уничтожить все то, что во все прежние царствования устанавливаемо было. Кто поручится, чтоб Сам законодатель, окруженный неотступно людьми, затмевающими пред ним истину, не разорил того сего дня, что созидал вчера? Где же произвол одного есть закон верховный, тамо прочная общая связь и существовать не может; тамо есть государство, но нет Отечества; есть подданные, но нет граждан, нет того политического тела, которого члены соединялись бы узлом взаимных прав и должностей»¹.

Отсутствие в стране прочных основных законов или несоблюдение их представлялось в «Рассуждении» Н. И. Панина самым настоящим бедствием не только для государства, но также для общества и для составляющих его людей. В этом случае, указывал он, «коварство и ухищрение приемлются главным правилом поведения. Никто не идет стезею себе свойственною. Никто не намерен заслуживать: всякий ищет выслуживать»². Называя такое время «благопоспешным недостойным людям», автор «Рассуждения о непременных государственных законах» вопрошал: «какого воздаяния могут ожидать истинные заслуги, или паче есть ли способ оставаться в службе мыслящему и благородное любочестие имеющему гражданину? Какой чин, какой знак почести, какое место государственное не изгажено скаредным прикосновением пристрастного покровительства? Посвятив жизнь свою военной службе, лестно ль дослуживаться до полководства, когда вчерашний капрал, неизвестно кто и неведомо за что, становится сего дня полководцем и принимает начальство над заслуженным и ранами покрытым офицером? Лестно ль быть судьей, когда правосудным быть не позволяется?»³

¹ Письмы с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу. С. 4.

² Там же. С. 5–6.

³ Там же. С. 6.

Предназначая свое «Рассуждение» цесаревичу Павлу Петровичу, будущему российскому императору, граф Панин старался внушить ему убеждение в том, что отсутствие в государстве незыблемых основных законов, ограничивающих действие верховной государственной власти определенными рамками, влечет пагубные последствия не только для общества, но и для самого носителя этой власти, что независимый от законов самодержец неминуемо оказывается при осуществлении своих властных полномочий в полной зависимости от узкого круга сановников или даже от какого-либо одного из них, завоевавших разными уловками доверие к себе со стороны его величества. «Не тот *Государь* Самовластнейший, который на недостатке государственных законов чаёт утвердить Свое самовластие, — убеждал граф Панин августейшего своего воспитанника. — Порабощен одному или нескольким рабам своим, почему он самодержец? Разве потому, что *Самого* держат в кабале недостойные люди?»¹ Такое положение, утверждал он, долго продолжаться не может: «при крайнем ожесточении сердец все частные интересы, раздробленные существом деспотического правления, не чувствительно в одну точку соединяются. Вдруг все устремляются расторгнуть узы нестерпимого порабощения. И тогда что есть государство? Колосс, державшийся цепями. Цепи разрываются, колосс упадет и сам собою разрушается»².

¹ Там же. В данном случае Н. И. Панин повторял мысль, которую высказывал в 1762 году в докладе императрице Екатерине II, препровождавшем составленный им проект учреждения императорского совета, а именно: мысль о том, что отсутствие в государстве фундаментальных, конституционных законов выгодно не государю, а окружающим его угодникам и фаворитам. В качестве наиболее яркого примера такого состояния государства, когда на деле властвует не государь, а группа сановников, Н. И. Панин приводил правление императрицы Анны Иоанновны, отдавшей важнейшие государственные дела в руки своего фаворита Бирона. «Между тем, — писал он об этом правлении Екатерине II, — большие и случайные господа пределов не имели своим стремлениям и дальним видам; государственные — оставались без призрения; все было смешано; все наиважнейшие должности и службы претворены были в ранги и в награждения любимцев и угодников; везде фавер и старшинство людей определяло; не было выбору способности и достоинству. Каждый по произволу и по кредиту дворских интриг хватал и присваивал себе государственные дела, как кто которыми думал удобнее своего завистника истребить, или с другим против третьего соединиться» (Список с чернового, собственноручного доклада графа Н. Панина (28-го декабря 1762 года) // Сборник Русского исторического общества. СПб., 1871. Том 7. С. 206).

² Письма с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу. С. 7.

Для предотвращения такой государственной катастрофы государь должен был, по мнению Н. И. Панина, прежде всего «знать во всей точности все права *Своего Величества*, дабы, первое, содержать их у своих подданных в почтении, и второе, чтоб *Самому* не преступить пределов, ознаменованных Его правам самодержавнейшею всех на свете властью, а именно: властью здравого рассудка»¹.

Говоря в своем «Рассуждении» о необходимости для государства незыблемых, фундаментальных законов, Н. И. Панин не мог уйти от вопроса о том, каким требованиям должно было соответствовать содержание этих законов. Категория «здравого рассудка» принималась им в качестве главного общего критерия их истинности. «Истинное право, — подчеркивал он, — есть то, которое за благо признано рассудком и которое, следственно, производит некое внутреннее чувство, обязывающее нас повиноваться добровольно. В противном случае повиновение не будет уже обязательство, а принуждение. Где же нет обязательства, там нет и права»².

Содержание фундаментальных законов должно было строиться, по мысли графа Панина, таким образом, чтобы обеспечивать «величайшее благо государств», а именно: «вольность и собственность». Вместе с тем его надлежало приспособить к условиям Российской империи.

Н. И. Панин хорошо понимал, каким трудным и длительным будет процесс формирования в России конституционной монархии. Он сам не питал никаких иллюзий на сей счет и старался, чтобы их не было и у его воспитанника — будущего российского императора. Внушая Павлу Петровичу идею необходимости введения в России конституционного правления, Никита Иванович в то же время предостерегал его от насильственного насаждения в русском обществе западноевропейских политических порядков.

Нарисованная в «Рассуждении о неперемennых государственных законах» картина русской общественной и политической жизни уже сама по себе, без каких-либо подсказок, наводила на мысль о том, что *в условиях России любая реформа, вносящая коренные изменения в государственное устройство, несет в себе угрозу полного разрушения государства и смертельную опасность для государя-реформатора*. «Теперь представим себе государство, объемлющее пространство, какового

¹ Письмы с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу. С. 7.

² Там же. С. 10.

ни одно на всем известном земном шаре не объемлет, и которого по мере его обширности нет на свете малолюднее; государство, раздробленное с лишком на тридцать больших областей и состоящее, можно сказать, из двух только городов, из коих в одном живут люди большою частию по нужде, в другом большою частию по прихоти; — государство, многочисленным и храбрым своим воинством страшное, и которого положение таково, что потеряннием одной баталии может иногда бытие его вовсе истребиться; — государство, которое силою и славою своею обращает на себя внимание целого света, и которое мужик, одним человеческим видом от скота отличающийся, и никем не предводимый, может привести, так сказать, в несколько часов на самый край конечного разрушения и гибели; — государство, дающее чужим землям царей, и которого собственный престол зависит от отворения кабаков для зверской толпы буян, охраняющих безопасность царской особы; — государство, где есть все политические людей состояния, но где ни которое не имеет никаких преимуществ и одно от другого пустым только именем различаются; — государство, движимое всеневными и часто друг другу противоречащими указами, но не имеющее никакого твердого законоположения; — государство, где люди составляют собственность людей, где человек одного состояния имеет право быть вместе истцом и судьей над человеком другого состояния, где каждый, следственно, может быть завсегда или тиран или жертва; — государство, в котором почтеннейшее из всех состояний, долженствующее оборонять Отечество купно с *государем* и корпусом своим представлять нацию, руководствуемое одною честью, *дворянство*, уже именем только существует и продается всякому подлецу, ограбившему Отечество; где знатность, сия единственная цель благородной души, сие достойное возмездие заслуг, от рода в род оказываемых Отечеству, затмевается фавером, поглотившим всю пищу истинного любочестия; — государство не деспотическое: ибо нация никогда не отдавала себя *государю* в самовольное его управление и всегда имела трибуналы гражданские и уголовные, обязанные защищать невинность и наказывать преступления; не монархическое: ибо нет в нем фундаментальных законов; не аристократия: ибо верховное в нем правление есть бездушная машина, движимая произволом *государя*; на демократию же и походить не может земля, где народ, пресмыкаяся во мраке глубочайшего невежества, носит безгласно бремя жестокого рабства.

Просвещенный и добродетельный *монарх*, застав *свою* империю и *свои* собственные права в такой несообразности и неустройстве, на-

чинает великое *свое* служение немедленным ограждением общей безопасности посредством законов непреложных. В сем главном деле не должен он из глаз выпускать двух уважений: первое, что государство его требует немедленного врачевания от всех зол, приключаемых ему злоупотреблением самовластия; второе, что государство его ничем так скоро не может быть подвергнуто конечному разрушению, как если вдруг, и не приуготовя нацию, дать ей преимущества, коими наслаждаются благоустроенные европейские народы. При таком соображении каковы могут быть первые фундаментальные законы, прилагается при сем особенное начертание»¹.

Граф Никита Иванович Панин не успел начертать проекта фундаментальных законов, которые он хотел предложить Павлу Петровичу для введения в действие при вступлении его высочества на императорский престол. Это выполнил за брата, в меру своих способностей, Петр Иванович Панин, составив в декабре 1784 года текст манифеста на случай, если император Павел соизволит «всемилоостивейше пожаловать Отечество утвердительными какими формою государственного правления и фундаментальными непрременными правами»².

Он состоял из преамбулы и семи статей. В преамбуле объявлялось, что государь жалует силой своей наследственной власти, ради общей и каждого подданного безопасности и блага всех сословий, «на все последующие времена непрменные никакой властью никогда фундаментальные узаконения»³. Это подтверждалось во второй статье проекта высочайшего манифеста, гласившей: «Да будет отныне во всей российской империи по нынешнему ее обладанию не разделяемой никогда никаким самовластием форма государственного правления монаршеская во всей ее силе и точности, принятая во всем разумном свете, с данными и утвержденными Отечеству Нашему фундаментальными от Нас непрменными правами, не подверженными на все времена не только к перемене, ниже и к прикосновению никакой власти и силе»⁴.

Статьи с третьей по пятую содержали нормы, определявшие на все времена порядок наследования императорской власти.

¹ Письмы с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу. С. 11–12.

² Там же. С. 21–22.

³ Там же. С. 33.

⁴ Там же.

Согласно ему престол должен был переходить к «первородному сыну, рожденному из законного первого брака владеющего монарха», а в случае кончины его — к его законнорожденному первому сыну, а после него — к другим сыновьям по порядку перворождения, предпочитая всегда мужской пол пред женским.

Если смерти пресекали наследственную линию от первородного монаршеского сына, то право наследования престола передавалось второму сыну последнего владеющего монарха, а после него — в колено его. По пресечении же и этой линии оно переносилось на третьего сына того же монарха и так далее.

Если же пресекались жизни всех мужских лиц и колен, имевших право наследования императорского престола, то оно переносилось на лицо и колено первородной дочери, произошедшей от первого законного брака последнего владеющего монарха, а при кончине всех лиц и в этом первом женском колене, оно переходило из колена в колено и с лица на другое в том же самом порядке, который был предписан для мужских колен и лиц, — до тех пор, пока в колене женском не появится законнорожденное мужское лицо, которое и вступит на престол по кончине последней владеющей монархини. После него следовало возобновить выше предписанный порядок мужского наследования престола.

В шестой статье составленного П. И. Паниным проекта высочайшего манифеста объявлялось о том, что император издаст в последующем и другие фундаментальные законы, потребные России к ее «истинному и твердому во всем благосостоянию на все времена»¹.

В последней, седьмой, статье этого документа устанавливалось, что если кто «дерзнет коснуться не только к опровержению, но и к повреждению» данных императором «формы монаршеского правления и статей фундаментальных прав», то он и его сообщники «в то же самое время лишают сами себя всех без изъятия собственных в Отечестве своем прав, преимуществ и наследства ко всякому принадлежащему им по государственным законам имению, делая свободными против себя всех и каждого от сочиненных с ними в Отечестве всякого рода и звания обязательств, и таковые силою же сего объявляются предателями государей своих и Отечества; насупротив же того, все те, кои восхотят и станут защищать форму монархического государственного правления и фундаментальные права», данные импера-

¹ Письмы с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу. С. 34.

тором «на все времена для твердой ему и каждому его сыну безопасности и верности, те сим же признаются и оглашаются вернейшими подданными своего государя, усерднейшими сынами собственного Отечества и подпорою престола всероссийского»¹.

К «Рассуждению о неперменных государственных законах» Петр Иванович Панин приложил также перечень предметов, для регулирования которых он и его брат Никита Иванович полагали необходимым издать фундаментальные законы. В приложении к книге Е. С. Шумигорского «Император Павел I» этот документ был опубликован под названием «Прибавление к рассуждению, оставшемуся после смерти министра графа Панина, сочиненное генералом графом Паниным, о чем между ими рассуждалось иметь полезным для Российской империи фундаментальные права, не прменяемые на все времена никакую властью»².

Первым, по мнению братьев Паниных, следовало издан закон «о утверждении на все времена формы государственному правлению, признанной всем разумным светом для монаршеского владения с фундаментальными, неперменными законами»³.

Вторым — закон «о утверждении и о неперменном всегда соблюдении без всякой прикосновенности, господствующей издревле и доньше в Российской империи греко-кафолической веры в точности настоящих церковных догматов» и «о неисповедании монархом российским и высокой их фамилии иной веры, как греко-кафолической».

Затем, согласно плану братьев Паниных должно было издать законы «о утверждении престолу российскому единого права наследственного, не прменяемого никакую единою властью, с предпочтением мужской персоны и колена пред женской»; о правах дворянства, духовенства, купечества, мещанства, крестьянства; «о праве собственности каждому»; «о праве вольности к незапрещенному, но к позволенному законами»⁴; «о несуждении ни за какие злодеяния и

¹ Письмы с приложениями графов Никиты и Петра Ивановичей Паниных Блаженной Памяти к Государю Императору Павлу Петровичу. С. 35.

² См.: Шумигорский Е. С. Император Павел I. Жизнь и царствование. СПб., 1907. Приложения. С. 13–20.

³ Там же. С. 13.

⁴ Во французской Декларации прав человека и гражданина, принятой Национальным собранием 26 августа 1789 года, данный принцип гласил: «Все, что не запрещено законом, то дозволено» (Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Новое и Новейшее время / Составитель: профессор В. А. Томсинов. М.: Зерцало-М, 2012. С. 160).

преступления никакого звания людей в иных особых местах, как единственно в учрежденных публичных для всех на судах»; «о неналожении и о неумножении ни под какими названиями на подданных новых податей и работ без рассуждения и предположения наперед о том в главном государственном присутственном месте, а потом в министерском совете на поднесение доклада к утверждению *самоу монарху*»; «о утверждении пребывать на все времена без всякой прикосновенности всему тому, чего в форме государственного правления и в фундаментальных правах точно не предписано» и т. д.

Великий князь Павел Петрович не любил слова «конституция», но мысль о необходимости дать России фундаментальные законы вполне разделял. Читая в ноябре 1778 года записки кардинала де Реца¹, его высочество выписал из них среди прочих следующую мысль: «Когда правители государств не ведают ни их основных законов, ни свойственных им нужд, с ними случается несчастье»². В записках же французского государственного деятеля и мыслителя герцога Сюлли³ ему понравилось высказывание: «Первый закон для государя — соблюдение всех законов. Выше его самого два повелителя: Бог и Закон. Правосудие должно восседать на престоле; кротость должна быть прочнейшею его опорой»⁴. В 1779 году он писал Петру Ивановичу Панину: «Свобода, конечно, первое сокровище всякого человека, но должна быть управляема прямым понятием оной, которое не иным приобретается, как воспитанием, но оное не может быть иным управляемо (чтоб служило к добру) как фундаментальными законами».

Среди бумаг Павла Петровича тех времен, когда он был наследником престола, сохранился листок, обозначавший основные направления политики самодержавной власти в России. В первых трех пунктах на этом листке было записано:

«1. О правлениях, их преимуществах и неудобствах, особливо относительно до нашей земли.

2. О образе правления.

¹ Жан Франсуа Поль де Гонди, кардинал де Рец (1613–1679) — французский политический деятель и писатель.

² Собственноручные выписки и заметки великого князя Павла Петровича с ноября 1778 г. по январь 1779 г. из Записок Ретца // Русская старина. 1874. № 7. С. 552.

³ Полное имя — Максимилиан де Бегюнь, герцог Сюлли (1566–1641). Прославился в качестве талантливейшего государственного деятеля Франции (и, пожалуй, всей Европы) времен правления королей Генриха IV и Людовика XIII. Его обширные (3-х томные) «Записки», насколько мне известно, не издавались на русском языке.

⁴ См.: Русская старина. 1874. № 8. С. 740.

3. О законе фундаментальном и о наследстве»¹.

В конце 1787 года цесаревич Павел Петрович собирался отправиться в действующую армию, на войну с Турцией. Желая принять участие в боевых действиях и понимая, что может погибнуть, он составил предписание о порядке управления Россией на случай, если погибнет и новым российским императором после смерти Екатерины II будет провозглашен его сын Александр. В этом документе рекомендовалось, помимо прочего, «положить закон, кому именно быть государем». Данный закон был принят 5 апреля 1797 года, в день коронации императора Павла I. «Акт, высочайше утвержденный в день священной коронации Его Императорского Величества и положенный для хранения на престоле Успенского собора» закрепил новый порядок престолонаследия, согласно которому в случае смерти императора престол передавался его старшему сыну и т. д. При этом лица женского пола отстранялись от наследования престола, если только мужское поколение сыновей императора Павла I не пресекалось².

К такой же категории законов относился и другой акт императора Павла I, принятый в указанный день, а именно: «Учреждение об императорской фамилии»³.

Наставления Никиты Ивановича Панина все же сыграли свою роль: его ученик, став императором, издал первые в России законы, которые вполне можно было назвать фундаментальными или конституционными.

¹ Русский архив. 1882. № 1. С. 396.

² См. полный текст данного закона в издании: Законодательство императора Павла I / Составитель, автор предисловия и биографического очерка В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2008. С. 120–123.

³ См.: Там же. С. 39–106.

ГЛАВА ВТОРАЯ

Правительственный конституционализм первой четверти XIX века

§ 1. Конституционные планы «Негласного комитета»

В исторической литературе принято считать, что появление в XVIII веке в сознании представителей российского правящего сословия мысли о необходимости введения в России конституционных или «фундаментальных законов», устанавливающих прочные юридические основания и определенные рамки осуществлению государственной власти и не подлежащих отмене, было результатом влияния на русское образованное общество политической идеологии и опыта государственного развития ведущих западноевропейских стран — прежде всего Англии и Швеции. Такое влияние, безусловно, имело место: об этом свидетельствует само содержание конституционных проектов, создававшихся в начале царствования Анны Иоанновны и во времена правления Екатерины II. Однако вряд ли будет правильным придавать ему исключительное значение. К мысли о принятии в России «фундаментальных законов», образующих устойчивую юридическую конструкцию верховной государственной власти, подводила представителей русской знати прежде всего российская политическая жизнь, в безбрежном течении которой никто не мог чувствовать себя в безопасности — ни простой человек, ни аристократ, ни даже сам государь.

Изданный Петром I 5 февраля 1722 года Устав «О праве наследия престолом» отменил опиравшийся на традицию порядок перехода царской власти от отца к старшему сыну, отдав определение наследника российского императорского престола на усмотрение «прави-

тельствующего государя» по правилу: «кому оной хочет, тому и определит наследство»¹. При этом в данном акте не было предусмотрено, кто должен был взойти на престол в случае, если император умирает, не определив себе наследника. Вследствие этого каждый переход власти от одного императора к другому в послепетровский период — будь то восшествие на престол Екатерины I в 1725 году, Петра II в 1727-м, Анны Иоанновны в 1730-м, Иоанна Антоновича в 1740-м, Елизаветы Петровны в 1741 году — являлся, в сущности своей, настоящим государственным переворотом. Особенно вопиющим актом произвола было восшествие на престол Екатерины II. Его результатом стало убийство императора Петра III и отстранение от престола его законного наследника — цесаревича Павла Петровича². 5 июля 1764 года был убит еще один бывший российский император — Иоанн Антонович. Он пребывал на престоле с 17 октября 1740 года, дня смерти императрицы Анны Иоанновны, до 25 ноября 1741 года, дня захвата императорского трона великой княгиней Елизаветой Петровной, а с 1756 года содержался в Шлиссельбургской крепости.

Из осмысления подобных событий и возникла мысль о создании в России политического порядка, опирающегося на законы, которые было бы невозможно отменить или изменить по личной прихоти монарха, то есть законы неизменной и высшей юридической силы. Император Павел I вполне понимал высокое значение таких законов для государства и постарался в первые же месяцы своего правления издать самые необходимые из них, а именно: акты, касавшиеся императорской фамилии и престолонаследия. Вступая на престол, он имел продуманную программу своей государственной деятельности, предполагавшую осуществление целой системы преобразовательных мер в области гражданской администрации и управления армией, правосудия и полиции, промышленности и торговли, дворянского земле-

¹ См. подробнее об установленном этом актом Петра I порядке престолонаследия в издании: *Томсинов В. А.* Законодательство императрицы Екатерины I: комментарий // Законодательство Екатерины I и Петра II / Составитель и автор вступительных статей В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2009. С. XIII–XXIII; *Томсинов В. А.* «Тестамент, блаженной памяти, императрицы Екатерины I»: комментарий // Там же. С. XXIV–XXXII.

² Титул «цесаревича», который в России носили законные наследники императорской власти, был присвоен великому князю Павлу Петровичу 27 декабря 1761 г. изданным в этот день актом под названием «Форма церковным возношениям». Сын Петра III и его супруги Екатерины Алексеевны был назван в нем «Благоверным Государем Цесаревичем и Великим Князем Павлом Петровичем» (1-ПСЗРИ. Том 15. № 11394. С. 880–881).

владения и крепостного права. И эту программу он настойчиво стремился провести в жизнь¹. Однако действовал он при этом порывисто и поспешно — как будто боялся, что не успеет выполнить задуманное. В свои решения Павел приносил столько страсти, что вся его императорская деятельность казалась сплошной истерикой. В таком качестве она впоследствии и была представлена в мемуарах многих современников этого несчастного императора.

Как бы то ни было, государственная политика Павла I способствовала дальнейшему утверждению в среде русской знати мысли о необходимости введения в России «фундаментальных законов» или конституции. Этой идеей увлекся даже наследник престола великий князь Александр Павлович. Конечно, данное увлечение являлось в значительной мере следствием тех уроков, которые его высочество получал от своего швейцарского наставника Фредерика-Цезаря Лагарпа (*Frédéric-César de La Harpe*, 1754–1838)², внушавшего ему: «Читая историю, вы увидите, что везде, где трон покоился на основных законах, свято соблюдаемых, он сохранил прочность; что везде, где государь считал себя лишь первым должностным лицом нации, первым слугой государства и отцом своего народа, он был охраняем законами и любовью своих подданных гораздо лучше, чем крепостями и солдатами»³. Однако вместе с тем увлечение идеей конституции для России было во многом навеяно Александру Павловичу тем впечатлением хаоса, которое возникало у него при наблюдении за действиями императора Павла I.

27 сентября 1797 года цесаревич, пребывавший в то время в Гатчине, написал Лагарпу довольно откровенное письмо, в котором уже в первых же строках объявил, что нуждается в его советах и указаниях наставника «в деле чрезвычайной важности — об обеспечении блага России при условии введения в ней свободной конституции (*constitution libre*)»⁴. Объясняя своему наставнику, почему он пришел

¹ См. об этой программе: Томсинов В. А. Император Павел I (1754–1801): государственный деятель и законодатель // Законодательство императора Павла I / Составитель, автор предисловия и биографического очерка В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2008. С. XVII–XLVII.

² См. подробнее об этом: Томсинов В. А. Сперанский (серия «ЖЗЛ»). М.: Молодая гвардия, 2006. С. 104–108.

³ Цит. по: Семевский В. И. Политические и общественные идеи декабристов. СПб., 1909. С. 30.

⁴ Цит. по: Шильдер Н. К. Император Александр Первый, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 1. СПб., 1897. С. 162.

к выводу о необходимости ввести в России конституционное правление, Александр Павлович сообщал: «Чтобы вы могли лучше понять меня, я должен возвратиться назад. Вам известны злоупотребления, царившие при покойной императрице; они лишь увеличивались по мере того, как ее здоровье и силы, нравственные и физические, стали слабеть. Наконец, в минувшем ноябре она покончила свое земное поприще... Мой отец, по вступлении на престол, захотел преобразовать все решительно. Его первые шаги были блестящими, но последующие события не соответствовали им. Все сразу перевернуто вверх дном, и потому беспорядок, господствовавший в делах и без того в слишком сильной степени, лишь увеличился еще более. Военные почти все свое время теряют исключительно на парадах. Во всем прочем решительно нет никакого строго определенного плана. Сегодня приказывают то, что через месяц будет уже отменено. Доводов никаких не допускается, разве уж тогда, когда все зло совершилось. Наконец, чтоб сказать одним словом — благосостояние государства не играет никакой роли в управлении делами; существует только неограниченная власть, которая все творит шиворот-навыворот...»¹

Описав состояние, в котором оказалось Российское государство к концу первых десяти месяцев правления Павла I, Александр Павлович решил поделиться с Лагарпом своими новыми намерениями: «Вам уже давно известны мои мысли, клонившиеся к тому, чтобы покинуть свою родину. В настоящее время я не предвижу ни малейшей возможности к приведению их в исполнение, а затем и несчастное положение моего отечества заставляет меня придать своим мыслям иное направление. Мне думалось, что если когда-либо придет и мой черед царствовать, то вместо добровольного изгнания себя я сделаю несравненно лучше, посвятив себя задаче даровать стране свободу и тем не допустить ее сделаться в будущем игрушкой в руках каких-либо безумцев. Это заставило меня передумать о многом, и мне кажется, что было бы лучшим образцом революции, так как она была бы произведена законною властью, которая перестала бы существовать, как только конституция была бы закончена и нация избрала бы своих представителей. Вот в чем заключается моя мысль»².

¹ Цит. по: Шильдер Н. К. Император Александр Первый, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 1. СПб., 1897. С. 162.

² Цит. по: Там же. С. 163.

Далее Александр сообщил Лагарпу о том, что поделился этой мыслью «с людьми просвещенными, с своей стороны много думавшими об этом», а именно: с Новосильцовым, графом Строгановым и князем Чарторыжским, и что он вместе с ними намеревается в течение царствования Павла I поручить перевести на русский язык столько полезных книг, сколько окажется возможным, и напечатать те из них, которые можно будет, чтобы положить начало распространению знания и просвещению умов. «Но когда же придет и мой черед, — продолжал Александр описывать свои планы на будущее, — тогда нужно будет стараться, само собою разумеется, постепенно, образовать народное представительство, которое, должным образом руководимое составило бы свободную конституцию (*constitution libre*), после чего моя власть совершенно прекратилась бы и я, если Провидение благословит нашу работу, удалился бы в какой-нибудь уголок и жил бы там счастливый и довольный, видя процветание своего отчества и наслаждаясь им. Вот каковы мои мысли, мой дорогой друг»¹.

Взойдя на императорский престол, Александр I не сразу отказался от мысли ввести в России конституцию. Составив со своими молодыми друзьями так называемый «Негласный комитет», его величество начал всерьез обсуждать с ними² вопрос о преобразовании самодержавно-монархического правления в конституционно-монархическое.

«Негласный комитет» регулярно работал с 24 июня 1801 года по 12 мая 1802 года (в этот период состоялось 36 его заседаний). Затем он более года не собирался. 26 октября 1803 года заседания молодого императора со своими друзьями-аристократами возобновились, и до 9 ноября 1803 года они собирались четыре раза. После этого его величество перестал их звать к себе для обсуждения реформ.

Главная задача «Негласного комитета» была сформулирована на первом его заседании, во время которого его участники согласились в том, что необходимо «прежде всего узнать действительное положение дел, затем реформировать различные части администрации и, на-

¹ Цит. по: Шильдер Н. К. Император Александр Первый, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 1. СПб., 1897. С. 164.

² В состав «Негласного комитета» вошли: граф Павел Александрович Строганов, Николай Николаевич Новосильцов, граф Виктор Павлович Кочубей и князь Адам Адамович Чарторыжский. Подробнее о деятельности этого комитета см.: Томсинов В. А. Сперанский (серия «ЖЗЛ»). М.: Молодая гвардия, 2006. С. 101–102, 111–118.

конец, увенчать эти различные институты гарантией, предложенной в конституции, созданной в соответствии с истинным духом нации»¹ (курсив мой. — В. Т.).

Среди бумаг графа П. А. Строганова сохранилась записка «О состоянии нашей конституции»², которая поясняет, что в то время понималось под словом «конституция». «По моему мнению, — говорится в записке, — конституция есть законное признание прав народа и тех форм, в которых он может их осуществлять. Для укрепления действительности этих прав необходимо иметь гарантию, чтобы посторонняя власть не препятствовала их осуществлению. Если такой гарантии не существует, цель осуществления этих прав, которому препятствует каждая мера правительственной власти, будет противоречить истинному национальному интересу; эта цель, говорю я, будет отсутствовать, и тогда можно будет сказать, что здесь нет конституции. Конституцию можно разделить на три части: установление прав, способ осуществления их и гарантия»³. В другом месте своей записки П. А. Строганов отмечал: «Благополучие людей заключается в гарантиях собственности и свободы делать все, что не может быть вредным другому. Способ обеспечения пользования ими закрепляется в административных нормах. Охранителями этих административных норм являются основные законы государства или, говоря иначе, конституция. Конституция есть закон, регулирующий метод, который надлежит соблюдать в выработке административных законов, каковые по необходимости, прежде чем под-

¹ Résultat d'une conférence avec l'Empereur le 24 Juin 1801 // Великий князь Николай Михайлович. Граф Павел Александрович Строганов (1774–1817). Историческое исследование эпохи императора Александра I. В 3-х томах. СПб., 1903. Том 2. С. 61. Текст этой записки и других документов, вошедших в указанную книгу, написан на французском языке.

² Эта записка не датирована, но можно уверенно предполагать, что она составлена весной 1801 г., во всяком случае, незадолго до того, как начались заседания «Негласного комитета».

³ «A mon avis, une constitution est la reconnaissance légale des droits d'une nation et les formes dans lesquelles elle peut les exercer. Pour assurer ensuite la validité de ces droits, il doit exister une garantie à ce qu'un pouvoir étranger ne puisse pas empêcher l'effet de ces droits. Si cette garantie n'existe pas, le but de l'usage de ces droits, qui est d'empêcher qu'aucune mesure du gouvernement puisse être prise à l'encontre du véritable intérêt national, ce but, dis-je, serait manqué, et alors on pourrait dire qu'il n'y a point de constitution. On peut donc diviser la constitution en trois parties: l'établissement des droits, la manière d'en faire usage et la garantie» (De l'état de notre constitution // Великий князь Николай Михайлович. Граф Павел Александрович Строганов. С. 40).

вергаться модификациям, толкованиям и т. д., должны претерпевать эти изменения согласно известному, закреплённому, неизменяемому способу, закрывающему дверь всякому *произволу*, и, следовательно, уменьшающему зло, которое может появиться из различия способностей лиц, стоящих во главе государства. Вот что я понимаю под конституцией»¹.

С 10 марта и до 12 мая 1802 года на заседаниях «Негласного комитета» обсуждались проекты учреждения в России министерств². Вопрос о конституции отошел, естественно, на второй план. Следующие заседания «Негласного комитета» пройдут 26 и 27 октября, 4 и 9 ноября 1803 года. Сохранившиеся протоколы их показывают, что о конституции ни император Александр, ни его друзья-реформаторы больше не вспоминали³.

О том, что император Александр I всерьез думал о введении в России конституционно-монархического правления, свидетельствует и данное им в 1804 году поручение М. Л. Магницкому привезти из Парижа проект конституции. Михаил Леонтьевич исполнил это поручение и привез проект конституции вместе с «запискою о легком способе ввести ее» в действие⁴. Но еще более весомым фактом в пользу такого предположения является конституционный проект, разработанный М. М. Сперанским в 1809 году.

¹ «Le bonheur des hommes consiste dans la sûreté de sa propriété et la liberté d'en faire tout ce qui ne peut pas être nuisible à autrui. La manière d'assurer cette jouissance est dans les réglemens de l'administration. Les gardiens de ces reglements de l'administration sont les lois fondamentales de l'Etat ou, autrement dit, la constitution. La constitution est la loi qui règle la méthode à observer dans la confection des lois administratives, qui nécessairement, devant éprouver des modifications, des explications etc., doivent subir ces changements d'après un mode connu, fixé, invariable, qui ferme la porte à tout *arbitraire* et, par conséquent, amoindrisse le mal qui peut provenir de la difference de capacités de ceux qui sont à la tête de l'Etat. Voilà ce que j'entends par une constitution» (De l'etat de notre constitution // Великий князь Николай Михайлович. Граф Павел Александрович Строганов. С. 41).

² См. об этом подробнее в издании: Томсинов В. А. Основные направления законодательной политики императора Александра I // Законодательство императора Александра I. 1801–1811 годы / Составитель и автор вступительной статьи В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2011. С. XXIII–XXVII.

³ См.: Великий князь Николай Михайлович. Граф Павел Александрович Строганов. С. 231–243.

⁴ См.: Всеподданнейшие письма М. Магницкого императору Николаю об иллюминациях // Русская старина. 1899. Т. 97. № 1. С. 293.

§ 2. «Введение к Уложению государственных законов» М. М. Сперанского

В конце 1808 года Александр I поручил М. М. Сперанскому составить «план всеобщего государственного образования». Михаил Михайлович посвятил этой работе почти целый год и закончил ее к началу октября 1809 года. Созданному плану реформ он дал многообещающее название — «Введение к Уложению государственных законов». Вместе с этим введением Сперанский представил императору проект и самого уложения под названием «Краткое начертание государственного образования», а также «Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам».

Понимая под «законами государственными» юридические акты, которые «определяют отношение частных лиц к государству», Сперанский делил их на два рода: «одни суть преходящие, другие — коренные и неподвижные». «Преходящими» государственными законами он именовал те, которыми «определяется отношение одного или многих лиц к государству в одном каком-либо случае». Такими являются, по его словам, «законы публичной экономии, законы мира и войны, уставы полиции и проч. Они по существу своему должны изменяться по изменению обстоятельств». «Законы коренные, напротив, — подчеркивал он, — состоят в началах неподвижных и неизменяемых, с коими все другие законы должны быть соображаемы»¹. Очевидно, что в словосочетание «коренные законы» Сперанский вкладывал тот же самый смысл, который Н. И. Панин придавал термину «фундаментальные законы».

Главными предметами коренных государственных законов Михаил Михайлович называл: «I. *Права державной власти*. II. *Закон, возникающий из прав державной власти*. III. *Права подданных*»².

Обосновывая необходимость принятия в России таких законов, он писал: «Все жалуются на запутанность и смешение гражданских наших законов. Но каким образом можно исправить и установить их без твердых законов государственных? К чему законы, распределяющие собственность между частными людьми, когда собственность сия ни

¹ Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования) // Сперанский М. М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В. А. Томсинова. М.: Зерцало, 2008. С. 372.

² Там же. С. 375.

в каком предположении не имеет твердого основания? К чему гражданские законы, когда скрижали их каждый день могут быть разбиты о первый камень самовластия? — Жалуются на запутанность финансов. Но как устроить финансы там, где нет общего доверия, где нет публичного установления, порядок их охраняющего?¹ — Жалуются на медленность успехов просвещения и разных частей промышленности. Но где начало, их животворящее? К чему послужит рабу просвещение? К тому только, чтобы яснее обозрел он всю горечь своего положения»².

Вместе с тем предпосылки для начала политической реформы в России, результатом которой должно было стать принятие конституции или серии так называемых «коренных» государственных законов, М. М. Сперанский видел и в перемене отношения народа к правительству. «Наконец, — отмечал он, — сие всеобщее неудовольствие, сия преклонность к горестным изъяснениям всего настоящего есть не что другое, как общее выражение пресыщения и скуки от настоящего вещей порядка. Войны и политические происшествия, без сомнения, занимают тут свое место. Но были и тягости, были войны, и дух народный не был, однакоже, подавлен ими до такой степени, как ныне. Неужели дороговизне, сахару и кофе можно, в самом деле, приписать начало сих неудовольствий? Уменьшилась ли от них роскошь? Обеднел ли в самом деле народ? Где те жестокие несчастья, кои его на самом деле постигли? Все вещи остались в прежнем почти положении, а, между тем, дух народный страждет в беспокойствии. Как можно изъяснить сие беспокойствие иначе, как совершенным изменением мыслей, глухим, но сильным желанием другого вещей порядка»³.

Указанные признаки давали Сперанскому основание для вывода о том, что «настоящая система правления несвойственна уже более состоянию общественного духа и что настало время переменить ее и основать новый вещей порядок»⁴. После этих выводов он дал

¹ Здесь Сперанский дает следующее примечание: «В настоящем положении нельзя даже с успехом положить какой-нибудь налог, к исправлению финансов необходимо нужный, ибо всякая тягость народная приписуется единственно самовластию. Одно лицо государя отвечает народу за все постановления, совет же и министры всегда, во всякой мере тягостной, могут отречься от участия там, где нет публичных установлений».

² *Сперанский М. М.* Введение к Уложению государственных законов. С. 385.

³ Там же. С. 385–386.

⁴ Там же. С. 386.

краткое описание основных положений проекта Уложения государственных законов и соответственно главных мероприятий необходимой для России и возможной в ее условиях государственной реформы.

О том, что под «Уложением государственных законов» понималась в данном случае конституция Российской империи, свидетельствуют следующие слова из рассматриваемого «Введения»: «Российская конституция одолжена будет бытием своим не воспалению страстей и крайности обстоятельств, но благодетельному вдохновению верховной власти, которая, устроив политическое бытие своего народа, может и имеет все способы дать ему самые правильные формы»¹. В приложенном к «Введению» документе под названием «Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам» после указания на главную цель политической реформы — «постановить образ правления империи на непремяемом законе, дать внутреннее политическое бытие России» — прямо говорилось: «Для сего надлежало прежде всего определить разум коренных государственных законов, т. е. начертать план конституции»².

В состав первого отделения Уложения государственных законов, посвященного державной власти, Сперанский предлагал включить следующие акты:

«I. О правах державной власти в трех отношениях: 1) в силе законодательной; 2) в силе исполнительной; 3) в силе судной.

II. О лице, представляющем державную власть, или императоре, и правах его в силах государственных.

III. Порядок представления:

- 1) наследство престола;
- 2) образы восприятия державной власти;
- 3) состав Императорской фамилии;
- 4) часть экономическая»³.

Приступая к изложению состава второго отделения Уложения, Сперанский заметил: «Первое действие державной власти есть закон и его исполнение. И поелику в правах державной власти означено, что закон не иначе составляется и исполняется, как установленным

¹ Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов. С. 378.

² Сперанский М. М. Общее обозрение всех преобразований и распределение их по временам // Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 405.

³ Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов. С. 375.

порядком, то в сем отделении и должно означить образ составления закона и его исполнения»¹.

Содержание третьего отделения Уложения, посвященное правам подданных, Михаил Михайлович предлагал изложить в следующем порядке:

«I. Определение отличительных свойств российского подданного.

II. Разделение состояний.

III. Основания прав гражданских, всем подданным общих.

IV. Права политические, присваемые разным состояниям:

1) в составлении закона;

2) в исполнении его»².

Состав следующего отделения Уложения государственных законов логически вытекал из первых трех. «В сих трех отделениях, — отмечал Сперанский, — должны содержаться все существенные части государственного устройства. Началами, в них постановленными, силы государственные во всех отношениях должны быть измерены, между собою уравновешены и составлены. Но в сем составе действовать они еще не могут: им должно иметь органы действия, потребные установления, кои бы приводили их в действительное упражнение. Сие ведет к четвертому отделению коренных законов, к законам органическим»³. К ним реформатор отнес законы, определяющие устройство порядка законодательного, организацию судебной и правительственной (исполнительной) власти и, наконец, «устройство сословия, в коем все сии распорядки должны соединяться и чрез которое власть державная будет на них действовать и принимать их действие»⁴. Под словом «сословие» Сперанский в данном случае понимал корпорацию сановников, составляющих Государственный совет.

Позднее Сперанский будет доказывать Александру I, что в точности исполнил его заказ, что представленный государю «план всеобщего государственного образования» в существе своем не содержал ничего нового, а просто давал идеям, занимавшим его величество с 1801 года, «систематическое расположение». «Весь разум сего плана, — будет утверждать реформатор, — состоял в том, чтоб по-

¹ Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов. С. 376.

² Там же. С. 377.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 378.

средством законов и установлений утвердить власть правительства на началах постоянных и тем самым сообщить действию сея власти более правильности, достоинства и истинной силы»¹. И действительно, во «Введении к Уложению государственных законов» было заявлено: «Общий предмет преобразования состоит в них, чтоб правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на непременимом законе»².

Провозгласив данную цель, Сперанский отметил далее, что достигнуть ее можно двумя способами: первый заключается в том, чтобы облечь самодержавие внешними формами закона, сохраняя под ними прежнюю его силу и пределы власти. Второй же состоит в том, чтобы, помимо придания самодержавию внешних форм закона, «ограничить его внутреннюю и существенную силою установлений», то есть основать правление на законе «не словами, но самим делом»³.

Содержание «Введения к Уложению государственных законов» не оставляет сомнений в том, что именно второй способ ограничения самодержавия входил в подлинное намерение Сперанского. Михаил Михайлович полагал, что для осуществления его необходимо изменить порядок, при котором законодательная, исполнительная и судебная функции целиком и полностью сосредоточиваются в руках государя. Поэтому в проекте преобразования государственного строя России он предусмотрел создание трех коллегиальных органов-сословий: 1) Государственной думы, которой вверялось бы законодательство и которая составлялась бы «из депутатов от всех свободных состояний по избранию дум губернских»⁴; 2) Сената, которому вверялся бы суд и который воплощал бы собой «верховное судилище империи», и, наконец, 3) Министерства, на которое возлагалось бы управление. Самодержавная власть при таком устройстве могла иметь довольно большую силу, однако это была бы уже не прежняя монархическая власть. В самом деле, в порядке законодательном хотя и предусматривалось утверждение законов, одобренных Думой, лично императором, но при этом оговаривалось, что «никакой новый закон не может быть издан без уважения Думы. Установление новых пода-

¹ Сперанский М. М. Пермское письмо к Александру Павловичу (январь 1813 г.) // Русский архив. 1892. Кн. 1. № 1. С. 52.

² Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов. С. 386.

³ Там же. С. 387.

⁴ Сперанский М. М. Краткое начертание государственного образования // Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 400.

тей, налогов и повинностей уважаются в Думе»¹. В порядке исполнительном хотя и предполагалось, что все уставы и учреждения восприимлют силу и действие от утверждения самодержавной власти, но при этом устанавливалось, что министры будут ответственны перед законодательным сословием, члены которого получают право требовать от них в положительные сроки соответствующих отчетов, а также предъявлять в их адрес обвинения.

В осуществлении судебной функции действие императорской власти также ограничивалось лишь актом утверждения. В данной сфере император должен был утверждать судей, чье избрание возлагалось на тех лиц, для которых устанавливался суд. Что касается ответственности судей, то здесь действие самодержавной власти ограничивалось лишь надзором за единообразием судебных обрядов, по существу же дела, судьи несли ответственность исключительно перед законодательной властью.

Подобное устройство ограничивало самовластье в русском обществе. Но такое ограничение вполне допускалось Александром I, оно в определенном смысле было даже целью его. Ограничение императорской власти сопровождалось в данном случае обузданием произвола бюрократии, упорядочением сложного механизма управления империей. Задачу разработки рационального политического устройства, в рамках которого осуществление самодержавной власти ставилось бы в определенные рамки и одновременно умерялся бы произвол чиновничества, Александр I, в сущности, и ставил перед Сперанским.

Неограниченность власти российского самодержца, доходившая до деспотизма, коренилась не только в социально-классовой структуре русского общества, но и в характере сложившейся организации управления. Главной отличительной чертой административной системы России являлась заложенная в ней (как сознательными действиями правителей, так и стихийным стечением обстоятельств) анархия. Яснее всего она выражалась в раздробленности, разобщенности отдельных частей управления, отсутствии непосредственной связи между ведомствами, какой-либо четкости в распределении меж ними административных функций. При таком характере российской администрации единственным фактором, приводящим в согласование различные ее части, единственной силой, связую-

¹ Сперанский М. М. Краткое начертание государственного образования // Сперанский М. М. Руководство к познанию законов. СПб., 2002. С. 400.

щей управленческие институты в систему, оказывалась власть самодержца. Благодаря подобной организации управления государь имел возможность вмешиваться буквально во все. Личная его воля становилась при таких условиях самой влиятельной силой в русском обществе. Вот почему уже одно упорядочение системы управления, ликвидация в ней анархии и четкое распределение функций между ведомствами автоматически влекло за собой ограничение самодержавия.

Но последовательное проведение указанной мысли повело Сперанского далее простого ограничения самодержавной власти. Предложив расчленение всей системы управления на три части: законодательную, исполнительную и судебную, он согласился с тем, что названные части должны соединяться в державной власти, «яко в первом и верховном их начале». Остановись реформатор на этом, он не вышел бы за рамки идей 1801 года — замыслов «Негласного комитета»; в наличии оказывалось бы, конечно, определенное ограничение деспотизма императорской власти, но налицо было бы и его сохранение.

Однако Михаил Михайлович не ограничился выводом о том, что все ветви государственной власти должны соединяться в монархе. Он задался вопросом, а возможно ли на практике эффективно управлять государством монарху, в котором сосредотачиваются все рычаги властного механизма, и пришел к отрицательному ответу. Сперанский счел, что вследствие разнообразия отдельных частей управления, обширности и многосложности дел, находящихся в их ведении, «нельзя предполагать, чтобы лицо державное, само собою и непосредственно на них действуя, могло сохранить с точностью их пределы и во всех случаях сообразить все различные их отношения»¹. Из этого им был сделан дальнейший вывод: «Посему надлежит быть особенному месту, где бы начальные их правила и действия были единообразно сохраняемы. Отсюда происходит необходимость четвертого установления, в коем бы три предыдущие во всех их отношениях к державной власти сливались воедино и в сем единстве восходили бы к верховному ее утверждению»². Это четвертое установление Сперанский назвал Государственным советом. «В порядке государственных установлений, — записал он во «Введении к Уложению государственных

¹ Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования). С. 341.

² Там же.

ных законов», — совет представляет сословие, в коем все действия порядка законодательного, судного и исполнительного в главных их отношениях соединяются и чрез него восходят к державной власти и от нее изливаются»¹.

Государственному совету реформатор передал, таким образом, важнейшую функцию самодержавной власти — роль согласования деятельности различных частей управления. Государственный совет, а не император, был, в конституционном проекте Сперанского, основным органом, связывавшим управленческие институты в единую систему. Самодержавная власть в России лишалась, следовательно, того, что питало ее силу и служило главным оправданием ее существования.

Александр I, по всей видимости, сразу же догадался, что спроектированная Сперанским юридическая конструкция верховной государственной власти, оставляя императора на вершине властной пирамиды, превращала его из ключевого реально властвовавшего лица в символическую властную фигуру, воплощающую собой единство империи, — в государя, который будет царствовать, но не править. Поэтому при учреждении Государственного совета, в изданном 1 января 1810 года манифесте о его образовании предложенное Сперанским во «Введении к Уложению государственных законов» определение главной его функции было исправлено таким образом, что вместо высшего органа, объединяющего деятельность всех центральных учреждений, он становился всего лишь законосовещательной инстанцией. В первой статье Манифеста «Образование Государственного совета» было установлено: «В порядке государственных установлений Совет составляет сословие, в коем все части управления в главных их отношениях к законодательству соотносятся и чрез него восходят к верховной имперской власти»² (курсив мой. — В. Т.). Выделенные курсивом слова заменили предусмотренную во «Введении» формулировку: «в коем все действия части законодательной, судной и исполнительной в главных их отношениях соединяются».

Появление в указанном Манифесте нового определения сущности Государственного совета, принципиально отличного от того, которое

¹ Сперанский М. М. Введение к Уложению государственных законов (план всеобщего государственного образования). С. 427.

² Манифест «Образование Государственного совета». 1 января 1810 года // Законодательство императора Александра I. 1801–1811 годы / Составитель и автор вступительной статьи В. А. Томсинов. М.: Зерцало, 2011. С. 398.

приводилось во «Введении к Уложению государственных законов», не было результатом перемены точки зрения Сперанского на главную функцию этого органа. Придать Государственному совету роль института, соединяющего в себе деятельность законодательной, судебной и исполнительной властей, отказался сам император Александр I.

§ 3. Государственная уставная грамота Российской империи

Отечественная война 1812 года с Францией и последовавший после изгнания французских войск из пределов России заграничный поход русской армии заставили Александра I приостановить разработку государственных реформ. Затем в течение трех лет российский император был всецело занят неотложными внешнеполитическими и внутригосударственными делами. В этих условиях было не до проектов государственных реформ. Ситуация переменялась по прошествии трех лет по окончании войны с Наполеоном.

15 марта 1818 года Александр I произнес речь на открытии польского сейма, в которой заявил полякам в присутствии многих русских сановников, «что законно-свободные учреждения», которые он даровал Польше, являются «непрестанно» предметом его помышлений, что их «спасительное влияние» он надеется «с помощью Божией распространить на все страны», вверенные его попечению, что поляки подали ему средство явить своему отечеству то, что он уже с давних лет ему приготавливает и «чем оно воспользуется, когда начала столь важного дела достигнут надлежащей зрелости». Государь говорил на французском языке, но его выступление было немедленно переведено на русский и опубликовано в столичных газетах — в «Московских ведомостях» (1818. № 29. С. 575–577) и в «Северной пчеле» (1818. № 26).

Его величество не обманул: с мая 1818 года в Варшаве под руководством Н. Н. Новосильцова начались работы по подготовке конституции для России. В числе людей, участвовавших в них в качестве переводчика и редактора, был князь П. А. Вяземский. 22 июля 1818 года Петр Андреевич писал в Санкт-Петербург к своему другу А. И. Тургеневу: «Так как до сего времени не имел еще канцелярской работы по отъезде государя, то над конституциею сидел у себя дома. Я ее отваял. Пришли мне, если можно, печатанные про-

екты Сперанского; он был большой ковач слов, а я теперь словами промышляю»¹.

Позднее князь Вяземский рассказал в автобиографических заметках о том, как писался в Варшаве новый конституционный проект для России. Рассказав о том, как он переводил на русский язык вышеупомянутую речь Александра I, Петр Андреевич далее сообщил, что после этого был «в канцелярии Новосильцова главным действующим лицом по редакционной русской части. Были труды гораздо важнее перевода сеймовой речи. В канцелярии был у нас юрист и публицист француз Deschamps². Ему Новосильцов передавал соображения и мысли свои: француз, набивший руку себе во Франции в изготовлении и редакции подобных проектов, писал их, так сказать, прямо набело. Переливка этих работ в русские формы наложена была на меня»³.

К лету 1819 года был составлен первый вариант проекта конституции для Российской империи. Его передали на ознакомление Александру I. П. А. Вяземский был тогда в Санкт-Петербурге и в один из дней посетил императора в его кабинете на Каменном острове. «Велено мне было приехать в четыре часа после обеда за письмом Н. Н. Новосильцову, — вспоминал Петр Андреевич это посещение. — Государь говорил со мною более получаса. Сначала расспрашивал он меня о Кракове, куда я незадолго пред тем ездил, изъяснял и оправдывал свои виды в рассуждении Польши, национальности, которую хотел сохранить в ней, говоря, что меры, принятые императрицею Екатериною при завоевании польских областей, были бы теперь не согласны с духом времени; от политического образования, данного Польше, перешел государь к преобразованию политическому, которое готовит России; сказал, что знает участие мое в редакции проекта

¹ Остафьевский архив князей Вяземских. Том I: Переписка князя П. А. Вяземского с А. И. Тургеневым. 1812–1819. СПб., 1899. С. 109.

² Князь Вяземский имеет в виду Петра Ивановича Пешара-Дешана, который во время французской революции научился писать конституционные проекты и, вероятно, именно потому был в 1799 г. приглашен Н. Н. Новосильцовым на должность личного секретаря. В 1807–1808 гг. Пешар-Дешан служил младшим помощником реферндария в первой экспедиции Комиссии составления законов. 13 октября 1819 г. П. И. Пешар-Дешан скончался, так что работа над варшавским конституционным проектом заканчивалась уже без него.

³ *Вяземский П. А. Автобиографическое введение // Полное собрание сочинений князя П. А. Вяземского. В 12-ти томах. Том I: Литературные критические и биографические очерки. 1810–1827. СПб., 1878. С. XXXV.*

русской конституции, что доволен нашим трудом, что привезет с собою доставленные бумаги в Варшаву и сообщит критические свои замечания Новосильцову, что надеется привести непременно это дело к желаемому окончанию, что на эту пору недостаток в деньгах, потребных для подобного государственного оборота, замедляет приведение в действие мысль для него священную; что он знает, сколько преобразование сие встретит затруднений, препятствий, противоречия в людях, коих предубеждения, легкомыслие приписывают сим политическим правилам многие бедственные события современные, когда, при беспристрастнейшем исследовании, люди сии легко могли бы убедиться, что сии беспорядки проистекают от причин совершенно посторонних»¹.

В октябре 1819 года Александру I был представлен доработанный с учетом его замечаний проект российской конституции. Император принял его за основу и поручил завершить работу над ним в ближайшие месяцы. В 20-х числах мая 1820 года П. А. Вяземский приехал в Санкт-Петербург и оставался здесь до середины июля².

Осенью 1820 года Александр I снова появился в Варшаве. Можно с уверенностью предполагать, что целью его приезда была, помимо прочего, окончательная доработка конституционного проекта.

Его текст был написан на двух языках — французском и русском. Французский вариант был озаглавлен «La charte constitutionnelle de l'empire de Russe», что переводилось на русский язык словами «Конституционная хартия Российской империи». Однако русский вариант этого проекта был назван по-другому: «Государственная уставная грамота Российской империи». По мнению специально исследовавшего этот вопрос историка С. В. Мироненко, «лишь опасением Александра I слишком явно декларировать точным названием предусмотренное проектом коренное переустройство основ русской государственной жизни можно объяснить то обстоятельство, что по требованию царя, засвидетельствованному П. А. Вяземским³, название было изменено.

¹ Вяземский П. А. Моя исповедь // Полное собрание сочинений князя П. А. Вяземского. В 12-ти томах. Том 2: Литературные критические и биографические очерки. 1827–1851. СПб., 1879. С. 87–88.

² 24 июля 1820 г. князь Вяземский писал к А. И. Тургеневу уже из Варшавы. Предшествующее этому письму Тургеневу, обозначенное концом июня, было написано им из Петербурга. См.: Остафьевский архив князей Вяземских. Том 2: Переписка князя П. А. Вяземского с А. И. Тургеневым. 1820–1823. СПб., 1899. С. 42, 40.

³ П. А. Вяземский написал в своих воспоминаниях о пребывании в Варшаве, что «перевод слов: *constitution* и *liberal* — словами: *государственное уложение* и *закон-*

Характерно, что в самом тексте „Уставной грамоты“ слово „конституция“ ни разу не использовано, хотя она на самом деле не что иное, как документ, претворение в жизнь положений которого превратило бы Россию в конституционную монархию»¹.

Подобно Конституционной хартии 1814 года во Франции разработанная в Варшаве в 1818–1820 годах Государственная уставная грамота Российской империи должна была явить собой род конституции октроированной или пожалованной монархом своим подданным. Ее текст предполагалось завершить следующим заявлением императора Александра I: «Убедившись в совести, что вышеизложенные коренные постановления соответствуют отеческим нашим желаниям утвердить благосостояние и спокойствие любезных наших верноподданных, основать неприкосновенность их лиц и собственности и охранить нерушимость их прав гражданских и политических, мы жалуем им сию уставную грамоту, которую признаем за себя и преемников наших коренным и уставным законом нашего государства, предоставляя себе оную дополнить. Повелеваем всем государственным властям содействовать ее исполнению»².

Выраженный в приведенных словах характер Уставной грамоты прописывался и в статье 10 этого документа, объявлявшей, что его основания державной власти и образ действия определяются данной Государственной уставною грамотою, жалуемой императором Александром I своим верноподданным «на вечные времена».

Весь текст рассматриваемого конституционного проекта состоял из 191-й статьи, разбитых на шесть глав: 1. «Предварительные распоряжения»; 2. «О правлении Российской империи»; 3. «Ручательства державной власти»; 4. «О народном представительстве»; 5. «О судебной власти»; 6. «Общие постановления».

Российская империя должна была получить на его основании федеративное устройство. Статья 1 Государственной уставной грамоты определяла: «Российское государство, со всеми владениями, присоединенными к нему, под каким бы наименованием то не было, разделяется, сообразно с росписанием у сего приложенным, на большие

носвободный, принадлежат самому государю» (Вяземский П. А. Автобиографическое введение. С. XXXVI).

¹ МIRONENKO С. В. Страницы тайной истории самодержавия. М., 1990. С. 46–47.

² Государственная уставная грамота Российской империи // Шильдер Н. К. Император Александр I, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 4. СПб., 1898. С. 526.

области, называемые *наместничества*»¹. Согласно статье 2 каждое наместничество должно было включать в себя определенное число губерний в зависимости от численности населения, расстояния, обширности, нравов, обычаев, особенных и местных законов. Губернии, в свою очередь, оставались состоящими из уездов, а уезды делились на округа.

Статья 9 подтверждала наследственность короны Российской империи и юридическую силу наследственного порядка, установленного Павлом I.

Статья 12 устанавливала, что «государь есть единственный источник всех в империи властей гражданских, политических, законодательных и военных. Он управляет исполнительной частью во всем ее пространстве. Каждое начальство исполнительное, управительное и судебное им одним постановляется»². Однако законодательную власть государь должен, согласно статье 13 Уставной грамоты, осуществлять при содействии государственного сейма.

Статья 26 делила «общие основания права в империи» на три разряда: 1) законы, 2) уставы и учреждения, 3) указы, повеления, рескрипты и постановления. При этом под термином «законы» понимались, в соответствии со статьей 27, «все законодательные распоряжения, кои основаны на началах по существу своему не переменных и кои не могут быть иначе ни отменены, ни преобразованы, как с соблюдением ненарушимости оных начал и тогда только, когда впоследствии времени оных покажет необходимость изменений, или когда будут вынуждены причинами важными и решительными»³.

Законы разделялись на общие государственные и на особенные или местные. Статья 31 устанавливала, что «общие законы постановляются государем при содействии общего государственного сейма». Особенности же или местные законы должны были издаваться государем, согласно статье 32, при содействии сеймов наместничеств.

Словами «уставы и учреждения» в рассматриваемом документе обозначались все законодательные распоряжения, издаваемые по требованию обстоятельств или «для защиты государства и охранения целости его границ, или для устройства разных предметов, по части

¹ Государственная уставная грамота Российской империи // Шильдер Н. К. Император Александр I, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 4. СПб., 1898. С. 499.

² Там же. С. 500.

³ Там же. С. 502.

внутреннего управления, или, наконец, по делам, до порядка службы и до усовершенствования общего и частного благосостояния касающихся» (ст. 28)¹.

Под именем «указов, повелений, рескриптов и постановлений» статья 29 Уставной грамоты предписывала понимать все, что издается к исполнению по частным и случайным обстоятельствам в различных частях государственного управления, или то, что касается какого-либо должностного лица.

Правомочие издавать акты, не имеющие характера законов, отдавалось единолично государю.

Статья 34 Государственной уставной грамоты формулировала правило контрагнатуры: все издаваемые законы, уставы, учреждения, указы, повеления и постановления должны были скрепляться подписью «того из министров, до которого они, по содержанию своему, будут принадлежать»².

Статья 35 предусматривала наличие Государственного совета, который должен был заседать под председательством государя и состоять «из министров, членов Государственного Совета, государственных докладчиков или статс-секретарей и из особ, коих угодно будет его императорскому величеству в него призвать»³.

Третья глава Государственной уставной грамоты, называвшаяся «Ручательства державной власти», содержала требования, обращенные к верховной государственной власти, а также изложение ее обязательств по отношению к подданным.

Статьей 78 придавался статус господствующей веры империи, императора и всего императорского дома «православной греко-российской вере». При этом оговаривалось, что «особенная попечительность» правительства относительно нее не будет утеснять свободы всех прочих исповеданий и что «различие христианских вероисповеданий не производит никаких различий в правах гражданских и политических»⁴.

В последующих статьях декларировались гарантии личной и имущественной неприкосновенности подданных. В частности, провозглашалось:

¹ Государственная уставная грамота Российской империи // Шильдер Н. К. Император Александр I, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 4. СПб., 1898. С. 502.

² Там же.

³ Там же. С. 503.

⁴ Там же. С. 510.

— «Закон, без всякого различия, покровительствует равно всем гражданам» (ст. 80).

— «Коренной российский закон: „без суда никто не накажется“ и освященное Учреждением о губерниях правило (§ 401): „чтобы никто без объявления ему вины и снятия с него допроса в течение 3-х дней по задержании не лишался свободы и не содержался в тюрьме“, распространяется на всех жителей вообще в следующей силе» (ст. 81).

— «Никто не может быть взят под стражу, обвинен и лишен свободы, как только в случаях, законом определенных, и с соблюдением законом предписанных на сей конец правил» (ст. 82).

— «Всякое самопроизвольное задержание вменяется в преступление, подвергающее наказанию, означенному в уголовном праве» (ст. 83).

— «Взятому под стражу должно немедленно объявить причину его задержания» (ст. 84).

— «Каждый задержанный должен быть представлен в течение 3-х (в редких токмо случаях, в которых розыскание потребовало бы отсрочки, не позднее 6-ти суток в то присутственное место, до которого он принадлежит, для снятия с него допроса или суждения узаконенным порядком. Всякое отступление от сего вменяется в злоупотребление власти. Ежели обвиняемый оправдывается при первом следствии, то немедленно освобождается» (ст. 85).

— «Во всех случаях, законом не изъятых, обвиняемый отпускается на поруки» (ст. 86).

— «Никто не должен быть наказан, как в силу закона, постановленного и обнародованного до соделанного преступления, и по приговору того суда, которому он принадлежит» (ст. 87).

— «Право просить о помиловании (*Vis gratiandi*) предоставляется лицам, осужденным на смертную казнь, на вечную и свыше 15-ти лет продолжаться имеющуюся ссылку, заточение и каторжную работу» (ст. 88).

— «Свобода тиснения обеспечивается. Закон излагает правила к обузданию злоупотреблений» (ст. 89).

— «Каждому российскому подданному вольно переселиться в другое государство и вывезть свое имение, лишь бы соблюл законом предписанные на таковые случаи правила» (ст. 90).

Приведенные статьи показывают, что Государственная уставная грамота наделяла российских подданных правами и свободами, которые имели в то время подданные и граждане самых развитых государств: Англии, США, Франции. Среди этих прав и свобод были, на-

пример, такие, которые предоставлялись английским Habeas Corpus Act 1679 года (Актом о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями), французской Декларацией о правах человека и гражданина 1789 года, Биллем о правах США 1791 года и т. д.

Статья 96 определяла, что все правительственные чиновники отрешаются от должностей той же самой властью, которая их назначает, с соблюдением предписанных на такой случай правил. К этой норме добавлялось указание о том, что все они «подвержены ответственности в отпращивании своих должностей».

Особое значение для России имел принцип священности и неприкосновенности собственности, установленный статьей 97 Государственной уставной грамоты. Данная статья гласила: «Всякая собственность, на поверхности ли земли находящаяся или в недрах оной сокровенная, какого бы рода не была, в чем бы не состояла и кому бы не принадлежала, признается священной и неприкосновенною. Никакая власть и ни под каким предлогом посягнуть на нее не может. Посягающий на чуждую собственность осуждается и наказывается как нарушитель общественного спокойствия»¹. При этом оговаривалось, что «правительство имеет, однако же, право, по справедливом и предварительном вознаграждении, требовать от частного лица пожертвования его собственностью для употребления оной на пользу общественную. Закон определил особенные случаи употребления сего права и правила, имеющие оным руководствовать»².

Статья 91 рассматриваемого конституционного проекта имела особое значение в условиях России. Она провозглашала: «Да будет российский народ от ныне на всегда иметь народное представительство. Оно должно состоять в государственном сейме (государственной думе), составленном из государя и двух палат. Первую, под именем высшей палаты, образует сенат, а вторую, под именем посольской палаты, — земские послы и депутаты окружных обществ»³.

Полномочия общероссийского представительного органа — «Общего государственного сейма» — определялись в статье 115 Государственной уставной грамоты. Согласно ей, указанное собрание наделялось правом рассматривать «все проекты законов гражданских,

¹ Государственная уставная грамота Российской империи // Шильдер Н. К. Император Александр I, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 4. СПб., 1898. С. 512.

² Там же.

³ Там же. С. 511.

уголовных и по части управительной, коих действие распространяется на всю империю». Кроме того, Общий государственный сейм призван был обсуждать предложения, «вносимые по высочайшему повелению, о прибавлении и уменьшении налогов, податей, сборов и всякого рода общественных повинностей, о удобнейших и справедливейших раскладках, о уравнивании налогов и податей по всему государству по мере силы и возможности каждой наместнической области, о составлении главного росписания доходов и расходов (бюджет), на основании представленных ему на рассмотрение частных росписаний доходов и расходов, составленных в каждой области наместничества, равно как и о всех других предметах, на рассуждение по воле государя ему отсылаемых»¹.

Наиболее значимое полномочие Общего государственного сейма было связано с принятием законов. Их проекты должны были рассматриваться в каждой палате сейма. Причем проект, принятый одной палатой сейма, не мог быть изменен другой палатой: она должна была просто принять его или отвергнуть.

На утверждение государя мог быть передан только законопроект, принятый обеими палатами сейма. Если государь утверждал его, то он становился законом. Если не утверждал, то проект уничтожался.

Как видим, предусмотренный Государственной уставной грамотой Российской империи Общий государственный сейм был подобен английскому парламенту: последний также состоял из двух палат и верхнюю составляла аристократия, частью парламента считался король, если его величество не утверждал билль, принятый обеими палатами парламента, он не становился законом.

Таким образом, содержание конституционного проекта для Российской империи, созданного в 1818–1820 годах в Варшаве, было составлено в значительной мере из элементов конституций, действовавших в ведущих державах того времени.

Любопытно, что поначалу Александр I был всерьез настроен ввести его в действие. Так, в октябре 1819 года он одобрил основные положения данного проекта, а в следующем месяце распорядился объединить Тульскую, Орловскую, Воронежскую, Тамбовскую и Рязанскую губернии в единую административную территорию с генерал-губернатором во главе. И даже произвел назначение на эту должность — ее занял А. Д. Балашов.

¹ Государственная уставная грамота Российской империи // Шильдер Н. К. Император Александр I, его жизнь и царствование. В 4-х томах. Том 4. СПб., 1898. С. 515.

Однако дальнейшего развития задуманная Александром I грандиозная реформа государственного строя Российской империи не получила — его величество отказался вводить в действие разработанную при его непосредственном участии Государственную уставную грамоту Российской империи.

* * *

Намерение облечь монархическую власть в конституционную форму Александр I носил в себе почти два десятилетия, но так и не решился его осуществить. Осенью 1820 года, пребывая на международном конгрессе в Троппау, он сказал в беседе с французским посланником: «Я люблю конституционные учреждения и думаю, что всякий порядочный человек должен любить их; но можно ли вводить их безразлично у всех народов. Не все народы готовы в равной степени к их принятию»¹. Российский император не стеснялся демонстрировать, что разочаровался в своем народе, что считает его не готовым к восприятию конституционного порядка. Что скрывалось за таким отношением государя к своим подданным? — Думается, за этим стояло прежде всего незнание им русского общества. А кроме того, стремление оправдать собственную бездеятельность, которая была настолько явной, что бросалась в глаза буквально всем. Декабрист Петр Каховский писал из Петропавловской крепости в оправдательном письме к Николаю I о его венценосном брате: «Кончилась война с Наполеоном, мы все надеялись, что император займется внутренним управлением в государстве, с нетерпением ждали закона «постановительного» (т. е. конституционного. — В. Т.) и преобразования судопроизводства нашего; ждали, — и что же? Чрез 12 лет лишь переменялась форма мундиров гражданских!»² Русские купцы также негодовали, видя, сколь много времени тратил Александр I на разводы, парады и смотры войск, слыша передававшиеся по России его нелестные оценки русских людей. «Если ему не нравится в России, почему он не ищет короны в другом месте? На что годится государь, который совсем не любит своего народа?» — вопрошали они.

Восстание декабристов показало, что неприязненное отношение русских людей к императору Александру I перешло в неприятие с их

¹ Цит. по: *Семевский В.И.* Политические и общественные идеи декабристов. СПб., 1909. С. 77.

² Из писем и показаний декабристов. Критика современного состояния России и планы будущего устройства / Под ред. А. К. Бороздина. СПб., 1906. С. 28.

стороны и самодержавно-монархической формы правления как таковой. При этом идеологи и руководители декабристского движения стремились к установлению в России государственного строя, основанного на конституции. Таким образом, идея установления в России конституционного правления вышла за пределы правительственной сферы и стала достоянием русского образованного общества.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

Конституционный вопрос в русской публицистике 60–70-х годов XIX века

Политика императора Николая I была в значительной мере реакцией на восстание декабристов. Самодержавная власть представляла для него одну из главных жизненных ценностей. Поэтому декабристов, выступивших против самодержавия, Николай I считал личными своими врагами. Конституционализм составлял политический идеал декабристов и уже по одной этой причине рассматривался его величеством в качестве крайне опасного явления. Лозунгом николаевского правления были слова: «самодержавие», «православие» и «народность». Слово «конституция» в этот ряд совершенно не вписывалось. Введение в России монархического правления, базирующегося на конституции, то есть установления особого рода конституционной монархии, являлось с точки зрения официальной политической идеологии царствования Николая I самой настоящей революцией.

Перемена в этом взгляде на конституцию могла произойти лишь в том случае, если бы самодержавная власть окончательно продемонстрировала свою неэффективность, неспособность служить орудием развития России. Поражение России в Крымской войне с коалицией держав, состоявшей из Великобритании, Франции, Турции и Сардинского королевства, нанесло удар по репутации Николая I и показало отсталость российской экономики, ее неспособность произвести передовое вооружение для армии. Однако надежды русского общества на самодержавную власть, вследствие этого печального для России события, не только не пошатнулись, но скорее упрочились. В результате Крымской войны стала еще более явной необходимость преобразования всех сфер общественной и государственной жизни Российской

империи. Но столь же очевидной истиной являлось и то, что единственным орудием таких преобразований могла выступить только самодержавная власть, поскольку лишь она была способна преодолеть сопротивление помещиков и бюрократов и решительно провести необходимые преобразования.

Активное обсуждение темы реформ началось в русском обществе в 1857–1858 годах. Причем предметом дискуссии были не только проблемы освобождения крестьян от крепостного права, но и судебная реформа¹, преобразование местного управления, университетская реформа². Тогда же развернулись споры о путях дальнейшего развития России. В ходе этих обсуждений и возник основательно к тому времени забытый вопрос о введении в России конституции.

Публицист Н. И. Иорданский писал в 1906 году, что «конституционное движение конца пятидесятых и начала шестидесятых годов прошлого века тесно связано с падением крепостного права и реформой всей системы управления»³. Б. Н. Чичерин в своей работе, посвященной конституционному вопросу в России 60–70-х годов XIX века, также связывал его возникновение с отменой крепостного права. «Конституционный вопрос возбужден был уже в первое десятилетие настоящего царствования, вслед за освобождением, — отмечал он. — В то время самые разнородные направления соединялись в этой мысли. С одной стороны, дворяне, лишившись крепостного права, думали этим путем сохранить обломки своих утраченных преимуществ и связать настоящее с прошедшим. С другой стороны, нетерпеливые либералы хотели воспользоваться этим случаем, чтобы с помощью возбужденных страстей провести конституционные идеи. Само прави-

¹ Так, К. П. Победоносцев опубликовал свою знаменитую работу, посвященную реформам гражданского судопроизводства в 1858–1859 гг. См.: *Победоносцев К. П.* О реформах в гражданском судопроизводстве // *Русский вестник*. М., 1859. Т. 21. Июнь. Кн. 2. С. 541–581; Т. 22. Июль. Кн. 1. С. 5–34; Кн. 2. С. 153–190. См. также: *Томсинов В. А.* Вопросы судебной реформы в творчестве К. П. Победоносцева // *Закон*. 2010. № 2. С. 253–269. В приложении к указанной статье мною опубликовано основное содержание вышеназванной работы К. П. Победоносцева.

² Процессы подготовки и одновременно обсуждения проектов университетской реформы начались еще в 1856 г. См. об этом: *Томсинов В. А.* Подготовка и проведение университетской реформы 1863 года // *Университетская реформа 1863 года в России / Составитель и автор вступительных статей В. А. Томсинов*. М.: Зерцало, 2012. С. LXVIII–LXXIX (серия «Великие реформы»). См. также: *Томсинов В. А.* Юридическое образование и юриспруденция в России в 60–70-е годы XIX века. Статья первая // *Законодательство*. 2010. № 2. С. 89–94.

³ *Иорданский Н. И.* Конституционное движение 60-х годов. СПб., 1906. С. 1.

тельство, по-видимому, поддавалось этому движению. Оно чувствовало себя как бы в долгу перед дворянством и думало удовлетворить возникающие требования если не дарованием настоящей конституции, то учреждением совещательного собрания или, по крайней мере, призывом депутатов от сословий в Государственный совет. Все умы были заняты этим вопросом; об нем явно толковали в дворянских собраниях; в печати появлялись на него прозрачные намеки»¹.

К сказанному Б. Н. Чичериным следует добавить, что многие сторонники введения в России конституции не связывали ее ни с какими конкретными личными или групповыми интересами, но выступали в поддержку этой меры только потому, что видели в конституционном правлении более передовую организацию государственной власти, обеспечивающую свободу личности индивида и его право собственности надлежащими юридическими гарантиями. Конституционно-монархический строй существовал в рассматриваемое время в ведущих европейских державах: Великобритании, Франции, Пруссии. В 1871 году возникла Германская империя, и это государство тоже обзавелось конституцией.

Подобные факты не могли не способствовать усилению в русском образованном обществе настроений в пользу введения в России конституционного правления. Позднее к ним добавился еще и факт учреждения конституционной монархии в Болгарии, освобожденной русской армией от турецкого ига. 6 апреля 1879 года Учредительное Великое Народное собрание, созванное в г. Велико-Тырново, приняло Конституцию Болгарского княжества, которая ограничивала монархическую власть и устанавливала ответственность правительства перед парламентом. «Давая устройство освобожденной нами Болгарии, — писал по этому поводу Л. А. Тихомиров, — русское правительство не усомнилось воздвигнуть государственное устройство нового княжества именно на конституционных началах, тем самым молчаливо признавая их превосходство для устройства страны. Но в таком случае естественно рождалась мысль, почему же парламентарных учреждений не имеется у нас?»²

Таким образом, мотивы, побуждавшие тех или иных людей выступать за введение в России конституции, хотя и были различными

¹ Чичерин Б. Н. Конституционный вопрос в России. Рукопись 1878 года. СПб., 1906. С. 4.

² Тихомиров Л. А. Конституционалисты в эпоху 1881 года. 3-е пересмотренное издание. СПб., 1895. С. 14.

по содержанию, имели одно общее свойство: все они проистекали не из реальных потребностей общества, но из посторонних по отношению к нему источников. С этой точки зрения, русские конституционалисты начала 60-х годов XIX века были похожи на конституционалистов начала указанного столетия, которых представляли собой, с одной стороны, император Александр I и его друзья-аристократы, члены Негласного комитета, а с другой — декабристы. Вместе с тем следует признать, что в ряде других отношений конституционализм эпохи реформ Александра II существенно отличался от конституционализма времен правления Александра I.

Конституционализм первой четверти XIX века был заговорческим: и Александр I с Негласным комитетом, и декабристы разрабатывали свои планы переустройства государственной власти в России на основе конституции втайне от всех. Конституционализм 60-х и 70-х годов был открытым, публичным. Приверженность к конституционному правлению не скрывалась. Не таили своих взглядов и противники введения конституционного правления в России. Поэтому конституционный вопрос рассматривался и обсуждался с разных сторон: он был предметом открытой дискуссии как в среде государственных деятелей, сановников, так и среди ученых, публицистов, общественных деятелей.

* * *

Сторонники введения конституции в России имели много аргументов в пользу преобразования самодержавно-монархического строя в конституционно-монархический. Но и противники такой реформы были хорошо вооружены доводами, позволявшими им отстаивать свою позицию.

Одним из них был славянофил *Александр Иванович Кошелев* (1806–1883). Пребывая в 1862 году в Лейпциге, он написал и издал здесь небольшую книгу под названием «Конституция, самодержавие и Земская дума»¹, в которой изложил свои воззрения на проблему введения в России конституционного правления. Александр Иванович подавал в ней голос против конституции и за самодержавие.

Конституционалисты видели в конституции средство обеспечения личной и политической свободы в обществе. Возражая против этого

¹ Об обстоятельствах написания и издания этой книги см.: Записки Александра Ивановича Кошелева (1812–1883 годы). М., 2002. С. 97.

тезиса, А. И. Кошелев писал: «Мы знаем более дюжины французских конституций, столько же немецких, знаем бельгийскую, испанскую, итальянскую и некоторые другие; но английской конституции мы не видали, и никто нам ее показать не может; потому что в Англии она составлялась в продолжении веков, постепенно, так сказать, поштучно, по востребованию обстоятельств, по мере проявления народных нужд, и заключается в многочисленных и огромных томах собрания биллей английского парламента. А между тем где настоящая свобода? Где действительно существует конституция? Франция прошла через всякие ограниченно-королевские, республиканские и имперские конституции, и, наконец, по милости это конституционного маскарада, достигла такой общественной безнравственности, что уже не верит ни в какое уложение и в восторге de son grand empereur¹, которого произвол есть почти единственный закон Франции»².

Выдвигая аргументы в обоснование своей позиции, он одновременно высказывал свое мнение о сущности конституции и о характере русского общества. Спор А. И. Кошелева с конституционалистами предвосхищал битву по вопросу о будущем самодержавия, развернувшуюся сразу после смерти Александра II между советником молодого императора Александра III Константином Петровичем Победоносцевым и группой сановников, объединившихся вокруг М. Т. Лорис-Меликова.

«Конституция, т. е. государственное уложение, — пояснял А. И. Кошелев, — есть не слово, а дело. Она не сочиняется; хотя, правда, в течении последних семидесяти лет мы видели столько произведений по этой части, что можно из них составить особый род литературы, и сделать его даже темою упражнений для школьников; но что это за конституции? Они никогда не переживали своих авторов, а иногда и года своего издания. Конституция без корня в народной жизни, — конституция не развившаяся дома, из нужд своего народа и своего времени, есть бумага, фразы, общие места, но отнюдь не государственное уложение. Нет никакой причины не менять такой конституции, ибо сегодня одно сочинение нравится, а завтра другое может быть одобрено бóльшим числом голосов. Государственное уложение, достойное этого имени, должно возникать мало по малу: несколько главных положений указываются, так сказать, продиктовываются местными и народными нуждами, и эти основания потом развиваются, опреде-

¹ То есть «своего великого императора». — В. Т.

² Кошелев А. И. Конституция, самодержавие и Земская дума. Лейпциг, 1862. С. 5–6.

ляются, совершенствуются по востребованию обстоятельств и духа народного, и держа в себе историю, жизнь народа, они становятся столь же твердыми, малоизменными, как и самое его бытие. Такое уложение есть действительно коренной закон для страны — ее творение, а не сочинение Петра и Федора, или собрания депутатов, в котором большинство определяется иногда случайно, а иногда и под действием увлечений или даже корыстных побуждений»¹.

В приведенных рассуждениях А. И. Кошелев, по существу, предлагал отличать конституции искусственные, созданные группой людей и навязанные посредством верховной государственной власти обществу, от конституций естественных, не созданных, не навязанных, не дарованных обществу, но развившихся в нем в ходе истории, вошедших вследствие этого в свое содержание многовековой опыт регулирования взаимоотношений государства и общества, монарха и подданных. «Конституция *не даруется*, — подчеркивал русский мыслитель, ибо она не должна быть произведением одной власти, одного государя, как бы, впрочем, он ни был благонамерен и просвещен. Даже призванные им советники не могут ему помочь в этом деле: людям так свойственно быть пристрастными к власти, в уделе которой они надеются участвовать, что они не преминут оставить ей как можно более простора, а народу дать как можно менее свободы и участия в делах общих. Конституция односторонняя, предоставляющая правительству излишнюю долю произвола, не укрепляет, а ослабляет его; ибо она возбуждает против него борьбу народа, который, оставаясь неудовлетворенным и неуспокоенным, и опасаясь каждую минуту действий правительственного самоуправства, считает долгом быть всегда на страже и становится к правительству во враждебные отношения»².

А. И. Кошелев смотрел на конституцию как на произведение народной жизни, полагая, что никакой человек — будь он самым гениальным, и никакое собрание — даже если оно составлено из лучших людей страны — не в состоянии ее сочинить. Конституция должна быть «следствием народной жизни, а не правилом, не формулой для нее»³, — утверждал русский мыслитель. Такой взгляд на конституцию неизбежно приводил его к выводу о тщетности всяких попыток уста-

¹ Кошелев А. И. Конституция, самодержавие и Земская дума. С. 7–8.

² Там же. С. 8.

³ Там же. С. 10.

новить в России конституционное правление. Александр Иванович не видел для него почвы в русском обществе.

Конституция как высший государственный закон может иметь значение только там, где господствует дух законности. Но в России этим духом и не пахло. «Во всех нас, во всем народе русском, — признавал Кошелев, — склонность к произволу и необходимость в нем еще так сильны, что жизнь без него почти невозможна, почти невысказима. В этом заключается наш недостаток, наш порок, но разом мы себя переделать не можем. А потому еще долго, весьма долго, произвол будет и должен иметь место в устройстве России. Если он сделается уделом большинства, т. е. низшего слоя народа, то у нас будет анархия; а при ней могут ли существовать законность, обеспеченность граждан и свобода прений? Если он перейдет к дворянству, даже к землевладельцам вообще, то собственно народу будет не легче; в таком случае резко очертятся эти два сословия и возникнет между ними борьба непрестанная и, может, кровавая. Если произвол сделается уделом Думы, как представительницы народа, то она составит такую силу, что ничто не будет в состоянии удержать ее в границах умеренности; и чем она будет вернее представлять народ, тем, при бессилии верховной власти, она может сделаться более опасною и более вредною»¹.

Б. Н. Чичерин склонность к произволу усматривал прежде всего в сознании российских чиновников. В статье «Мера и границы», написанной в начале 60-х годов XIX века, он отмечал, что представлять себе всякую власть, сверху донизу, безграничной и безусловной несомненно с разумным понятием об обществе, «между тем у нас всякий начальник склонен считать свою власть таковою. На самый законный отпор подчиненных он смотрит, как на своеволие и бунт. С своей стороны, подчиненные верят в полновластие начальника; одни покоряются ему безусловно, другие безусловно его ненавидят»². Вместе с тем подобный порок Борис Николаевич обнаруживал и в сознании противников сильного бюрократического государства — либерально настроенных представителей русской интеллигенции. «Понятие о свободе в общественной жизни, — писал он, — невысказимо иначе, как в пределах постановленных законом или обычаем. Между тем русскому человеку и это понятие представляется безграничным. Русский либерал теоретически не признает никакой власти. Он хочет повиноваться

¹ Кошелев А. И. Конституция, самодержавие и Земская дума. С. 16–17.

² Чичерин Б. Н. Мера и границы // Несколько современных вопросов. М., 1862. С. 78.

только тому закону, который ему нравится. Самая необходимая деятельность государства кажется ему притеснением. Он в иностранном городе завидит на улице полицейского чиновника или солдата, и в нем кипит негодование. Русский либерал выезжает на нескольких громких словах: свобода, гласность, общественное мнение, слияние с народом и т. п., которым он не знает границ, и которые поэтому остаются общими местами, лишенными всякого существенного содержания. Оттого самые элементарные понятия: повиновение закону, потребность полиции, необходимость чиновников кажутся ему порождением возмутительного деспотизма. Этот присущий русскому обществу и глубоко коренящийся в свойствах русского духа элемент разгульной свободы, которая не знает себе пределов и не признает ничего, кроме самой себя, — это именно то, что можно назвать казачеством»¹.

Поддержание конституционного порядка невозможно без наличия в государстве сильного общественного мнения. «Общественное мнение — вот единственное ограничение власти, и, помимо него, все прочее — слова и пустые формы», — утверждал А. И. Кошелев. Отсутствие в России общественного мнения, способного служить опорой конституции, было еще одной причиной, по которой Александр Иванович считал утопией всякие попытки введения здесь конституционного правления. «Пишите, обнародывайте конституции какие угодно, — пояснял он свою позицию, — но пока у нас общественное мнение слабо, малопросвещенно и не единодушно, до тех пор все ваши слова останутся мертвою буквою: мы получим ложь в новом виде, но от дела мы будем дальше, чем теперь, ибо минутно будем как будто удовлетворены и напрасно потратим силы действительные»².

Самодержавие являлось для России, с точки зрения А. И. Кошелева, предпочтительнее конституционного правления прежде всего потому, что за него стоял народ русский. «Изо ста русских 99 за него, а народу навязать то, чего желают и требуют немногие — и безрассудно и даже невозможно», — признавал мыслитель. Кошелев видел, что «народ несравненно более терпит от дворянства, купечества, духовенства и в особенности от чиновничества, из них набираемого, чем собственно от самодержавной власти или царя, которого он счи-

¹ Чичерин Б. Н. Мера и границы // Несколько современных вопросов. М., 1862. С. 78–79.

² Кошелев А. И. Конституция, самодержавие и Земская дума. Лейпциг, 1862. С. 17–18.

тает своим защитником, покровителем и единственным правосудным карателем злоупотреблений»¹.

С другой стороны, русскому мыслителю было очевидно, что самодержавие не являлось безграничным, неразумным, действующим только по своим прихотям и взглядам, произволом одного лица. Из самодержавной природы власти не вытекало и самоволия, самоуправства министров, губернаторов, исправников и т. п., рассматривавших себя в качестве неких царьков. «Самодержавие, как его понимают народ и наша до-Петровская история, есть — отмечал Кошелев, — власть единого государя — полная, но заключенная в пределах закона (как ей не исполнять, не уважать собственного своего творения!), освещенная советами и знаниями народных выборных, и действующая чрез помощников, ею назначаемых из среды людей, пользующихся доверием и уважением земли; следовательно, такое самодержавие не есть деспотизм, не есть бюрократия; оно не только не враждебно народным вольностям, но ими оживляется и укрепляется»².

Наконец, А. И. Кошелев смотрел на самодержавную власть как на единственно возможное в России эффективное орудие общественных реформ. По его словам, «освобождение крестьян могло быть произведено мирно и быстро только самодержавием»³. Но одна самодержавная власть не могла, по его мнению, вывести Россию из кризиса: для этого необходимо, подчеркивал он, «соединение знания, которое может доставить только народное представительство, и власти, которая всецело пребывает только в самодержавии»⁴.

Факты показывают, что самодержавный характер российской монархии оказался одним из главных условий успеха в проведении не только крестьянской, но также университетской, судебной, земской, городской, военной и других реформ 60–70-х годов XIX века в России. В отмене же крепостного права он сыграл наиболее заметную роль. Не имевшая никакого противовеса в виде представительных учреждений самодержавная власть легко преодолела сопротивление сановников и помещиков, выступавших против освобождения крестьян.

¹ Кошелев А. И. Конституция, самодержавие и Земская дума. С. 19.

² Там же. С. 20.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 21.

Не видел в России почвы для введения конституционного правления и *Константин Дмитриевич Кавелин* (1818–1885). Свои взгляды на этот вопрос он выразил в книге «Политические призраки», написанной в 1876 году и выпущенной в свет спустя два года.

Изучая историю конституционных учреждений в Западной Европе, Кавелин пришел к выводу о том, что они создавались повсеместно не народами в целом, а только сильными, богатыми и просвещенными высшими классами общества, отвоевывавшими у государей верховную власть якобы для народа, но в действительности лишь для себя. В России же, в отличие от Западной Европы, были только зачатки аристократии, которые по разным причинам не могли развиваться и окрепнуть. Поэтому здесь некому было бороться с государями за верховную власть.

Такое положение сохранилось и до сих пор, отмечал К. Д. Кавелин. Но это совсем не означает, что российская монархия является неограниченной. Пределы всевластия государя в России, по мнению Кавелина, ставит бюрократия, поскольку «всякая деятельность верховной власти фатально перерабатывается в административной среде, прежде чем достигнет до народа, точно также каждое заявление народной жизни доходит до царей преломленное в призме администрации»¹. При этом Константин Дмитриевич обращал внимание на то, что административная среда, через которую процеживается все, исходящее от царя и народа, «есть сама нечто нестройное, хаотическое, безобразное; это — воплощенная анархия, выросшая в несокрушимую силу, которая бессмысленно давит и губит все, что ей ни попадается. Как всякая анархия, она не терпит никаких убеждений, принципов, твердых правил, но допускает всевозможные интересы, — сословные, национальные, местные и в особенности личные. В этой среде приживаются и всплывают наверх только те, кто отказывается от всяких убеждений, верований, от нравственной безразличности и стал неразборчив в средствах для достижения своих целей»².

К. Д. Кавелин не сомневался в том, что организация государственной власти, допускающая произвол чиновников относительно друг друга и народа, в высшей степени губительна для русского общества. «С каждым днем разъедающие нас административное самодержавие и анархия заявляют себя сильней, — с грустью констатировал мысли-

¹ Кавелин К. Д. Политические призраки: Верховная власть и административный произвол. Один из современных русских вопросов. Берлин, 1878. С. 46.

² Там же. С. 46–47.

тель. — Они пожирают наши лучшие силы, убивают нас материально, умственно и нравственно, отравляют скрытым ядом наше существование. Подрастающие поколения зачумляются в зараженной атмосфере, созданной насилием, произволом и анархией, и гибнут тысячами. У людей пропадает вера во все, — даже в будущность страны, где может долго продолжаться такой безобразный, чудовищный порядок дел. От бед и несчастий, которыми он грозит России, может нас избавить одна лишь верховная власть, и то если остановит зло вовремя. Ей предстоит завершить ряд частных освобождений разных классов, разрядов и сословий, и, наконец, народных масс, — освобождением всех подданных империи из-под крепостного ига администрации. Это необходимо и для блага страны, и для самой верховной власти, во имя которой Русская империя порабощена администрацией»¹.

В связи с этим, полагал Кавелин, в России вопрос о народных свободах и их обеспечении должен ставиться иначе по сравнению с тем, как он ставился и ставится в Западной Европе. «В России возможны глубокие потрясения, уносящие престолы и династии, но немыслимо конституционное правление, основанное на ограничении царских прав, на разделении и равновесии политических властей. Если бы конституция в этом смысле и была когда-нибудь введена у нас, то она только прибавила бы лишнюю иллюзию, и при первом столкновении царской власти с политическим народным представительством, оно рассыпалось бы как картонный домик»².

Вместе с тем конституция никоим образом не поколебала бы, по мнению Кавелина, позиции бюрократии. По его словам, «для самовластия камарильи в России конституция на европейский лад была бы сущим кладом. Она сохранила бы всю административную власть нераздельно в ее руках, удержала и еще усилила бы противоположение власти народу и народа власти, на чем теперь опирается всемогущество камарильи. К теперешнему государственному механизму прибавились бы только две палаты, из которых одна была бы исключительно в руках той же камарильи, а другую всегда можно обойти или разогнать, когда это нужно. Словом, конституция только укрепила и упрочила бы, прикрыв либеральными и легальными формами существующий у нас теперь порядок дел, и подготовила бы в будущем революцию, не только политическую, но и социальную, как не-

¹ Кавелин К. Д. Указ. соч. С. 49.

² Там же. С. 51.

избежное последствие обмана и притеснения, облеченных в форму законности»¹.

Вместо введения конституции К. Д. Кавелин предлагал осуществление реальных государственных преобразований. «Нам нужна не кукольная комедия публичных свобод... — заявлял он, — а действительное, глубокое, коренное преобразование всей нашей правительственной организации и системы сверху донизу»². Фикцию самодержавного народа, которую предполагает типичная конституция в Европе, Константин Дмитриевич называл нелепой на русской почве. Одновременно он призывал отказаться от воззрения, согласно которому народ враждебен всякой власти, вследствие чего она должна быть всегда начеку и ограждать свою безопасность и неприкосновенность чрезвычайными мерами, держа народ в осадном положении. В России, подчеркивал мыслитель, власть государя «так же мало противоположна народу, как голова туловищу, и составляет органическую часть политического тела — Русской империи. Ее назначение — давать единство различным отправлениям этого политического тела, разрешать взаимные столкновения различных элементов, произносить последнее слово там, где разные интересы не могут сами придти к соглашению и грозят нарушить гармонию целого»³.

Поскольку бюрократия поглотила в России и законодательную, и судебную функции, лишив общество какого-либо понятия о справедливости и обязательности закона, то первой реформой российского центрального управления должно было бы стать, по мысли Кавелина, «возвращение законодательству и суду их действительного значения и полной самостоятельности, а с другой — введение административной власти в должные пределы»⁴. Эти цели, полагал он, вполне могут быть достигнуты без введения в России конституции европейского типа.

Мнение о бесполезности в России подобной конституции разделял, помимо А. И. Кошелева и К. Д. Кавелина, также К. П. Победоносцев. Данного мнения придерживались вообще многие русские мыслители эпохи великих реформ 60–70-х годов XIX в., и каждый из них имел для такой позиции серьезные основания.

¹ Кавелин К. Д. Указ. соч. С. 64–65.

² Там же. С. 65.

³ Там же. С. 62–63.

⁴ Там же. С. 68.

Однако практическое осуществление указанных реформ создало в русском обществе новую обстановку, при которой сторонники установления в России конституционного правления становились все более многочисленной и влиятельной группой. Реформы до предела обнажили плачевное состояние государственного управления Российской империи. Наиболее эффективным способом его преодоления многие русские интеллектуалы и даже люди, занимавшие высокие посты на государственной службе, стали считать создание в России представительных органов власти и введение конституции.

Общественные преобразования ставили перед государством новые задачи. Российский государственный аппарат должен был служить в этих условиях не только инструментом управления обществом, но и орудием его преобразования. Это предназначение государственного аппарата требовало, чтобы ключевые должности в нем занимали образованные, обладающие государственным умом, имеющие опыт государственной деятельности люди. В прежние времена потребность в таких людях удовлетворялась за счет представителей русской аристократии и одаренных природным умом выходцев из бедного дворянства или духовенства. И Петр I, и Екатерина II, и Александр I имели в своем окружении достаточное количество талантливых государственных деятелей, способных эффективно управлять различными ведомствами, разрабатывать проекты государственных реформ и осуществлять их на практике, но при Николае I подобных сановников в Российском государстве стало намного меньше. Дальнейшее развитие бюрократии, преобладание охранительных начал в политике Николая I создавало в государственном управлении атмосферу, которая препятствовала появлению на высших должностях чиновников, наделенных государственным мышлением. Новый император, Александр II, получил в наследство от своего отца государственный аппарат, настроенный не на реформы, а на сохранение любыми способами существовавшего в стране положения.

Академик литературы и цензор А. В. Никитенко записал в свой дневник 8 октября 1855 года: «Отчего, между прочим, у нас мало способных государственных людей? Оттого, что от каждого из них требовалось одно — не искусство в исполнении дел, а повиновение и так называемые энергические меры, чтобы все прочие повиновались. Такая немудреная система могла ли воспитать и образовать государственных людей? Всякий, принимая на себя важную должность, думал об одном: как бы удовлетворить лично господствовавшему требованию, и умственный горизонт его невольно суживался в самую тесную

рамку. Тут нечего было рассуждать и соображать, а только плыть по течению»¹.

К. П. Победоносцев, работавший с ноября 1861 года в «Комиссии о судебных уставах», имел возможность регулярно общаться с лицами, которые занимались составлением и обсуждением проектов государственных реформ. Побывав 2 мая 1862 года на заседании Соединенных департаментов Государственного совета по вопросу преобразования судопроизводства, он занес в свой дневник следующую запись: «Жалко подумать — каким скудным запасом сведений обладают самые деятельные из членов: одностороннее отношение к предмету, поверхностные взгляды: ни один вопрос глубоко не обсуждается. Так, напр[имер], никто не умеет объяснить идею кассации и отличить ее от апелляции»². «Бледность знаний и юрид[ических] идей поразительная, — записывал Константин Петрович в свой дневник после еще одного заседания «Комиссии о судебных уставах». — Бедная Россия! И вот кто тебя преобразовывает»³. Вывод, который он делал из своих наблюдений за работой высших государственных сановников, сближал его со славянофилами. «В одном народе чувствуется сила мысли и действия, — заявлял он. — А наверху, в правительстве — страшно и подумать, что делается. Безумные и мальчишки нами правят — в их руках благо и честь России»⁴.

Об оскудении высшей российской бюрократии образованными, способными мыслить государственными интересами людьми писал в 1878 году в работе «Конституционный вопрос в России» Б. Н. Чичерин. Однако при этом Борис Николаевич признавал, что и в обществе таких людей было очень трудно отыскать. «Государственные способности, — отмечал он, — развиваются только основательным теоретическим и практическим занятием государственными вопросами, а в русском обществе даже чисто теоретическое изучение этих вопросов составляет величайшую редкость»⁵. По мнению Чичерина, причиной скудости в обществе государственно мыслящих людей стал, с одной стороны, «упадок наших учебных заведений и

¹ Никитенко А. В. Записки и дневник (1826–1877). Том 2. СПб., 1893. С. 21.

² Дневники К. П. Победоносцева (1862–1866) // РГИА. Фонд 1574 (К. П. Победоносцев). Оп. 1. Ед. хр. 1. Л. 12.

³ Там же. Л. 41об.

⁴ Там же. Л. 45.

⁵ Чичерин Б. Н. Конституционный вопрос в России. Рукопись 1878 года. СПб., 1906. С. 27.

тот гнет, который так долго лежал на русской мысли, с другой стороны, тот хаос ложных понятий и Бог знает где подобранных сведений, которыми наводнила русское общество расплодившаяся журналистика»¹.

Преобразования, развернувшиеся с начала 60-х годов XIX века, — в особенности, судебная и земская реформы — открыли новые обширные поприща для общественной деятельности. И русское общество, по словам Чичерина, «с жаром кинулось на новые задачи, всеобщее одушевление поднимало общественный дух», но этот пыл ослабел по мере того, как общество свыклось с новыми учреждениями. Рутинизм и личные интриги заслонили собою стремление к общему благу. «Русское общество целиком погрязло в мелких интересах. Судьи, адвокаты, земские деятели, промышленники заняты каждый своим делом. Относительно более общих вопросов они довольствуются тем, что им дают газеты, а это — самый жалкий способ воспитания общественного духа»².

Б. Н. Чичерин считал, что вывести общество «из этой низменной атмосферы, поднять его на новую умственную и нравственную высоту, можно только поставив перед ним более широкие и возвышенные задачи, нежели те, которые занимают его в настоящее время»³. Но для этого недостаточно одних теоретических интересов: «необходимы практические цели, которые поставили бы гражданина лицом к лицу с высшими жизненными вопросами, с образом отечества». Такие цели могли представить, по убеждению Чичерина, единственно органы народного представительства, «привлекающие народ к участию в решении государственных дел»⁴. Но создание этих органов означало преобразование самодержавно-монархического правления в конституционно-монархическое. По мнению Чичерина, реформы царствования Александра II вплотную подвели Россию к этому шагу. Обосновывая этот вывод, Борис Николаевич писал: «Одна политическая свобода способна вдохнуть в русское общество новую жизнь, воспитать в нем политический смысл, устранить развращающее влияние газет, наконец, создать такую среду, в которой могут вырабатываться государственные люди. Перед народным представительством

¹ Чичерин Б. Н. Конституционный вопрос в России. Рукопись 1878 года. СПб., 1906. С. 27–28.

² Там же. С. 28.

³ Там же. С. 29–30.

⁴ Там же. С. 30.

неспособность ни единой минуты не в состоянии будет удержать министерский портфель. С своей стороны, правительство в этом живом союзе с обществом почерпнет новые силы и обретет самую надежную опору. Для всякого, кто беспристрастно вглядывается в современное положение России, введение представительного порядка представляется единственным исходом. Завершение воздвигнутого в нынешнее царствование здания силою вещей становится необходимостью. Этот вопрос стоит на очереди и должен быть разрешен в более или менее близком будущем»¹.

Связывая конституционный вопрос с вопросом о народном представительстве, русские публицисты 60–70-х годов XIX века тем самым ставили его на почву реальности. Исторический опыт показывает, что введение конституционного правления в той или иной стране возможно лишь при условии, если там создаются органы общественного представительства. Эту закономерность хорошо понимал, например, *Михаил Никифорович Катков* (1818–1887). 1 мая 1881 года он писал в газете «Московские ведомости»: «В последнее время общим лозунгом было: не нужно конституции, нужно только представительство. Это почти то же, что и недавний крик по другому, более скромному учебному вопросу: сокрушить без ломки. Между конституцией и представительством не более разницы, чем между ломкой и крушением. Это шаг более или менее широкий на пути ослабления власти. Конституция и какое бы то ни было выборное государственное представительство в настоящую пору, при данных обстоятельствах, — это совершенно одно и то же»².

Введение в России конституции и создание общероссийского представительства неизбежно повлекло бы за собой перемену государственного строя: самодержавно-монархическое государство превратилось бы в конституционную монархию. Между тем за столетия своего существования в России самодержавная власть настолько срослась с судьбой страны и русского народа, что малейшее изменение государственного строя в направлении ослабления самодержавия не могло не восприниматься в обществе в качестве движения, выводящего страну с проторенного и потому безопасного исторического пути на истори-

¹ *Чичерин Б. Н.* Конституционный вопрос в России. Рукопись 1878 года. СПб., 1906. С. 30.

² *Катков М. Н.* Конституция и представительство // Катков М. Н. Собрание сочинений в шести томах. Том 2: Русский консерватизм. Государственная публицистика. Деятели России / Под общей редакцией А. Н. Николюкина. СПб., 2011. С. 434.

ческое бездорожье, то есть рискованный путь, способный не только возвести Россию на вершину могущества и процветания, но и низвергнуть ее в пропасть государственной катастрофы, привести к разрушению и гибели.

По этой причине конституционный вопрос не мог не рассматриваться русскими интеллектуалами в качестве вопроса о судьбе России.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

Конституционный вопрос в правительственных кругах Российской империи в 60–70-е годы XIX века

Реформы Александра II способствовали, как это ни странно, росту в русском обществе революционного движения. Причем уже в 60-е годы в среде революционеров стали преобладать самые радикальные настроения. В частности, в ряде революционных организаций получило распространение мнение о том, что революционного взрыва необходимо добиваться любыми способами — в том числе и посредством убийства царя. 4 апреля 1866 года революционер Д. В. Каракозов выстрелил в Александра II, находившегося у ворот Летнего сада в Санкт-Петербурге. Данный выстрел, можно сказать, «открыл сезон охоты» на императора. Одновременно революционеры развернули охоту и на царских сановников. Революционный террор не был опасен для государственного строя: он не мог привести к крушению Российской империи. Однако данное явление показывало, что в обществе началось накопление критической массы недовольства по отношению к государственной власти. Создание представительных учреждений и введение конституционного правления стало в этих условиях рассматриваться в качестве средства, позволявшего избежать дальнейшего роста революционных настроений.

Император Александр II относился к идее принятия конституции для России предельно осторожно. Так, во время пребывания в сентябре 1865 года в подмосковном имении Ильинское государь имел беседу с предводителем дворянства Звенигородского уезда Голохвастовым, в процессе которой зашла речь о конституционном правлении. Узнав от своего собеседника, что среди местных дворян есть сторонники его введения в России и к ним принадлежит также

их предводитель, Александр II заявил в ответ: «И теперь вы, конечно, уверены, что я из мелочного тщеславия не хочу поступиться своими правами! Я даю тебе слово, что сейчас, на этом столе, я готов подписать какую угодно конституцию, если бы я был убежден, что это полезно для России. Но я знаю, что сделай я это сегодня, и завтра Россия распадется на куски. А ведь этого и вы не хотите. Еще в прошлом году вы сами и прежде всех мне это сказали»¹.

Тем не менее такой результат затеянных им общественных преобразований, как создание, пусть в очень ограниченном виде, представительства для населения в системе государственной власти Российской империи Александр II вполне допускал. Об этом свидетельствует данное его величеством в начале 1863 года поручение министру внутренних дел П. А. Валуеву подготовить проект организации народного представительства, который можно было бы осуществить в России. Петр Александрович выполнил это поручение и представил 13 апреля того же года записку о проекте реформы Государственного совета, в которой предложил включить в состав данного органа выборных представителей от местных земских учреждений из всех частей империи, кроме Царства Польского и Великого Княжества Финляндского².

Высказанное министром внутренних дел П. А. Валуевым в поданной государю 13 апреля 1863 года записке о реформе Государственного совета предложение допустить участие в деятельности этого органа представителей различных сословий было навеяно происходившими в то время мятежными событиями в Польше. Польский мятеж пробудил в русском обществе патриотические чувства. Это пробуждение, писал Валуев Александру II, «было вызвано не одною всеподданнейшею преданностью Вашему Величеству, не одним ощущением оскорбленного национального достоинства и не одною заботою об охранении всецелости Государства. Тревожная, тяжкая мысль, что при быстром ходе событий Вашему Величеству могла бы представиться надобность в даровании Польше таких льгот или преимуществ, которые не были бы предоставлены коренным русским областям, — содействовала к возбуждению в высших слоях русского народа полного и живого сознания его настоящего верноподданни-

¹ Цит. по: *Татищев С. С.* Император Александр II, его жизнь и царствование. СПб., 1903. С. 534.

² См.: Записка П. А. Валуева Александру II о проекте реформы Государственного Совета // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. М., 2000. С. 572.

ческого и патриотического долга»¹. Эта мысль, указывал Петр Александрович, «просвечивает» в текстах подносимых царю адресов, но еще сильнее она выражается в «общем говоре масс и в самых благонамеренных органах нашей прессы». «Всемиловитейший Государь! — восклицал Валуев. — даруйте любезноверной Вам верноподданной России политическое первенство перед крамольною Польшей. Дайте России, на пути развития государственных учреждений, шаг вперед перед Польшей. Вы тогда еще теснее сдвинете вокруг Себя всех Ваших верных подданных. Вы действительно будете, по выражению Московского дворянства, „могущественнее Ваших предшественников“. Вы окончательно укрепите за Россию возвращенное и омытое кровью целых поколений Западное родовое достояние. Вы заставите Западный край, наконец, обратиться лицом к Москве и стать тылом к Варшаве. Тогда Западный вопрос будет решен навсегда, и польское дело навсегда проиграно»².

Первой мерой в этом направлении должно было стать, по мнению П. А. Валуева, предоставление членам различных сословий некоторой доли участия в делах законодательства или общего управления. Но их роль он предлагал ограничить совещательной функцией. А поскольку Государственный совет имел «только совещательное участие в разрешении подведомых ему дел», то именно в его рамках Валуев считал целесообразным создать представительство. Участие в деятельности Государственного совета сословных или земских представителей должно было, по его плану, охватывать вопросы законодательные и распространяться «на главные вопросы по части государственного хозяйства, как то: на рассмотрение государственной приходно-расходной сметы и на установление новых налогов»³. При этом представителей сословий предполагалось избирать местными земскими собраниями — в тех частях империи, где они должны были появиться⁴ (по 2–4 человека от губернии). Время их участия в деятельности Государственного совета ограничивалось определенным сроком.

¹ Записка П. А. Валуева Александру II о проекте реформы Государственного Совета // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. М., 2000. С. 567.

² Там же.

³ Там же. С. 571–572.

⁴ Проект земской реформы, предусматривавший создание в России земских учреждений, был подготовлен комиссией под председательством министра внутренних дел П. А. Валуева еще в феврале 1862 г.

Записка П. А. Валуева о реформе Государственного совета была направлена Александру II в полночь с 13 на 14 апреля¹. И уже 15 апреля состоялось совещание ближайших сановников императора по проекту, составленному Валуевым. Вечером Петр Александрович записал в своем дневнике: «Утром у государя. Я читал свою записку. Прения были довольно живые. Кн. Гагарин, гр. Панин, кн. Горчаков, гр. Блудов, бар. Корф и Рейтерн были против предложенной мною меры. Кн. Долгоруков решительно и твердо в ее пользу. Милютин в ее же пользу, но с тем различием, что я предлагал указ или рескрипт, прямо возлагающий на министра внутренних дел и на председателя Государственного совета обязанность заняться предварительными соображениями и работами, до нее относящимися, а Милютин находил достаточным заявление словесное и притом не тотчас, а со временем. Кн. Горчаков был ниже всякой критики. Он первый дал отрицательный толчок совещанию, сказав тотчас после прочтения моей записки: *ce qu'on nous propose c'est une constitution et deux chambers* (то, что нам предлагают, это — конституция и две палаты. Гр. Панин себе верен, следовательно, в смысле отрицания *jusqu'a l'absurdité* (до абсурда), первый, забыв о соборах и Аксакове, находил, что всякие выборные не в русских нравах и обычаях; второй ядовито указывал на предстоящие государю и его дому опасности. Кн. Гагарин в патетическом порыве преданности идее самодержавия дошел до того, что он не находил более слов для выражения своих чувств. Он вдруг остановился с поднятыми вверх руками. Рейтерн, к крайнему моему сожалению, говорил как немец, предполагающий, *das für die Russen und das Gestrige gut genug sei* (что для русских хорошо и вчерашний день). Бар. Корф, вероятно, сомневавшийся в согласии государя, сухо отвергал мои предположения. Гр. Блудов бесцветно и бессвязно отрицал их своевременность и предлагал вместо того амнистию и для наших заговорщиков»². П. А. Валуев ответил на эти мнения, что не понимает «противоречия, заключающегося в том, что когда нужны жертвы, преданность, умственный труд или кровь, то мы зрелы и самостоятельны, но когда речь о других проявлениях зрелости и самостоятельности, то мы обращаемся в несовершеннолетних и в людей, против которых принимаются дипломатические предосторожности»³. Выслушав эти мнения,

¹ На это указывает запись в его дневнике. См.: Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 1. 1861–1864 гг. М., 1961. С. 218.

² Там же.

³ Там же. С. 219.

Александр II сказал Валуеву, что «ввиду большинства» «теперь ничего не следует делать». На следующий день Петр Александрович был вызван к государю для разговора об этом совещании. Император признал правильность в целом его соображений, но при этом заметил, что «в настоящее время после того, что он вчера слышал, он решился не делать никакого положительного заявления, потому что к тому не предстоит прямого повода, ибо даже по земско-хозяйственным учреждениям проект не внесен еще в Государственный совет»¹.

Тем не менее, Александр II дал П. А. Валуеву поручение разработать проект нового Учреждения Государственного совета. Составление этого документа Петр Александрович закончил к середине ноября 1863 года². Он включал в себя 201 параграф, из которых 85 было взято без изменения из действовавшего «Учреждения Государственного совета», изменено или просто дополнено новыми положениями 42 параграфа. Остальные 74 параграфа были новыми.

§ 19 данного проекта предписывал создать при Государственном совете «съезд государственных гласных», который в соответствии с § 20 должен был состоять: «I. Из гласных, избираемых на определенный срок Губернскими земскими собраниями. II. Из гласных, назначаемых по выбору, порядком ниже сего указанным, на тот же самый срок, от обеих столиц, от некоторых других городов и от тех частей Империи, на которые не распространяется действие положения о земских учреждениях. III. Из гласных, назначаемых Высочайшею властью, особо на каждый съезд...»³.

§ 22 ограничивал количество последних одной пятой от общего числа выборных гласных.

§ 48 проекта определял круг дел, подлежащих рассмотрению Государственного совета при участии государственных гласных. К ним были отнесены: «все предметы, требующие нового закона, устава или учреждения», «предметы внутреннего управления, требующие от-

¹ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 1. 1861–1864 гг. М., 1961. С. 219.

² Замечание в дневнике П. А. Валуева, датированное 28 октября 1863 г., свидетельствует, что за составление проекта нового Учреждения Государственного совета он принялся накануне — 27 октября (см.: Там же. С. 253). 14 ноября Петр Александрович записал в свой дневник: «Сегодня кончил проект преобразования Государственного совета. Остается написать два приложения и составить краткую записку. Сбудется ли что-либо из моих предположений? Не знаю» (там же. С. 255).

³ Проект нового Учреждения Государственного Совета // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. М., 2000. С. 576.

меры, ограничения или дополнения прежних положений», «меры и распоряжения общие, приемлемые к успешнейшему исполнению существующих законов, уставов и учреждений», «общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые», «ежегодные сметы общих государственных доходов и расходов», «ежегодные отчеты о государственных доходах и расходах», «дела, возникающие по ходатайствам земских собраний и отдельных сословий о своих нуждах и пользах», «дела по устройству железных дорог с гарантией Правительства»¹.

13 декабря 1863 года П. А. Валуев был на всеподданнейшем докладе у Александра II, во время которого его величество высказал свое мнение о предложенной министром внутренних дел реформе Государственного совета, предусматривавшей привлечение к деятельности этого органа выборных гласных от сословий. «Он забыл, что говорил в апреле насчет мысли о преобразовании Совета, и теперь сказал, что эту мысль с самого начала будто бы отвергнул. Одним словом, *les Bourbons n'ont rien appris et rien oublié* (Бурбоны ничему не научились и ничего не забыли)»², — записал Петр Александрович вечером того же дня в своем дневнике.

Четыре года и два с половиной месяца после этого П. А. Валуев продолжал занимать должность министра внутренних дел. 1 января 1864 года император Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Сообщая в своем дневнике об этом событии, Валуев заметил: «во многих важных вопросах государь принял мнение, противоположное моему мнению. Если бы у меня сохранились некоторые иллюзии, то они бы теперь должны были рассеяться. Но они давно рассеивались понемногу и наконец окончательно улетучились. Остается выдержать характер и роль до известного момента»³. Такой момент настал 1 марта 1868 года. Воспользовавшись в качестве повода своей болезнью глаз, Петр Александрович подал в отставку с поста министра внутренних дел, и государь эту просьбу удовлетворил.

Учрежденное в России на основании Положения от 1 января 1864 года земство не получило представительства на уровне центральных органов государственной власти. Это лишало его сколько-нибудь

¹ Проект нового Учреждения Государственного Совета. С. 582.

² Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 1. 1861–1864 гг. С. 261.

³ Там же. С. 264.

значимого влияния на общегосударственные дела. В местных земских учреждениях данный порок земской организации был осознан сразу как только они начали собираться. 11 января 1865 года Московское губернское дворянское собрание приняло обращение в адрес его величества с просьбой не останавливаться на пути реформ¹. «Призванному Вами, Государь, к новой жизни земству, при полном его развитии, суждено навеки упрочить славу и крепость России, — заявляли дворянские представители. — Довершите же, Государь, основанное Вами государственное здание созванием общего собрания выборных людей от земли Русской, для обсуждения нужд, общих всему государству. Повелите Вашему верному дворянству, с этою же целью, избрать из среды себя лучших людей. Дворянство всегда было твердою опорою русского престола»².

По свидетельству П. А. Валуева реакцией императора Александра II на обращение Московского собрания был «сдержанный гнев»³. Однако некоторые из членов императорской фамилии не скрывали своего одобрения по отношению к такому поступку московских дворянских представителей⁴. Тем не менее 29 января 1865 года Александр II подписал составленный министром внутренних дел рескрипт о роспуске Московского губернского собрания. В качестве повода для этого было использовано нарушение порядка выборов в данное собрание⁵.

¹ 14 января 1865 г. текст данного обращения и речь на собрании графа Орлова-Давыдова в его поддержку были напечатаны в газете «Весть».

² Адрес Московского дворянства, принятый большинством 270 голосов против 36 // Колокол. 1865. № 195. 1 марта. С. 1597.

³ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 2. 1865–1876 гг. М., 1961. С. 16.

⁴ 7 февраля 1865 г. П. А. Валуев записал в своем дневнике: «Вел. Кн. Мария Николаевна сказала мне, qu'elle sympathisait beaucoup avec Moscou et qu'elle pensait trouver une garantie pour le pouvoir dans deux chambres, tandis qu'elle ne voyait qu'un danger dans une seule (что она питает большие симпатии к Москве и думает, что две палаты являются гарантией для власти, тогда как в одной палате она видит лишь опасность)» (там же. С. 20).

⁵ В декабре 1864 г. собрание московских предводителей дворянства и депутатов приняло решение о том, чтобы предстоящие выборы проходили в точном соответствии со статьей 51 Устава о службе по выборам дворянства (Свод законов Российской империи. Изд. 1857 г. Том 3. Кн. 2), которая предписывала, что правом выбора на дворянских съездах пользуются лишь «дворяне, имеющие не менее ста душ мужского пола, им принадлежащих, или ста человек поселян, живущих на собственной земле его, по условию с ними заключенному, а также имеющие не менее трехсот десятин земли». Это решение отстранило от участия в выборах тех дворян, которые лишились в результате перевода своих крестьян на выкуп на основании актов

Однако содержание рескрипта не оставляло сомнений, что недовольство императора вызвала именно просьба дворянских представителей создать общегосударственный представительный орган. «Но мне небызвестно, — заявлял государь в указанном рескрипте, — что во время своих совещаний Московское губернское дворянское собрание вошло в обсуждение предметов, относящихся до изменения существенных начал государственных в России учреждений»¹. Далее его величество напоминал дворянам, что инициатива государственных преобразований принадлежит исключительно самодержавной власти.

Главную причину появления в среде дворянства настроений в пользу создания в России общегосударственного представительного органа и соответственно принятия конституции в царском правительстве усмотрели в ухудшении материального положения дворян вследствие введения в действие крестьянской реформы. Так, согласно дневниковой записи П. А. Валуева, датированной 17 февраля 1865 года, вечером этого дня состоялось совещание у министра финансов по вопросу «об изыскании средств к уменьшению того материального всеобщего расстройств, которое в свою очередь возбуждает всеобщее умственное раздражение»². Но хотя совещания на эту тему проходили неоднократно, никаких серьезных мер для улучшения материального положения дворян выработано не было.

Вопрос о действиях земских собраний, стремлении к конституции, выразившихся «в заявлениях насчет центрального земского собрания», и мерах, «которые надлежало бы принять против всего этого», стал предметом большого совещания высших должностных лиц, которое состоялось 30 декабря 1865 года в кабинете Александра II в Зимнем дворце. Участвовавший в нем П. А. Валуев записал вечером в своем дневнике: «Совещание началось, как начало грозы. Несколько полусуровых слов его величества. Грохотанье думных старцев в разных полуфразах, выражавших убеждение в необходимости остановить поток. Нападки на земство со стороны министра финансов *mezza voce* (вполголоса) и со стороны столпа самодержавия ген. Зеленого *fortissimo* (во весь голос). Предложение гр. Панина сделать

крестьянской реформы 1861 г. требуемого имущественного ценза. Министр внутренних дел и царь сочли такое действие предводителей московского дворянства направленным против законов, изданных 19 февраля 1861 г.

¹ Цит. по: Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 2. 1865–1876 гг. М., 1861. С. 442.

² Там же. С. 23.

Платонову за его председательство здесь „внушение“ и впредь его не утверждать предводителем. Сочувствие этому предложению со стороны кн. Долгорукова. Все это походило на гул дальнего, но приближающегося грома»¹.

Подобные совещания приносили некоторую пользу: они способствовали, например, постепенному привыканию сановников к мысли о неизбежности введения в России представительства в центральных органах государственной власти, но для выработки конкретных планов действий они были бесперспективны. Это признавал и министр внутренних дел П. А. Валуев, являвшийся инициатором ряда таких совещаний. Так, он дал следующую оценку вышеупомянутому совещанию 30 декабря у Александра II: «Припоминая то, что я сегодня видел и слышал, во мне остается впечатление чего-то цинического, совершенно недостойного государственной деятельности. Государь созвал мужей Совета. Он был прав. Он предложил им вопрос на обсуждение. Но что сказали они, и как обсуживали они этот вопрос? Не как советники, но как приказчики. Не перед государем и для государя, а перед барином и для барина. К коим струнам человечески-монаршего сердца обращались они? Как всегда, к слабейшим и низшим, а не к благородным и возвышенным. Что проповедывали они? Ограничения, прощения, взыскания, безмолвие и боязнь. Ни в одном слове не выразилось сознание, что и они, мужи Совета, чиноводержатели и звездоносцы, граждане государства, что они имеют первенство над другими, но и долг предстательства за других. Конечно, нужно воздерживать, исправлять и указывать, но нужно также и ободрять, и направлять, и голубить. Для них русский мир — фольга, русский люд — декорация, вся Россия только подножие для их призрачного величия»².

Между тем выступления дворян в поддержку политической реформы, предложенной Московским губернским дворянским собранием 11 января 1865 года, продолжались. 1 марта 1866 года предводитель санкт-петербургского дворянства князь Г. А. Щербатов в своей речи на заседании дворянского собрания предложил составить всеподданнейшее прошение об установлении такого порядка, при котором бы законодательные ходатайства дворянского и земского собраний непременно имели бы «законодательный исход», а ходатайства незаконотательные обязательно рассматривались бы в Первом де-

¹ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 2. 1865–1876 гг. С. 92.

² Там же. С. 92–93.

партаменте Правительствующего Сената, о распространении на земства «права выбора депутатов по своим ходатайствам», о предоставлении этим депутатам права заседать и голосовать в Государственном совете и Сенате. П. А. Валуев, описывая в своем дневнике это событие, заметил: «Спора почти не было. Возражали только гг. Соломирский и Вуич. Предложение выбаллотировано 180 голосами против 10 в общей форме, а текст прошения — 150 против 50»¹.

Весной 1866 года идея создания общегосударственного представительства и введения тем самым в государственный строй Российской империи элементов конституционного правления получила поддержку со стороны младшего брата Александра II великого князя Константина Николаевича, занимавшего в то время пост председателя Государственного совета. 1 апреля его высочество пригласил к себе на беседу П. А. Валуева. Ее содержание Петр Александрович изложил вкратце в своем дневнике: «Оказалось, что он замышляет о приведении в исполнение моей мысли о призыве сюда депутатов от земства. Но он желает рядом с ними иметь и съезд депутатов от дворянства. Таким образом, при Государственном совете были бы две небольшие депутатские камеры. Вел. князь не знает моего проекта 1863 г., но сам дошел до некоторых из моих предположений, например, до председательствования в съездах кого-либо из членов Государственного совета, но он не полагает предоставить в общем собрании Государственного совета права голоса известному числу депутатов, а соглашается их допустить туда только с совещательным голосом. Вообще любопытно, что теперь он сам идет к тому, что прежде находил невозможным, и сегодня прямо мне высказал, что рано или поздно без „конституции“ нельзя будет обойтись»².

2 или 3 апреля 1866 года великий князь Константин Николаевич имел разговор с Александром II, во время которого предложил его величеству составить записку о создании в России общегосударственного представительства от различных сословий. Государь ответил согласием.

Покушение на жизнь Александра II, случившееся 4 апреля, не охладило горячего желания Константина Николаевича разработать проект такой реформы. 30 апреля помощник его высочества государственный секретарь князь С. Н. Урусов встретился с П. А. Валуевым и

¹ Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 2. 1865–1876 гг. С. 107.

² Там же. С. 113–114.

сообщил ему, что имеет от Константина Николаевича поручение заняться подготовкой проекта введения в России общегосударственного представительства и просьбу привлечь к этой работе Петра Александровича. Валуев передал Урусову свои записки и проект 1863 года¹.

19 сентября 1866 года великий князь Константин Николаевич передал П. А. Валуеву записку с изложением своих мыслей по вопросу созыва при Государственном совете особых съездов депутатов от дворянства и земства. Ознакомившись с ней, министр внутренних дел не высказал никаких возражений, и его высочество передал текст записки для доработки С. Н. Урусову.

17 октября Константин Николаевич сообщил П. А. Валуеву, что «он сказал государю о своем проекте выборных дворянских и земских комиссий при Государственном совете. Государь как будто не помнил»². Однако принять на рассмотрение проект своего брата не отказался. 22 декабря 1866 года (или немного раньше) великий князь Константин Николаевич передал указанный документ Александру П. Это был еще один вариант создания при Государственном совете представительства от сословий³. Его воплощением должны были стать общегосударственные собрания — дворянское и земское. Предполагалось, что их состав будет сформирован из депутатов, избранных губернскими дворянскими и земскими собраниями (по 2–3 представителя от каждого из них).

По замыслу Константина Николаевича, общегосударственные собрания должны были играть роль нижних палат Государственного совета для предварительного рассмотрения вопросов, обсуждавшихся на заседаниях Государственного совета. Компетенция этих собраний не была четко определена: в проекте говорилось лишь о том, что они будут рассматривать «заявления и просьбы» местных дворянских и земских собраний, и неясным оставалось, могли к ним поступать на обсуждение общегосударственные проблемы или нет. Скорей всего, великий князь предполагал ограничить полномочия дворянского и земского собрания при Государственном совете рассмотрением «местных нужд». Сам Константин Николаевич характеризовал свой проект

¹ См.: Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 2. 1865–1876 гг. С. 122.

² Там же. С. 157.

³ Текст данного проекта великого князя Константина Николаевича опубликован в издании: Дневник государственного секретаря А. А. Половцова. В двух томах. Том 1. М., 1961. С. 61–64.

следующим образом: «Все эти предложения имеют целью, с одной стороны, удовлетворить действительно общему желанию, чтобы голос сословий прямо доходил до престола, а с другой стороны, устранить именно поводы и предлоги к дальнейшему повторению превратного предположения, будто в настоящее время правде прегражден путь к государю. В то же время эти меры — весьма либеральные по своей *форме*, должны успокоить многие, высказавшиеся в последнее время стремления, но в *сущности* в них нет ничего опасного, так как, во-первых, депутаты будут призваны не в состав Государственного совета..., но они будут состоять *при* Государственном совете в виде пригласительных комиссий, во-вторых, председатели собраний будут назначаемы самим государем, в-третьих, в собрании будут присутствовать министры и, наконец, в-четвертых, при обсуждении дел голос собраний будет только *совещательным*»¹.

Такой проект не предполагал конституции. Впрочем, Константин Николаевич и не скрывал, что относится к идее введения в России конституционного правления негативно. В одной из своих записок он заявил: «Для России теперь конституция была бы совершенно пагубна, потому что тут же обратится в олигархию»².

Тем не менее разработка братом Александра II великим князем Константином Николаевичем проекта создания общегосударственного представительства при Государственном совете, пусть и в весьма ограниченных рамках, способствовала поддержанию в русском обществе иллюзии о том, что правительство готовит для него конституцию. 12 января 1867 года состоялось заседание Совета министров по проблемам земских учреждений, во время которого император заявил о том, что в городе распространяются толки «на счет его мнимых конституционных стремлений». При этом он отметил, что «сочинителями конституционного проекта называют вел. кн. ген.-адмирала (т. е. Константина Николаевича) и кн. Урусова»³.

* * *

Отрицательное отношение Александра II к планам создания в России общероссийского представительства в той или иной форме и введе-

¹ Цит. по: Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Том 2. 1865–1876 гг. М., 1861. С. 464.

² Цит. по: Там же.

³ Там же. С. 181.

ния конституции было хорошо известно в правительственных кругах. Однако сторонников этих планов в сановном окружении императора не становилось от этого меньше. Помимо П. А. Валуева и великого князя Константина Николаевича, к ним относились, например, Николай Алексеевич Милютин (1818–1872) и Петр Андреевич Шувалов (1827–1889). Первый занимал в 60-е годы (до своей отставки в 1867 г., по болезни) посты сенатора, члена Государственного совета, статс-секретаря Его Императорского Величества для особых поручений. Вторым являлся в 1866–1874 гг. шефом жандармов и начальником III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. В 1860 году П. А. Шувалов говорил Н. А. Милютину, который входил в то время в число разработчиков официального проекта крестьянской реформы: «Мы, уступая требованиям времени, в противоположность нашим сословным и материальным интересам, не только согласились освободить наших крепостных крестьян, но даже, по манию Царя, пошли навстречу Его желаниям и приняли на себя инициативу этого освобождения... За все это мы вправе *требовать* от правительства компенсации. В чем же может состоять эта компенсация? Во-первых, в том, чтобы местное земское хозяйственное самоуправление было передано исключительно в руки дворянства, как единственного европейски образованного сословия в государстве, а во-вторых, в том, чтобы Верховная власть поделилась своими высшими административными, особливо же законодательными функциями с представителями высшего дворянства империи, из которого и должно быть образовано высшее законодательное учреждение»¹.

Этого мнения П. А. Шувалов придерживался и в конце 60-х годов, о чем свидетельствует в своих мемуарах писатель и журналист Е. М. Феоктистов². Е. А. Перетц, занимавший в 1878–1882 годах должность государственного секретаря, записал в свой дневник разговор с Шуваловым, состоявшийся 20 марта 1881 года, в котором Петр Андреевич, в то время всего лишь член Государственного совета (по департаменту законов), высказал давно вынашивавшееся им убеждение в том, что «совещательное собрание не принесет истинной пользы» и что «нужно прямо приступить к конституционному устройству: учре-

¹ Цит. по: Эпоха освобождения крестьян в России в воспоминаниях бывшего члена-эксперта и заведывавшего делами Редакционных комиссий П. П. Семенова-Тянь-Шанского. Том 4. Пг., 1916. С. 198.

² См.: Феоктистов Е. М. Воспоминания. За кулисами политики и литературы. 1848–1896. Л., 1929. С. 349.

дить две палаты и предоставить им голос решительный. Если же этого сразу сделать нельзя, то нужно, по крайней мере, положить такое основание, из которого впоследствии развилось бы настоящее представительное правление»¹.

Сторонником конституционного правления был и министр внутренних дел в 1868–1877 годах Тимашев Александр Егорович (1818–1893). В преддверии войны России с Турцией он не скрывал своих опасений относительно обстановки внутри России, а в разговоре со своим предшественником на министерском посту П. А. Валуевым, состоявшемся 11 октября 1876 года, выразил мнение, что «ввиду хода дел не мешало бы иметь наготове проект в конституционном духе»². Приведя в своем дневнике это высказывание, Петр Александрович с удовлетворением отметил: «Тимашев! Nous avons fait du chemin (Мы проделали немалый путь)»³.

Благом для России считал переход к правлению на основе конституции Николай Карлович Гирс (1820–1895), занимавший с 1875 года пост товарища (заместителя) министра иностранных дел⁴. По свидетельству чиновника этого ведомства Г. А. де Волана, в 1877 году Гирс сказал, что России «необходима конституция, которая оживит нас, а то мы гнием»⁵.

12 апреля 1877 года Александр II объявил своим манифестом о том, что повелел российским войскам войти в пределы Турции с целью защиты угнетенного турками христианского населения Балканского полуострова⁶. Это решение императора было безоговорочно одобрено русским обществом, считавшим вступление России в войну за освобождение балканских славян от турецкого ига выполнением священного долга. Турция обладала мощной армией и пользовалась поддержкой Великобритании. Для успешного ведения войны с таким противником требовалась мобилизация огромных людских и материальных ресурсов. Царское правительство могло выполнить дан-

¹ Дневник Е. А. Перетца, государственного секретаря (1880–1883). Л., 1927. С. 53.

² Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. В двух томах. Т. 2. 1866–1876 гг. М., 1961. С. 392.

³ Там же. Здесь и далее в скобках дается перевод редактора издания книги «Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел».

⁴ С 1882 г. и до самой своей смерти в 1895 г. Н. К. Гирс будет министром иностранных дел Российской империи.

⁵ Волан Г. А. де. Очерки прошлого // Голос минувшего. 1914. № 2. С. 186.

⁶ См.: 2-ПСЗРИ. Том 52. № 57155. С. 371.

ную задачу и довести войну с Турцией до победы только благодаря активному содействию русского общества. Это обстоятельство придавало новое значение идее общероссийского представительства: в правительственных кругах стал утверждаться взгляд на него не только как на уступку обществу, но и как на институт, позволяющий правительству более эффективно решать важнейшие задачи управления страной. Именно так понимал значение общероссийского представительства и конституционного правления сенатор Александр Александрович Половцов (1832–1909)¹. Осенью 1877 года он вынашивал замысел опубликовать в очередном томе «Сборника Императорского Русского исторического общества» составленное М. М. Сперанским по заданию Александра I «Введение к уложению государственных законов», являвшееся, в сущности, проектом преобразования самодержавного государственного строя в конституционную монархию. Любопытно, что поддержку этому своему замыслу А. А. Половцов пытался найти в лице К. П. Победоносцева. В беседе с Константином Петровичем о необходимости такой публикации Александр Александрович говорил: «Нет сомнения, что существующие порядки продолжаться не могут, настанет внезапно время перемен, а во избежание того, чтобы они были слишком круты и необдуманны, тебе следовало приготовить план, который ты и мог бы держать в запасе до того времени, когда при вступлении на престол нынешнему царевичу вздумается сделать что-либо для России, которая всегда бывала в барышах от начала всякого царствования»². Победоносцев отказался поддержать предложение о публикации конституционного проекта М. М. Сперанского, и Половцов отказался от этой идеи.

Усилению в правительственных кругах Российской империи конституционных настроений способствовала резкая активизация деятельности революционеров-террористов. По словам Л. А. Тихомирова, «в 1878 году революционное движение проявило себя так отчаянно, как будто у него были в запасе целые армии. 24 января 1878 года эру политических убийств начала Вера Засулич выстрелом в генерала Трепова. 1 февраля убит в Ростове-на-Дону полицейский агент Никонов. 23 февраля в Киеве Осинский с товарищами покушались на жизнь товарища прокурора Котляревского. 25 мая в Киеве

¹ С 1883 и до 1892 г. А. А. Половцов будет занимать пост государственного секретаря.

² Из дневника А. А. Половцова (1877–1878 гг.) // Красный архив. 1929. № 2 (33). С. 178.

убит жандармский капитан Гейкинг. 4 августа в Петербурге убит шеф жандармов генерал Мезенцев... Революционные прокламации призывали к восстанию. Сверх того, в разных местах был ряд уличных демонстраций. Либеральные элементы общества неоднократно участвовали в них, а оправдание Веры Засулич, при рукоплескании публики, само по себе составляло демонстрацию, которая, по агитирующему значению, превышала всякие выходы революционеров»¹. Подобные факты свидетельствовали о дошедшем до крайности расколе общества, а также о том, что немалая часть общества воспринимала правительство в качестве злейшего врага, подлежащего уничтожению.

В этих условиях создание общероссийского представительства и введение конституционного правления стало рассматриваться многими либерально мыслящими сановниками в качестве единственного способа ослабления революционных настроений и преодоления раскола между правительством и обществом.

2 апреля 1879 года во время прогулки Александра II на площади Гвардейского штаба на него было совершено покушение: молодой революционер А. К. Соловьев пытался убить государя выстрелами из револьвера, но промахнулся. На следствии преступник заявил, что мысль покунуться на жизнь его величества зародилась у него под влиянием социально-революционных учений; что он принадлежит к русской социально-революционной партии, признающей крайнюю несправедливостью положение, при котором большинство народа трудится, а меньшинство пользуется результатами народного труда и всеми благами цивилизации, недоступными для большинства. 28 мая 1879 года А. К. Соловьев был казнен.

Неделю спустя — 4 июня — Александр II принял в своей резиденции в Царском Селе П. А. Валуева. В своем дневнике Петр Александрович сделал следующую запись об этой встрече: «Впечатление довольно благоприятное. Государь, по-видимому, сознает, что нельзя ничего не делать для будущего или в будущем, и, кажется, мне доверяет. Он опять сам заговорил о конституционных толках. Я воспользовался случаем, чтобы обрисовать в должном свете и виде нынешний Государственный совет и забросить два слова о моих предположениях 1863 года. Государь ничего не сказал, но в тот же вечер прислал мне, для прочтения и доклада, полученное им от кн. Горчакова открытое письмо (*imprimé comme manuscrit*)² неизвестного „*sujet et loyal*

¹ Тихомиров Л. А. Конституционалисты в эпоху 1881 года. М., 1895. С. 29–30.

² Напечатанное как рукопись. — В. Т.

gentilhomme¹, в котором проводится мысль о необходимости и неизбежности конституции. Экземпляры этого письма присланы нескольким лицам, в том числе военному министру, внутренних дел и мне. Автор, очевидно, поляк, мало знающий Россию»².

19 ноября 1879 года было совершено новое покушение на Александра II: террористы взорвали участок железной дороги при прохождении по нему поезда, который они считали царским. На самом деле это был состав с царской прислугой, который во изменение принятого порядка пустили не впереди царского поезда, а позади. Данное покушение заставило Его Величество задуматься о возможности допущения представителей общества к участию в осуществлении государственной власти.

10 декабря 1879 года к Александру II пришел с докладом П. А. Валуев. Пользуясь случаем, Петр Александрович высказал ему все, что он думает о сложившемся в стране положении и предложил вновь вернуться к рассмотрению составленного им в 1863 году проекта реформы Государственного совета, предполагавшего допуск общественных представителей к участию в его деятельности. Император разрешил ему вновь представить этот документ³.

На следующий день П. А. Валуев присутствовал на обеде у Александра II. Перед тем как садиться за стол, к нему подошел главноуправляющий Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии и председатель департамента законов Правительствующего Сената князь С. Н. Урусов и сказал, что думает о его прежних идеях⁴. Сергей Николаевич имел в виду мысли, выраженные Валуевым в 1863 году.

17 декабря 1879 года Петр Александрович был на докладе у государя и передал ему текст проекта реформы Государственного совета, о котором шла речь неделей раньше.

25 декабря Александр II назначил П. А. Валуева на должность председателя Комитета министров.

9 января 1880 года Его Величество снова пригласил Валуева к себе для обсуждения вопроса о реформе Государственного совета. Прочитав ему записку великого князя Константина Николаевича, составленную в конце 1866 года, государь сказал, что готов провести специаль-

¹ Достоянного и лояльного дворянина. — В. Т.

² Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 38.

³ См.: Там же. С. 40.

⁴ Там же. С. 39.

ное совещание по обоим проектам с участием Министра внутренних дел, шефа жандармов и других сановников. Во время данного разговора присутствовал цесаревич (будущий император Александр III. — В. Т.). Хорошо осведомленный об истинном отношении Александра Александровича к проектам создания общероссийского представительства и введения конституционного правления, Петр Александрович в своей дневниковой записи об этом событии счел необходимым отметить, что цесаревич «явно недоброжелателен всякому органическому изменению *status quo* и всякий „конституционализм“ считает гибельным. Явно также, что он весьма неверно осведомлен о настроениях в империи, считая конституционные стремления исключительно *столичными бреднями*». Учитывая отрицательное отношение великого князя и многих сановников к идее конституции, П. А. Валув в записке, поданной государю в 1879 году, предложил не употреблять и даже не произносить слова «конституция». Но, как оказалось, Александр Александрович, которому император передал на рассмотрение указанные проекты, ничего не знал об этом предложении. Валув ничего не стал объяснять его высочеству. «Все-таки дело пошевельнулось. Увидим, что будет далее»¹, — записал он в свой дневник.

17 января состоялся разговор П. А. Валуева с великим князем Константином Николаевич о представленных ими проектах реформы Государственного совета. Его высочество желал договориться с Валуевым действовать совместно, но тот уклонился от этого предложения, сказав, что необходимо дождаться указаний государя и предстоящего у него совещания. При этом Петр Александрович заявил, что считает важными «следующие три условия: чтобы дело было не мелкое; чтобы *совещательное* участие в законодательстве было предоставлено лицам, выбранным для того из губерний; и чтобы не было племенных исключений или ограничений»².

21 января 1880 года в кабинете Александра II проходило совещание по проектам великого князя Константина Николаевича и П. А. Валуева. Помимо названных лиц на нем присутствовал цесаревич Александр Александрович, князь С. Н. Урусов, шеф Отдельного корпуса жандармов А. Р. Дрентельн и министр внутренних дел Л. С. Маков. В самом начале совещания Константин Николаевич зачитал свою записку о преобразовании Государственного совета, дополняя ее чтение рассуждениями «о бессловности, и о реформах, и о чисто русских, а

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 47–48.

² Там же. С. 49.

не заграничных началах, и об английской конституции, и о земстве»¹. Князь С. Н. Урусов, А. Р. Дрентельн и Л. С. Маков в кратких репликах выразили свое неодобрение плану, предложенному великим князем. П. А. Валуев не стал зачитывать свой проект, сказав лишь, что необходимо «положить предел пассивности добронамеренного большинства, а самому правительству дать возможность высказываться и вести речь против ежедневно и везде проповедуемых революционных начал»². Цесаревич же заявил, что «ничего делать не следует, потому что признанные представители сословий будут неудобные крикуны, адвокаты и т. п.»³. На этом совещание завершилось. Его участники договорились собраться вновь у государя для обсуждения проектов еще раз — через день.

Утром 23 января П. А. Валуев сообщил великому князю Константину Николаевичу, что отказывается от дальнейшего обсуждения своего проекта, поскольку из-за отсутствия необходимого в таких делах единомыслия считает его неосуществимым. Новое совещание по проекту великого князя, состоявшееся 25 января с участием тех же самых лиц, также ограничилось одними разговорами.

Записи в дневнике П. А. Валуева показывают, что такой ход дела не слишком его огорчал: Петр Александрович хорошо сознавал, что решиться на осуществление его проекта реформы Государственного совета и, следовательно, на создание общероссийского представительства император Александр II может лишь под воздействием реальной обстановки. «Судьбы сбываются. Быть может, для перехода к другому порядку мыслей и дел нужно, чтобы под нами почва еще более заколебалась» (курсив мой. — В. Т.). Такую запись сделал председатель Комитета министров в своем дневнике 22 января 1880 года. Эти слова оказались пророческими.

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 50.

² Там же. С. 50–51.

³ Там же. С. 51.

ГЛАВА ПЯТАЯ

Конституционный вопрос в России в последний год правления Александра II. Проекты М. Т. Лорис-Меликова

§ 1. Верховная распорядительная комиссия по охранению государственного порядка и общественного спокойствия.

Записка С. А. Муромцева о политическом состоянии России (март 1880 г.)

5 февраля 1880 года, в тот момент, когда Александр II и его домо-чадцы направлялись в столовую, раздался мощный взрыв. Взорвалась взрывчатка, заложенная под столовой Степаном Халтуриным. Царская семья избежала гибели только потому, что обед был отложен по случаю ожидавшегося приезда принца Гессенского. Погибло одиннадцать солдат, несших службу поблизости от столовой. Все они были героями недавней войны с Турцией и были зачислены на службу в Зимний дворец в качестве награды за свой героизм.

Через три дня — 8 февраля — состоялось совещание высших должностных лиц империи с участием государя и великого князя Александра Александровича. В ходе его цесаревич предложил учредить «верховную следственную комиссию с диктаторскими, на всю Россию распространенными компетенциями»¹, но Александр II отклонил это предложение. Однако на следующий день сановники вновь были позваны на совещание к государю и здесь узнали, что взгляды его величества переменились: было принято решение об учреждении комиссии, предлагавшейся днем ранее цесаревичем. Вряд ли кто-нибудь

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 59.

предполагал тогда, что эта мера выльется в еще одну попытку введения начал представительства в государственный строй Российской империи, которая будет громко названа «шагом к конституции».

Проект организации указанной комиссии был разработан П. А. Валуевым. Он был утвержден императором 12 февраля 1880 года и издан в форме Именного указа, данного Сенату. В нем говорилось, что его величество, «в твердом решении положить предел беспрерывно повторяющимся в последнее время покушениям дерзких злоумышленников поколебать в России государственный и общественный порядок», признал за благо: «Учредить в С.-Петербурге Верховную Распорядительную Комиссию по охранению государственного порядка и общественного спокойствия»¹. Второй пункт данного Указа определял, что Верховная Распорядительная комиссия должна состоять из главного начальника и назначаемых для содействия ему, по непосредственному его усмотрению, членов комиссии. В третьем пункте объявлялось, что главным начальником Верховной Распорядительной комиссии назначен временный Харьковский генерал-губернатор, генерал-адъютант Его Величества, член Государственного совета, генерал от кавалерии граф Лорис-Меликов. Пятым пунктом Именного указа от 12 февраля 1880 года повелевалось: «В видах объединения действий всех властей по охранению государственного порядка и общественного спокойствия, предоставить Главному начальнику Верховной Распорядительной комиссии, по всем делам, относящимся к такому охранению: а) права Главноначальствующего в С.-Петербурге и его окрестностях, с непосредственным подчинением ему С.-Петербургского градоначальника; б) прямое ведение и направление следственных дел по государственным преступлениям в С.-Петербурге и С.-Петербургском военном округе, и в) верховное направление упомянутых в предыдущем пункте дел по всем другим местностям Российской империи»². Шестой пункт Указа устанавливал, что «все требования Главного начальника Верховной Распорядительной комиссии по делам об охранении государственного порядка и общественного спокойствия подлежат немедленному исполнению как местными начальствами, генерал-губернаторами и градоначальниками, так и со стороны всех ведомств, не исключая военного»³. Предписывая всем ведомствам оказывать графу М. Т. Лорис-Меликову

¹ 2-ПСЗРИ. Том 54. № 60492. С. 450.

² Там же.

³ Там же.

«полное содействие», Александр II одновременно предоставил ему право испрашивать у его величества непосредственно, когда признает это нужным, высочайшие повеления и указания.

Девятым пунктом Указа главному начальнику Верховной Распорядительной комиссии предоставлялось правомочие «делать все распоряжения и принимать вообще все меры, которые он признает необходимыми для охранения государственного порядка и общественного спокойствия как в С.-Петербурге, так и в других местностях Империи»¹. При этом подчеркивалось, что от усмотрения главного начальника зависит определение мер взыскания за неисполнение или несоблюдение данных распоряжений, а также порядок наложения этих взысканий.

Таким образом, Именной указ от 12 февраля 1880 года отводил М. Т. Лорис-Меликову лишь роль диктатора, призванного покончить с терроризмом и восстановить в стране государственный порядок и спокойствие. Однако Михаил Тариелович понял свою роль по-другому. Главную причину возникновения и распространения революционного движения в России он усматривал прежде всего в отрыве государства от общества, в разобщении верховной государственной власти со страной. Поэтому самым эффективным способом борьбы с революционным движением и самым радикальным его проявлением — терроризмом М. Т. Лорис-Меликов счел меры, направленные на преодоление раскола государства и общества в России. Это понимание своей роли главный начальник Верховной Распорядительной комиссии выразил в изданном им 15 февраля 1880 г. обращении «К жителям столицы». Оно гласило:

«Ряд неслыханных злодейских попыток к потрясению общественного строя государства и к покушению на священную особу Государя Императора в то время, когда все сословия готовы торжествовать двадцатипятилетнее, плодотворное внутри и славное извне, царствование великодушнейшего из монархов, вызвал не только негодование русского народа, но и отвращение всей Европы.

Сознаю всю сложность предстоящей мне деятельности и не скрываю от себя лежащей на мне ответственности. Не давая места преувеличенным и поспешным ожиданиям, могу обещать лишь одно — приложить все старание и умение к тому, чтобы, с одной стороны, не допускать ни малейшего послабления и не останавливаться ни пред какими строгими мерами для наказания преступных действий, позо-

¹ 2-ПСЗРИ. Том 54. № 60492. С. 450–451.

рящих наше общество, а с другой — успокоить и оградить законные интересы благомыслящей его части.

Убежден, что встречу поддержку всех честных людей, преданных Государю и искренне любящих свою родину, подвергнушая ныне столь незаслуженным испытаниям. На поддержку общества смотрю как на главную силу, могущую содействовать власти в возобновлении правильного течения государственной жизни, от перерыва которого наиболее страдают интересы самого общества.

В этом уповании прежде всего обращаюсь к жителям столицы, ближайшим свидетелям беспримерных злодеяний, с настоятельной просьбою спокойно и с достоинством отнестись к будущему и не смущаться злонамеренными или легкомысленными внушениями, толками и слухами.

В разумном и твердом отношении населения к настоящему тягостному положению вижу прочный залог успеха в достижении цели, равно для всех дорогой: восстановления потрясенного порядка и возвращения Отечества на путь дальнейшего мирного преуспеяния, указанного благими предначертаниями Августейшего его вождя»¹.

Издавая этот документ, М. Т. Лорис-Меликов фактически объявлял жителям столицы программу деятельности Верховной Распорядительной комиссии. Ее суть выражало его признание в том, что главную силу, способную помочь государственной власти восстановить государственный порядок, он видит в поддержке общества. Именно так понял смысл данного обращения Лорис-Меликова генерал-майор Е. В. Богданович. В записке, представленной в указанную комиссию во второй половине февраля 1880 года, Евгений Васильевич отмечал: «Новые, неслыханные по своей дерзости злодеяния вызвали на борьбу со злом, разъедающим нашу общественную жизнь, новое правительственное учреждение — Верховную распорядительную комиссию. Избранный царским доверием, Главный начальник Верховной комиссии взывает ныне к обществу, ищет у общества содействия к возобновлению правильного течения государственной жизни, от перерыва которого наиболее страдают интересы самого общества»².

¹ Цит. по: *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М., 1964. С. 156–157.

² Записка генерал-майора Е. В. Богдановича в Верховную Распорядительную Комиссию, 1880 г. // *Российский Архив: История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв.: Альманах.* М., 2005. Т. XIV. С. 427. Будучи опытным и честным чиновником Министерства внутренних дел, хорошо знакомым с положением дел в российских губерниях и способным говорить правду о положении дел в России,

* * *

Выраженное М. Т. Лорис-Меликовым убеждение в том, что эффективная борьба за «восстановление потрясенного порядка и возвращение Отечества на путь дальнейшего мирного преуспевания» возможна лишь при содействии общества, было с одобрением встречено в среде русской интеллигенции. В марте 1880 года профессор юридического факультета Императорского Московского университета С. А. Муромцев составил (при содействии профессора-политэконома А. И. Чупрова и публициста В. Ю. Скалона) довольно обширную записку о политическом состоянии России того времени¹. В ней раскрывались причины, по которым борьба против пороков государственного организма приняла в России болезненные формы, и давался ответ на вопрос, как могло быть устранено зло революционного движения и терроризма. Содержание данной записки представляло собой развернутое и аргументированное изложение идей, высказанных М. Т. Лорис-Меликовым в его обращении к жителям столицы.

«Болезненной формой» борьбы против правительства С. А. Муромцев называл в своей записке о политическом состоянии России покушения на царя и других носителей государственной власти. «Бедствие современной (в марте 1880 г.) России, — писал правовед, — состоит в том, что в среде русского общества образовалась и действует с большой неумностью партия, выступившая на борьбу с правительством в такой форме, которой никто из людей здравомыслящих, без различия их образования и положения, сочувствовать не может. Это — борьба *крамольная*, выраженная в ряде *насильственных действий над представителями власти*»² (курсив мой. — В. Т.). Подобные действия считались по российскому законодательству тяжкими преступлениями, но С. А. Муромцев избегал в указанной записке оценки их с точки зрения уголовного права. И неслучайно. Сергей Андреевич видел в людях, которые вели борьбу с правительством посредством террористических актов — убийств носителей государственной вла-

какой бы горькой она ни была, Е. В. Богданович войдет в состав комиссии и станет ближайшим помощником М. Т. Лорис-Меликова.

¹ См.: [Муромцев С. А.] В первые дни министерства гр. М. Т. Лорис-Меликова: Записка о полит[ическом] состоянии России весной 1880 года. Berlin, 1881. На титульном листе данного издания не указана фамилия его автора.

² Там же. С. 3.

сти, не преступников, но жертв сложившегося в России государственного порядка.

«Главная причина болезненной формы борьбы, — отмечал он, — заключается в отсутствии в России свободного развития общественной мысли и самостоятельности»¹. Вследствие этого люди оказываются лишенными возможности свободно выражать свое недовольство, которое неизбежно возникает, если важнейшие человеческие потребности не удовлетворяются. Отсутствие свободных, нормальных способов выражения недовольства приводит к тому, что оно выливается в формы болезненные.

По мнению Муромцева, одной из нормальных, здоровых форм выражения недовольства могла бы стать печать. Но она в России «значительно стеснена в обсуждении мер правительства. Предостережения, закрытие изданий, тяжкие штрафы в виде запрещения розничной продажи и печатания объявлений действуют в этом отношении самым подавляющим образом. Вопросы первостепенной важности изъеются целиком из обсуждения как раз в то время, когда они наиболее занимают умы»². Так было, например, указывал Муромцев, с вопросами среднего и высшего образования, которые с конца 1879 года перестали свободно обсуждаться на страницах периодических изданий. В результате такое важное для общества преобразование, как университетская реформа, проводится как бы тайком, скрытно от общества.

Говоря о вредном влиянии на общественное мнение положения, при котором отсутствует свобода выражения недовольства правительством, запрещается обнародовать в печати «факты, хотя бы справедливые, но так или иначе компрометирующие правительственные органы», Муромцев подводил к мысли о том, что оно в конечном итоге невыгодно и самому правительству. Когда в печати появляется похвала правительству, этой похвале не верят, считая ее лицемерной.

Еще одной здоровой формой выражения недовольства могли бы выступать земские собрания, но чиновники приложили много усилий, чтобы сделать их безмолвными: «голос общественных представителей стесняется даже тогда, когда они, по своему посильному разумению, откликаются на призыв самого правительства»³. «Все это, — констатировал в рассматриваемой записке Муромцев, — рож-

¹ [Муромцев С. А.] В первые дни министерства гр. М. Т. Лорис-Меликова: Записка о политическом состоянии России весной 1880 года. С. 3.

² Там же. С. 4.

³ Там же. С. 6.

дает в умах то неизбежное заключение, что правительство не желает прислушиваться к голосу самого общества, не терпит правдивых указаний на свои ошибки и промахи, пренебрегает мнениями сведущих людей¹, как бы преследуя какие-то особые, чуждые потребностям народа цели. Мысль о розни, существующей между правительственными органами и народом, составляет в настоящее время явление несомненное и распространенное»².

Положение правительства усугублялось, по мнению правоведа, вследствие его неспособности, из-за отсутствия достаточного знания, нравственной силы или какого-либо идеала, рассеять существующее в обществе недовольство. Это бессилие правительства «не ускользает от внимания общества и еще более раздражает людей, ибо для них «нет ничего унижительней и оскорбительней, как чувствовать себя в обязательном подчинении лицам, которые за редкими исключениями не внушают к себе ни уважения, ни доверия. При таких условиях, — отмечал Муромцев, — что бы ни делала власть в видах принудительного восстановления своего авторитета, ее усилия будут оказывать лишь раздражающее действие. Не в состоянии помочь здесь и то, что посягательство на свой авторитет правительственные органы склонны выдавать за посягательство на самую Верховную Власть. Фальшивость этого приема не ускользает от внимания даже простолюдина и только усиливает накапливающуюся злобу»³.

Муромцев не скрывал скептического отношения к попыткам российской государственной власти бороться с революционерами одними репрессивными мерами. «Нисколько не исправляя существующего зла», они «родят новое зло», — доказывал он. «Меры репрессивные неизбежно сопряжены с произволом органов власти. Можно было бы примириться при известных условиях с произволом высшей власти, но произвол наверху родит произвол внизу. Исправник становой, урядник или жандарм, понимая каждый по-своему спасение отечества, ставят себя выше всех законов и учреждений. Правительство разрушает таким образом одною рукою то, что создало

¹ Своеобразным доказательством этого является тот факт, что рассматриваемая записка С. А. Муромцева была напечатана через полтора года после ее составления и не в России, а в Германии, причем без указания ее авторства кого-либо. Подобным образом и брошюра Б. Н. Чичерина о конституционном вопросе, написанная в 1878 г., была опубликована только в 1906 г.

² [Муромцев С. А.] В первые дни министерства гр. М.Т. Лорис-Меликова: Записка о полит[ическом] состоянии России весной 1880 года. С. 8.

³ Там же. С. 9–10.

другую, в конце же концов подрывает всякое уважение к власти, ибо ничто не вредит так авторитету власти, как распространение в обществе убеждения, что она не желает подчиняться никакому определенному порядку»¹. Вредное последствие правительственного произвола Муромцев усматривал и в том, что он разрушает чувство законности в обществе.

Совершенно бессмысленными считал Муромцев попытки правительства бороться репрессивными мерами с распространившимися в обществе оппозиционными настроениями и революционными идеями. При отсутствии свободной печати, неизбежно возникает изустная их передача молвою, особый вид проповедничества, пояснял он. По его мнению, в ситуации, которая сложилась к началу 80-х годов XIX в. в России, «оппозиция правительству не является выраженной только в известных лицах. Она носится в воздухе, кроется в душе массы людей. Строгие меры вырвут некоторых, наиболее выдавшихся лиц, но взамен того смута выставит новых деятелей»².

Причины широкого распространения в русском обществе недовольства государственными порядками Муромцев видел в умственном движении первой половины XIX века, а также в противоречивом характере великих реформ 60-х годов: крестьянской, судебной, земской. К началу царствования Александра II, отмечал он, в русской литературе, в политическом и правовом сознании образованного слоя русского общества сложился «законченный идеал государственной жизни, требовавший осуществления. Идеи неприкосновенности прав личности, свободы мысли и слова, государственного устройства, обеспечивающего эти права, легли в основание идеала. Преобразования первой половины царствования императора Александра II сообщили политическому идеалу нашего образованного общества окончательную отделку и устойчивость. Преобразования дали ему верховное освящение и решительный толчок к дальнейшему развитию; они же создали такие новые условия жизни, при которых необходимость новых государственных форм из сферы теоретической перешла в область практическую. Старый правительственный механизм оказался не в состоянии заправлять движением новых, значительно осложнившихся отношений. Только при самодеятельности самого общества стало возможно правильное руководство им. Таким образом, стрем-

¹ [Муромцев С. А.] В первые дни министерства гр. М. Т. Лорис-Меликова: Записка о полит[ическом] состоянии России весной 1880 года. С. 11–12.

² Там же. С. 15.

ление общества к участию в государственной жизни, его потребность общественной деятельности сделалась фактом упроченным, с которым должна считаться правительственная власть. Между тем администрация относится к этому факту недружелюбно. В то время как общество, побуждаемое и складом своих идей, и обстоятельствами времени, стремится к участию в государственной жизни, администрация кладет ему препону»¹.

Как известно, именно из этого противоречия возникла в России в 60-е годы XIX века конституционная проблема. Наиболее эффективным способом его разрешения могло быть, очевидно, только новое государственное устройство, а именно: такое, которое предполагало существование органов общественного представительства. Мысль о подобном устройстве вплотную подводила к идее конституционной монархии, поскольку лишь в конституционном государстве общественное представительство могло быть по-настоящему прочным, устойчивым и влиятельным элементом государственного строя.

С. А. Муромцев же видел в этом противоречии прежде всего истоки того, что он назвал «болезненной формой борьбы» против правительства. Правовед считал, что реформы 60-х годов, вызвав у общества стремление к участию в осуществлении государственной власти, в то же время не смогли создать для этого необходимых условий. Однако размышление о том, как преодолеть это противоречие, в конечном итоге и его приводило к мысли о введении в России конституционного правления, предполагающего участие представителей общества в осуществлении государственной власти и юридические гарантии личных и имущественных прав. «Вывести нашу страну из того заколдованного круга, в который она попала, — заявлял Муромцев в заключительной части своей записки о политическом состоянии России весной 1880 года, — не может ничто, кроме призыва в особое самостоятельное собрание представителей земства к участию в государственной жизни и деятельности, с прочным обеспечением прав личности на свободу мысли, слова и убеждения. Эта свобода вызовет наружу лучшие народные силы, пробудит заснувшую жизнь и разовьет богатые производительные силы нашей страны. Свобода действительнее самых крайних репрессивных мер подавит проявления враждебных государству анархических партий. Открытая полемика разобьет заблуждения их теорий, а замена повального недовольства

¹ [Муромцев С. А.] В первые дни министерства гр. М. Т. Лорис-Меликова: Записка о политическом состоянии России весной 1880 года. С. 16–17.

бодрым настроением здоровой деятельности отнимет почву у их пропаганды». Далее Сергей Андреевич выражал уверенность в том, что русское общество вполне созрело для свободных учреждений и чувствует себя униженным от того, что его так долго держат в опеке. Глухо и затаенно, — потому что иначе и не может быть при настоящем порядке, — желание этих учреждений высказывается повсюду и представителями земства, и дворянскими собраниями, и печатью. Дарование таких учреждений с представителями земства, созданными в особое собрание, во главе, придает великому народу новые силы и новую веру в правительство и в свое будущее»¹.

* * *

Приведенная записка интересна прежде всего тем, что выразила взгляды не только правоведа С. А. Муромцева, но и довольно многочисленной группы просвещенных сановников, окружавших Александра II в последний год его правления. Они занимали высокие государственные посты и пользовались огромным влиянием на ход государственных дел, а также на умоностроение императора. К ним относились, в частности: председатель Государственного совета великий князь Константин Николаевич, председатель Комитета министров П. А. Валуев, главный начальник Верховной распорядительной комиссии М. Т. Лорис-Меликов, главноуправляющий Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии князь С. Н. Урусов, военный министр Д. А. Милютин, министр финансов А. А. Абаза, государственный контролер граф Д. М. Сольский, министр народного просвещения А. А. Сабуров, управляющий Министерством государственных имуществ князь А. А. Ливен и др.

Эти люди так же, как и Муромцев, были крайне обеспокоены нараставшим в обществе недовольством состоянием государства, углублением раскола между государственной властью и народом, ростом количества покушений на государственных деятелей. И подобно ему, видели выход из такой ситуации не в усилении репрессий, но в политической реформе, предполагающей создание представительных органов и конституционного порядка осуществления государственной власти. Великий князь Константин Николаевич отмечал в своей записке, поданной государю в январе 1880 года: «В различных слоях на-

¹ [Муромцев С. А.] В первые дни министерства гр. М. Т. Лорис-Меликова: Записка о политическом состоянии России весной 1880 года. С. 44.

шего общества, наряду с беспредельною любовью к Священной Особе Его Императорского Величества, замечается, к прискорбию, некоторое недовольство. Хотя оно и не высказывается открыто, тем не менее недовольство это, несомненно, существует, проявляясь и в речах, произносимых в общественных и сословных собраниях, в печати и, особенно, в частных беседах. Скрывать от себя такое настроение общества было бы неблагоприятно. Напротив того, необходимо обратить на него особое внимание, исследовать его причины и, изыскав средства к предотвращению дальнейшего развития такого явления, столь у нас ненормального, принять меры к удовлетворению тех желаний общества, которые окажутся разумными и справедливыми»¹.

Заверяя Александра II в своей приверженности к самодержавию и называя безумными мечтания о совершенном перевороте государственного строя России, Константин Николаевич тем не менее считал необходимым сообщить его величеству: «Если же, по каким-либо другим, более важным соображениям, Верховною Властью признано будет уместным и нужным призвать представителей общества к участию в обсуждении законодательных дел, то к важной этой мере следует приступить не путем некоторого лишь развития и обобщения начал, существующих в нашем собственно законодательстве, но путем усвоения нами, хотя быть может и не вдруг, а постепенно, общих конституционных порядков, составляющих достояние всего образованного мира»².

11 апреля 1880 года М. Т. Лорис-Меликов представил императору доклад, в котором отчитался о своей двухмесячной деятельности на посту председателя Верховной распорядительной комиссии. «Вступая в новую сферу деятельности, — писал он, — я не скрывал от себя ни ее трудностей, ни ответственности пред вами и пред Россией. Я не мог не сознавать, что положение дел достигло того предела, далее которого идти некуда. Неприкосновенность убежища, святость домашнего очага, уважаемая даже дикарями, была нарушена неслыханным в истории событием 5 февраля³. Царь русской земли, повелитель 90 милл. подданных, не мог считать себя безопасным в собственном

¹ Записка великого князя Константина Николаевича о проекте реформ государственного управления. Январь 1880 г. // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 613.

² Там же. С. 617.

³ Имеется в виду произошедший в этот день взрыв в Зимнем дворце под столовой, где обычно обедала царская семья.

своем жилище... Самая необычность положения ясно указывала, что обыкновенных мер недостаточно»¹. Далее Михаил Тариелович сообщал государю о благих последствиях своего обращения к жителям столицы с просьбой о поддержке. «Масса полученных мною со всех концов России писем, проектов, записок, указывающих меры к исцелению недостатков нашего общественного строя, свидетельствует, — констатировал он, — что значительная часть русского общества сознает ненормальность условий настоящего времени и тревожно ищет выхода на путь мирного и законного развития и преуспеяния»².

Характеризуя свою деятельность на посту главного начальника Верховной распорядительной комиссии, Лорис-Меликов выделял в ней два основных направления: первое имело целью «восстановить потрясенный порядок»³, усовершенствовать организацию и функционирование полиции и жандармерии; второе заключалось в изучении «разнородных причин», приведших России к состоянию общественно-политического кризиса.

Любопытно, что среди этих причин Лорис-Меликов назвал реформы царствования Александра II. По его словам, введенные ими «новые порядки создали во многих отраслях управления новое положение для представителей власти, требовавшее других знаний, других приемов деятельности, иных способностей, чем прежде. Истина эта не была достаточно усвоена, и далеко не все органы власти заняли подлежащее им место»⁴. На полях, против последней фразы, государь сделал замечание: «это правда».

Общее вредное последствие реформ проявилось, по мнению главного начальника Верховной распорядительной комиссии, в том, что они не оправдали возлагавшихся на них надежд, а потому вызвали в обществе «основательные разочарования» и увеличили число недовольных, уменьшив тем самым «устойчивость почвы под началами государственного порядка»⁵.

Обрисовав мрачными красками пореформенные общественные настроения в России, способствовавшие распространению лжеучений и

¹ Доклад М. Т. Лорис-Меликова о предполагаемых реформах государственного устройства. 11 апреля 1880 г. // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 628.

² Там же. С. 629.

³ Там же. С. 630.

⁴ Там же. С. 631–632.

⁵ Там же. С. 633.

втягиванию молодых людей в революционную деятельность, Лорис-Меликов особо остановился на выдвигавшихся в этих условиях предложениях о создании народного представительства в формах, заимствованных с запада, или на началах древнерусских, или в виде призыва представителей земства в состав Государственного совета. «По глубокому моему убеждению, — заявил он, — никакое преобразование, в смысле этих предположений, не только не было бы ныне полезно, но, по совершенной своей несовременности, вредно. Народ о них не думает и не понял бы их. Образованные слои, из которых в том или другом виде явились бы представители, находятся теперь, как мною отмечено выше, в положении неудовлетворенности. Все жалобы, все сетования, все разнообразные желания принесены были бы с собою представителями и предъявлены правительству вместе с критикой на все его действия в такие минуты, когда оно не в состоянии опровергнуть критику указанием на внутреннее благоустройство и относительный порядок в разных частях управления»¹.

На первый взгляд приведенные слова выражают отрицательное отношение к идее народного представительства. Но более внимательное прочтение данного высказывания позволяет увидеть в нем другой смысл. М. Т. Лорис-Меликов считал народное представительство вредным только для России тогдашней, то есть России, находившейся в состоянии переустройства всех сфер общественной жизни, страны с расстроеным государственным управлением и с населением, уставшим от хаоса реформ.

Восстановить в России потрясенный реформами порядок могла, по мысли председателя Верховной распорядительной комиссии, только сильная державная власть. Представительные же органы в этой ситуации были бы только помехой данной власти. Однако М. Т. Лорис-Меликов хорошо понимал, что создать устойчивый государственный порядок без общественного представительства в осуществлении государственной власти было невозможно. Поэтому он заявлял, обращаясь к Александру II: «Уверен, что если Россия и переживает теперь тяжелый кризис, то вывести ее из этого кризиса всего доступнее твердой самодержавной воле прирожденного государя. Но государь, по глубокой преданности вам, дерзаю всеподданнейше высказать, что задача эта не может быть исполнена только карательными и полицейскими мерами. Необходимы и такие мероприятия,

¹ Доклад М. Т. Лорис-Меликова о предполагаемых реформах государственного устройства. 11 апреля 1880 г. С. 636.

которые доказали бы народу и образованным слоям русского общества, что сердце самодержавного монарха исполнено и ныне теми же чувствами всеобъемлющей любви и благости, какие переполняли его 25 лет тому назад¹. Доказать то, что есть, не трудно, но терять времени уже нельзя. Теперь, как после Крымской войны, оставившей Россию в положении, быть может, еще более натянутом, чем ныне, все взоры, все надежды и упования любящей и мыслящей России устремлены на священную особу вашего величества. Необходимы, рядом с мерами непоколебимой строгости к злоумышленникам, и меры, которые отняли бы почву из-под вредных лжеучений и укрепили бы ее для законного порядка. Тогда оживленная вновь Россия сумеет побороть те хаотические призраки, какие выставляют в туманной дали лжепророки нового времени. Без этого одни злодеи будут сменять других, оставляя за собою яд для будущих поколений»². Михаил Тариелович умолчал в рассматриваемой записке о том, каким образом было возможно, по его мнению, оживить Россию, отнять «почву из-под вредных лжеучений», укрепить законный порядок. Но очевидно, что оживляющим целую страну средством могло быть лишь участие общественных сил в решении важнейших вопросов государственной политики. Последующий ход событий показал, что Лорис-Меликов именно так и думал.

§ 2. Ликвидация Верховной распорядительной комиссии. Назначение М. Т. Лорис-Меликова министром внутренних дел

6 августа 1880 года Именным указом, данным Сенату, Верховная распорядительная комиссия, созданная для охранения в России государственного и общественного порядка, была закрыта. Вместе с ней Александр II упразднил и Третье отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. Император сообщал в Указе: «Следя, со дня учреждения Верховной распорядительной комиссии за мероприятиями Главного начальника оной, Мы убедились, что ближайшая цель учреждения Комиссии — объединение действий всех

¹ То есть в момент вступления Александра II на престол.

² Доклад М. Т. Лорис-Меликова о предполагаемых реформах государственного устройства. 11 апреля 1880 г. С. 636–637.

властей для борьбы с крамолою настолько уже достигнута вполне согласными с видами Нашими распоряжениями генерал-адъютанта графа Лорис-Меликова, что дальнейшие указания Наши по охранению государственного порядка и общественного спокойствия могут быть приводимы в исполнение в общеустановленном законом порядке, с некоторым лишь расширением круга ведения Министерства внутренних дел. Вследствие сего, а также с целью большего на будущее время упрочения единства действий существующих органов исполнительной власти, Мы признали за благо: 1. Верховную Распорядительную комиссию закрыть, с передачею дел оной в Министерство внутренних дел. 2. III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии упразднить, с передачею дел оного в ведение Министра внутренних дел, образовав особый, для заведывания ими, в составе Министерства внутренних дел, департамент Государственной полиции, впредь до возможности полного слияния высшего заведывания полициею в Государстве в одно учреждение упомянутого Министерства. 3. Заведывание Корпусом жандармов возложить на Министра внутренних дел, на правах Шефа жандармов. 4. Министру внутренних дел предоставить завершение возбужденных Верховной Распорядительной комиссиею вопросов, с правом приглашать для сего, в особые совещания, членов закрываемой ныне Комиссии»¹.

Содержание приведенного Именного указа со всей очевидностью предполагало назначение на должность министра внутренних дел бывшего главного начальника Верховной распорядительной комиссии. Это и произошло: в день выхода данного акта М. Т. Лорис-Меликов был назначен министром внутренних дел. В России еще со времен императора Александра I в рамках именно этого органа велась разработка проектов государственных реформ. Таким образом, Михаил Тариелович получил легальную возможность для осуществления своих преобразовательных замыслов.

6 сентября 1880 года М. Т. Лорис-Меликов пригласил к себе редакторов наиболее крупных российских периодических изданий для того, чтобы сказать им о недопустимости волновать напрасно общественные умы требованием привлечения общества к участию в законодательстве и управлении в виде представительных собраний евро-

¹ Именной указ, данный Сенату 6 августа 1880 г. «О закрытии Верховной Распорядительной Комиссии, упразднения III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и об учреждении Министерства почт и телеграфов // 2-ПСЗРИ. Том 55. № 61279. С. 529.

пейского типа, или в форме созывавшихся на Руси в старину земских соборов. При этом новый министр внутренних дел постарался разъяснить редакторам, что подобные мечтательные разглагольствования прессы ему «тем более неприятны, что напрасно возбуждаемые ими надежды в обществе связываются с его именем, хотя он, министр, никаких полномочий на это не получал и сам лично в виду ничего подобного не имеет, будучи твердо убежден, что в настоящее время самое необходимое, чем надобно заняться и на что он обратит все свое внимание и труд — это дать должную силу новым учреждениям, уже существующим, а также привести в сообразность и гармонию с последними учреждения старого порядка, видоизменив их, насколько то потребует для этой цели»¹. Поэтому, заявил М. Т. Лорис-Меликов, программой его деятельности на посту министра внутренних дел в ближайшие пять–семь лет будет следующее:

1) «Дать земству и другим общественным и сословным учреждениям возможность вполне пользоваться теми правами, которые дарованы им законом».

2) «Привести к единообразию полицию и поставить ее в гармонию с новыми учреждениями, чтобы в ней не было более возможности проявляться разным уклонениям от закона, существовавшим доселе».

3) «Дать провинциальным учреждениям большую самостоятельность в разрешении подведомых им дел, чтоб они не имели нужды с каждым, иногда совсем незначительным вопросом, обращаться в Петербург и ждать разрешения оттуда».

4) «Дознать желания, нужды, состояние населения разных губерний, для чего, по ходатайству министра внутренних дел, высочайше назначены сенатские ревизии нескольких губерний, и на основании того, что будет добыто означенными ревизиями, по возможности, удовлетворить желания и нужды населения, обратив при этом внимание и на его экономическое положение».

5) «Дать печати возможность обсуждать различные мероприятия, постановления, распоряжения правительства с тем только условием, чтобы она не смущала и не волновала напрасно общественные умы своими помянутыми мечтательными иллюзиями»².

¹ Несколько слов по поводу вопросов злобы дня // Отечественные записки. 1880. № 9. Отдел «Современное обозрение». С. 140–141.

² Там же. С. 141.

О необходимости назначения «сенатских ревизий в некоторые губернии различных полос империи» М. Т. Лорис-Меликов сообщал в докладе, поданном государю 11 августа 1880 года¹. При этом он не скрывал, что придает им значение, далеко выходящее за рамки тех задач, которые обыкновенно возлагались на такого рода мероприятия. «Кроме тех выгод, кои представляет всегда проверка действий местных учреждений, — пояснял министр свою позицию, — ревизии эти, при удачном выборе ревизующих лиц, послужили бы и к выяснению разнообразных воззрений, кои существуют ныне в отношении умов вне столичных центров и к пополнению современными данными имеющихся в Министерстве внутренних дел и у Шефа жандармов сведений по многим весьма существенным вопросам, разрешение коих возложено волею Вашего Императорского Величества всецело на это Министерство. К числу таких вопросов принадлежат: указанное Вашим Величеством еще в начале шестидесятых годов преобразование административных губернских учреждений, времени, способов к прочному объединению полицейских властей, уяснения степени распространения социально-революционной пропаганды, изучение влияния административных высылки и некоторые другие».

Далее Лорис-Меликов отмечал в указанном докладе, что было бы в высшей степени удобно назначить сенатские ревизии в 6 или 7 губерниях различных полос империи, и просил у императора соизволения представить «на благоусмотрение» его величества список тех губерний, ревизия которых была бы «наиболее полезной», а также проект подробной инструкции для нее. Александр II принял эти предложения министра внутренних дел, и ревизия состоялась, причем в большем числе губерний, нежели то, которое предполагалось поначалу для проверки².

М. Т. Лорис-Меликову удалось включить в состав ревизоров людей, разделявших его взгляды: члена Государственного совета М. Е. Ковалевского, сенаторов С. А. Мордвинова, А. А. Половцова, И. И. Шамшина. И они дали необходимое ему заключение по итогам ревизий. В нем обращалось внимание на неудовлетворительное состояние администрации и судебной власти в губерниях и делался

¹ Полный текст этого доклада хранится в Государственном архиве Российской Федерации (Всеподданнейший доклад графа Лорис-Меликова императору 11 августа 1880 г. // ГАРФ. Фонд Лорис-Меликова. Опись 1. Дело 87. Л. 1–5).

² В Воронежской, Казанской, Киевской, Костромской, Оренбургской, Самарской, Саратовской, Тамбовской, Уфимской, Черниговской губерниях.

вывод о том, что необходимо привлечь общество к участию в разработке мер для исправления данного положения и с этой целью в первую очередь пересмотреть запретительные узаконения о периодической печати.

Вопрос о подготовке решения об отмене цензуры и предоставлении печати полной свободы был вынесен, по инициативе председателя Комитета министров П. А. Валуева, на обсуждение специального совещания высших сановников. Первое их заседание по этому вопросу состоялось 29 октября 1880 г. На нем была рассмотрена записка сенатора и начальника Главного управления по делам печати Н. С. Абазы. П. А. Валуев записал в своем дневнике на следующий день: «Вчера первое заседание совещания по делам печати. Записка Н. Абазы до наглости извращает положение дела. Но все предрешиено в понятиях графа Лорис-Меликова. Насколько он искренен, не разгадываю. Тезис судебного преследования и отклонения министерства внутренних дел от неприятной обязанности сдерживать печать поставлен так, что он непременно должен одержать верх. Впрочем, действующий закон отменен уже *de facto*, ибо министерство внутренних дел его не применяет. Следовательно, не будет беды в его отмене *de jure*. Я воздержался, на первый раз, от всякой аргументации, и только изложил, в вступительной речи, очерк хода дел печати с 1861 года. Князь Урусов и Победоносцев видят, в чем дело, и ужасаются, но противиться не могут или не решаются»¹.

Вечером 5 ноября, в доме П. А. Валуева, состоялось второе совещание по делам печати. На него были приглашены представители самых авторитетных в то время в России периодических изданий: редактор-издатель газеты «Современные известия» Н. П. Гиляров-Платонов, редактор газеты «Санкт-Петербургские ведомости» В. В. Комаров, редактор-издатель «Отечественных записок» А. А. Краевский, со-редактор этого журнала М. Е. Салтыков-Щедрин, издатель газеты «Биржевые ведомости» В. А. Полетика, редактор-издатель журнала «Вестник Европы» М. М. Стасюлевич, издатель газеты «Новое время» А. С. Суворин. Выступивший на совещании М. М. Стасюлевич долго говорил о пользе для общества свободы печати и призывал совещание разработать проект закона для ее закрепления. «Между печатью и цензурой должен быть положен закон и суд»², — сказал он, завер-

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 124.

² Цит. по: М. М. Стасюлевич и его современники. СПб., 1911. Т. 1. С. 549.

шая свою речь. Сановники, члены совещания, отнеслись к ней вполне благосклонно¹.

Последовавшие заседания совещания были посвящены обсуждению мер защиты свободы печати. П. А. Валуев полагал, что эту задачу необходимо предоставить суду. В составленном им законопроекте была предусмотрена специальная на этот счет статья, которая гласила: «Установленное действующим ныне законом право наложения административных взысканий отменяется, и приостановление и прекращение повременных изданий, а также уничтожение преступных сочинений может последовать лишь по судебному приговору»². Председатель Комитета министров как будто не понимал, что возникший в России в результате реформы 1864 года суд, сохраняя довольно большую степень независимости от правительственных органов, испытывал возрастающее с каждым годом давление со стороны периодической печати и становился все более и более зависимым от мнений, высказываемых в газетах и журналах. Это ясно сознавал член совещания по делам печати К. П. Победоносцев. 26 января 1881 года Константин Петрович писал Е. Ф. Тютчевой: «В прошлую субботу нас продержали до поздней ночи у Валуева. Все, как один человек, решили: освободить печать вполне, предоставив суду разбирать жалобы на нее со стороны правительства. Можно ли придумать еще что безумнее в России? Опять власть, причисляя себя к гнилой интеллигенции, забывает или отвергает главное свое призвание — охранять „малых сих верующих в нее“³, — т. е. многомиллионный народ от яда и соблазна. Я остался один при том мнении, что по крайней мере суд должен быть не публичною ареною, а закрытой. И в этом все против меня протестовали, и, конечно, на днях же газеты будут обливать меня ядом злоречия»⁴.

¹ «Длинную, но бледную речь из общих мест сказал Стасюлевич. Замечательно, для определения уровня оценок, что члены совещания ею были довольны», — записал 6 ноября 1880 г. в свой дневник П. А. Валуев (*Валуев П. А.* Указ. соч. С. 126).

² Цит. по: *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М., 1964. С. 266.

³ В данном случае К. П. Победоносцев привел в несколько измененном виде высказывание Иисуса из Евангелия от Матфея (гл. 18, ст. 6). В полном виде оно гласит: «а кто соблазнит одного из малых сих, верующих в Меня, тому лучше было бы, если бы повесили ему мельничный жернов на шею и потопили его во глубине морской». В Евангелии говорится о верующих в Иисуса, Победоносцев же написал о верующих во власть.

⁴ Научно-исследовательский отдел рукописей Российской Государственной библиотеки (далее: НИОР РГБ). Фонд 230 (К. П. Победоносцева). Оп. 4410. Д. 1. Л. 140б.

§ 3. «Конституция» М. Т. Лорис-Меликова: доклад о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности

28 января 1881 года М. Т. Лорис-Меликов подал государю доклад о необходимости привлечения представителей общества к разработке дальнейших административно-хозяйственных и финансовых реформ. Впоследствии этот доклад будут называть «конституцией Лорис-Меликова». В действительности в нем не содержалось ничего, что заслуживало бы такого названия. Но нельзя отрицать, что предложения министра внутренних дел, будучи осуществленными, открывали путь для преобразования государственного строя в направлении к конституционной монархии. Неслучайно император Александр III назовет этот документ «шагом к конституции» в своей надписи над текстом первой его страницы.

М. Т. Лорис-Меликов начал свой доклад с напоминания о том, что при возложении на него обязанностей главного начальника Верховной распорядительной комиссии, а после ее упразднения назначения его министром внутренних дел, государь соизволил преподать ему указания на необходимость, для успешного выполнения порученной ему задачи, принять меры, направленные «не только к строгому преследованию вредных проявлений социального учения и к твердому упрочению правительственной власти, временно поколебленной прискорбными событиями минувших лет¹, но, главным образом, и к возможному удовлетворению законных потребностей и нужд населения»². Далее Михаил Тариелович перечислил свои действия в этом направлении и отметил, что все они «оказали и оказывают благотворное влияние на общество в смысле успокоения тревожного состояния оно и возбуждения верноподданнической готовности служить» государю всеми силами «для завершения великого дела государственных реформ»³.

Опираясь на этот вывод, М. Т. Лорис-Меликов предлагал Александру II воспользоваться таким настроением общества и провести новые

¹ М. Т. Лорис-Меликов имеет в виду покушения террористов на императора Александра II.

² Доклад М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. 28 января 1881 г. // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 641.

³ Там же. С. 642.

преобразования. «Великие реформы царствования вашего величества, — писал министр в своем всеподданнейшем докладе, — вследствие, обусловленных совместными с ними, но не ими вызванными проявлениями ложных социальных учений, представляются до сих пор отчасти не законченными, а отчасти не вполне согласованными между собою. Кроме того, многие первостепенной государственной важности вопросы, давно уже предуказанные державною волею, остаются без движения в канцеляриях разных ведомств. Для закончания реформ и для разрешения стоящих на очереди вопросов, в центральных управлениях имеется уже много материалов, добытых опытом прошедших лет и приуготовительными работами. Сенаторские ревизии, имеющие главною своею целью исследование настоящего положения провинции и местных потребностей, должны внести богатый вклад в эти материалы и уяснить местными данными то направление, какое для успеха дела необходимо будет предстоящим преобразовательным работам центральных учреждений, но и эти данные, при окончательной разработке их, несомненно, окажутся недостаточными, без практических указаний людей, близко знакомых с местными условиями и потребностями»¹.

После этих слов М. Т. Лорис-Меликов высказал идею, которая и дала повод весь его доклад называть «конституцией». «В виду вышеизложенного, — заявил он, — нельзя, по моему убеждению, не остановиться на мысли, что призвание общества к участию в разработке необходимых для настоящего времени мероприятий есть именно то средство, какое и полезно, и необходимо для дальнейшей борьбы с крамолою». Свою убежденность в правильности данной идеи министр подкрепил замечанием: «Существенно важным и подлежащим зрелому обсуждению представляется при этом лишь способ осуществления этой мысли»².

Обращаясь к вопросу об указанном способе, Лорис-Меликов повторял мнение, которое уже высказывал государю в подданных ему ранее докладах, что «для России немислима никакая организация народного представительства в формах, заимствованных с Запада», что формы эти «не только чужды русскому народу, но могли бы даже по-

¹ Доклад М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. 28 января 1881 г. // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 642.

² Там же.

колебать все основные его политические воззрения и внести в них полную смуту, последствия коей трудно и предвидеть»¹.

Вместе с тем, Лорис-Меликов уверял государя, что считает далеко не своевременным и высказываемое некоторыми приверженцами старинных форм Русского государства предложение о воссоздании в России Земской думы или Земского собора. При этом министр внутренних дел не скрывал от его величества, что расценивает «мнения о необходимости прибегнуть к представительным формам, для поддержания порядка в России», в качестве выражения «созревшей потребности служить общественному делу» и признавал целесообразным дать ей удовлетворение. «Мне представляется наиболее практическим способом, — писал он Александру II, — дать законный исход этой потребности в порядке, испытанном уже по мудрым указаниям Вашего Величества при разработке крестьянской реформы. Порядок этот следует, конечно, применить к потребностям и задачам настоящей минуты»². Лорис-Меликов предлагал императору учредить в Санкт-Петербурге две временные подготовительные комиссии, наподобие создававшихся в 1858 году Редакционных комиссий для разработки общего и местного положений о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости³.

В состав подготовительных комиссий для разработки проектов административно-хозяйственной и финансовой реформ Лорис-Меликов полагал возможным включить не только представителей центральных правительственных ведомств, но и «приглашенных, с высочайшего соизволения, сведущих и благонадежных служащих и не служащих лиц, известных своими специальными трудами в науке или опытностью по той или другой отрасли государственного управления, а также ревизирующих сенаторов, по окончании ими ревизий».

Круг занятий подготовительных комиссий должны были составить, по мнению Лорис-Меликова, предметы вверенного ему министерства, как-то: преобразование губернского управления с целью точного определения объема его функций и приведения админи-

¹ Доклад М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей населения к законсовещательной деятельности. 28 января 1881 г. // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 643.

² Там же.

³ См. о методике подготовки крестьянской реформы: *Томсинов В. А.* Подготовка крестьянской реформы 1861 года в России // *Крестьянская реформа 1861 года в России / Составитель, автор предисловия и вступительной статьи В. А. Томсинов. М., 2011. С. XVI–С.*

стративных учреждений в надлежащее соответствие с учреждениями судебными и общественными; дополнение Общего положения от 19 февраля 1861 года, нормами, позволяющими прекратить существующие донныне повинности бывших крепостных крестьян к своим помещикам и облегчить крестьянские выкупные платежи; пересмотр земского и городского положений и т. д.

Для рассмотрения законопроектов, составленных подготовительными комиссиями, Лорис-Меликов предлагал образовать из членов последних и выборных от губерний и городов общую комиссию. При этом он считал, что «в видах привлечения действительно полезных и сведущих лиц, губернским земским собраниям и городским думам должно быть предоставлено право избирать таковых не только из среды гласных, но и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города»¹.

Рассмотренные и одобренные или исправленные общей комиссией законопроекты подлежали внесению в Государственный совет. В состав его Лорис-Меликов также намеревался привлечь представителей от общества — от 10 до 15 человек, причем с правом голоса. При этом министр старался убедить Александра II в том, что предложенный в его докладе порядок предварительной разработки важнейших вопросов народной жизни с участием общественных представителей «не имеет ничего общего с западными конституционными формами», так как за верховной государственной властью «сохраняется всецело и исключительно право возбуждения законодательных вопросов в то время и в тех пределах», какие она «признает за благо указать»².

Приглашение в Государственный совет членов, избираемых общественными учреждениями, Лорис-Меликов предлагал узаконить специально изданным для этого актом. Его составлением должны были, по его мнению, заняться особые подготовительные комиссии «из чинов правительственных, при участии лишь некоторых, особо известных правительству, посторонних лиц. Доводить данный законопроект до окончательного варианта надлежало так же, как и другие проекты реформ, в общей комиссии.

Начало работы всех подготовительных комиссий министр планировал на осень 1881 года. До этого времени различные ведомства должны были собрать и привести в порядок материалы, имеющие от-

¹ Доклад М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. 28 января 1881 г. С. 645.

² Там же. С. 646.

ношение к вопросам, которые будут в этих комиссиях обсуждаться. Созыв общей комиссии, с участием общественных представителей, Лорис-Меликов намечал на начало 1882 года. «Такое учреждение, — отмечал он в конце своего доклада, — может дать правильный исход заметному стремлению общественных сил к служению престолу и отечеству, неминуемо внесет в народную жизнь оживляющее начало и предоставит правительству возможность пользоваться опытностью местных деятелей, ближе стоящих к народной жизни, нежели чиновники центральных управлений»¹.

В заключительной части доклада Лорис-Меликов внушал Александру II, что неисполнение изложенных в нем соображений будет способствовать дальнейшему росту в обществе антигосударственных настроений. «Соображения эти, — писал министр, — в связи с возбужденными в благомыслящей части общества радостными ожиданиями дальнейшего развития великодушно предначертанных Вашим Императорским Величеством преобразований, не могут не заслуживать самого серьезного внимания. Позволяю себе повергнуть пред Вами, Государь, глубокое мое убеждение, что неудовлетворение приведенным выше ожиданиям в настоящее время будет неминуемо иметь последствием, если не полное охлаждение, то, по меньшей мере, равнодушие к общественному делу, представляющие, как указал прискорбный опыт недавно истекших лет, самую удобную почву для анархической пропаганды»².

Убеждая императора в необходимости одобрить доклад о привлечении общественных представителей к разработке законопроектов, Лорис-Меликов предначертывал ему дальнейшие действия, которые следовало в этом случае предпринять. Завершал доклад следующий вопрос: «Если Ваше Императорское Величество соизволите разделять высказанные мною мысли, то, по одобрении Вами изложенных в настоящей записке предположений, не благоугодно ли повелеть обсуждение способа приведения их в исполнение поручить рассмотрению нескольких лиц по избранию Вашего Императорского Величества?»³

Ознакомившись с докладом М. Т. Лорис-Меликова, Александр II принял решение обсудить его сначала в узком кругу высших сановников. 2 февраля текст этого документа был передан на прочтение

¹ Доклад М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. 28 января 1881 г. С. 647.

² Там же. С. 647–648.

³ Там же. С. 648.

председателю Комитета министров П. А. Валуеву. 3 февраля Петр Александрович записал в своем дневнике: «Третьего дня ко мне заезжал Michel 1-er (т.е. Михаил Тариелович. — В. Т.). Особенно любезен... Должно было что-нибудь значить. И точно: оказывается, что государю угодно, чтобы я участвовал в совещании, которое должно состояться у Его Величества относительно представленной гр. Лорис-Меликовым записки. Ближний боярин (т.е. Лорис-Меликов. — В. Т.) мне ее вчера прислал. Монумент посредственности умственной и нравственной. При наивно-циническом самовосхвалении, при грубом кажении государю и грубом изложении разной лжи, — прежняя мысль о каких-то редакционных комиссиях из призывных экспертов»¹.

Приведенные слова выражали истинное мнение Валуева о проекте Лорис-Меликова, ведь они были записаны в дневник и не говорились публично. Однако столь негативная оценка этого документа не помешала председателю Комитета министров присоединиться к тем сановникам, которые одобрили его. 4 февраля состоялось совещание группы высших сановников по докладу Лорис-Меликова у государя. На нем присутствовали цесаревич Александр Александрович (будущий император Александр III), генерал-адмирал великий князь Константин Николаевич (родной брат императора), граф П. А. Валуев, граф М. Т. Лорис-Меликов, член Государственного совета граф В. Ф. Адлерберг, председатель департамента законов Государственного совета и главноуправляющий Вторым отделением С.Е.В. канцелярии князь С. Н. Урусов, министр финансов А. А. Абаза, министр юстиции Д. Н. Набоков. Михаил Тариелович прочитал текст своего доклада и началось его обсуждение. «Дело кончилось всеобщим одобрением предположений министра внутренних дел, с обычными неопределенными оговорками насчет „предосторожностей“, „деталей“ и пр. и поручением рассмотреть эти детали и установить эти предосторожности в совещании из тех же лиц, кроме государя, под моим председательством... Во время нашего сеанса генерал-адмирал и Абаза до неприличия льстили гр. Лорис-Меликову, что привело, конечно, к комплиментарно благодарной фразе государя, а затем и к лобызанию руки Его Величества графом умиротворителем». Граф Валуев также выступал на этом совещании: по его словам, «весьма кратко упомянув о сходстве предположений 1863 и 1879 годов с нынешними», он лишь

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. С. 142.

сделал замечание «насчет различия между двумя видами ожидавшихся результатов»¹.

М. Т. Лорис-Меликов спешил пройти весь процесс обсуждения доклада, чтобы получить высочайшее утверждение своему проекту 19 февраля 1881 года, в знаменательный день подписания Александром II ровно двадцать лет назад актов крестьянской реформы. Но сановники говорили на совещаниях о чем угодно, только не о предлагавшихся министром внутренних дел мерах и способах их осуществления. На заседании по докладу, которое состоялось вечером 9 февраля у цесаревича Александра Александровича, Константин Николаевич спросил Лорис-Меликова, кто будет указывать министрам проекты законопроектов, и начал вспоминать о Верховной распорядительной комиссии. Свой монолог великий князь закончил фразой: «Правда, Михаил Тариелович сам себя разжаловал в министра внутренних дел». Описывая в своем дневнике это совещание, П. А. Валуев заметил: «В остальном, совещание было жалко, но безобидно. Всякое разумное суждение было невозможно. Рамки, понятия, формулы, — все условно. Истины — ни на алтын. Понимание ограниченное. Сольский², при своем уме, прежде всего, канцелярист. Дело на заднем плане; на первом — как бы редактировать, что бы то ни было постановлено. Кн. Урусов думает только о том, как бы что уторговать или отторговать. Набоков бледен, но рассудителен в общем итоге. Гр[аф] Адлерберг бледнее всякой бледности. Для него совещание вроде барщины, подлежащей отсидению»³.

Несмотря на затягивание сановниками обсуждения доклада Лорис-Меликова дело явно шло к его утверждению государем.

К середине февраля 1881 года совещание сановников завершило рассмотрение предложений М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей общества к разработке дальнейших административно-хозяйственных и финансовых реформ. По всем обсуждавшимся вопросам сановники выработали согласованные мнения. Последние были записаны в журнал совещания и представлены как всеподданнейший доклад государю.

В самом начале этого документа говорилось: «Рассмотрев, согласно высочайшему повелению Вашего Императорского величества,

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. С. 143.

² Имеется в виду Дмитрий Мартынович Сольский, занимавший в то время должность государственного контролера.

³ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. С. 144.

вышеизложенные соображения министра внутренних дел, совещание считает обязанностью доложить Вам, государь, что оно всецело присоединяется к взгляду генерал-адъютанта Лорис-Меликова на проявившиеся уже благие последствия тех мер, какие, по высочайшим вашего величества указаниям, были приняты в последние 12 месяцев, а также разделяет и мысли его относительно того пути, которого предстояло бы ныне держаться, дабы, развивая и усовершеншая предначертанные Вашим Императорским величеством преобразования, скрепить благотворную связь между правительством и лучшими силами общества»¹.

После этих слов совещание выразило свое одобрение предложениям министра внутренних дел, признав особую важность за теми из них, которые относились к учреждению общей комиссии с участием выборных представителей от земства и некоторых городов. При этом оно указало, что состав, порядок созыва и полномочия этой комиссии требуют «самого тщательного обсуждения и подробного определения». Но приступать к данным подробностям совещание сочло преждевременным вследствие того, что многие их стороны могут вполне выясниться лишь по мере осуществления таких подготовительных действий, которые должны предшествовать созыву общей комиссии. Поэтому совещание признало целесообразным ограничиться пока установлением лишь главнейших положений, регулирующих создание и деятельность указанной комиссии.

Далее в докладе излагались мнения совещания по некоторым частным вопросам предложений М. Т. Лорис-Меликова. Он предлагал, например, императору учредить в Санкт-Петербурге две временные подготовительные комиссии для разработки проектов административно-хозяйственной и финансовой реформ. Совещание высказало пожелание не предрешать числа таких комиссий, но исходить при их формировании из количества и рода тех проблем, для обсуждения которых они будут создаваться. Определение же их состава оно сочло более удобным оставить целиком на усмотрение правительства. Совещание не приняло предложения Лорис-Меликова избирать в общую комиссию выборных в одинаковом числе (по два) для всех губерний и значительнейших городов, указав, что вследствие резких различий в населенности и пространстве российских губерний пред-

¹ Журнал Особого совещания, созданного для обсуждения законопроекта М. Т. Лорис-Меликова // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. / Отв. редакторы С. Бертолисси, А. Н. Сахаров. М., 2000. С. 654.

почтительнее определить, что «выборные от земских собраний назначаются по одному или по два от губернии; от городских же дум — по два в столицах и по одному в других значительных городах»¹. Вопрос о призвании в состав комиссии лиц из окраин империи, как-то: Сибири, Закавказья и царства Польского совещание признало желательным оставить открытым и разрешить его в процессе подробной разработки настоящих предположений. Наконец, совещание призвало не определять с точностью срока для занятий общей комиссии (Лорис-Меликов предлагал установить для них двухмесячный период).

Итоговое постановление совещания состояло из 12 пунктов. В них излагались меры, которые было необходимо предпринять для проведения в жизнь рассмотренного плана. Совещание советовало, например, Александру II:

— «Сделать ныне же распоряжение, чтобы находящиеся в разных министерствах и других центральных учреждениях материалы, имеющие отношение к перечисленным в записке министра внутренних дел вопросам, были собраны, сгруппированы по однородным предметам» и приведены в такой порядок, в каком, по усмотрению подлежащего министра, они могли бы с удобством быть подвергнуты обсуждению в подготовительных комиссиях.

— Передавать составленные подготовительными комиссиями законопроекты до их внесения в Государственный совет на обсуждение общей комиссии.

— Общую комиссию сформировать: «а) из назначенных по высочайшему повелению к постоянному присутствованию в оной лиц, принимавших участие в работах подготовительных комиссий; б) из выборных от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, и от некоторых значительнейших городов, и в) из назначенных особым порядком членов от тех местностей, в коих положение о земских учреждениях не действует»².

В последнем пункте своего постановления совещание констатировало, что работы общей комиссии должны иметь лишь совещательное значение и что «учреждением ее не изменяется существующий ныне порядок возбуждения законодательных вопросов и окончательного их обсуждения. Рассмотренные общей комиссией законопроекты вносятся установленным порядком в Государственный совет

¹ Журнал Особого совещания, созванного для обсуждения законопроекта М. Т. Лорис-Меликова. С. 656.

² Там же. С. 657.

подлежащими министрами, с изложением и собственного заключения министра»¹.

Текст этого документа был датирован 16 февраля 1881 года и подписан основными участниками совещания: цесаревичем Александром, великим князем Константином, графом Александром Адлербергом, князем Сергеем Урусовым, А. Абазой, графом М. Лорис-Меликовым, Дмитрием Набоковым и Дмитрием Сокольским.

17 февраля 1881 года государь одобрил доклад совещания о предложениях М. Т. Лорис-Меликова и распорядился привести их в исполнение². В правительственной сфере данное высочайшее распоряжение было понято рядом влиятельных сановников в качестве шага по пути к конституции. Подобным же образом оно часто трактуется и в современной исторической литературе.

Так, например, «согласием на введение в России конституции» называет одобрение Александром II предложений о привлечении общественных представителей к законосовещательной деятельности историк И. Е. Дронов. В своей книге, посвященной жизни и царствованию его сына Александра III, он пытается установить причины этого поворота в политических воззрениях Александра II и приходит к следующему довольно парадоксальному выводу: «Что же касается государя Александра Николаевича, то его согласие на введение „конституции“ объяснялось не политическими, а личными причинами»³. По мнению историка, подоплека произошедшей с императором перемены таилась в обстоятельствах его брачно-семейной жизни. 22 мая 1880 года умерла супруга Александра II императрица Мария Александровна. Едва дождавшись окончания 40-дневного траура, завершавшегося 30 июня, Александр Николаевич уже 6 июля повенчался с Екатериной Михайловной Долгорукой⁴, от которой имел в тот мо-

¹ Журнал Особого совещания, созванного для обсуждения законопроекта М. Т. Лорис-Меликова. С. 657–658.

² 18 февраля 1881 г. П. А. Валуев записал в своем дневнике: «Государь возвратил мне вчера журнал с отметкою „Исполнить“. Отправил к Лорис-Меликову» (*Валуев П. А. Дневник 1877–1884*. Пг., 1919. С. 145).

³ *Дронов И. Е. Сильный, державный: Жизнь и царствование Александра III*. М., 2006. С. 325

⁴ «Венчание императора Александра II произошло в Царскосельском дворце; свидетелями на свадьбе были граф Адлерберг и Лорис-Меликов, а шаферами — граф Баранов (так как он был не женат), а кто другой — я не припомню», — писал в своих мемуарах С. Ю. Витте (Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Том 1: Рассказы в стенографической записи. Кн. 1. СПб., 2003. С. 257). Еще одним свидетелем, имя которого С. Ю. Витте не запомнил, был А. М. Рылеев.

мент трех детей. Изданным 5 декабря 1880 года Именным указом император пожаловал ей титул «светлейшей княгини Юрьевской». По словам И. Е. Дронова, «к началу 1881 г., судя по всему, у него окончательно созрел план короновать княгиню Юрьевскую императорской короной и одновременно обнародовать некую „конституцию“, которая должна была оправдать и обосновать столь беспрецедентный шаг. Кроме того, таким образом Александр II, по-видимому, надеялся переключить неизбежный взрыв страстей с коронации, — лично его касающегося и дорогого ему дела, — на конституцию, вопрос, который тревожил прежде всего Россию. За драками по поводу конституции, рассчитывал царь, забудут о незаконной коронации его морганатической супруги»¹.

В действительности документ, который Александр II одобрил 17 февраля 1881 года, был очень далек от настоящей конституции. Разработки же других документов, предполагавших хоть какое-то изменение государственного строя Российской империи, император в то время никому не поручал.

Вопрос о введении в России представительного правления с конституцией и соответственно преобразовании самодержавия в конституционную монархию, возникший в процессе подготовки и проведения крестьянской, судебной и земской реформ, был на всем протяжении царствования Александра II постоянным предметом дискуссий в среде русской правящей элиты и интеллигенции. Он периодически вставал и перед императором. И его величество был вынужден давать на него свой ответ. И каждый раз данный ответ был отрицательным: Александр II старался убедить сановников в том, что он не вынашивает никаких планов создания в России представительного, конституционного правления.

Подобный ответ на конституционный вопрос император дал, например, в августе 1880 года, стремясь развеять вновь распространившиеся не только в Санкт-Петербурге, но и в Берлине слухи о скором введении в России конституции. Д. А. Милютин² записал в своем дневнике под датой 12 августа 1880 года: «Любопытное сведение сообщено мне сегодня Государем о собственноручном письме, по-

¹ Дронов И. Е. Сильный, державный: Жизнь и царствование Александра III. С. 327.

² С 9 ноября 1861 г. до 23 мая 1881 г. Дмитрий Алексеевич Милютин занимал пост военного министра Российской империи.

лученном Его Величеством от императора германского¹, который, вследствие дошедших до его сведения слухов о мнимом намерении императора Александра II даровать России конституцию, считал нужным, во имя родственных и дружеских чувств к своему племяннику, предостеречь его от важнейших затруднений представительного образа правления и для того преподать ему несколько добрых советов, основанных на долголетнем опыте. Сущность этих советов, изложенных по пунктам в приложенной к письму собственноручной же записке, заключается в том, чтобы *сферу действий представительных собраний строго ограничить исключительно обсуждением вопросов чисто законодательных* и утверждением трехлетнего бюджета с полным устранением всякого вмешательства в администрацию и „политику“. Государь поручил Гирсу² снять копию с неразборчивой³ записки императора Вильгельма и приложить русский перевод, а затем прочел нам приготовленное уже ответное письмо, в котором прямо высказывает, что *не только не имеет намерения дать России конституцию, но и впредь, пока жив, не сделает этой ошибки*»⁴ (курсив мой. — В. Т.).

Одобрив 17 февраля 1881 года предложения М. Т. Лорис-Меликова, подправленные совещанием сановников, Александр II несколько не вышел за рамки того, что ему советовал германский император: министр внутренних дел предлагал привлечь общественных представителей всего лишь к законосовещательной деятельности. Рассмотренные ими законопроекты принимались не сразу, но должны были вноситься соответствующими министрами установленным порядком в Государственный совет, при этом министры могли сопроводить их собственными заключениями.

Что же касается коронации светлейшей княгини Юрьевской, то она Александром II действительно планировалась⁵. А поскольку Ека-

¹ Данное письмо императора Германской империи Вильгельма I к российскому императору Александру II хранится в настоящее время в Государственном архиве Российской Федерации (фонд 728, опись 1, дело 24448, лист 206). Оно датировано 20 августа 1880 г. Эта дата соответствует 8 августа по Юлианскому календарю, действовавшему тогда в России.

² Имеется в виду Николай Карлович Гирс, управлявший с 18 мая 1880 г. Министерством иностранных дел за тяжело заболевшего князя А. М. Горчакова.

³ Скорей всего, Д. А. Милютин хотел написать в данном случае «своеручной».

⁴ Дневник генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1879–1881 / Под редакцией Л. Г. Захаровой. М., 2010. С. 222.

⁵ По некоторым данным, коронация морганатической супруги Александра II была назначена на август 1881 г.

терина Долгорукова была морганатической женой императора, то организовать коронационный обряд предполагалось по образцу коронации второй супруги Петра I. Правовед Б. Н. Чичерин привел в своих воспоминаниях любопытный факт на сей счет. Указав, что Александр II намеревался короновать княжну Долгорукову, он сообщил далее: «Епитроп Иерусалимской церкви, ныне¹ государственный контролер, Тертый Филиппов, по этому случаю ездил даже в Москву, чтоб из архивов извлечь подробности о коронации Екатерины I. Я знал этого господина еще домашним учителем в нашем соседстве... Добыв в Москве архивные сведения для будущей коронации, он с торжеством возвращался в Петербург, как вдруг на полпути узнал о событии 1 марта. Сведения были спрятаны»².

Наследник престола цесаревич Александр — будущий император Александр III — считал эту коронацию позором для династии Романовых. Такого же мнения был и его наставник К. П. Победоносцев, а также многие русские сановники. Осуждал идею коронации княгини Юрьевской и Б. Н. Чичерин, полагавший, что смерть императора стала для него лучшим выходом из данной ситуации³. Решившись на нее, Александр II, безусловно, нуждался в юридическом обосновании и моральном оправдании этого поступка. Но в тех условиях такое обоснование могла дать только русская политическая традиция и ни в коей мере не конституция, сам факт принятия которой был бы нарушением существовавшего в России на протяжении нескольких столетий политического порядка. Его величество не мог не сознавать этого.

О том, что Александр II действительно не имел плана введения в России конституционного правления, косвенно свидетельствует и

¹ Цитируемые мемуары Б. Н. Чичерин закончил писать 22 октября 1894 г. Эта дата стоит в самом конце их текста.

² Воспоминания Бориса Николаевича Чичерина. Земство и Московская дума. М., 1934. С. 118.

³ «Провидение избавило Александра II от позора коронации, — писал Б. Н. Чичерин. — Вместо того он принял мученический венец, который искупил все его слабости и оставил его образ светлым ликом между русскими царями. Многие превосходили его способностями, но никто не сделал больше него для России, хотя ни ему, ни его современникам не было дано видеть добрые плоды его трудов, а пришлось испытывать терния, рассеянные по пути. Он погиб жертвой стремлений, не им вызванных, не им разнужданных, а составляющих глубочайшую язву современного человечества и сталкивающихся в мало образованном обществе в особенно безобразных формах. Нет в мире ужаснее явления, как взбунтовавшиеся холопы, а таковы именно нигилисты» (там же. С. 118–119).

та осторожность, с которой он действовал после одобрения предложений М. Т. Лорис-Меликова о привлечении общественных представителей к законосовещательной деятельности. Поставив резолюцию «Исполнить» на первой странице представленного ему в журнале совещания доклада об этих предложениях, император поручил министру внутренних дел составить к 1 марта проект официального правительственного сообщения о подготовке соответствующего закона. Этот документ был представлен в государев кабинет к назначенному сроку, но Александр II не стал спешить с его публикацией. Между тем подготовленный проект не содержал ничего нового, а лишь повторял основные положения доклада, одобренного императором.

Его текст начинался с краткого описания обстоятельств учреждения и закрытия Верховной распорядительной комиссии и характеристики результатов ее деятельности. После этого в нем излагались задачи, которые министр внутренних дел считал первоочередными в работе вверенного ему министерства. В основном тексте проекта правительственного сообщения объявлялось, что «государь император, следуя влечениям своего любвеобильного сердца и желая явить новый знак монаршего доверия к своим верноподданным, по рассмотрении соображений министра внутренних дел в особом совещании из высочайше назначенных к тому лиц, всемилостивейше соизволил одобрить основную мысль относительно пользы и своевременности привлечения местных деятелей к совещательному участию в изготовлении центральными учреждениями законопроектов по тем вопросам, которые признаны будут его величеством подлежащими ныне разрешению, в видах развития и усовершенствования высочайше предначертанных преобразований»¹.

19 февраля 1881 года исполнилось ровно 20 лет со дня утверждения Александром II целой серии законодательных актов о крестьянской реформе, важнейшим среди которых был высочайший Манифест «О Всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей, и об устройстве их быта». Столичные газеты вышли с хвалебными до неприличия статьями в адрес российского императора-освободителя. Крестьянская реформа считалась при царском дворе образцовой по методике своей подготовки,

¹ Проект правительственного сообщения о подготовке законопроекта о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. (Составлен М. Т. Лорис-Меликовым) // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 661.

и неудивительно, что и подготовку реформы государственного строя правительство планировало вести таким же способом. Министр внутренних дел счел необходимым открыто заявить об этом в сообщении о подготовке закона, разрешающего привлекать представителей общества для законосовещательной деятельности, и поэтому вставил в его проект следующие слова: «Для практического осуществления всемилостивейшей воли относительно скрепления указанным путем плодотворной связи между правительством и лучшими силами общественными, государь император изволил избрать порядок, испытанный уже, по указаниям Его Величества, при разработке крестьянской реформы, с применением оного к потребностям и задачам настоящего времени»¹.

Помимо приведенных положений составленный М. Т. Лорис-Меликовым проект правительственного сообщения содержал перечень мер, которые правительство предполагало предпринять для установления нового порядка законосовещательной деятельности. Данный перечень повторял содержание двенадцати пунктов постановления совещания, высочайше одобренного 17 февраля 1881 года.

* * *

Утром 1 марта Александр II вызвал к себе П. А. Валуева. Передав председателю Комитета министров текст данного сообщения, император попросил его высказать о нем свое мнение и, если не будет никаких возражений, созвать в среду 4 марта для его обсуждения Совет министров. Однако жить его величеству оставалось всего несколько часов.

«Я давно, очень давно не видел государя в таком добром духе и даже на вид так здоровым и добрым², — запишет Валуев на следующий день в свой дневник. — В 3-м часу я был у гр. Лорис-Меликова (чтобы его предупредить, что я возвратил проект государю без заме-

¹ Проект правительственного сообщения о подготовке законопроекта о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности. С. 661.

² Князь В. П. Мещерский также писал в своих мемуарах о добром настроении императора перед роковым событием 1 марта 1881 г. Приведенный им факт показывает главную его причину. По словам князя, «накануне 1 марта Государь приобщался Св. Тайн, и когда его поздравляли, то он говорил с сияющим лицом: поздравьте меня вдвойне: Лорис (т.е. М. Т. Лорис-Меликов. — В. Т.) мне возвестил, что последний заговорщик схвачен и что травить меня уже не будет!...» (*Мещерский В. П. Мои воспоминания. М., 2003. С. 571*).

чаний), когда раздались роковые взрывы. Я сказал: *attentat possible*¹. „Невозможно“, — сказал гр. Лорис-Меликов. Через пять минут все сомнения были устранены. Гр. Лорис-Меликов уехал во дворец в санях градоначальника. Я поехал туда же по Миллионной. Там тотчас узнал, что надежды уже не было. Государь истекал кровью и был без сознания. Члены его семейства прибывали одни за другими. Коридор наполнился разным людом. Генералы, министры, офицеры, дамы. Смятение и горе общие»².

¹ Возможно, это покушение.

² *Валуев П. А. Дневник 1877–1884. С. 147.*

ГЛАВА ШЕСТАЯ

Конституционный вопрос в первые месяцы правления императора Александра III. К. П. Победоносцев против М. Т. Лорис-Меликова

§ 1. Восшествие на императорский престол Александра III. Совещание 8 марта 1881 года

Вступление на российский престол нового императора, как и в прежних подобных случаях, сопровождалось изданием соответствующего Манифеста¹ и актов о принесении присяги. Новым было в этот раз высочайшее повеление привести к присяге также крестьян. В изданном по этому поводу 1 марта 1881 года Именном указе было отмечено, что Манифестом 19 февраля 1861 года император Александр II, «освободив крестьян от крепостной зависимости, предоставил им права свободных сельских обывателей». С распространением же, «согласно сему Манифесту и дополнительным к оному законоположениям, на крестьян действия общих законов» они подлежали, как и другие свободные подданные, приведению к присяге в верности государю Александру III и его наследнику, цесаревичу и великому князю Николаю Александровичу². Данный указ стал, пожалуй, первым признаком начала в России новой эпохи.

¹ См.: Манифест от 1 марта 1881 г. «О восшествии Его Императорского величества, Государя Императора Александра Александровича на Прародительский Престол Всероссийской Империи и на нераздельные с ним Престола: Царства Польского и Великого Княжества Финляндского» // 3-ПСЗРИ. Том 1. № 1. С. 1.

² 3-ПСЗРИ. Том 1. № 2. С. 1–2.

Сановники знали, что при Александре III в России будет все по-новому. Вечером 1 марта нового императора посетил его наставник К. П. Победоносцев. По свидетельству Е. М. Феохтистова, занимавшего в то время пост главного редактора «Журнала Министерства народного просвещения», Константин Петрович «умолял государя уволить Лорис-Меликова»¹. Но Михаил Тариелович и сам понимал, что его отставка дело лишь времени, причем весьма близкого. Рокковое событие 1 марта показало, что доклады, в которых он уверял Александра II об успехах борьбы с заговорщиками, оказались ложью.

Сразу после кончины Александра II министр внутренних дел пошел к новому государю и спросил «должен ли он следовать указаниям, данным ему покойным императором по вопросу об опубликовании правительственного сообщения на следующий день, 2 марта»². Это была еще одна ложь: Александр II не давал указания насчет публикации правительственного сообщения о подготовке закона, приводящего в исполнение предложения о привлечении общественных представителей к законосовещательной деятельности. Его величество намеревался сначала обсудить текст данного сообщения на заседании Комитета министров 4 марта, и Лорис-Меликов знал об этом. Но Александру III это отцовское намерение не было еще известно. Поэтому он ответил министру: «Ничего не меняй в приказах моего отца, пусть это будет его завещанием...»³ Михаил Тариелович быстро направился в типографию «Правительственного вестника» и приказал напечатать составленный им проект сообщения в номере, выходящем 2 марта. Однако к ночи Александр III разобрался в ситуации и отдал приказ Лорис-Меликову остановить его публикацию.

Заседание Совета министров, которое Александр II назначил на 4 марта, новый император перенес на 8 марта. Он не спешил увольнять либерально настроенных сановников своего отца, желая сначала разобраться в хитросплетениях интриги, затеянной министром внутренних дел.

¹ Феохтистов Е. М. За кулисами политики и литературы (1848–1896). Л., 1929. С. 198.

² Цит. по: Дронов И. Е. Сильный, державный: Жизнь и царствование Александра III. С. 331.

³ Цит. по: Там же.

* * *

8 марта 1881 года в 2 часа 15 минут пополудни в Зимнем дворце открылось заседание Совета министров, созванного Александром III специального для обсуждения доклада Особого совещания сановников о предложениях М. Т. Лорис-Меликова. Оно продолжалось два с половиной часа. Для участия в нем были приглашены, помимо министров, трое великих князей: Константин и Михаил Николаевичи и Владимир Александрович, а также обер-прокурор Святейшего Синода К. П. Победоносцев, и генерал-адъютанты С. Г. Строганов и Э. Т. Баранов. Председательствовал на заседании сам государь. Любопытно, что Константин Петрович Победоносцев и Сергей Григорьевич Строганов являлись в свое время наставниками великого князя Александра Александровича. Став императором, его величество сохранял к ним огромное уважение и всегда прислушивался к мнениям, которые они высказывали.

После того как все сановники уселись за длинный стол, государь объявил повестку заседания и предложил министру внутренних дел зачитать текст доклада, записанный в журнале Особого совещания и одобренный 17 февраля 1881 года покойным императором. Большинство присутствовавших на этом заседании поначалу отнеслись к новому обсуждению предложений М. Т. Лорис-Меликова как к простой формальности: ведь они получили одобрение Александра II, а новый император незадолго до своего вступления на престол подписал постановление совещания, в котором предлагались конкретные меры для приведения указанных предложений в исполнение. При таких обстоятельствах, казалось, что Александр не может не подтвердить прежнего их одобрения. Однако результат заседания получился не таким, каким ожидался многими его участниками.

Граф Лорис-Меликов допустил явную ошибку, согласившись зачитать журнал, в котором приводились оценки внутривластной ситуации в России, которые давались им в конце января 1881 года. После дерзкого покушения террористов на жизнь Александра II говорить о том, что предпринятые министром внутренних дел меры «оказали и оказывают благотворное влияние на общество в смысле успокоения тревожного состояния оно»¹, было в высшей степени

¹ Журнал Особого совещания, созванного для обсуждения законопроекта М. Т. Лорис-Меликова // Конституционные проекты в России. XVIII – начало XX в. С. 649.

неуместно¹. Представлять предложения о реформе государственного строя в докладе с такими фразами означало заранее обречь их на неприятие. Поручив Лорис-Меликову зачитать публично этот доклад, Александр III тем самым преопределил ход его обсуждения.

Когда министр внутренних дел завершил чтение, государь обратился к присутствовавшим на заседании сановникам с просьбой высказаться по поводу доклада «вполне правдиво, ничем не стесняясь и даже не считая дела *по существу* предрешенным»². Слово тут же взял граф Строганов, как самый старший из них³. «Предполагаемая вами мера, — сказал Сергей Григорьевич, обращаясь к Александру III, — по моему мнению, не только несвоевременна при настоящих обстоятельствах, требующих особой энергии со стороны правительства, но и вредная. Мера эта вредна потому, что с принятием ее власть перейдет из рук самодержавного монарха, который теперь для России, безусловно, необходим, в руки разных шалопаев, думающих не о пользе общей, а только о своей личной выгоде». Кульминацией резкого выступления С. Г. Строганова против предложений о введении в России народного представительства были его слова: «Путь этот ведет прямо к конституции, которой я не желаю ни для вас, ни для России»⁴. «Я тоже опасаясь, что это первый шаг к конституции», — заявил в ответ на эти слова император.

После графа Строганова слово было предоставлено графу П. А. Валуеву, который поддержал предложения Лорис-Меликова. По свидетельству Е. А. Перетца, Петр Александрович сказал: «Я давнишний автор — могу сказать, ветеран рассматриваемого положения. Оно сделано было мною, в несколько иной только форме, в 1863 году, во время польского восстания, и имело, между прочим, привлечь на сторону правительства всех благомыслящих людей... Я не изменю своих

¹ Присутствовавший на заседании Совета министров Председатель Комитета министров П. А. Валуев записал 8 марта в свой дневник: «Заседание началось с чтения журнала особого Совещания и проекта публикации. Непостижимо для меня и для оценки государственных способностей графа Лорис-Меликова достаточно, что он допустил чтение журнала и даже сам читал его. Те первые страницы самовосхваления, о которых, кажется, я уже упоминал, звучали убийственно в нашем между-панихидном заседании» (*Валуев П. А. Дневник 1877–1884*. Пг., 1919. С. 151).

² Там же.

³ С. Г. Строганов родился 8 ноября 1794 г. — следовательно, ему шел в то время 87-й год.

⁴ Цит. по: Дневник Е. А. Перетца, государственного секретаря, 1880–1883 гг. / С предисловием А. Е. Преснякова. М.-Л., 1927. С. 32–33.

убеждений и теперь. Напротив того, я нахожу, что при настоящих обстоятельствах предполагаемая нами мера оказывается в особенности настоятельной и необходимой»¹. Сам П. А. Валуев, описывая в дневнике рассматриваемое заседание Совета министров, ничего конкретного о содержании собственной речи не сообщил, но лишь заметил, что изложил свое отношение к делу «довольно подробно, в неразрывной связи 1881 года с 1880, 1879 и 1863-ми». При этом председатель Комитета министров признался, что ему «было весьма неприятно высказываться в данный момент подробно и категорично» и что поступил он так только потому, что чувствовал обязанность говорить «личную правду»².

Поддержал предложения М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей общества к законосовещательной деятельности и военный министр граф Д. А. Милютин. Пересказывая в дневнике свою речь, Дмитрий Алексеевич отметил, что «находя невозможным входить в обсуждение дела по существу», он «высказал лишь убеждение в необходимости новых законодательных мер для довершения оставшихся недоконченными великих реформ почившего императора». В качестве аргумента в пользу привлечения общественных представителей к обсуждению государственных преобразований, Милютин привел тот факт, что «почти все прежние реформы разрабатывались также с участием представителей местных интересов, и никаких неудобств от того не замечалось». В заключение своего выступления военный министр констатировал, что «в настоящий момент более чем когда-либо своевременно возвестить предположенную программу законодательной деятельности, вслед за сделанным заявлением о направлении международной политики». По его словам, «заявление это уже произвело весьма благоприятное впечатление в Европе; теперь Россия ждет такого же благотворного воззвания царской воли по внутреннему благоустройству государства. Оставить это ожидание неудовлетворенным гораздо опаснее, чем предложенный призыв к совету земских людей»³.

¹ Дневник Е. А. Перетца, государственного секретаря, 1880–1883 гг. С. 34.

² Валуев П. А. Дневник 1877–1884. С. 152. Д. А. Милютин, рассказывая в своем дневнике о заседании 8 марта, сообщил, что П. А. Валуев «произнес красноречивую речь, конечно, в пользу обсуждаемых предположений. Как участник бывшей секретной комиссии, не мог он говорить иначе» (Дневник генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1879–1881 / Под ред. Л. Г. Захаровой. М., 2010. С. 281).

³ Дневник генерал-фельдмаршала Дмитрия Алексеевича Милютина. С. 281.

Выражая поддержку плану привлечения общественных представителей к законосовещательной деятельности, и П. А. Валуев, и Д. А. Милютин старались в то же самое время убедить Александра III в том, что данный план совсем не ведет Россию к конституционному правлению. «Предполагаемая мера далека очень от конституции», — утверждал председатель Комитета министров. «Не о конституции идет у нас теперь речь. Нет ее и тени», — заявлял военный министр. Однако противников введения в России народного представительства эти декларации не успокоили. За Д. А. Милютиным выступил министр почт и телеграфов Л. С. Маков. Не скрывая своего возмущения позицией выступивших перед ним сановников, он взволнованно произнес: «Еще не прошло и недели, как я присягал быть верным государю *самодержавному*. В прочитанном же проекте принцип самодержавия попирается ногами...»¹ Намекнув, что предложения Лорис-Меликова ведут к ограничению самодержавия, Лев Савич тем не менее закончил свою речь в примирительном тоне и призвал подвергнуть план привлечения общественных представителей к законосовещательной деятельности зрелому и осторожному обсуждению во всех его деталях.

Следующим взял слово министр финансов А. А. Абаза. Он отверг мнение Л. С. Макова о том, что участие представителей общества в государственной деятельности является ограничением самодержавия, объяснив, что, напротив, оно «укрепит и поддержит авторитет правительства»². После речи А. А. Абазы выступил министр путей сообщения К. Н. Посьет. Проект привлечения общественных представителей к осуждению законов был назван им несвоевременным.

Заседание Совета министров стало походить на театральную постановку: речи сторонников предложений М. Т. Лорис-Меликова сменяли выступления их противников. Министры произносили монологи, которыми скорее лишь обозначали свое отношение к плану введения общественного представительства, нежели убеждали кого-либо в своей правоте. Так продолжалось до того момента, пока не заговорил К. П. Победоносцев. Его речь окончательно определила ход обсуждения этого плана. О том, что она была главной на заседании Совета министров, состоявшемся 8 марта 1881 года, свидетельствуют все его участники, оставившие записи о нем в своих дневниках или мемуарах. «Обер-прокурор Синода сказал невозможную речь, в ко-

¹ Цит. по: Дронов И. Е. Сильный, державный: Жизнь и царствование Александра III. М., 2006. С. 338.

² Дневник генерал-фельдмаршала Дмитрия Алексеевича Милютина. С. 283.

торой назвал все предложенное и все европейское (sic) — величайшей фальшью»¹, — отметил в своей дневниковой записи П. А. Валуев. Д. А. Милютин выразил в своем дневнике такое же мнение, но в более подробном виде. Написав, что все, сказанное на этом заседании С. Г. Строгановым, Л. С. Маковым и К. Н. Посъетом, «было бледно и ничтожно сравнительно с длинною иезуитскою речью, произнесенною Победоносцевым: это было уже не одно опровержение предложенных ныне мер, а прямое, огульное порицание всего, что было совершено в прошлое царствование; он осмелился назвать великие реформы императора Александра II преступною ошибкой! Речь Победоносцева, произнесенная с риторическим пафосом, казалась отголоском туманных теорий славянофильских; это было отрицание всего, что составляет основу европейской цивилизации»².

Из этих оценок видно, что Победоносцев предстал на рассматриваемом заседании Совета министров в качестве идеолога — выразителя особого политического и правового мировоззрения, отличающегося своим глубинным смыслом от мировоззрения западноевропейского типа. Его речь, записанная государственным секретарем Егором Абрамовичем Перетцем, подтверждает этот вывод: обер-прокурор Святейшего Синода противопоставил предложениям о введении в России общественного представительства не отдельные аргументы, но понимание этого института как явления, имеющего свои пороки — причем такие, которые способны нивелировать все его достоинства. Более того, он показал, что в условиях России общественное представительство может стать орудием разрушения государства и общества.

Начиная свое выступление, Победоносцев первыми же словами дал понять, что будет говорить не просто о каком-то нововведении в государственный строй России, но о величайшей опасности, угрожающей существованию самого государства. «Ваше величество, по долгу присяги и совести, я обязан высказать Вам все, что у меня на душе. Я нахожусь не только в смущении, но и в отчаянии. Как и в прежние времена перед гибелью Польши говорили: „Finis Poloniae“, так теперь едва ли не приходится сказать: „Finis Russiae“. При соображении проекта, предлагаемого на утверждение Ваше, сжимается сердце. В этом проекте слышится фальшь, скажу более: он дышит фальшью»³.

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. С. 152.

² Дневник генерал-фельдмаршала Дмитрия Алексеевича Милютина. С. 283.

³ Дневник Е. А. Перетца, государственного секретаря, 1880–1883 гг. С. 38.

Дальнейшее содержание речи Победоносцева было посвящено разоблачению этой фальши. «Нам говорят, — продолжал он, — что для лучшей разработки законодательных проектов нужно приглашать людей, знающих народную жизнь, нужно выслушивать экспертов. Против этого я ничего не сказал бы, если б хотели сделать только это. Эксперты вызывались и в прежние времена, но не так, как предлагается теперь». Обер-прокурор обращал внимание императора и членов Совета министров на то, что обсуждаемый план исходит из ложного представления о представителях как о выразителях мнения страны, тогда как в действительности представители, если и будут что выражать, то лишь «свое личное мнение и взгляды». «Правительство, — напоминал Победоносцев, — должно радеть о народе, оно должно познать действительные его нужды, должно помогать ему справляться с безысходною часто нуждою. Вот удел, к достижению которого нужно стремиться, вот истинная задача нового царствования». Однако представительство, утверждал он, скорее превратится в обыкновенную говорильню, чем в эффективный институт, способствующий удовлетворению народных интересов. Это свое мнение Константин Петрович выводил из опыта реформ, которые были осуществлены в царствование Александра II. «Благодаря пустым болтунам, что сделалось с высокими предначертаниями покойного незабвенного государя, принявшего под конец своего царствования мученический венец? К чему привела великая святая мысль освобождения крестьян?» — вопрошал он и тут же давал ответ: «К тому, что дана им свобода, но не устроено над ними надлежащей власти, без которой не может обойтись масса темных людей. Мало того, открыты повсюду кабаки; бедный народ, предоставленный самому себе и оставшийся без всякого о нем попечения, стал пить и лениться в работе, а потому стал несчастною жертвою целовальников, кулаков, жидов и всяких ростовщиков. Затем открыты были земские и городские общественные учреждения, — говорильни, в которых не занимаются действительным делом, а разглагольствуют вкривь и вкось о самых важных государственных вопросах, вовсе не подлежащих ведению говорящих. И кто же разглагольствует, кто орудует в этих говорильнях? Люди негодные, безнравственные, между которыми видное положение занимают люди, не живущие со своим семейством, предающиеся разврату, помышляющие лишь о личной выгоде, ищущие популярности и вносящие во все всякую смуту».

Подобные пороки обер-прокурор Святейшего Синода усматривал и в новых судебных учреждениях. Они так же, как и земства, превра-

тились, по его мнению, в «новые говорильни, говорильни адвокатов, благодаря которым самые ужасные преступления, — несомненные убийства и другие тяжкие злодейства, — остаются безнаказанными»¹.

В своей речи Победоносцев подверг уничтожающей и не обосновательной критике почти все реформы царствования Александра II. Многие из того, что он говорил, не имело прямого отношения к предложениям М. Т. Лорис-Меликова, которые были главным предметом обсуждения на рассматриваемом заседании Совета министров. Но своей критикой указанных реформ Константин Петрович внушал императору и сановникам мысль о том, что непродуманные, неподготовленные нововведения несут в себе всегда больше пороков и бедствий, нежели достоинств и благих последствий для общества.

После выступления Победоносцева свое мнение о введении общественного представительства высказали: князь председатель департамента законов Государственного совета С. Н. Урусов, министр юстиции Д. Н. Набоков, министр народного просвещения А. А. Сабуров, государственный контролер Д. М. Сольский, министр государственных имуществ князь А. А. Ливен. Все они поддержали план привлечения общественных представителей к законосовещательной деятельности, приведя массу дополнительных аргументов в пользу этого нововведения². В конце заседания слово взяли великие князья. Его высочество Константин Николаевич выступил, естественно, без всяких оговорок в пользу обсуждавшегося плана. Михаил Николаевич и Владимир Александрович призвали императора «сделать что-нибудь, не оставляя Россию в недоумении»³.

Несмотря на то, что явное большинство участников заседания поддержало предложения М. Т. Лорис-Меликова, Александр III не дал им своего утверждения, но объявил о необходимости снова подвергнуть их обсуждению в рамках особого немногочисленного совещания.

Вечером 8 марта. Д. А. Милютин записал в свой дневник: «Такой исход дела показался нам довольно успокоительным после испугавшей нас громовой речи Победоносцева. Тем не менее мы

¹ Дневник Е. А. Перетца, государственного секретаря, 1880–1883 гг. С. 39–40.

² Так, например, Д. М. Сольский заявил в своем выступлении, что «армия чиновников составляет менее твердую опору самодержавия, чем представители всех сословий населения» (Дневник генерал-фельдмаршала Дмитрия Алексеевича Милютина. С. 283).

³ Там же. С. 284.

вышли из зала совещания в угнетенном настроении духа и нервном раздражении»¹.

Ни Милютин, ни Валуев, никто из участников состоявшегося в указанный день заседания Совета министров не знали, что за два дня до его проведения — 6 марта 1881 года — Александр III получил от Победоносцева письмо, в котором Константин Петрович советовал своему ученику отказаться от проведения либеральных реформ. Он писал, в частности: «Если будут Вам петь прежние песни сирены о том, что надо успокоиться, надо продолжать в либеральном направлении, надобно уступить так называемому общественному мнению, — о, ради Бога, не верьте, Ваше Величество, не слушайте. Это будет гибель, гибель России и Ваша: это ясно для меня, как день. Безопасность Ваша этим не оградится, а еще уменьшится. Безумные злодеи, погубившие родителя Вашего, не удовлетворятся никакой уступкой и только рас-swирепеют. Их можно унять, злое семя можно вырвать только борьбой с ними на живот и на смерть, железом и кровью. Хотя бы погибнуть в борьбе, лишь бы победить. Победить нетрудно: до сих пор все хотели избегать борьбы и обманывали покойного государя, вас, самих себя, всех и все на свете, потому что то были не люди разума, силы и сердца, а дряблые евнухи и фокусники. Нет, Ваше Величество: один только и есть верный, прямой путь — встать на ноги и начать, не засыпая ни на минуту, борьбу, самую святую, какая только бывала в России. Весь народ ждет Вашего властного на это решения, и как только почует державную волю, все поднимется, все оживится, и в воздухе посвежеет»².

После этих слов, призванных воодушевить молодого государя, только что взошедшего на престол, как на Голгофу, Победоносцев давал ему сугубо конкретный совет: «Простите мне мою правду. Не оставляйте графа Лорис-Меликова. Я не верю ему. Он фокусник и может еще играть в двойную игру. Если Вы отдадите себя в руки ему, он приведет Вас и Россию к гибели. Он умел только проводить либеральные проекты и вел игру внутренней интриги. Но в смысле государственном он сам не знает, чего хочет, — что я сам ему высказывал неоднократно. И он — не патриот русский. Берегитесь, ради Бога,

¹ Дневник генерал-фельдмаршала Дмитрия Алексеевича Милютина. С. 285.

² Письма К. П. Победоносцева к Александру III. В 2-х томах. Том 1. М., 1925. С. 315–316.

Ваше Величество, чтоб он не завладел Вашей волей, и не упускайте времени»¹.

Эти советы Победоносцева его царственный ученик воспринял как руководство к действию. Участники состоявшегося 8 марта 1881 года заседания Совета удивлялись, почему Александр III пригласил на него престарелого С. Г. Строганова. Цитируемое письмо не оставляет сомнений — государь сделал это по рекомендации своего наставника. «Страх берет меня, — писал Константин Петрович его величеству, — что Вы одиноки и не на кого Вам опереться. Ради Бога, если бы Вы пожелали ближе поговорить о том, что я пишу, прикажите мне явиться, — я каждый час и каждую минуту на службе Вашей. Сам собою я теперь не вправе явиться к Вам. Позовите к себе старика *С. Гр. Строганова*: он человек правды, старый слуга Ваших предков, свидетель и деятель великих исторических событий. Он на краю гроба, но голова его свежа, и сердце его русское. Нет другого человека в России, с кем было бы благоприятнее Вам иметь совет в эту страшную минуту. Сегодня он приезжал ко мне, взволнованный, расстроенный, исполненный тревожной заботы об Вас и об России. Боже, Боже! Спаси нас!

Но мы люди Божии и должны *действовать*. Судьбы России на земле — в руках Вашего Величества. Благослови Боже Вам сказать слово правды и воли, и вокруг Вас соберется полк истинно русских, здоровых людей вести борьбу на жизнь и на смерть за благо, за всю будущность России»².

Конституционный вопрос, по поводу которого два десятилетия правления Александра II кипели страсти в его сановном окружении, приобретал в свете этого письма и произнесенной через два дня после его написания речи К. П. Победоносцева на заседании Совета министров новый смысл.

§ 2. Борьба вокруг проекта М. Т. Лорис-Меликова о введении в России общественного представительства

Обсуждение проекта привлечения общественных представителей к законосовещательной деятельности на заседании Совета мини-

¹ Письма К. П. Победоносцева к Александру III. В 2-х томах. Том 1. М., 1925. С. 316.

² Там же. С. 318.

стров 8 марта 1881 года показало, что он пользуется поддержкой целой группы влиятельных сановников, а именно: председателя Комитета министров *П. А. Валуева*, военного министра *Д. А. Милютина*, министра финансов *А. А. Абазы*, председателя департамента законов Государственного совета князя *С. Н. Урусова*, министра юстиции *Д. Н. Набокова*, министра народного просвещения *А. А. Сабурова*, государственного контролера *Д. М. Сольского*, министра государственных имуществ князя *А. А. Ливена*. В круг этих лиц входил и великий князь Константин Николаевич: его высочество не скрывал положительного отношения к предложениям Лорис-Меликова на всех совещаниях, на которых они обсуждались. Великие князья Михаил Николаевич и Владимир Александрович заняли нейтральную позицию.

Против введения в России каких-либо элементов представительного правления решительно выступили только пять участников заседания Совета министров 8 марта: генерал-адъютанты *С. Г. Строганов* и *Э. Т. Баранов*, обер-прокурор Святейшего Синода *К. П. Победоносцев*, министр почт и телеграфов *Л. С. Маков* и министр путей сообщения *К. Н. Посьет*.

Расхождение во взглядах на предлагаемое нововведение было вполне обычным явлением для России периода правления Александра II. Разработка проектов крестьянской, университетской, судебной, земской и других реформ 60–70-х годов XIX века сопровождалась острейшими спорами в сановном окружении императора. При этом всегда находились те, кто был предельно категоричен в их критике. Однако выступления противников предложенной *М. Т. Лорис-Меликовым* реформы на заседании Совета министров 8 марта 1881 года выходили за рамки обыкновенных критических высказываний. Данная реформа представлялась ими в качестве меры, таившей страшную угрозу для Российского государства, — меры, способной привести его к гибели.

Взгляд на реформу Лорис-Меликова как на шаг, ведущий Россию «к погибели», *К. П. Победоносцев* проводил и в своем письме императору Александру III, написанном за два дня до указанного заседания.

Между тем суть мер, предлагавшихся министром внутренних дел, заключалась всего лишь в привлечении общественных представителей к законосовещательной деятельности. Почему же это, весьма незначительное, нововведение встретило такую жесткую реакцию со стороны Победоносцева и некоторых других сановников? В чем виделась им угроза для Российского государства некоторого, весьма огра-

нического участия представителей общества в осуществлении законодательной власти?

Можно с уверенностью сказать, что не сама по себе реформа считалась в данном случае опасной для России, но те последствия, которые могли появиться в результате ее осуществления. М. Т. Лорис-Меликов смотрел на предложенную им реформу как на меру, которая должна была ознаменовать только первый шаг к сближению государственной власти с представителями от земства. Обращая внимание на это важное обстоятельство, современник К. П. Победоносцева русский общественный деятель и мыслитель Лев Александрович Тихомиров (1852–1923) писал: «Нетрудно понять, что действительно дальнейшие шаги неизбежны и быстро должны были последовать по созвании этих *выборных* земцев. Они явились бы поголовно из того слоя политиканов, который вел в это время земскую агитацию. Они выставили бы себя представителями „воли народа“ и, имея графа Лорис-Меликова около государя, стали бы фактически *выше* Государственного Совета, завоевывая себе значение настоящего парламента. Мы, очевидно, готовились войти в такую полосу внутренней смуты, исход которой при данных условиях трудно даже было предсказать»¹.

О том, что такой сценарий развития органов общественного представительства в России того времени был вполне реальным, свидетельствуют события, происходившие в целом ряде губерний после смерти Александра II. Удачное покушение террористов на особу императора породило в земствах мнение о том, что центральная власть ослабела, и поэтому для земцев настало время заявить о своих притязаниях на участие в управлении государством.

В марте 1881 года члены Земского союза, собравшиеся в Харькове, приняли программу развития всероссийского и местного общественного представительства, предусматривавшую создание в России двухпалатного парламента. Его нижнюю палату, названную Государственной думой, предполагалось составить из депутатов, избираемых всеобщим голосованием, а верхнюю — так называемую Союзную думу — из представителей областных собраний. Согласно этому проекту, обе думы, заседая одновременно, должны были принимать законы и утверждать государственный бюджет. Они получали правомочие делать запросы во все государственные органы и выражать доверие или недоверие отдельным министрам и правительству в целом.

¹ Тихомиров Л. А. Конституционалисты в эпоху 1881 года. 3-е пересмотренное издание. М., 1895. С. 73.

Подобную организацию государственной власти намечалось закрепить конституцией, по которой обязывался бы действовать и глава государства — император, и парламент. Все российские законы должны были соответствовать конституции. Решение вопроса об этом предлагалось возложить на кассационный суд¹.

8 марта 1881 года Самарское губернское собрание приняло постановление о том, чтобы послать к императору Александру III адрес с ходатайством о созыве избранных представителей народа. Выступивший на заседании этого собрания губернский гласный Нудатов высказал мысль о том, что только «свободно избранные представители всех сословий» могут предотвратить повторение трагического события 1 марта 1881 года. «Я уже стар, — заявил он, — и на склоне дней моих я люблю свою родину и желаю ей счастья и славы. Никто не заподозрит и не скажет, что я революционер. Но ради блага отечества, ради счастья детей наших, говорю вам, что смута, вот уже два года терзающая Русскую землю, может быть устранена только общими усилиями всех свободно избранных представителей народа. Только они могут обсудить меры, которые дали бы мир и спокойствие нашей несчастной родине»².

Завуалированный призыв к созданию всероссийского общественного представительства содержался и в адресе императору Александру III по поводу его манифеста о вступлении на престол, который был направлен в марте 1881 года Тверским земским собранием. В нем говорилось, что «в непосредственном единении земских людей и верховной власти русский царь и народ всегда приобретали могучую, неодолимую силу» и что «никакие, как частные, так и общие мероприятия или реформы не могут достигнуть целей, поставленных властью, без предварительного рассмотрения этих реформ выборными представителями всей русской земли»³.

Земское собрание Казанской губернии выражало в своем обращении к государю надежду на завершение великого дела обновления государства», начатого Александром II⁴. Черниговское губернское земское собрание в своем адресе Александру III заявляло, что истина самодержавной власти «сделается осязательнее и очевиднее для всего

¹ См.: Белокопский И. П. Земство и конституция. М., 1910. С. 22–23.

² Цит. по: Там же. С. 24; Тихомиров Л. А. Конституционалисты в эпоху 1881 года. С. 88.

³ Цит. по: Белокопский И. П. Земство и конституция. С. 24, 26.

⁴ Цит. по: Там же. С. 24.

нашего отечества, когда Ты, Государь, войдешь в непосредственное общение с землей через излюбленных людей ее»¹.

Постановления и обращения к императору Александру III, выражавшие идею о том, что только призыв общественных представителей к участию в управлении Российским государством может спасти его от новой смуты, были приняты земскими собраниями в целом ряде и других губерний: Новгородской, Рязанской, Таврической и т.д. Эта идея проводилась и в докладе М. Т. Лорис-Меликова от 28 января 1881 года, излагавшем проект привлечения представителей общества к законосовещательной деятельности.

В результате складывалась парадоксальная ситуация: *сторонники данной реформы считали ее средством спасения России от революции, противники же полагали, что именно она и приведет страну к революционной катастрофе*. При этом было очевидно, что решение вопроса о введении в систему государственной власти института общественного представительства всецело зависело от того, какую позицию займет Александр III.

На заседании Совета министров император не выразил своего отношения к обсуждавшемуся проекту министра внутренних дел. В ответ на предложение князя С. Н. Урусова возвратить его для нового рассмотрения в Комитете министров его величество заметил, что «можно его вновь обсудить и в каком-нибудь специальном совещании»². Но по свидетельству П. А. Валуева, «окончательного повеления о совещании и его составе не состоялось»³. Эту запись Петр Александрович сделал в своем дневнике 9 марта 1881 года. Спустя полтора года — 11 сентября 1882 года — он приписал к ней следующие слова: «Хотя государь и предоставил всем высказаться, сам не высказываясь, но явно было, что его личное мнение уже установилось на точке зрения Победоносцева, заранее объяснившегося и согласившегося с гр. Строгановым»⁴. Есть все основания утверждать, что Александр III действительно определился в своем отношении к проекту М. Т. Лорис-Меликова еще до его обсуждения 8 марта на заседании Совета министров и был о нем такого же мнения, каковое выразил на этом заседании обер-прокурор

¹ Цит. по: Белоконский И. П. Земство и конституция. С. 26.

² Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 153.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 154.

Святейшего Синода. Но П. А. Валуев узнал или догадался об этом далеко не сразу.

Император Александр III вплоть до конца апреля не проявлял своей позиции в этом вопросе. Указом, изданным 16 марта 1881 года, он упразднил Министерство почт и телеграфов, отдав управление этой сферой министру внутренних дел. Вследствие такой меры в отставку с министерского поста был отправлен Л. С. Маков, являвшийся противником ограничения самодержавия какими-либо институтами общественного представительства. Опубликован был этот указ 18 марта. В тот же день до П. А. Валуева дошли слухи о скорой отставке М. Т. Лорис-Меликова с поста министра внутренних дел, но Петр Александрович не поверил им. 19 марта он занес в свой дневник следующую запись: «Вчера гр. Лорис-Меликов будто бы сказал представлявшемуся (по почтам) Перфильеву, что у него будет другой начальник. Кн. Урусов говорил мне также, что из лагеря Скальковских будто бы идет новый слух об уходе гр. Лорис-Меликова. Ничего не разберешь, и я никому и ничему не верю, но все невозможное признаю возможным»¹.

24 марта Александр III отправил в отставку с министерских постов А. А. Сабурова и А. А. Ливена. Оба выступили на заседании Совета министров 8 марта в поддержку проекта М. Т. Лорис-Меликова. Но П. А. Валуев не связывал их увольнение с поддержкой проекта введения в России общественного представительства. 19 марта он записал в дневник: «Возмездие расточается свыше. Маков поплатился за униатов; кн. Ливен — за порядочно гнусное себялюбие и — могу сказать — порядочно гнусную неблагодарность; Сабуров — за то, что при недалеком уме думал выехать на новых веяниях². Великий князь генерал-адмирал (Константин Николаевич. — В. Т.) также будет спущен на днях — сперва в отпуск, а там и радикально. Ему поде-

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 156.

² Вместо А. А. Сабурова на пост министра народного просвещения был назначен барон А. И. Николаи. Данная замена была сделана новым императором не без влияния К. П. Победоносцева. На эту мысль наводит письмо Константина Петровича Александру III от 8 марта 1881 г. Ober-прокурор Святейшего Синода писал в нем помимо прочего: «Сабуров не может быть долее терпим на месте: это совсем тупой человек, и тупость его наделала много бед, и с каждым днем больше надевает. В приискании ему преемника было бы не так много затруднений. Из так называемых кандидатов всех серьезнее барон Николаи» (Письма Победоносцева к Александру III. В 2-х томах. Т. 1. М., 1925. С. 317). Как видим, оценка А. А. Сабурова П. А. Валуевым вполне совпадала с оценкой этого министра К. П. Победоносцевым.

лом — за разновидное, по всем частям причиненное зло и за низость преклонения перед бессодержательным временщиком¹...»². 12 сентября 1882 года Петр Александрович добавил к этой записи следующее замечание: «В течение всего периода царствования, с 8 марта по 29 апреля, противоположные течения скрещивались около государя, и на первый взгляд могло казаться, что то одно, то другое брало верх»³. Из этих слов следует, что председатель Комитета министров вплоть до окончательной развязки конституционного вопроса не мог определить, какую позицию относительно него занимает новый император.

Все это означает, что Александр III, хотя и принял в первые же дни своего царствования решение отвергнуть проект введения в России общественного представительства, одобренный его отцом Александром II, более полутора месяцев тщательно скрывал истинное свое отношение к этой идее. Почему же он был так осторожен?

Думается, разгадку столь странного поведения Александра III в первые два месяца после вступления на престол следует искать в обстановке, которая сложилась в то время в Санкт-Петербурге. Конечно, общая ее картина не может быть восстановлена в сколько-нибудь полной мере. Навсегда останутся тайной многие важные обстоятельства заговора, приведшего к убийству Александра II, — его подлинные цели, истинные вдохновители и руководители, вовлеченность в него сановников из ближайшего окружения покойного императора. Однако отражения некоторых любопытных событий, происходивших в северной столице Российской империи в марте 1881 года, сохранились на страницах мемуаров, дневников и писем участников и современников тех событий.

§ 3. Письмо Исполнительного комитета «Народной воли» к императору Александру III

10 марта 1881 года Исполнительный комитет «Народной воли» обратился к Александру III с ультимативным посланием. Его текст составил Л. А. Тихомиров, который являлся в то время членом Испол-

¹ Под временщиком подразумевается в данном случае М. Т. Лорис-Меликов.

² *Валуев П. А.* Дневник 1877–1884. С. 158.

³ Там же.

кома этой революционной организации. Отправив письмо государю¹, народовольцы позаботились о том, чтобы оно было распространено насколько возможно широко по России. В типографии «Народной воли» было отпечатано 13 тысяч листовок с его текстом.

«Ваше величество! — обращались революционеры к Александру III. — Вполне понимая то тягостное настроение, которое вы испытываете в настоящие минуты, исполнительный комитет не считает, однако, себя вправе поддаваться чувству естественной деликатности, требующей, может быть, для нижеследующего объяснения выждать некоторое время. Есть нечто высшее, чем самые законные чувства человека: это долг перед родной страной, долг, которому гражданин принужден жертвовать и собой, и своими чувствами, и даже чувствами других людей. Повинуясь этой всеильной обязанности, мы решаемся обратиться к вам немедленно, ничего не выжидая, так как не ждет тот исторический процесс, который грозит нам в будущем реками крови и самыми тяжелыми потрясениями»².

Далее в письме утверждалось и доказывалось, что убийство Александра II, то есть «кровавая трагедия, разыгравшаяся на Екатерининском канале, не была случайностью и ни для кого не была неожиданной. После всего, происшедшего в течение последнего десятилетия, она являлась совершенно неизбежной». Народовольцы угрожали государю, что их движение будет расти и террор продолжится, если политика правительства не изменится. Так как общее количество недовольных в стране постоянно увеличивается; доверие к правительству в народе все более падает, мысль о революции, о ее возможности и неизбежности будет все прочнее развиваться в стране. «Страшный взрыв, кровавая перетасовка, судорожное революционное потрясение всей России завершит этот процесс разрушения старого порядка».

Необходимость кровавой борьбы называлась в рассматриваемом письме «печальной» и объяснялась тем, что в России не существует настоящего правительства. «Правительство по своему принципу должно только выражать народные стремления, только осуществлять народную волю, — подчеркивал Исполком „Народной воли“. — Между тем у нас — извините за выражение — правительство выродилось в чистую камарилью и заслуживает названия узурпаторской

¹ Конверт с указанным письмом был опущен в почтовый ящик, находившийся у здания Городской думы на Невском проспекте.

² Революционное народничество 70-х годов XIX века. Сборник документов и материалов в двух томах. Том 2 / Под ред. С. С. Волка. М.-Л.: 1965. С. 170.

шайки гораздо более, чем исполнительный комитет. Каковы бы ни были намерения государя, но действия правительства не имеют ничего общего с народной пользой и стремлениями. Императорское правительство подчинило народ крепостному праву, отдало массы во власть дворянству; в настоящее время оно открыто создает самый вредный класс спекулянтов и барышников. Все реформы его приводят лишь к тому, что народ впадает в большее рабство, все более эксплуатируется. Оно довело Россию до того, что в настоящее время народные массы находятся в состоянии полной нищеты и разорения, не свободны от самого обидного надзора даже у своего домашнего очага, не властны даже в своих мирских общественных делах. Покровительством закона и правительства пользуется только хищник, эксплуататор, самые возмутительные грабежи остаются без наказания. Но зато какая страшная судьба ждет человека, искренно помышляющего об общей пользе. Вы знаете хорошо, ваше величество, что не одних социалистов ссылают и преследуют. Что же такое — правительство, охраняющее подобный «порядок»? Неужели это не шайка, неужели не проявление полной узурпации?»¹

В письме обращалось внимание Александра III на то, что его правительство «не имеет никакого нравственного влияния, никакой опоры в народе», поэтому растет число революционеров и даже такой факт, как цареубийство, вызывает у огромной части населения радость и сочувствие. При этом отмечалось, что «из такого положения может быть два выхода: или революция, совершенно неизбежная, которую нельзя отворотить никакими казнями, или — добровольное обращение верховной власти к народу».

Исполком «Народной воли» советовал его величеству, в интересах родной страны, во избежание напрасной гибели сил, во избежание тех самых страшных бедствий, которые всегда сопровождают революцию, избрать второй путь и обещал, что сам прекратит свою деятельность и «организованные вокруг него силы разойдутся для того, чтобы посвятить себя культурной работе на благо родного народа».

При этом Исполком заявлял Александру III, что для прекращения актов вынужденного насилия со стороны народовольцев его величеству необходимо выполнить два условия, которые не придуманы революционерами, но созданы историей, а именно: 1) даровать общую амнистию по всем политическим преступлениям прошлого времени, так как это были не преступления, но исполнение гражданского долга,

¹ Революционное народничество 70-х годов XIX века. С. 171–172.

и 2) созвать «представителей от всего русского народа для пересмотра существующих форм государственной и общественной жизни и переделки их сообразно с народными желаниями».

Сформулировав эти условия, народовольцы сочли необходимым напомнить государю, что «легализация верховной власти народным представительством может быть достигнута лишь тогда, если выборы будут произведены совершенно свободно». В связи с этим они требовали, чтобы выборы проходили по следующим правилам:

«1) Депутаты посылаются от всех классов и сословий безразлично и пропорционально числу жителей; 2) никаких ограничений ни для избирателей, ни для депутатов не должно быть; 3) избирательная агитация и самые выборы должны быть произведены совершенно свободно, а потому правительство должно в виде временной меры, впредь до решения народного собрания, допустить: а) полную свободу печати, б) полную свободу слова, в) полную свободу сходок, г) полную свободу избирательных программ»¹.

Выраженное в приведенном письме требование созыва представителей народа было повторением в слегка измененном виде одного из основных положений программы Исполнительного комитета «Народной воли», принятой осенью 1879 года. Народовольцы обещали в этой программе добиваться, чтобы в России было создано постоянное народное представительство, «имеющее полную власть во всех общегосударственных вопросах»².

Любопытно, что на следующий день после того, как Исполком «Народной воли» направил в адрес Александра III это письмо, К. П. Победоносцев обратился к государю с посланием, выразившим предельную тревогу за судьбу его величества. «С каждым днем все более убеждаюсь в основательности того, что писал Вам 6 марта, и вновь горячо прошу вникнуть в тогдашние слова мои, — взывал Константин Петрович к императору. — Именно в эти дни нет предосторожности излишней для Вас. Ради Бога примите во внимание нижеследующее:

1. Когда собираетесь ко сну, извольте запирать за собою двери — не только в спальне, но и во всех следующих комнатах, вплоть до выход-

¹ Революционное народничество 70-х годов XIX века. С. 173–174.

² Помимо этого народовольцы выражали в своей программе стремление создать «широкое областное самоуправление, обеспеченное выборностью всех должностей, самостоятельностью мира и экономической независимостью народа», передать всю землю, фабрики и заводы народу, добиваться полной свободы совести, слова, печати, сходок, ассоциаций и избирательной агитации, а также всеобщего избирательного права, без сословных и имущественных ограничений.

ной. Доверенный человек должен внимательно смотреть за замками и наблюдать, чтобы внутренние задвижки у створчатых дверей были задвинуты.

2. Непременно наблюдать каждый вечер, перед сном, целы ли проводники звонков. Их легко можно подрезать.

3. Наблюдать каждый вечер, осматривая под мебелью, все ли в порядке.

4. Один из ваших адъютантов должен бы был ночевать вблизи от вас, в этих же комнатах.

5. Все ли надежны люди, состоящие при Вашем величестве? Если бы кто-нибудь был хоть немного сомнителен, можно найти предлог удалить его.

Дней через десять, через пятнадцать многое может разъясниться; но до тех пор, ради Бога, будьте осторожны на каждую минуту.

Бог да хранит Вас со всем Вашим домом. Много простых душ за Вас молятся»¹.

В письме от 6 марта 1881 года К. П. Победоносцев советовал Александру III объявить Санкт-Петербург на военном положении. «Это — проклятое место, — уверял он государя. — Вашему Величеству следует тотчас после погребения (Александра II. — В. Т.) *выехать отсюда* в чистое место, — хотя бы в Москву, — и то лучше, а это место бросить куда, пока его еще очистят решительно. Пусть здесь остается новое ваше правительство, которое тоже надобно чистить сверху донизу»².

Совет К. П. Победоносцева государю покинуть на время свою столицу возымел действие. 28 марта Александр III переехал вместе с семьей из Петербурга в Гатчину. Данный шаг императора явно свидетельствовал о том, что его величество вполне серьезно воспринял предостережения обер-прокурора Святейшего Синода.

3 апреля 1881 года посол России в Берлине П. А. Сабуров передал Александру III срочной депешей высказывание канцлера Отто фон Бисмарка о том, что русской власти «необходимо принять строгие меры против нигилистов, — меры, которые бы упрочили порядок и дисциплину; что прежде чем думать о расширении реформ прежнего царствования, надо, чтобы абсолютная власть восстановила свой престиж и чтобы повсюду чувствовалось ее присутствие»³. Прочитав данное послание, российский император начертал на его полях: «*Дайте*

¹ Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1. С. 318–319.

² Там же. С. 317.

³ Красный архив. 1927. № 3 (22). С. 250.

прочсть это письмо гр. Лорис-Меликову. Это до того верно и справедливо, что дай Бог, чтобы всякий русский, а в особенности министры наши, поняли наше положение, как его понимает князь Бисмарк, и не задавались бы несбыточными фантазиями и паршивым либерализмом»¹.

В тот день, когда Александр III получил депешу из Берлина с приведенными словами Бисмарка, состоялась казнь террористов, покушавшихся на Александра II. Новый император показал, что будет решительно карать тех, кто посягнет на русскую государственность.

§ 4. Доклад М. Т. Лорис-Меликова о правительственной программе государственных реформ. Совещание 21 апреля 1881 года

12 апреля 1881 года М. Т. Лорис-Меликов представил Александру III доклад о правительственной программе государственных реформ. В нем излагались меры, которые правительство должно было, по мнению министра внутренних дел, осуществить в ближайшем будущем. Граф предлагал, в частности:

- объединить полицию на местах, сосредоточив ее в руках губернатора, подчинив ему отдельные жандармские управления;
- преобразовать местную администрацию, уменьшив количество присутственных мест и должностных лиц;
- преобразовать университеты, дав им «устройство, удовлетворяющее интересам ученой и учебной деятельности, но обеспечивающее также и интересы общественного порядка»;
- «безотлагательно и окончательно решить вопрос о положении печати», определив законом ее статус, обеспечив гласность и возможность спокойного обсуждения общественных вопросов; прекратить «безнаказанное возбуждение страстей и глумление над личностями, практикуемое с корыстной целью некоторыми органами печати»;
- пересмотреть некоторые части земского и городского положений с целью установления более равномерного между различными классами населения распределения представительства в земских и городских учреждениях и обеспечения правильного порядка производства выборов; «оживить и расширить деятельность общественных

¹ Цит. по: Дневник В. Н. Ламздорфа (1886–1890) / Под редакцией и с предисловием Ф. А. Ротштейна. М., 1926. С. 111.

учреждений в разрешении местных хозяйственных дел и точно определить отношение общественных учреждений к администрации»;

— пересмотреть крестьянские положения, «преобразовать возбуждающее постоянные нарекания общественное крестьянское управление»;

— принять меры к устранению хозяйственного расстройств крестьян;

— «организовать восстановление истощенных продовольственных запасов и вообще систему народного продовольствия, дабы избежать повторения нынешних громадных затрат на него из государственного казначейства»;

— преобразовать податную и паспортную системы, отменив подушную подать и организовав взамен нее «новые налоги на всесословных и более справедливых основаниях».

Обязательными условиями для выполнения правительством указанных задач М. Т. Лорис-Меликов назвал:

— «единство правительства и программы внутренней политики»,

— «привлечение общественных представителей к предварительной разработке и выполнению реформ».

Поясняя необходимость участия общества в обсуждении законопроектов, министр внутренних дел обращал внимание государя на то, что реформы прежнего царствования — крестьянская, земская, городская — вызвали в стране стремление к общественной деятельности, которое просит удовлетворения. При этом он заверял императора Александра III в том, что участие общественных представителей в подготовительных законодательных работах «не только не составляет ограничения самодержавной власти, от которой всецело зависит утвердить, изменить и вовсе отвергнуть проект, но даже, в сущности, не составит ничего нового, а только правильно организует то, что уже на деле существует. Проектирующая законы центральная бюрократия и теперь находится под давлением общественного мнения. Нередко законопроекты составляются под влиянием проектов частных лиц, газетных толков, журнальных статей, отдельных постановлений одного, двух земских собраний; но это общественное мнение отрывочное, случайное, подделанное журналами. Вызванный им закон оказывается нередко непрактичным или односторонним, возбуждает критику, ходатайства других земств, и его приходится изменить вскоре после его издания. Правильное же призвание общественных представителей даст возможность власти до утверждения закона наперед узнать действительное общественное мнение и избавит ее от

необходимости последующих изменений, а общество оградит от законодательных сюрпризов и, удовлетворяя его стремлению к общественному служению, возбудит в нем чувство солидарности с правительством и нравственной ответственности за издаваемые законы»¹.

Выдвигая в качестве условия проведения реформ единство правительства, М. Т. Лорис-Меликов ставил государя перед весьма сложной дилеммой. Обсуждение проекта о привлечении общественных представителей к законосовещательной деятельности на заседании Совета министров 8 марта 1881 года показало, что среди министров отсутствовало согласие по этому важному вопросу. В таких условиях добиться единства правительства можно было лишь удалением из него одной из групп министров. Поскольку в поддержку указанного проекта выступило явное большинство членов правительства, причем это были сановники, которые занимали ключевые государственные должности, отказ императора от плана Лорис-Меликова означал отставку министра внутренних дел и его сторонников, а следовательно, почти полную смену правительства. Михаил Тариелович, хотя и надеялся, что в первые месяцы своего правления Александр III не пойдет на столь решительный шаг, в разговорах с близкими себе по убеждениям людьми он не скрывал, что предчувствует неблагоприятный для себя поворот событий².

Между тем император, согласившись с Лорис-Меликовым, что для эффективной работы правительства среди министров должно быть единство относительно программы внутренней политики, не спешил объявлять о своем отношении к разработанному Михаилом Тариеловичем плану реформ.

21 апреля 1881 года в гатчинской резиденции Александра III состоялось совещание по докладу, представленному министром внутренних дел его величеству 12 апреля. Император не пригласил на него некоторых сановников, участвовавших прежде в подобных совещаниях, а именно: председателя Комитета министров П. А. Валуева, министра юстиции Д. Н. Набокова и главноуправляющего Вторым отделением Собственной Его Императорского Величества канцеля-

¹ Доклад М. Т. Лорис-Меликова Александру III о правительственной программе будущих реформ // Былое. 1918. № 4–5. С. 183–184.

² После разговора с Михаилом Тариеловичем, состоявшимся 20 апреля 1881 г., Д. А. Милютин записал в свой дневник: «Граф Лорис-Меликов очень разочарован; не предвидит ничего хорошего» (Дневник генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1879–1881. С. 310).

рии князя С. Н. Урусова. Все они выступали в поддержку реформы, предлагавшейся М. Т. Лорис-Меликовым. И мотив, которым руководствовался государь, был вполне понятен. Однако Победоносцев не согласился с императором. Накануне совещания он обратился к его величеству с письмом, в котором признал, что ряд сановников, например, Посыет, Сольский, «по специальности вверенных им управлений, могут оставаться в стороне от общего совещания». Но при этом обер-прокурор Святейшего Синода, сам приглашенный на совещание в Гатчину, счел необходимым заметить, что отсутствие на нем министра юстиции будет принято «за выражение высочайшего недоверия и неудовольствия» и что «в таком положении министру нельзя и оставаться в своей должности». «Смею думать, — продолжал Константин Петрович, — что исключение министра юстиции из совещания, в коем нельзя не коснуться судебных вопросов, будет поистине ударом и для него, и для всего министерства. Доколе Набоков остается министром юстиции и будет продолжать ездить с докладами к Вашему Величеству, — нравственное положение его, при таком исключении из общего совещания, станет невыносимо, и, что всего важнее, авторитет его власти относительно подчиненных *будет разрушен*, что должно отразиться вредом на действии целого ведомства, столь существенно важного в общем государственном механизме. Я знаю, в таком же смущении по поводу сего распоряжения находится и граф Лорис-Меликов, но он не решается беспокоить Ваше Величество новым представлением. Простите, что я решаюсь, *ради достоинства власти и ради общего блага*, умолять Ваше Величество: прикажите пригласить к совещанию и Набокова, на что телеграф дает полную возможность. Не ради Набокова я забочусь об этом, но ради самого дела»¹. Результатом этого письма стало приглашение министра юстиции Александром III на гатчинское совещание.

Открывая его, государь сказал, что желает выслушать мнения министров о том, какие меры следует принять теперь же и какую программу для дальнейших действий. Первым свое мнение высказал М. Т. Лорис-Меликов. Он повторил выраженную им в докладе от 12 апреля мысль о необходимости дальнейшего развития и довершения начатых в прошлое царствование реформ. После министра внутренних дел выступил военный министр Д. А. Милютин. Он «подтвердил соображения графа Лорис-Меликова и развил их, указав

¹ Письмо К. П. Победоносцева Александру III от 20 апреля 1881 года // Письма Победоносцева к Александру III. М., 1925. Том 1. С. 326–327.

притом, что в последние 14 лет застоя и реакции все строгости полицейские не только не подавили крамолу, но напротив того, создали массу недовольных, среди которых злонамеренные люди набирают своих новобранцев»¹.

Воодушевленный речью Милютина министр финансов А. А. Абаза категорично заявил в своем выступлении, что действительная сила правительства выражается не «в кулаках», не в полицейском произволе, а в единстве и сплоченности министерства, в твердости плана его действий, в доверии государя к ближайшим советникам и государственным органам. При этом Александр Агеевич упрекнул Победоносцева «за вредное закулисное влияние»². Выступавший за ним новый министр народного просвещения барон А. И. Николаи проявил себя осмотрительным человеком: он не выразил какого-либо отношения к проекту Лорис-Меликова, сказав лишь, что необходимо действовать систематически, без увлечений и произвола. Министр юстиции Д. Н. Набоков поддержал мнение о необходимости продолжения реформ и рассказал о предстоявших улучшениях по судебной части.

Затем слово взял К. П. Победоносцев. К удивлению присутствовавших, Константин Петрович не стал критиковать доклад Лорис-Меликова, но сообщил, что вполне разделяет мнения о необходимости дальнейших улучшений в государственном строе. Большую часть его речи составили рассуждения о правде, честности и ответственности. Они не оставили равнодушными Лорис-Меликова и Абазу: министр внутренних дел и министр финансов с раздражением заговорили о бесполезности отвлеченных теоретических афоризмов и призвали к достижению соглашения между министрами на практической почве.

В конце совещания великий князь Владимир Александрович зачитал подготовленную им записку с предложением об учреждении центральной следственной комиссии по всем делам о государственных преступлениях. Лорис-Меликов выступил против этой идеи, заявив, что подготовил специальный доклад со своими предложениями о дальнейшем ведении следствия по таким делам.

Закрывая совещание, государь выразил желание, чтобы министры собирались по мере надобности для предварительных обсуждений

¹ Дневник генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1879–1881. С. 311–312.

² Там же. С. 313.

вопросов, составляющих важный государственный интерес, дабы тем самым достигнуть требуемого единства в действиях. На первый же раз его величество предложил министрам рассмотреть те меры, которые признаны неотложными при настоящих обстоятельствах и «для окончательного обсуждения которых будет назначено вторичное совещание в высочайшем присутствии»¹.

Сторонники проекта Лорис-Меликова покинули данное совещание в приподнятом настроении: им показалось, что молодой император стал склоняться к мысли если не принять, то более внимательно отнестись к предложениям о продолжении государственных реформ.

П. А. Валуев не присутствовал на совещании в гатчинской резиденции Александра III, состоявшемся 21 апреля 1881 года². Подробности его председатель Комитета министров узнал от министра финансов. 24 апреля Петр Александрович записал в свой дневник: «По словам Абазы в Гатчине происходило следующее. Речь шла о том, что сильное правительство должно быть единодушным, и, следовательно, нужно нечто в роде „кабинета“; нужно, чтобы министры прямо докладывали государю только по предметам своего специального ведения, а по всем общим вопросам предварительно между собою совещались и соглашались, а в случае несогласия испрашивали Высочайшего указания. Далее нужно, чтобы министры, по своим убеждениям не согласные с внесенными мероприятиями, уходили, — а в случае неухода, — были увольняемы. Одним словом, говорил мне Абаза, „*tout a été fortement souligné et résultat a dépassé l'attente*“³. Между прочим, Абаза прямо говорил о невозможности писать и ссылаться на какие-нибудь газеты каким-нибудь министрам за спиной своих товарищей, — прямое указание на Победоносцева и „Московские Ведомости“. Вообще, Абаза понимает результат в смысле победы над Победоносцевым. Государь, по словам Абазы, *d'un air grave, mais calme*⁴, подался на все это, но сказал, что „не нужно особого председателя“, что „они“ должны собираться у „кого-нибудь“,

¹ Дневник генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютин. 1879–1881. С. 314.

² По свидетельству Д. А. Милютин, министр внутренних дел хотел, чтобы председатель Комитета министров присутствовал на совещании в Гатчине 21 апреля, но «государь положительно отказал Лорис-Меликову пригласить Валуева и князя Урусова» (там же. С. 309).

³ Дословно: «все было сильно подчеркнуто, и результат превзошел все ожидания».

⁴ Дословно: «духа серьезного, но спокойного».

и что их „совещания“ должны происходить помимо обычных дел Комитета министров»¹.

Иную картину совещания, которое проходило 21 апреля 1881 года в Гатчине, рисовал К. П. Победоносцев. В письме к Е. Ф. Тютчевой Константин Петрович сообщал о заседании следующее: «Приехали, вошли, сели в кружок около государя. Он обратился ко всем с краткою речью и стал вызывать на объяснения, по очереди. Пошли речи, состоявшие из фраз, в коих сквозила все та же двусмысленная нота. Говорили о необходимости единства, о необходимости, чтобы министры пользовались полным доверием государя. Лорис² говорил, сколько предстоит впереди организаций по разным частям, и между прочим произнес такую нелепую фразу, что и христианство-де совершенствуется, тем более государственные учреждения должны совершенствоваться. Абаза произнес фразистую речь. Милютин до того заврался, что повторил прием передовых статей петербургских газет, т.е. заявил, якобы вся беда от того, что реформы покойного государя остановились на полдороге. К последнему обратились ко мне. Я заявил, что нельзя не согласиться, в общем смысле, со всем, что говорили остальные о единодушии, о доверии, о необходимости организовать многое дезорганизованное; но надо иметь в виду потребность настоящей минуты: все ждут и находятся в томительной неизвестности; ждут, чтобы правительство заявило решительно действиями, не оставляющими сомнения в том, чего оно хочет и чего никак не допустит. Потом я оговорил, в смысле недоразумения, и фразу Лориса, и фразу Милютина, выведя и то, и другое на чистую воду: начала христианства вечны, но осуществление их правдою в жизни безгранично, и в этом смысле реформа внутренняя никогда не останавливается... Тут же говорил великий князь Владимир в том смысле, что о конституции-де и думать и говорить нечего, что надобно, однако, делать что-нибудь, что все, по видимому, согласны в существенном, а разногласия происходят единственно от несущественных недоразумений...»³

Министры и обер-прокурор Святейшего Синода ехали на совещание в Гатчину все вместе, 9-часовым поездом. Возвращались также вместе. Победоносцев видел, как переменялось настроение сторонников Лорис-Меликова. «Они ехали туда в страхе: не прогонят ли их, — заметил он Е. Ф. Тютчевой, — вернулись в торжестве невообразимом

¹ *Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 161–162.*

² То есть М. Т. Лорис-Меликов.

³ *Русский Архив. 1907. № 5. С. 98–99.*

и стали говорить, что одержали блестящую победу. Над кем это? Над мною или над государем?..»¹

Александр III в кратких речах в начале совещания и в конце его ничем не выдал своих истинных намерений относительно проекта Лорис-Меликова. Никак не проявил он своей позиции и в репликах на выступления министров. Эту сдержанность государя сторонники министра внутренних дел расценили в качестве признака того, что он пребывает в плену сомнений. Между тем все объяснялось проще: решение об этом было уже принято Александром III.

¹ Русский Архив. 1907. № 5. С. 99.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ

«...С верою в силу и истину Самодержавной Власти...»: Манифест 29 апреля 1881 года

Вечером 21 апреля его величество написал К. П. Победоносцеву письмо, в котором выразил свое отношение к состоявшему в Гатчине совещанию с министрами. «Сегодняшнее наше совещание сделало на меня грустное впечатление, — посетовал он. — Лорис, Милютин и Абаза, положительно, продолжают ту же политику и хотят так или иначе довести нас до представительного правительства, но пока я не буду убежден, что для счастья России это необходимо, конечно, этого не будет, я не допущу. Вряд ли, впрочем, я когда-нибудь убежусь в пользу подобной меры, слишком я уверен в ее вреде. Странно слушать умных людей, которые могут *серьезно* говорить о представительном начале в России, точно заученные фразы, вычитанные ими из нашей паршивой журналистики и бюрократического либерализма.

Более и более убеждаюсь, что добра от этих министров ждать я не могу. Дай Бог, чтобы я ошибался. Не искренни их слова, не правдой дышат.

Вы могли слышать, что Владимир, мой брат, правильно смотрит на вещи и, совершенно, как я, не допускает выборного начала. Трудно и тяжело вести дело с подобными министрами, которые сами себя обманывают...»¹

К. П. Победоносцев ответил государю через день. Рассказав о впечатлении, произведенном на него гатчинским совещанием, оберпрокурор Святейшего Синода призвал Александра III открыто и

¹ Константин Петрович Победоносцев и его корреспонденты. В 2-х томах. Том 1. Минск, 2003. С. 40.

твердо объявить о своей позиции народу. О том, какой она могла быть, Константин Петрович хорошо знал, поэтому в своем письме вообще не касался этого вопроса.

«Заседание 21 апреля у Вашего Величества имело результатом покуда сближение между лицами, — писал Победоносцев. — На первый раз я и этому радуюсь, что со мной говорят без принуждения те, которые до сих пор избегали меня. Обратное наше путешествие в вагоне было образцом непринужденного друг с другом обхождения, тогда как, ехавши в Гатчину, мы сидели по углам с угрюмым видом. Жду, когда мы соберемся для общего совещания. Великий князь Владимир Александрович заметил, что все бывшее доньше разногласие происходило от недоразумений; но я боюсь, что эти недоразумения глубже, чем кажется, и должны обнаруживаться всякий раз, когда придется не говорить только речи, а приступать к действиям и распоряжениям. Рассуждать между собою нетрудно, причем для избежания разногласий сглаживаются посредством фразы резкие оттенки взглядов и мнений; но когда надобно приступать к решительному действию, тут обнаруживается рознь и сила действия парализуется»¹.

Приведенные слова были всего лишь вступлением к той мысли, которую Победоносцев старался внушить государю с первого дня его царствования. Эту мысль Константин Петрович выразил без какой-либо витиеватости — прямо и убежденно, как наставник не во всем послушному ученику: «В публике ходили и продолжают ходить самые странные слухи и ожидания по случаю этого совещания. Многие были уверены, что 15-го, потом 17-го числа произойдет и объявится нечто необыкновенное. Поднялись вновь толки о представительстве, — авось, теперь несколько стихнут. Но смущение не успокоится, я убежден в том, покуда правительство не заявит себя такими действиями, которые ни в ком не оставляли бы сомнения или раздвоенной мысли.

Смею думать, Ваше Императорское Величество, что для успокоения умов в настоящую минуту необходимо было бы от имени Вашего обратиться к народу с заявлением твердым, не допускающим никакого двоемыслия. Это ободрило бы всех прямых и благонамеренных людей. Первый манифест был слишком краток и неопределителен. Часто указывают теперь на прекрасные манифесты императора Николая 19 декабря 1825 и 13 июля 1826 года»².

¹ Письма Победоносцева к Александру III. В 2-х томах. Т. 1. М., 1925. С. 327–328.

² Там же. С. 328.

Оба манифеста, на которые как пример для подражания обратил внимание Александра III Победоносцев, были изданы императором Николаем I по случаю бунта в Санкт-Петербурге 14 декабря 1825 года.

Манифест от 19 декабря 1825 г. объявлял о том, что бунтари предстанут перед судом и воспримут каждый по делам своим заслуженное наказание. «Сей суд и сие наказание, — заявлял в нем Николай I, — по принятым мерам обывая зло, давно уже гнездившееся, во всем его пространстве, во всех его видах, истребит, как Я уповаю, самый его корень, очистит Русь святую от сей заразы, извне к Нам нанесенной, смоем постыдное и для душ благородных несносное смешение подозрений и истины, проведет навсегда резкую и неизгладимую черту разделения между любовью к Отечеству и страстию к безначалию, между желаниями лучшего и бешенством превращений; покажет, наконец, всему свету, что Российский народ, всегда верный своему *Государю* и Законам, в коренном его составе также неприступен тайному злу безначалия, как недосязаем усилиями врагов явных; покажет и даст пример, как истреблять сие зло, и доказательство, что оно не везде неизцельно»¹. Думается, именно эти слова из манифеста от 19 декабря 1825 года имел в виду Победоносцев, рекомендуя его Александру III в качестве образца.

Манифест, изданный 13 июля 1826 года, объявлял о совершении приговора над бунтарями-декабристами. Особую ценность в нем должны были представлять, с точки зрения Победоносцева, следующие сентенции: «В государстве, где любовь к *Монархам* и преданность к Престолу основаны на природных свойствах народа; где есть отечественные законы и твердость в управлении, тщетны и безумны всегда будут все усилия злонамеренных: они могут таиться во мраке, но при первом появлении, отверженные общим негодованием, они сокрушатся силою закона. В сем положении государственного состава каждый может быть уверен в непоколебимости порядка, безопасность и собственность его хранящего, и спокойный в настоящем, может прозирать с надеждою в будущее. Не от дерзостных мечтаний, всегда разрушительных, но свыше уссовершенствуются постепенно отечественные установления, дополняются недостатки, исправляются злоупотребления. В сем порядке постепенного усовершенствования всякое скромное желание к лучшему, всякая мысль к утверждению силы законов,

¹ Манифест от 19 декабря 1825 года «О произшедшем бунте в Санктпетербурге 14 декабря» // 2-ПСЗРИ. Том 1. № 6. С. 14.

к расширению истинного просвещения и промышленности, достигая к Нам путем законным, для всех отверзтым, всегда будут приняты Нами с благоволением; ибо Мы не имеем, не можем иметь других желаний, как видеть Отечество Наше на самой высокой степени счастья и славы, Провидением ему предопределенной»¹.

В письме к государю, написанном 6 марта 1881 года, Победоносцев призывал его величество покинуть Санкт-Петербург на время, «пока его еще не очистят решительно». В письме, направленном Александру III полтора месяца спустя, Константин Петрович советовал ему возвратиться в свою столицу. «Вместе с тем продолжаю думать, что Вашему Величеству необходимо появиться в Петербурге, — убеждал он императора. — Безвыездное пребывание Ваше в Гатчине возбуждает в народе множество слухов, самых невероятных, но тем не менее принимаемых на веру. Иные из народа уже спрашивают, правда ли, что государя нет и что это скрывают от народа? Распространение и усиление таких слухов может быть очень опасно в России, и люди злонамеренные, которых ныне так много, пользуются ими, чтобы смущать народ»².

Завершал Победоносцев свое письмо венценосному гатчинскому затворнику призывом успокоить Россию. Для достижения этого он предлагал государю, помимо издания специального манифеста, принять меры к ограничению свободы печати. «Дела так много в России, — созидательного, великого дела для всех и каждого», — патетически заявлял он и после этого вопрошал: «Когда мы дождемся, что каждый может спокойно посвятить себя *своему* делу и сидеть у него? Я не обманывался, когда говорил, что ныне никто не может спокойно делать свое дело. От государственного человека до сельского дьячка и до последнего гимназиста все заняты толками о политических делах и государственных переменах, сплетнями и слухами, раздражающими и смущающими душу. Главная причина, — я убежден в том, — газеты и журналы наши, и не могу надивиться слепоте и равнодушию тех государственных людей, которые не хотят признать этого и не решаются на меры к ограничению печати. Я был всегда того мнения, что с этого следует начать, но никто не хочет согласиться со мною. Боже мой! Дождаться бы тихой поры и сказать: ныне отпускаеши раба твоего, владыко!»

¹ Манифест от 13 июля 1826 года «О совершении приговора над государственными преступниками» // Там же. № 465. С. 773–774.

² Письма Победоносцева к Александру III. С. 328.

Не дождавшись от государя ответа на свое письмо, К. П. Победоносцев направил ему 25 апреля новое свое послание с предложением издать в ближайшие дни специальный манифест о незыблемости государственного порядка, подталкивая его величество к скорейшему принятию решения об этом. «Не о себе, конечно, забочусь, — пояснял он, — а об том, чтобы выяснилось прямое дело и явилось бы правительство, основанное на ясной, искренней мысли и на твердой воле, а не на недоразумении, на какой-то лживой сделке, в которой каждый, не веря другому, оставляет при себе заднюю мысль свою.

Между тем, вся Россия ждет, все честные люди в смущении. С другой стороны, все безумные, которые ждали конституции, — журналисты, профессора, чиновники-либералы, — проклинают меня на всех перекрестках, так как пущен слух, будто я помешал конституции.

Вчера я писал Вашему Величеству о манифесте и не отстаю от этой мысли. Состояние нерешимости не может длиться, — в таком случае оно будет губительно. А если принять решение, то необходимо высказаться. Я сижу второй день, обдумываю проект манифеста, посоветуюсь с графом С. Г. Строгановым и представляю на Ваше усмотрение. Да благословит Бог решение Ваше»¹.

26 апреля 1881 года обер-прокурор Святейшего Синода К. П. Победоносцев направил Александру III новое письмо: «Ваше Императорское Величество! Вновь являюсь и всеподданнейше прошу не погневаться за настойчивость и ежедневную доuku. Не по своей воле и не по своему вызову стал я известен Вашему Величеству и увидел доверчивое Ваше к себе расположение. Итак, в нынешние часы, когда душа моя ежеминутно болит и трепещет за Вас и за Россию, — как могу я молчать или бездействовать и покоиться?

Спешу представить Вашему Величеству выработанную мною редакцию манифеста, в коей каждое слово мною взвешено. По моему убеждению, редакция эта совершенно соответствует потребности настоящего времени. Вся Россия ждет такого манифеста и примет его с восторгом, разумеется, кроме безумных людей, ожидающих конституции. Граф С. Г. Строганов вполне согласен с этим и вполне доволен редакцией, которую я сегодня ему показывал. Кроме его, *никто* не знает об этом.

Вы изволите усмотреть, что тут с намерением выражена твердая воля охранять самодержавную власть, — самое существенное, после чего должны уже замолкнуть толки, что сегодня или завтра явится

¹ Письма Победоносцева к Александру III. С. 330–331.

конституция, — выражено желание не творить еще новые учреждения, но водворить порядок и правду в существующих, выражена безвозвратность освобождения крестьян, в опровержение злостных толков о том, что хотят свободу»¹.

Сознавая, в какой зависимости от общественного мнения пребывал молодой государь в первые дни своего царствования, Константин Петрович стремился успокоить его на сей счет. «И в России, и за границей этот манифест должен произвести самое благодетельное действие», — уверял он Александра III, добавляя для надежности явный вымысел: «Я знаю, что и там ждут с нетерпением и удивляются, как ничего нет до сих пор».

Стремясь исключить для своего венценосного ученика все возможности к отступлению, обер-прокурор Святейшего Синода приложил к данному письму собственноручно написанный текст манифеста и пообещал ему представить завтра утром другой экземпляр, переписанный рукой писца.

Вместе с тем Победоносцев позаботился и о том, чтобы Александр III не занимал свой ум размышлениями о том, как и когда удобнее всего обнародовать манифест: он подсказал, какой случай был бы наиболее подходящим для этого: «Итак, если Ваше Величество подлинно имеет, — в чем не сомневаюсь, — твердую волю не допускать учреждений безумных, гибельных для России, умоляю Вас, не остановитесь заявить свою волю всенародно; как изволите увидеть, в редакции нет ничего резкого.

Случай к этому представляется прекрасный. В среду вы изволите приехать в Петербург, на парад, в первый раз после погребения. Молчание, бывшее до сих пор, и уединение объясняется естественным впечатлением после такой катастрофы. Но, в первый раз после погребения появляясь в столицу, Вы являетесь с словом к народу, содержащим в себе как бы общую программу царствования и призыв к ободрению сил и деятельности. Понятно становится, что в первую минуту манифест 1 марта был только формальным заявлением».

Среда наступала через три дня. Понимая, что если Александр III захочет посоветоваться с кем-либо из сановников относительно содержания манифеста, то удобный момент для его обнародования будет упущен, Константин Петрович старался убедить его принять документ в первоначальной редакции и без раздумий. «Смею сказать

¹ Письмо К. П. Победоносцева к Александру III от 26 апреля 1881 года // Письма Победоносцева к Александру III. Том 1. С. 331–332.

еще, — внушал он императору, — нет надобности и советоваться о манифесте и о редакции. Дело ясное до очевидности само по себе: я боюсь, что если призовутся советники, то многие из них скажут: зачем? Не лучше ли оставить намерения государя в неизвестности, дабы можно было ожидать *всего* от нового правительства. Но в этой неизвестности и состоит величайшее зло в настоящую минуту и великое смущение для всех русских людей. Ведь слышал же я, в присутствии Вашего Величества сказано было, что *вся Россия ждет* новых учреждений, которые были предложены. Смею уверить Ваше Величество, что это ложь, ненамеренная, по всей вероятности, но горькое, роковое самообольщение мысли, *не знающей вовсе России и народа*. От такого-то заблуждения в правительстве мы теперь шатаемся как пьяные, и его может разрушить только слово вашего Величества, не допускающее двоякого толкования»¹.

После этих фраз Победоносцев заявлял, как бы назначая день для восстания: «*Манифесту следует, кажется, быть данным из Петербурга, 29 апреля*»².

Завершалось же это удивительное письмо словами, которые могли быть сказаны только совершенно неопытному государю или человеку, пребывавшему в крайней степени растерянности. «Если Вы изволите одобрить мысль и редакцию, — обращался обер-прокурор Святейшего Синода к императору, — благоволите накануне призвать к себе министра юстиции и вручить ему бумагу для изготовления манифеста к Вашему подписанию»³.

В 9 часов вечера 28 апреля министр внутренних дел М. Т. Лорис-Меликов собрал у себя на совещание министров, присутствовавших неделей раньше на заседании в гатчинской резиденции Александра III. Кроме них для участия в этом совещании были приглашены великий князь Владимир Александрович и обер-прокурор Святейшего Синода Победоносцев. Собравшиеся обсудили сначала составленную великим князем записку с предложением об устройстве особых следственных комиссий, во главе с центральной, для расследования государственных преступлений. Против данного предложения резко выступил Лорис-Меликов, указав на отрицательные результаты подобных комиссий, учреждавшиеся ранее. Министра внутренних дел поддержал министр юстиции Д. Н. Набоков, и, поскольку великий князь ничего

¹ Письма Победоносцева к Александру III. С. 332–333.

² Там же. С. 333.

³ Там же.

не мог добавить в подкрепление своего предложения, оно было отвергнуто. Далее на совещании была рассмотрена записка о предметах ведомства департамента государственной полиции. Последние два вопроса были посвящены деятельности земства. Лорис-Меликов предложил внести поправки в некоторые статьи Положения о земских и городских учреждениях, которые могли бы позволить привлечь земцев к обсуждению законопроектов, имеющих целью улучшение благосостояния крестьян. Д. А. Милютин, описывая в дневнике ход совещания, указал, что все присутствовавшие на нем одобрили данное предложение, против него выступил, по его словам, «лишь Победоносцев, который опять поднял вопрос о значении земства; обычным своим докторальным, широковещательным тоном опять начал доказывать вред выборного начала вообще, опасность привлечения „местных сил“ и допускал только разве вызов экспертов, по назначению самого правительства»¹. Сам Константин Петрович, зная заранее о повестке совещания, писал государю днем 28 апреля о своей позиции по вопросу о привлечении представителей земств к законосовещательной деятельности: «Слышу, что на сегодняшний вечер соберут нас к совещанию. По моему мнению, дело это ведется не так, как было предположено. Я ожидал, что мы соберемся немедленно и будем между собой объясняться и сговариваться, а выходит, что нас соберут и, вероятно, будут предлагать нам заранее приготовленные предположения, т. е. вносить в совещание проекты. Говорят мне со стороны, что и сегодня будет какое-то учреждение местных земских комитетов для обсуждения вопросов разного рода. Если так, то я принужден буду возражать, — если не против существа меры, то против ее своевременности. Потребность настоящей минуты совсем не та: теперь дело не в новых учреждениях, а в восстановлении нормального течения дел, в восстановлении порядка, в успокоении взволнованных умов. Всякое предположение о новых учреждениях в настоящую минуту будет только возбуждать новые толки и даст пищу смущению, которое прежде всего необходимо успокоить. Когда оно успокоится, тогда можно будет обсуждать и эти вопросы»².

Хотя К. П. Победоносцев был единственным, кто выступил против принятия предложения министра внутренних дел, участники со-

¹ Дневник генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1879–1881 / Под редакцией Л. Г. Захаровой. М., 2010. С. 317.

² Письмо К. П. Победоносцева к Александру III от 28 апреля 1881 г. // Письма Победоносцева к Александру III. В 2-х томах. Т. 1. М., 1925. С. 333–334.

вещания не решились с ним спорить и поддержали высказанное великим князем Владимиром Александровичем компромиссное мнение о необходимости «*на первый раз* ограничиться призывом из губерний небольшого числа известных правительству дельных и вполне благонадежных людей, собственно только для предварительного обсуждения самого вопроса о порядке призыва представителей земства к обработке известных законопроектов в тех случаях, когда правительство признает это полезным»¹.

Выступая с таким мнением, великий князь вспомнил события 1 марта 1881 года. Согласно его рассказу, покойный император успел утром этого рокового дня утвердить своей подписью доклад Лорис-Меликова о привлечении к законосовещательной деятельности общественных представителей. Дождавшись, когда министр внутренних дел покинет его кабинет, Александр II повернулся к присутствовавшим при подписании великим князьям и сказал: «Я дал свое согласие на это представление, хотя и не скрываю от себя, что мы идем по пути к конституции»².

Вечернее совещание у Лорис-Меликова закончилось в первом часу ночи, но его участники разошлись не сразу. Как только великий князь покинул их, министр юстиции Д. Н. Набоков сообщил, что подготовлен текст высочайшего манифеста, который будет завтра опубликован, и показал его печатный оттиск. Реакция министров на это сообщение была крайне резкой. Военный министр Д. А. Милютин писал о ней в своем дневнике: «Такая неожиданная новость поразила нас, как громом: какой манифест? Кем он изготовлен? С кем советовался государь? Сконфуженный Победоносцев объявил, что это произведение его пера; что вчера государь призвал его в Гатчину и приказал сочинить манифест с тем, чтобы сегодня он был напечатан, а завтра, по прибытии государя в Петербург, обнародован»³.

Председатель Комитета министров П. А. Валуев не присутствовал на этом совещании, но кто-то из его участников рассказал ему о том, что происходило вечером 28 апреля в кабинете Лорис-Меликова. 2 мая Петр Александрович записал в свой дневник следующий рассказ о реакции министров на новость о манифесте: «Министр юстиции приехал поздно и молчал. Около полуночи великий князь уехал.

¹ Дневник генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1879–1881. С. 318.

² Цит. по: Там же.

³ Там же.

Тогда Набоков заявил о манифесте. — Какой манифест? Общее изумление. Набоков предъявляет бумагу. — Откуда? — От Победоносцева. Печатается. Завтра будет разослан. Затем, перекрестные вопросы и бурная сцена, в которой, как говорят, министр финансов совершенно выходил из себя, предлагал всем коллективно подать в отставку, с экстренным поездом ехать в Гатчину (к Александру III. — В. Т.) и пр., и пр. ...»¹

Через день Валуев узнает, что рукопись высочайшего манифеста была получена министром юстиции не от Победоносцева, а прислана государем — с поручением подготовить ее к публикации. Набоков немедленно выполнил этот приказ и на совещание принес уже печатный оттиск манифеста. Но еще днем он сообщил о готовящемся к опубликованию манифесте министру внутренних дел. Придя на совещание, министр юстиции передал текст этого документа для прочтения Лорис-Меликову и министру финансов А. А. Абазе. И оба министра прочитали его еще во время совещания². Тем не менее, их реакция на манифест оказалась весьма нервной и бурной. Данный факт свидетельствует, что М. Т. Лорис-Меликов и его сторонники были всерьез настроены на проведение в России политической реформы, открывающей путь к участию общественных представителей к законодательной деятельности и, следовательно, к установлению конституционного правления. Более того, они связывали с такой реформой свою дальнейшую служебную карьеру. В связи с этим любопытен и факт, сообщенный Набоковым. 30 апреля 1881 года министр юстиции был на докладе у Александра III и его величество якобы сказал, что несколько раз требовал от министра внутренних дел проекта манифеста или объявления о нем в «Правительственном вестнике», но Лорис-Меликов уклонился от выполнения этих государевых приказов.

Все это означает, что Александр III столкнулся в первые месяцы своего царствования с *настоящей политической оппозицией*. Ее составила группа самых влиятельных в его окружении сановников — людей, занимавших ключевые должности в правительстве, а именно: посты председателя Комитета министров, министра внутренних дел, министра финансов, министра юстиции, военного министра, и обладавших поддержкой в императорской фамилии — со стороны ряда великих князей. Они имели план преобразования самодержавно-монархического правления в России в конституционно-монархическое

¹ Валуев П. А. Дневник 1877–1884. Пг., 1919. С. 163.

² См.: Там же. С. 165.

и сознавали себя вполне могущественной группировкой для того, чтобы провести его в жизнь, поэтому действовали совершенно свободно, игнорируя в ряде случаев даже распоряжения государя.

Успешно противостоять этой группировке мог только человек выдающегося ума, непреклонной воли и твердых идейных убеждений — при этом пользовавшийся полным доверием у молодого императора. Такой личностью и был К. П. Победоносцев¹. Ему удалось убедить Александра III выступить решительно в защиту самодержавия и против каких-либо попыток ограничения верховной государственной власти. При этом Константин Петрович подчеркивал, что выступает против привлечения представителей общества к участию в законосовещательной деятельности не потому, что является противником каких-либо перемен в государственном строе, но оттого, что ясно сознает **несвоевременность** их в сложившейся в России политической обстановке. Победоносцев внушал своему венценосному ученику, что не о новых учреждениях необходимо думать в условиях социальной нестабильности, но о восстановлении государственного порядка, утверждении законности, об успокоении взволнованного общественного сознания.

Утром 29 апреля обер-прокурор Святейшего Синода обратился к Александру III с очередным письмом: «Ваше императорское величество, — писал Победоносцев. — Вчера вечером Набоков принес в заседание министров манифест, который был прочитан по отъезде в. к. Владимира Александровича. Смущение было общее, но, кроме смущения, у некоторых явно выказывалась досада. Лорис-Меликов и Абаза прямо сочли себя обиженными, — они с Милютиным удивлялись, можно ли было после того заседания 21 марта, где государь „выразил доверие к ним“ и, так сказать, вступил с ними в „соглашение“, издать такой акт без совещания с ними. И Лорис, и Абаза заявили свое намерение просить об увольнении. Спрашивали, кто писал манифест. Разумеется, я сказал, что писал я по приказанию Вашего Величества. Затем я молчал, пока они говорили, — не потому, что я не имел что сказать, но для того, чтоб они не подумали, что я говорю от Вашего имени.

¹ См. жизнеописание К. П. Победоносцева в издании: *Томсинов В. А. Константин Петрович Победоносцев (1827–1907): человек, государственный деятель и правовед // Победоносцев К. П. Юридические произведения. М.: Зерцало, Гарант, 2012. С. 7–214.*

Но теперь хочу доложить Вашему Величеству, что нравственное Ваше отношение к этому делу и к министрам совершенно незыблемо, и напрасно они хотели бы, может быть, выставить, что Вы как будто нарушили какой-то мнимый завет Ваш с ними. Никакого завета в этом смысле, сколько я знаю, не было: он существует в их воображении.

Я сказал бы им: если вы столь легкомысленны, что обижаетесь, то вам же хуже. Вы не конституционные министры. Какое право имели бы вы требовать, чтобы государь обращался в важных случаях к народу не иначе, как через вас или по совещанию с вами. Он считает себя самодержавным государем и хочет иметь к народу прямую волю и прямое слово. Если б еще слово его противоречило ходу вашего управления и мешало вам делать ваше дело, — вы были бы в затруднении. Но что вы находите в этом обращении государя к народу, кроме того, что в народе само собою разумеется, что составляет связь его с государем, и что в последнее время смущало всех русских людей под каким-то тяжким сомнением. Это слово государя не может мешать вам, и вы можете только ему радоваться. Изъявлять претензию на то, что государь предоставляет в важных случаях самому себе держать слово к народу, — по меньшей мере странно.

Вот что сказал бы я им и что теперь хочу выразить Вашему Императорскому Величеству. Только что встало утро 29 числа, — многие за Вас молятся, да сохранит господь и да благословит!»¹

Приведенное письмо показывает, что Константин Петрович был, помимо прочего, еще и глубоким психологом: он хорошо понимал, на какие пружины в душе молодого императора надобно нажать, чтобы побудить его к решительному поступку.

* * *

29 апреля 1881 года был обнародован в форме высочайшего манифеста начертанный Победоносцевым текст воззвания Александра III к народу России, гласивший:

«Объявляем всем верным Нашим подданным:

Богу, в неисповедимых судьбах Его, благоугодно было завершить славное Царствование Возлюбленного Родителя Нашего мученическою кончиной, а на Нас возложить Священный долг Самодержавного Правления.

¹ Письмо К. П. Победоносцева к Александру III от 29 апреля 1881 г. // Письма Победоносцева к Александру III. В 2-х томах. Т. 1. С. 334–335.

Повинуясь воле Провидения и Закону наследия Государственного, Мы приняли бремя сие в страшный час всенародной скорби и ужаса, пред Лицом Всевышнего Бога, веруя, что предопределив Нам дело Власти в столь тяжкое и многотрудное время, Он не оставит нас Своею Всесильною помощью. Веруем также, что горячие молитвы благочестивого народа, во всем свете известного любовью и преданностью своим Государям, привлекут благословение Божие на Нас и на принадлежащий Нам труд Правления.

В Бозе почивший Родитель Наш, прияв от Бога Самодержавную власть на благо вверенного Ему народа, пребыл верен до смерти принятому Им обету и кровию запечатлел великое Свое служение. Не столько строгими велениями власти, сколько благостью ее и кротостью совершил Он величайшее дело Своего Царствования — освобождение крепостных крестьян, успев привлечь к содействию в том и дворян-владельцев всегда послушных гласу добра и чести; утвердил в Царстве Суд, и подданных Своих, коих всех без различия соделал он на всегда свободными, призвал к распоряжению делами местного управления и общественного хозяйства. Да будет память Его благословенна во веки!

Низкое и злодейское убийство Русского Государя, посреди верного народа, готового положить за Него жизнь свою, недостойными извергами из народа, — есть дело страшное, позорное, неслыханное в России, и омрачило всю землю нашу скорбию и ужасом.

Но посреди великой Нашей скорби Глас Божий повелевает Нам стать бодро на дело Правления в уповании на Божественный Промысел, с верою в силу и истину Самодержавной Власти, которую Мы призваны утверждать и охранять для блага народного от всяких на нее поползновений.

Да ободрятся же пораженные смущением и ужасом сердца верных наших подданных, всех любящих Отечество и преданных из рода в род Наследственной Царской Власти. Под сению Ее и в неразрывном с Нею союзе земля наша переживала не раз великие смуты и приходила в силу и в славу посреди тяжких испытаний и бедствий, с верою в Бога, устрояющего судьбы ее.

Посвящая Себя великому Нашему служению, Мы призываем всех верных подданных наших служить Нам и Государству верой и правдой, к искоренению гнусной крамолы, позорящей землю Русскую, — к утверждению веры и нравственности, — к доброму воспитанию детей, — к истреблению неправды и хищения, — к водворению порядка

и правды в действии учреждений, дарованных России Благодетелем ее, Возлюбленным Нашим Родителем»¹.

На следующий день после издания этого манифеста М. Т. Лорис-Меликов подал прошение об отставке с поста министра внутренних дел. 4 мая 1881 года Александр III удовлетворил это прошение. Через день был уволен с поста министра финансов А. А. Абаза. 22 мая был отправлен в отставку военный министр Д. А. Милютин. 4 октября 1881 года был снят с поста председателя Комитета министров П. А. Валув.

С оппозицией самодержавному правлению, гнездившейся в самом центре управления Российской империей, было покончено.

¹ Манифест от 29 апреля 1881 года «О призыве всех верных подданных к служению верою и правдою Его Императорскому Величеству и Государству, к искоренению гнусной крамолы, к утверждению веры и нравственности, доброму воспитанию детей, к истреблению неправды и хищения, к водворению порядка и правды в действии учреждений России» // 3-ПСЗРИ. Том 1. № 118. С. 53–54.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

К. П. Победоносцев: «У нас, в России, все только людьми можно сделать»

Победоносцев мог, казалось бы, успокоиться достигнутой победой. Но он воевал не с людьми, а с *идеями*, и потому не чувствовал себя победителем. Идея конституционного и парламентского правления, которая считалась им чрезвычайно опасной для России, укоренилась в то время едва ли не во всех развитых европейских государствах. Ее семя, брошенное в российскую почву в 60-е годы XIX века, вполне могло в любой момент дать новые ростки и в обществе, и в правительстве. Поэтому обер-прокурор Святейшего Синода продолжал свою войну против нее. И спустя два года после восшествия Александра III на престол Константин Петрович не упускал случая, дабы напомнить императору о вреде парламента для государства и о страшной опасности, которую его величество преодолел изданием 29 апреля 1881 года грозного манифеста о незыблемости самодержавной власти в России.

Описывая государю 11 марта 1883 года гонения со стороны правительства Австро-Венгрии на русских людей, проживавших на территории этой страны, Победоносцев счел необходимым заметить: «В разноплеменном составе государства австрийское правительство вынуждено считаться с представителями той партии, которая в данную минуту имеет силу в парламенте. Министры, состоя в зависимости не от единой воли монарха, а от игры партий в парламенте, для того, чтоб сохранить свое положение и удержаться на местах своих, входят в сделку с господствующими партиями и принуждены исполнять их волю, вопреки истинным интересам государства. И так выходит, что государством правят эти партии; в их духе и по их указа-

ниям назначаются местные администраторы, при содействии коих производится фальшивая игра в *выборы*, которые суть не что иное, как ложь, и так фальшивыми представителями народа поддерживается фальшивое парламентское большинство и фальшивое направление целого правительства. Нельзя себе представить, сколько проистекает отсюда лжи и беззакония, и какое распространяется хищение и взяточничество. Члены парламента, имея министров в своем распоряжении, торгуют и местами, и казенными сделками и подрядами. Это явление — обычное, более или менее всюду, где водворилось парламентское правительство»¹.

Перейдя затем к проблемам России, Победоносцев не удержался от восклицания: «Как же безумны, как же ослеплены были те quasi-государственные русские люди, которые задумали обновить будто бы Россию и вывезть правительство из смуты и крамолы посредством учреждения какой-то палаты представителей! Как были легкомысленны те, которые готовы были уступить им и принять сочиненный рецепт, как лекарство от болезни, состоявшей в расслаблении власти. Кровь стынет в жилах у русского человека при одной мысли о том, что произошло бы от осуществления проекта графа Лорис-Меликова и друзей его»².

В заключении же своего письма Константин Петрович повторил мысль, которую на протяжении всей истории с проектом Лорис-Меликова внушал Александру III, а именно, что парламентское правление есть «самая страшная опасность» для России. «Доколе жив, не оставлю этой веры, — заверял он государя, — не перестану твердить то же самое и предупреждать об опасности. Болит моя душа, когда вижу и слышу, что люди, власть имущие, но, видно, не имущие русского разума и русского сердца, шепчутся еще о конституции»³.

Отказавшись от введения в действие проекта М. Т. Лорис-Меликова, предполагавшего привлечение к законосовещательной деятельности общественных представителей, Александр III тем самым выступил против каких либо попыток преобразования самодержавно-монархического правления в конституционно-монархическое. Манифестом, опубликованным 29 апреля 1881 года, император твердо заявил о том, что верит «в силу и истину самодержавной власти» и

¹ Письмо К. П. Победоносцева к Александру III от 11 марта 1883 г. // Письма Победоносцева к Александру III. В 2-х томах. Т. 2. М., 1926. С. 9–10.

² Там же. С. 12.

³ Там же. С. 13.

считает своим призванием «утверждать и охранять» ее «для блага народного от всяких на нее посползновений».

Издание этого Манифеста стало первым значительным шагом в политической карьере Александра III. Мотивы, заставившие его величество совершить этот поступок, были также весьма серьезны: в основе их лежала целая система идеологических воззрений и представлений о характере русского общества и сущности государственности власти в России. Анализ указанных мотивов позволяет понять тот глубинный смысл, который конституционный вопрос приобрел в российской политической жизни начала 80-х годов XIX века.

Как было показано выше, на издание Манифеста о незыблемости самодержавия молодого государя подвиг К. П. Победоносцев, который составил текст этого документа и приложил массу сил для того, чтобы он вышел в свет. Когда-то Константин Петрович учил наследника престола великого князя Александра Александровича основам юриспруденции, после того как цесаревич стал императором, Победоносцев сделался его наставником в сложнейшей из всех наук — науке управления государством. Об этом свидетельствуют письма обер-прокурора Святейшего Синода Александру III — особенно те, которые были написаны в первые годы его правления. Изложенные в них советы Победоносцева императору, какие государственные решения принять, на каких людей опереться, были, и по содержанию и по стилю, рекомендациями не советника, а именно учителя.

Именно Победоносцев сформулировал ту систему идеологических ценностей, которая стала определять политическое мировоззрение Александра III и побудила его принять решение отказаться от каких-либо попыток реформы государственного строя России и объявить об этом Манифестом о незыблемости самодержавия.

Доминантой указанной идеологической системы была *идея о пагубности политических и юридических учреждений, оторванных от исторических устоев общества и не соответствующих быту и сознанию народа*. Такими учреждениями Победоносцев считал для России институты западной демократии — парламент, так называемую «свободную» печать, суд присяжных и т.п. В программной по своему содержанию статье «Великая лож нашего времени» он писал: «Что основано на лжи не может быть право. Учреждение, основанное на ложных началах, не может быть иное, как лживое. Вот истина, которая оправдывается горьким опытом веков и поколений.

Одно из самых лживых политических начал есть начало народовластия, та, к сожалению, утвердившаяся со времени француз-

ской революции *идея*, что всякая власть исходит от *народа* и имеет основание в воле народной. Отсюда истекает теория парламентаризма, которая до сих пор вводит в заблуждение массу так называемой интеллигенции — и проникла, к несчастью, в русские безумные головы. Она продолжает еще держаться в умах с упорством узкого фанатизма, хотя ложь ее с каждым днем изобличается все явственнее перед целым миром. В чем состоит теория парламентаризма? Предполагается, что весь народ в народных собраниях творит себе законы, избирает должностные лица, стало быть изъясняет непосредственно свою волю и проводит ее в действие. Это идеальное представление. Прямое осуществление его невозможно... Выборы никоим образом не выражают волю избирателей. Представители народные не стесняются несколько взглядами и мнениями избирателей, но руководятся собственным произвольным усмотрением или расчетом, соображаемым с тактикою противной партии. Министры в действительности самовластны; и скорее они насилуют парламента, нежели парламент их насилует. Они вступают во власть и оставляют власть не в силу воли народной, но потому, что их ставит к власти или устраняет от нее — могущественное личное влияние или влияние сильной партии. Они располагают всеми силами и достатками нации по своему усмотрению, раздают льготы и милости, содержат множество праздных людей на счет народа, — и притом не боятся никакого порицания, если располагают большинством в парламенте, а большинство поддерживают — раздачей всякой благостыни с обильной трапезы, которую государство отдало им в распоряжение. В действительности министры столь же безответственны, как и народные представители. Ошибки, злоупотребления, произвольные действия — ежедневное явление в министерском управлении, а часто ли слышим мы о серьезной ответственности министра?»¹

Подобные факты Победоносцев считал скорее правилом, чем исключением. Поэтому парламент определялся им как *«учреждение, служащее для удовлетворения личного честолюбия и тщеславия и личных интересов представителей»*. На фронтоне здания парламентаризма красуется надпись: «Все для общественного блага», но это, отмечал он, не что иное, как самая лживая формула: в действительности

¹ Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени // Московский сборник. Издание К. П. Победоносцева, пятое, дополненное. М., 1901. С. 38–40.

«парламентаризм есть торжество эгоизма, высшее его выражение. Все здесь рассчитано на служение своему я»¹.

Бред парламентаризма проявляется всего явственнее, считал Победоносцев, «там, где население государственной территории не имеет цельного состава, но заключает в себе разнородные национальности». Он обращал внимание на то, что «начало национальности» стало «движущей и раздражающею силою в ходе событий именно с того времени, как пришло в соприкосновение с новейшими формами демократии». При этом им выражалось предположение, что в этой силе таится «источник великой и сложной борьбы, которая предстоит еще в истории человечества и неведомо к какому приведет исходу». Разрушительное воздействие национальных движений на имперское государство при наличии в нем парламента Победоносцев усматривал в неизбежно появляющемся в этих условиях в каждом отдельном племени разноплеменного государства чувстве «нетерпимости к государственному учреждению, соединяющему его в общий строй с другими племенами», и желании «иметь свое самостоятельное управление со своею, нередко мнимою, культурой». «И это происходит, — отмечал он, — не с теми только племенами, которые имели свою историю и, в прошедшем своем, отдельную политическую жизнь и культуру, — но и с теми, которые никогда не жили особою политическою жизнью». По мнению Победоносцева, «неограниченная монархия успевала устранять или примирять все подобные требования и порывы, — и не одною только силой, но и уравнием прав и отношений под одною властью! Но демократия не может с ними справиться и инстинкты национализма служат для нее разъедающим элементом: каждое племя из своей местности высылает представителей — не государственной и народной идеи, но представителей племенных инстинктов, племенного раздражения², племенной ненависти — к господствующему племени и к другим племенам, и к связующему все части государства учреждению»³.

О том, что в полиэтническом обществе парламент может стать инструментом подавления одним этносом других этносов, Победоносцев писал и в письме к Александру III от 11 марта 1883 года. Рассказывая о ситуации, сложившейся в Австро-Венгрии, Константин Петрович обращал внимание государя на плачевное положение в нем русских

¹ Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. С. 41.

² В оригинале написано «разражения».

³ Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. С. 53–54.

людей: «Теперь вся парламентская сила — в руках у мадьяр и у поляков. Мадьяры — полные хозяева у себя и дают без пощады и без совести всякую иную народность, а система выборов так хитро ими же и поляками устроена, что никакая другая славянская народность не может иметь в палате сильного голоса. Поляки устроились так, что в польских провинциях, даже там где, как в Галиции, народ весь чисто русский, вся администрация и всякая власть в руках у поляков»¹.

Забота об общественном благе, под знаменем которой вершится политика в условиях парламентского правления, является на самом деле, подчеркивал Победоносцев, всего лишь «прикрытием во все чуждых ему побуждений и инстинктов». Люди обманывают себя, думая, что парламентское правление служит обеспечением свободы. «Вместо неограниченной власти монарха мы получаем неограниченную власть парламента, с тою разницей, что в лице монарха можно представить себе единство разумной воли, а в парламенте нет его, ибо здесь все зависит от случайности, так как воля парламента определяется большинством; но как скоро при большинстве, составляемом под влиянием игры в партию, есть меньшинство, воля большинства не есть уже воля целого парламента: тем еще менее можно признать ее волею народа, здоровая масса коего не принимает никакого участия в игре партий и даже уклоняется от нее»².

Князь В. П. Мещерский, друживший с Победоносцевым с 60-х годов, объяснял выступление обер-прокурора Святейшего Синода против проекта привлечения общественных представителей к законосовещательной деятельности его консервативными взглядами и желанием спасти авторитет царской власти: после покушения на Александра II любые меры по либерализации государственного строя могли быть расценены обществом в качестве уступки нового императора террористам. «Победоносцев, — писал князь, — представлял весьма интересное сочетание сильного светом и логикой критического ума с беспомощностью этого большого ума в области ответов на вопросы: что делать, что предпринять в пути. Он неопровержимо ясно и верно доказывал и говорил: „вы заблудились, сбились с пути“, но никогда не мог сказать, как же выйти на настоящий путь. Он метко

¹ Письмо К. П. Победоносцева к Александру III от 11 марта 1883 г. // Письма Победоносцева к Александру III. С приложением писем к в. кн. Сергею Александровичу и Николаю II. Том 2. М., 1926. С. 10.

² *Победоносцев К. П. Суд присяжных // Московский сборник. Издание К. П. Победоносцева, пятое, дополненное.* М., 1901. С. 65–66.

критиковал мероприятия, и покойный император Александр III часто пользовался во благо его критикой, но ни разу в продолжение его царствования Победоносцев не указал императору на какую-то нужную государственную меру. Велика была заслуга его критического ума в первые дни царствования Александра III, когда нужно было воспрепятствовать осуществлению либеральной программы покойного графа Лорис-Меликова не потому, что эта программа была по существу и принципиально неприемлемой, но потому, что он основательно своим большим умом сознавал, что нельзя начинать царствование после 1 марта с либеральных реформ, так как они могли быть истолкованы в ущерб авторитету и нравственной силе царевой власти, как действие, вынужденное злодеянием первого марта. Заслуга эта была историческая по своей важности, но в то же время ни разу в течение тринадцати лет царствования Александра III не только Победоносцев не подал ему совета коснуться государственного строя, не в смысле пошло либеральной рутины, но в смысле ослабления бюрократического гнета и приближения народа к престолу, но всегда являлся неумолимым критиком всякой мысли, к этой цели направленной, от кого бы она ни исходила»¹.

В действительности негативное отношение К. П. Победоносцева к проекту М. Т. Лорис-Меликова имело более глубокую подоплеку. Оно проистекало не из консервативных взглядов обер-прокурора Святейшего Синода, не из боязни каких-либо перемен в государственном строе Российской империи, но из отчетливого понимания того, что Российское государство имело более персоналистский, нежели институциональный характер, опиралось в значительной мере не на институты, а на людей. Такое понимание особенностей российской государственности, в свою очередь, приводило Победоносцева к выводу о том, что любые проекты преобразования государственного строя сами по себе ничтожны, бессмысленны, что никакие отдельные меры не приведут к улучшению государственного управления, если на выс-

¹ *Мещерский В. П.* Мои воспоминания. М., 2003. С. 783–784. Подобную оценку Победоносцеву давал и хорошо знавший его С. Ю. Витте. В своих мемуарах он утверждал, что Константин Петрович «был человек высокодаровитый, высококультурный, и в полном смысле слова человек ученый». Вместе с тем Сергей Юльевич сообщал, что, будучи недурным человеком, Победоносцев был «наполнен критикой, критикой разумной и талантливой, но страдал полным отсутствием положительного жизненного творчества; он ко всему относился критически, а сам ничего создать не мог» (Из архива С. Ю. Витте. Воспоминания. Том 1: Рассказы в стенографической записи. Кн. 1. СПб., 2003. С. 250).

ших должностях не будет достойных людей, способных эффективно действовать в интересах своего народа. «Народ ищет наверху у власти, — отмечал он, — защиты от неправды и насилий, — и стремится там найти нравственный авторитет в лице лучших людей, представителей правды, разума и нравственности. Благо народу, когда есть у него такие люди — в числе его правителей, судей, духовных пастырей и учителей возрастающего поколения. Горе народу, когда в верхних властных слоях общества не находит он нравственного примера и руководства: тогда и народ поникает духом и развращается»¹.

Какими же качествами должны были обладать, с точки зрения Победоносцева, люди, занимающие государственные должности? «В социальном и экономическом быте прежнего времени, — писал он, отвечая на этот вопрос, — история показывает нам — *благородное сословие* людей, из рода в род призванных быть не только носителями власти, но и попечителями о нуждах народных и хранителями добрых преданий и обычаев. Если суждено такому сословию возродиться в нашем веке, — вот в чем должны состоять основы бытия его и сущность его призвания:

- служить государству лицом своим и достоянием;
- быть в слове и деле хранителем народных добрых преданий и обычаев;
- быть ходатаем и попечителем народа в его нуждах и защитником от обиды и насилий;
- советом и примером поддерживать добрые нравы в семье и обществе;
- не увлекаться господствующею в обществе страстью к приобретению и обогащению и чуждаться предприятий, обычных для удовлетворения этой страсти»².

Упрекать Победоносцева в том, что он за все время правления Александра III не предложил его величеству ни одной «нужной государственной меры», мог лишь человек, представлявший государство исключительно в качестве совокупности властных институтов и органов. Между тем Победоносцев усматривал в государстве не только политическое, но и духовное образование. Причем именно духовное содержание он считал определяющим сущность государства.

¹ Победоносцев К. П. Власть и начальство // Московский сборник. Издание К. П. Победоносцева, пятое, дополненное. М., 1901. С. 315.

² Там же. С. 315–316.

К такой мысли его приводило наблюдение за тем, как функционируют государственные органы в современной ему России, как проходит подготовка и реализация государственных реформ. Он видел, что *плодотворный результат из всех этих движений получался лишь тогда, когда они направлялись умными и энергичными людьми.*

Эту закономерность Победоносцев старался раскрыть своему венценосному ученику. В письме к цесаревичу Александру Александровичу от 12 октября 1876 г. Константин Петрович писал о реформах Александра II: «Слишком долго, надо сказать, все сидели сложа руки и воображали, что все само собой делается, лишь бы было создано положение, приняты новые начала и определены штаты. Нет, нигде, а особливо у нас, в России, ничто само собою не делается, без правящей руки, без надзирающего глаза, без хозяина. Таково было всегда мое убеждение, что первая наша потребность — хозяйство и добрые хозяева: а об этом у нас менее заботились. Вся забота направлена была к преобразованиям на новых началах, к изданию новых регламентов и положений и организаций. Все уверяли друг друга и старались уверить высшую власть, что все пойдет отлично, лишь бы принято было такое-то правило, издано такое-то положение, — и все под этим предлогом избавляли себя от заботы смотреть, надзирать и править. Так, мало-по-малу, разучались ставить и выбирать людей для дела, и дело попало всюду в руки людей ленивых, неспособных: лишь бы они казались настроенными в духе тех или других любимых начал, уставов и положений. Из всего этого вышло множество пустых слов и рассуждений, но очень мало толку»¹.

Критикуя правительство, Победоносцев указывал, что главный его недостаток коренится не в плохом устройстве государственных учреждений, но в отсутствии в правительстве духа, способного придать его деятельности осмысленность и последовательность. Внушая эту истину цесаревичу Александру Александровичу, он писал ему 8 апреля 1878 года: «Правительства *нет*, как оно должно быть, с твердой волей, с явным понятием о том, чего оно хочет, с решимостью защищать основные начала управления, с готовностью *действовать* всюду, где нужно. Люди дряблые, с расколотой надвое мыслью, с раздвоенной волей, с жалким представлением о том, что все идет само собой, ленивые, равнодушные ко всему, кроме своего спокойствия и

¹ Письмо К. П. Победоносцева к цесаревичу Александру Александровичу от 12 октября 1879 года // Письма К. П. Победоносцева к Александру III. Том 1. М., 1925. С. 52–53.

интереса. Средины нет. Или такое правительство должно проснуться и встать, или оно погибнет. А что погибнет вместе с ним, о том и подумать страшно»¹.

Подобные истины о правительственных чиновниках Победоносцев раскрывал будущему императору Александру III и в письме, датированном 17 мая 1879 года: «К несчастью моему, я вижу вблизи и слышу всех этих людей, которые ныне держат в руках своих судьбы государства. Не могу выразить, какую жалость и горькую печаль они возбуждают: никого не видно, кто знал бы, чего хочет, кто желал бы горячею душой, кто решился бы действовать твердою волей, кто видел бы правду, кто говорил бы правду твердым словом. Все какие-то *скопцы*, а не люди, — самые лучшие из них колеблются, трусят, раздвоены в своей мысли, и оттого говорят только, но не действуют, и все врозь друг с другом, и нет единой решительной воли, которая связала бы их вместе и направила... Они все живут так, как будто величие их власти им принадлежит, а дело их идет само по себе. И горько слышать пустые и громкие их речи, когда знаешь жалкие дела их. Они думают, что сделали свое дело, когда выслушали доклад своих подчиненных, которые привыкли настраивать их как угодно, и потом понести выше свой собственный доклад в том же роде. Если б они понимали, что значит быть государственным человеком, они никогда не приняли бы на себя страшного звания: везде оно страшно, а особенно у нас, в России. Ведь это значит — не утешаться своим величием, не веселиться удобством, а приносить себя *в жертву* тому делу, которому служишь, отдать себя работе, которая сожигает человека, отдавать каждый час свой и с утра до ночи быть в живом общении с живыми людьми, а не с бумагами только. У нас, в России, все только людьми можно сделать, и всякое дело надобно держать, не опуская ни на минуту: как только опустишь его в той мысли, что оно идет само собою, так дело разоряется, и люди расходятся и опускаются. И вот так-то у нас теперь опущено и запущено все — от края до края. До того дошло, что во все места правления проникли злодеи и изменники, облеченные тоже властью; да и все раздвоились в мысли о том, что составляет существо доброй совести, правды и закона»².

¹ Письмо К. П. Победоносцева к цесаревичу Александру Александровичу от 8 апреля 1878 года // Письма К. П. Победоносцева к Александру III. Том 1. С. 117.

² Письмо К. П. Победоносцева к цесаревичу Александру Александровичу от 17 мая 1879 года // Там же. С. 207–208.

Ключевую фразу приведенного письма, выражающую суть воззрений К. П. Победоносцева на государство, составляют слова: **«У нас, в России, все только людьми можно сделать»**. Они и объясняют во многом, почему он являлся, как это отмечал князь В. П. Мещерский, «неумолимым критиком всякой мысли», направленной к реформе государственного строя. Главную свою надежду относительно улучшения жизни в России Константин Петрович возлагал не на систему государственных институтов и органов, а на людей, их наполняющих¹.

И первым из таких людей, способных возвысить Россию, поставить ее на уровень самых развитых в экономическом и культурном отношении государств, он считал своего ученика — императора Александра III. Отстаивая самым решительным образом неограниченность его верховной власти представительными государственными учреждениями и в целом — конституцией, Победоносцев заботился о том, чтобы сохранить своему венценосному ученику всю полноту власти и соответственно максимальную и самую быструю степень воздействия на ход государственных дел. Он старался исключить любую возможность ограничения свободы государственной деятельности русского императора на благо русского народа.

При этом Константин Петрович прилагал огромные усилия, чтобы собрать вокруг Александра III когорту талантливых, волевых, твердых в убеждениях и горячо принимающих к сердцу русские интересы людей. Причем в данном своем стремлении он часто действовал наперекор мнению государя, прилагая все усилия для того, чтобы убедить его величество в своей правоте.

Один из таких случаев был связан с именем русского патриота выдающего военачальника М. Д. Скобелева (1843–1882). В критиче-

¹ Неверие в учреждения, институты, органы проявлялось в Победоносцеве и позднее. В марте 1903 года он писал П. А. Тверскому, поселившемуся в американском городе Лос-Анжелос: «Вы, выехав из России, стоите на той же точке, на какой тогда были, веруя в благотельное значение каких-то реформ в смысле новой свободы. Но вера в „учреждения“, оторванные от жизни и от народа, ничего не принесла нам, кроме лжи и стеснения истинной свободы, ибо мы стали так опутаны учреждениями, что деваться некуда. И те, кои проводили их, пустив их в народ, успокаивались, воображая, что учреждения сами себя двинут и оживят что-то. Но у нас без руководства ничто само собой не оживает. Славянская раса не то, что англо-саксонская, скандинавская и даже немецкая: там дух партикуляризма и крепкого индивидуального развития; у нас — обязанность. И так вышло, что мы наряжены все в какое-то чужое платье, шитое родным портным Васьюкою, и не можем в нем двигаться» (Тверской П. А. Из деловой переписки с К. П. Победоносцевым. 1900–1904 гг. // Вестник Европы. 1907. Кн. 12. С. 665).

ские для Александра III первые два месяца его царствования, когда группа влиятельных сановников во главе с министром внутренних дел М. Т. Лорис-Меликовым предпринимала попытки навязать ему реформу государственного строя, Михаил Дмитриевич открыто выступил в их поддержку. Александр III не мог простить такой позиции генералу. Кроме того, Скобелев не скрывал отрицательного отношения к молодому императору, и сообщения о его высказываниях наверняка дошли до ушей его величества. Зная о сложных взаимоотношениях генерала Скобелева с государем, Константин Петрович тем не менее предпринял попытку примирить их друг с другом. Описывая 4 мая 1881 года Александру III ситуацию, сложившуюся в чиновничестве после издания 29 апреля высочайшего манифеста о незыблемости государственного порядка, Победоносцев добавил следующие строки: «Еще у меня на душе мысль, которую осмелюсь высказать. По газетам вижу, что Скобелев должен быть на днях. Я знаю, что он не нравился Вашему Величеству; лично я не знаком с ним, но мне кажется, что на него многое наговорили Вам напрасно. Между тем Скобелев — *сила* в армии и в народе, и, по всем отзывам, — человек очень способный и одушевляющий людей. Мне думается, что преданное содействие и служение этого человека может еще во многих случаях понадобиться Вашему Величеству»¹. Данная попытка сблизить Александра III и Скобелева не увенчалась успехом. Но Победоносцев проявил настойчивость и обратился к государю с большим посланием, специально посвященным талантливому русскому генералу, в котором писал: «Смею повторить слова, что Вашему Величеству необходимо привлечь к себе Скобелева *сердечно*. Время таково, что требует крайней осторожности в приемах. Бог знает, каких событий мы можем еще быть свидетелями и когда мы дождемся спокойствия и уверенности. Не надобно обманывать себя: судьба назначила Вашему Величеству проходить бурное, очень бурное время, и самые опасности и затруднения еще впереди. Теперь время критическое для Вас лично: теперь или никогда, — привлечете Вы к себе и на свою сторону лучшие силы России, людей, способных не только говорить, но самое главное — способных *действовать* в решительные минуты. Люди до того измелъчали, характеры до того выветрились, фраза до того овладела всеми, что уверяю честью, глядишь около себя и не знаешь, на ком остановиться. Тем драгоценнее теперь человек, который пока-

¹ Письмо К. П. Победоносцева к Александру III от 4 мая 1881 года // Письма К. П. Победоносцева к Александру III. Том 1. С. 338.

зал, что имеет волю и разум, и умеет действовать: ах, этих людей так немного! Обстоятельства слагаются, к несчастью нашему, так, как не бывало еще в России, — предвижу скорбную возможность такого состояния, в котором одни будут за Вас, другие против Вас. Тогда, если на стороне Вашего Величества будут люди, хотя и преданные, но неспособные и нерешительные, а на той стороне будут деятели, — тогда может быть горе великое и для Вас, и для России. Необходимо действовать так, чтобы подобная случайность оказалась невозможной»¹.

Таким образом, К. П. Победоносцев отвергал всякие попытки ограничения самодержавной власти представительными учреждениями и конституцией не потому, что был консерватором и противником всяких реформ, но от того, что полагал лучшим для России правление просвещенного государя, опирающегося на когорту умных, талантливых государственных деятелей, наделенных «твердой волей, но и с твердым, ясным, непоколебимым сознанием русских интересов, без предрассудков космополитизма и без своекорыстных инстинктов». По его мнению, именно самодержавно-монархический строй создавал для деятельности таких людей на благо отечества наилучшие возможности.

¹ Тайный правитель России: К. П. Победоносцев и его корреспонденты. Письма и записки. 1866–1895. Статьи. Очерки. Воспоминания. М., 2001. С. 136.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ДОКУМЕНТЫ

Записка П. А. Валуева Александру II
о проекте реформы
Государственного Совета

13 апреля 1863 года

Со времени первых революционных событий в Варшаве прошло тяжелых два года. Все испытано для улучшения дел в Царстве, – перемена лиц, изменение системы, полная отдельность местного управления, широкие реформы, передача гражданской администрации в руки поляка, назначение Наместником члена Императорского Дома, наконец, – сила оружия, – и все испытано безуспешно. Мы теперь далее от цели, чем может быть, были в феврале месяце 1861 года. Между тем, мятеж охватил, хотя доселе только в разбойничьих формах, западную окраину Империи; искусственно возбуждаемые симпатии к Польше возрастают; крики клеветников России раздаются все громче и выше; наконец, Европейские державы вмешиваются в дело. Нам предстоят на первый раз дипломатические объяснения, а затем война или уступки. Если мы до сих пор не покончили с Царством, то можем ли мы надеяться на скорый успех, когда на его сторону станут новые и громадные силы. Если поляки продолжали упорствовать при безмолвии и бездействии Европы, то можно ли ожидать покорности в то время, когда они увидели, что польский вопрос делается европейским и что у них не только есть ходатаи, но и будут союзники.

Не малодушие приводит к этим сомнениям, но хладнокровная оценка нашего положения. Мы опасаемся новой войны не столько потому, что западные державы сильны, сколько потому, что мы в последнее время чувствовали себя внутренне слабыми. Мы не можем быстро подавить мятежа, потому что мы проливаем кровь бережливо, а на это бережливое пролитие крови поляки решились. Их упорство очевидно и систематически направлено к тому, чтобы протянуть дело

до европейского вмешательства. Это вмешательство, в свою очередь, неизбежно, если дело протянется. Мы даже не знаем достоверно, не замедлилось ли оно, между прочим, ожиданием того времени года, когда с открытием навигации оно может обнаружиться быстрее и решительнее. Между тем каждый день стоит нам значительных жертвований, поддерживает опасное брожение в Западном крае, теснее связывает западный вопрос с вопросом польским и через то увеличивает предстоящие нам затруднения. Если после всего того, что Вашим Величеством уже даровано Царству, после всех жертв, принесенных терпением и человеколюбием Вашего Величества делу охранения владычества России над Польшей, нужны уступки, то в чем могут заключаться они, если не в том самом, чего западные державы будут домогаться для Царства. Если мы уступим теперь, в виду вооружающегося вмешательства иностранцев, нам трудно будет с достоинством отвечать на вопрос, почему мы не уступали ранее, и мы обрадуем наших клеветников и завистников, позволив им усвоить России вид коршуна, которого Европа спугнула с его добычи. Если же мы не уступим, – перед нами война, война, к которой мы исподволь не приготовились, и вместе с этой войной – необходимость быстро скрепить поколебавшиеся основы нашего могущества и найти в нас самих источник нужных нам сил. Смею думать, что пробудившийся, наконец, после двухгодичного сна, русский патриотизм указывает на этот источник.

Два года патриотические чувства в русских безмолвствовали. Ни польские крамолы, ни клевета иностранцев, ни лживое искажение наших летописей не могли поколебать этого безмолвия. Ныне оно прекратилось. Долговременный сон нарушен. Голос, к звуку коего давно с нетерпением прислушивались вернопреданные слуги Вашего Императорского Величества, наконец, раздался и не только раздается в разных концах России, но отовсюду возносится к Престолу Вашего Величества. Там, где присущи чувства, о которых этот голос свидетельствует, – есть путь единения, есть основа могущества, есть источник сил, а с ними есть и залог победы.

Знаменательно пробуждение этих чувств. Оно вызвано не одной всеподданнейшей преданностью Вашему Величеству, не одним ощущением оскорбленного национального достоинства и не одной заботой об охранении всецелости Государства. Тревожная, тяжкая мысль, что при быстром ходе событий Вашему Величеству могла бы представиться надобность в даровании Польше таких льгот или преимуществ, которые не были бы предоставлены коренным русским об-

ластям, – содействовала к возбуждению в высших слоях русского народа, полного и живого сознания его настоящего верноподданнического и патриотического долга. Эта мысль просвечивает даже в тексте подносимых Вашему Величеству адресов; но выражение ее еще слышнее в общем говоре масс и в самых благонамеренных органах нашей прессы. Вот почему на сей раз патриотические чувства менее торопливо заявляются в тех частях Империи, которые не принадлежат к Русской народности, например, в Прибалтийских губерниях. Вместе с выражением нелицемерной преданности, глубокой покорности и безусловной готовности не всякие пожертвования, к Престолу Вашего Величества возносится полугласная мольба об оказании доверия к Вашему народу, о признании его способным оправдать это доверие, о даровании ему возможности доказать, что он его достоин.

Всемиловейший Государь! Даруйте любезноверной Вам верноподданной России политическое первенство перед крамольной Польшей. Дайте России, на пути развития государственных учреждений, шаг вперед перед Польшей. Вы тогда еще теснее сдвинете вокруг Себя всех Ваших верных подданных. Вы действительно будете, по выражению Московского дворянства, «могущественнее Ваших Предшественников». Вы окончательно укрепите за Россией возвращенное ей и омытое кровью целых поколений Западное родовое ее достояние. Вы заставите Западный край, наконец, обратиться лицом к Москве и стать тылом к Варшаве. Тогда Западный вопрос будет решен навсегда, и Польское дело навсегда проиграно.

Я позволил себе сказать, что мы опасаемся войны потому, что в последнее время чувствовали себя внутренне слабыми. Надлежит всмотреться в причины этой слабости. Финансовые язвы прежних лет еще не исцелены; пути сообщения не устроены; предпринятые Вашим Величеством великие и необходимые преобразования не приведены к окончанию; разрозненность в направлениях и действиях разных Правительственных ведомств не вполне устранена; все прежние связи внутреннего государственного строя поколеблены, а новые не установились на твердой почве; материальные интересы страдают; умы в волнении; между тем, революционная пропаганда, пользуясь обстоятельствами, усиливается подкопать самые основания гражданского порядка. Но смею думать, что во всем этом еще не заключается главной причины той слабости, которую мы доселе ощущали. Доколе чувства верноподданнической преданности Вашему Величеству и теплой любви к отечеству не поколеблены в массах и сохраняют прежнюю силу в огромном большинстве высших классов

населения – в этих самых чувствах заключается твердая опора и неиссякаемый источник сил. Главная опасность состояла в том, что последнее время положение этих чувств к делу, в среде разных явлений гражданской жизни, как будто парализовалось влиянием неблагоприятных обстоятельств и разнородных, большей частью, неопределенных стремлений и ожиданий, направленных к перемене общих условий нашего нынешнего быта. Насчет размеров частных видов и подробностей этой перемены, конечно, не было согласия мнений; но насчет ее необходимости почти не было разномыслия. Между Державной Особой Вашего Величества и Вашим Правительством как будто установилось различие. Вам, лично, все были преданы, но системе правительственных распоряжений как будто никто вполне не сочувствовал. Даже великие реформы, как например, судебная, оценивались односторонне, или рассматривались, как начало или задаток других еще более существенных преобразований. Одна мысль, очевидно, обуяла умы. Она проявлялась различно и усваивала себе различные наименования, то в постановлениях сословных собраний, то в произведениях печати, то под видом «самоуправления», или «децентрализации», то в систематическом противопоставлении Правительства «обществу» или «народу», то в форме доктрины о «земстве» и панегириков прежним Земским Соборам. Но в сущности, эта мысль всегда и везде одна и та же. Она заключается в том, что во всех Европейских государствах разным сословиям предоставлена некоторая доля участия в делах законодательства или общего государственного управления и что если так везде, то так должно сбыться и у нас. Установление начал сего участия считается признаком политического совершеннолетия; и эта мысль, постоянно возбуждаемая в огромном числе русских путешественников зрелищем того, что им представляется за границей, и в еще большем числе русских читателей не только русской прессой, но и всеми произведениями печати на всех известных языках, – не может не иметь сильного и ежедневно возрастающего влияния. Этим влиянием искусно пользуются революционные агитаторы. Они увлекают весьма многих и увлекают их весьма далеко, преимущественно потому, что этим многим не дозволено двинуться к той цели, которой они сами желали бы достигнуть. К счастью, эта цель, в понятиях и стремлениях огромного большинства, не постановляется вне пределов верноподданнического долга. Мысль о некотором участии в делах законодательства и общего государственного хозяйства не заключает в себе посягательства на Верховные права Самодержавной власти Вашего Величества. В стрем-

лении к этому участию выражается как бы желание приблизиться к Престолу Вашего Величества, занять место в ряду учреждений, коим непосредственно объявляется Ваша Высочайшая воля, принести Вам непосредственную дань гражданского труда и верноподданнической покорности. Просьбы о том уже возникали и впредь будут, несомненно, повторяться. Предложение Царскосельского Предводителя Платонова, отсроченное, но одобренное последним Губернским Дворянским Съездом в столице Вашего Величества, будет вслед затем принято не только С.-Петербургским, о и другими Дворянскими Собраниями и не только этими Собраниями, но и будущими съездами представителей земства каждой губернии, призываемого к новой деятельности, на основании начал, Высочайше Вами одобренных для устройства земско-хозяйственных учреждений. Трудно будет постоянно отклонять подобные просьбы. Если же трудно их отклонить окончательно, то не лучше ли предупредить. В этих видах было уже повергаемо на Высочайшее благоусмотрение Вашего Величества предположение о призвании в Государственный Совет, для совещательного участия при обсуждении подведомых ему дел, известного числа представителей Дворянского и городских сословий и нескольких членов высшего православного духовенства.

В настоящее время обстоятельства с новой силой указывают на пользу подобной меры. С одной стороны, пробудившиеся после долгого усыпления патриотические чувства особенно благоприятствуют ее принятию, и вместе с тем, как бы нуждаются в ней, для полного развития и для опоры при предстоящих им испытаниях. Верноподданные Вашего Величества уже ныне теснее сдвигаются вокруг Вас. Всякая Высочайшая милость, всякий знак Монаршего доверия будут приняты с сугубой, горячей признательностью. С другой стороны, при введении в действие земско-хозяйственных учреждений, настанет потребность в противодействии тем стремлениям к провинциальному сепаратизму, которые уже обнаружались в некоторых частях Империи. Это противодействие может быть оказываемо с надлежащим успехом только центральным учреждением, в котором частные интересы разных местностей были бы сопоставлены, в лице их представителей, с интересами других местностей, и которое само в себе изображало бы единство Государства и охраняло его всецелость.

Но со времени первоначального предположения о призыве в Государственный Совет сословных представителей, обстоятельства несколько изменились. Общее стремление к тому участию в делах го-

сударственных, о котором выше сего упоминалось, обнаружилось с большей силой. После недавних С.-Петербургских выборов и записки Платонова, нельзя ограничиться тем числом представителей и тем способом их призыва, которые первоначально имелись в виду. Для сохранения последовательности в общем ходе предпринимаемых по указаниям Вашего Величества преобразований, кажется необходимым связать дело нового устройства Государственного Совета с делом устройства новых земско-хозяйственных учреждений. Из сего следует, что призываемые в Государственный Совет представители земства должны быть выборные от местных земских учреждений. Далее следует, что представители и тех частей Империи, на которые не распространяется устройство означенных учреждений, например, от Сибири, Кавказского края и Прибалтийских губерний, равным образом, должны быть назначаемы по выбору. При сем возникает вопрос, не следует ли допустить особых выборных от дворянских сословных собраний, доколе они сохраняют отдельное существование, – хотя, впрочем, потребность в этих особых выборных сомнительна. Наконец, по случаю значительного числа лиц, которые были бы призваны к участию в делах Совета, представляется еще другой вопрос: возможно ли учредить из всех его членов одно общее собрание или же следует разделить его на два собрания, и если разделить, то на каких именно основаниях. Подробности и даже существенные частности столь важного дела, конечно, не могут быть взвешены и определены с первого раза в тот краткий срок, который Вашим Величеством мне дарован для представления настоящих соображений. Но если Вашему Величеству благоугодно будет удостоить одобрением их основную мысль, если Вы окончательно соизволите на проведение в исполнение этой мысли и если Вы изволите признать удобным и полезным объявить о том 17 числа сего месяца, – то надлежит, по крайней мере, установить главные начала предполагаемой меры и разрешить особый вопрос о порядке оглашения состоявшегося по сему предмету Монаршего благоизволения Вашего Величества.

Коренные начала, на основании коих было бы допущено, в известных пределах, участие представителей разных сословий в делах общего государственного управления, могли бы, по моему крайнему разумению, быть следующие:

1. Означенное участие должно быть только совещательное.
2. Собрание представителей должно быть приурочено к Государственному Совету потому именно, что и он имеет только совещательное участие в разрешении подведомых ему дел.

3. Участие сословных или земских представителей обнимает вопросы законодательные и распространяется на главные вопросы по части государственного хозяйства, как то: на рассмотрение государственной приходно-расходной сметы и на установление новых налогов.

4. Представители земства или сословий призываются из всех частей Империи, кроме Царства Польского и Великого Княжества Финляндского.

5. В тех частях Империи, где имеют быть введены в действие земско-хозяйственные учреждения, представители избираются местными земскими собраниями. В прочих областях для их выбора устанавливаются особые правила.

6. Призыв представителей в Государственный Совет совершается не прежде, как по введении в действие новых земско-хозяйственных учреждений.

7. Число представителей должно быть по возможности ограничено. Не предстоит надобности в отдельных представителях от городов. При определении числа их для каждой области Государства (примерно от 2-х до 4-х на губернию), может быть установлено известное соотношение между выборными от уездов и выборными от городов.

8. Изъятие может быть допущено для столиц и для значительнейших торговых или губернских городов, каковы Одесса, Рига, Киев.

9. Представители не получают никакого денежного вознаграждения от казны.

10. Их участие в делах Государственного Совета ограничивается в течение каждого года известным сроком. Сообразно с сим распределяются и дела Совета на два разряда: на дела, которые могут быть разрешаемы без одного или только при содействии нескольких из них.

11. Порядок делопроизводства устанавливается с принятием надлежащих предосторожностей на тот конец, чтобы за членами совета по назначению от Правительства была сохранена надлежащая доля влияния на ход дел и на составляемые по оным постановления. Формы представления дел на Высочайшее разрешение Вашего Величества и Высочайшего утверждения постановлений Совета должны остаться, по возможности, без изменения.

12. В состав Государственного Совета призываются, в одно время с представителями от земства или сословий, но по непосредственному Высочайшему избранию, некоторые члены высшего духовенства.

В отношении к порядку обнародования Высочайшей воли Вашего Величества, представляется несколько отдельных вопросов:

I. Благоугодно ли будет Вашему Величеству объявить обо всех главных началах будущего участия, предоставляемого сословным или земским представителям в делах государственного управления, – или же ограничиться кратким заявлением основной мысли об этом участии, кратким указанием на предметы, которых оно должно касаться, – и общей оговоркой, что подробности дела имеют быть определены впоследствии. Последнее кажется более удобным.

II. Благополучно ли будет Вашему Величеству объявить, что призыву представителей должно предшествовать устройство земско-хозяйственных учреждений. Это кажется необходимым. При сем можно бы заявить Высочайшую волю, чтобы приступлено было без замедления к рассмотрению в Государственном Совете проекта об означенных учреждениях, а затем к введению оных в действие.

III. Благоугодно ли будет повелеть заранее упомянуть о некоторых мерах, которые подлежали бы внесению на рассмотрение преобразованного Совета, в новом его составе, например, о пересмотре постановлений, относящихся до иноверных исповеданий. Подобное заявление имеет свои неудобства, но и представляет некоторые выгоды, между прочим, именно в отношении к Западному краю, к его латинскому населению и к общему впечатлению, которое это заявление произвело бы в Европе.

IV. Благоугодно ли будет Вашему Величеству придать официальному акту обнародования Вашей воли больший или меньший характер торжественности. В первом случае надлежало бы дать означенному акту форму Манифеста. Во втором, что казалось бы более удобным, можно ограничиться Высочайшим Указом или Рескриптом, данным Председателю Государственного Совета или Министру Внутренних Дел, ибо они оба, по их званию, призываются к непосредственному и ближайшему в этом деле участию. Форма Указа кажется более удобной, чем форма Рескрипта.

До проектирования самого текста Рескрипта, Указа или Манифеста, необходимо получить Высочайшие по всем сим вопросам Вашего Императорского Величества указания.

Проект нового учреждения
Государственного Совета
(П. А. Валуева)

1863 год

ГЛАВА I
**Состав и внутреннее устройство
Государственного совета**

§ 1. В порядке государственных установлений Совет составляет сословие, в коем дела по всем частям управления, в главных их отношениях к законодательству, соображаются и через него восходят к Верховной Императорской Власти (действовавшего Учреждения Гос. Сов. ст. 1).

§ 2. Государственный Совет составляется из особ, Высочайшей доверенностью в сословие сие призываемых. Каждый из членов, при вступлении в Государственный Совет, подписывает присягу по особо установленной форме (ст. 2).

§ 3. Члены Государственного Совета могут иметь звания в порядках судебном и исполнительном (ст. 3).

§ 4. Членами Государственного Совета могут быть назначаемы по благоусмотрению Его Величества, и высшие лица духовного звания.

§ 5. Число членов Государственного Совета зависит от Высочайшего усмотрения Его Величества.

§ 6. Министры, главноуправляющие отдельными частями и обер-прокурор Св. Синода суть члены Государственного Совета по их званию (ст. 4 дополн.).

§ 7. В Государственном Совете председательствует один из членов, особо к тому Его Величеством назначенный (ст. 6 измен.).

§ 8. Назначение председателя в Государственном Совете возобновляется ежегодно (ст. 7).

§ 9. Государственный Совет составляется: 1) из Департаментов; 2) из Общего Собрания (ст. 8).

§ 10. Департаментов в Государственном Совете полагается четыре: 1) законов; 2) дел военных; 3) дел гражданских и духовных; 4) государственной экономии (ст. 9).

§ 11. Каждый Департамент составляется из назначенных в оный, по Высочайшему усмотрению, председателя и членов не менее пяти (ст. 10 измен.).

§ 12. Если в Департаменте, за отлучкой или болезнью, останется менее трех членов, то в таком случае должны быть составлены Временные Соединенные Департаменты, дабы заседание состояло всегда по крайней мере из трех присутствующих (примеч. к ст. 10).

§ 13. Распределение председателей и членов по департаментам возобновляется ежегодно (ст. 11 измен.).

§ 14. Председатели Департаментов заступают место председателя Государственного Совета, в случае его отсутствия или болезни, когда не будет к тому назначен Его Величеством иной член Государственного Совета (ст. 15 изм.).

§ 15. Министры, главноуправляющие, обер-прокурор Св. Синода и члены духовного звания не могут быть ни председателем Государственного Совета, ни председателями его департаментов (ст. 10 изм.).

§ 16. В Департаменты, по усмотрению их, могут быть приглашаемы к совещанию и лица посторонние, от коих, по свойству дела, можно ожидать полезных объяснений (ст. 12).

§ 17. Члены Совета, не назначенные к заседанию в Департаментах, присутствуют лишь в Общем Собрании (ст. 13).

§ 18. Общее Собрание составляют все члены Совета, как заседающие в Департаментах, так и не присутствующие в оных (ст. 14).

§ 19. При Государственном Совете учреждается съезд государственных гласных.

§ 20. Съезд государственных гласных составляется:

I. Из гласных, избираемых на определенный срок Губернскими земскими собраниями.

II. Из гласных, назначаемых по выбору, порядком ниже сего указанным, на тот же самый срок, от обеих столиц, от некоторых других городов и от тех частей Империи, на которые не распространяется действие положения о земских учреждениях.

III. Из гласных, назначаемых Высочайшей властью, особо на каждый съезд, из числа лиц, означенных ниже в 30.

§ 21. Число выборных гласных определяется прилагаемым у сего расписанием.

§ 22. Число гласных, назначаемых Высочайшей властью, полагается не свыше одной пятой числа выборных гласных.

§ 23. На съезде государственных гласных председательствует один из членов Государственного Совета, по назначению Его Императорского Величества. В помощь председателю – съезд избирает из своей среды двух вице-председателей, которые утверждаются в сем звании Высочайшей властью.

§ 24. Назначение председателя и выбор вице-председателей возобновляется при каждом съезде.

§ 25. Министры, главноуправляющие и обер-прокурор Св. Синода имеют право присутствовать на съезде гласных и принимать участие в его совещаниях, но при подаче голосов от них голоса не отбираются.

§ 26. Гласные, избираемые земскими собраниями, избираются на 3 года, но первый выбор производится на один год. Избираемы могут быть не только члены губернского земского собрания, но и другие лица, соединяющие условия, которые требуются для выбора в уездные гласные. При сем наблюдается, чтобы по крайней мере один гласный был избран из числа членов губернского собрания.

§ 27. Гласные от столиц избираются на те же сроки общими думами из числа городских гласных.

§ 28. Гласные от городов, поименованных в расписании, приложенном к 21-му, избираются:

1. В городах, где введено новое городское устройство общими Думами, из числа местных домовладельцев, или ли купеческого сословия, хотя и не владеющих домами, но производящих в тех городах торговлю по свидетельствам 1 гильдии не менее 3-х лет сряду;

2. В городах, где еще не введено нового устройства, собраниями городских обществ, из числа тех же лиц, о которых упоминается в предшедшем пункте.

§ 29. Порядок выбора гласных от тех частей Империи, на которые не распространяется действия Положения о земских учреждениях, имеет быть определен особыми, для каждой из них, правилами.

§ 30. Гласные, назначаемые Высочайшей Властью, могут быть избираемы как вообще из числа лиц, соединяющих в себе условия, постановленные для выбора гласных, так и из числа лиц, не удовлет-

воряющих этим условиям, но по своим специальным знаниям, или приобретенной на службе опытности, могущих принять полезное участие в занятиях съезда.

§ 31. Съезд Государственных Гласных созывается ежегодно Высочайшим Указом к сроку, в том Указе определяемому.

§ 32. Съезд Гласных открывается и закрывается, по особому каждому раз на то Высочайшему повелению, Министром Внутренних Дел.

§ 33. Вице-Председателя Съезда и 14 Гласных, особо избираемых Съездом для каждого из дел, на обсуждение его предложенных, заседают, с правом голоса, в Общем Собрании Государственного Совета, когда те дела в нем рассматриваются.

§ 34. Государственным Гласным не полагается, по исполнению возложенных на них обязанностей, никакого денежного содержания.

§ 35. Для производства дел по Государственному Совету, состоит при оном Государственная Канцелярия, управляемая Государственным Секретарем (ст. 16).

§ 36. При каждом Департаменте, в составе сей Канцелярии, состоит Статс-Секретарь с помощниками его и прочими чинами по штату (ст. 17).

§ 37. При Съезде Государственных Гласных состоит особый Статс-Секретарь с одним помощником и прочими чинами по штату Государственной Канцелярии. Кроме того, Съезд избирает из своей среды трех секретарей, для исполнения обязанностей, ниже сего определенных (§§ 93, 102, 105, 122).

§ 38. Присутствия в Департаментах назначаются их Председателями, по мере поступления дел и приготовления оных к докладу (часть ст. 18).

§ 39. В делах, требующих общего двух или трех департаментов соображения, учреждаются, по сношению председателей, соединенные заседания (ст. 19).

§ 40. Заседания Общего Собрания Государственного Совета имеют положенные дни. Назначение заседаний чрезвычайных, или отмена обыкновенных, по роду и количеству подлежащих дел, зависит от усмотрения Председателя (ч. I ст. 18).

§ 41. Дни для заседаний Съезда Гласных назначаются по соглашению Председателя Съезда с Председателем Государственного Совета и Председателями его Департаментов.

§ 42. В Департаментах Члены Совета занимают места по старшинству чинов, но Председатель в Департаменте всегда имеет первое место. В соединенных заседаниях Департаментов (§ 39) предсе-

дательствует всегда тот из Председателей, в Департамент которого поступило первоначальное дело, рассмотрению подлежащее, хотя бы он был младший в чине (ст. 20).

§ 43. В Общем Собрании порядок заседаний есть следующий:

1. Председатель Государственного Совета имеет место в середине; по правую его сторону занимают места Члены, не принадлежащие к Департаментам, а по левую министры, Главноуправляющие и Обер-Прокурор Св. Синода; против председателя Совета, начиная от места, назначенного для чтения дел, занимают по правую сторону Председатели Департаментов и за ними тех Департаментов Члены, а по левую – Члены Совета духовного звания.

2. Члены Совета Гласных, присутствующие в Совете, занимают места за особым столом, против Председателя.

3. Государственный Секретарь имеет стол посреди залы, также против Председателя Совета. При нем за особыми столами, находятся: а) Статс-Секретарь того Департамента, по которому дело докладывается; б) Помощник Статс-Секретаря, докладывающий дело и в) Помощник Статс-Секретаря, кратко записывающий выслушиваемые дела (ст. 21 изм.).

§ 44. В Собрании Государственного Совета, в назначенные дни, обязаны непременно являться все Члены, исключая токмо случаи болезни или случаи законных нужд. Если Член Совета не может быть в присутствии Общего Собрания, то должен предварить о сем Государственную Канцелярию, с извещением о причине, для отметки в подносимых Государю Императору мемориях (ст. 22 и примеч.).

§ 45. В заседаниях Съезда Гласных Председатель и Вице-Председатели имеют места за особым столом, по правую сторону которого находятся столы для Статс-Секретаря по делам Съезда, с его Помощником, и для Секретарей Съезда, а по левую – места для Министров, Главноуправляющих и Обер-Прокурора Св. Синода. Гласные занимают места против Председателя.

ГЛАВА II

Предметы ведомства Государственного Совета и распределения их между департаментами

§ 46. В порядке государственных дел, от разрешения и утверждения Верховной Императорской Власти зависящих, поступают предварительно на уважение Государственного Совета предметы, в нижеследующих статьях означенные (ст. 23 изм.).

§ 47. На уважение Государственного Совета, без участия Государственных Гласных, поступают:

1. Объявление войны, заключение мира и другие важные внешние меры, когда, по усмотрению обстоятельств, могут они подлежать предварительному общему соображению (ст. 23 п. 6).

2. Дела, требующие в законах, уставах и учреждениях объяснения истинного смысла (ст. 23 п. 3).

3. Общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые, когда они принимаются во время отсутствия съезда гласных или по существу своему не подлежат предварительной огласке (ст. 23 п. 5 измен.).

4. Дела о сверхсметных кредитах, испрашиваемых по разным частям управления на основании особо постановленных для сего правил, когда кредиты испрашиваются вне сроков съезда гласных или по свойству предмета, до которого они относятся, не подлежат преждевременному оглашению.

5. Все дела, по коим отчуждается какая-либо часть государственных доходов, или имуществ, в частное владение (ст. 23 п. 9).

6. Дела о вознаграждении частных лиц за имущества, на государственные нужды отбираемые (п. 9).

7. Новые предположения о доходах и расходах городов и ежегодные сметы столичных дум (п. 11).

8. Дела об учреждении компаний на акциях, когда им испрашиваются особые преимущества или исключительные привилегии (п. 13).

9. Дела о привилегиях на открытие, изобретения или усовершенствования в искусствах, мануфактурах, или ремеслах, равно на введение в России изобретений или усовершенствований, сделанных в чужих краях (п. 14).

10. Дела о сложении недоимок и казенных взысканий (п. 16).

11. Дела о возведении во дворянство, об утверждении в почетных дворянства и классных достоинствах (княжеском, графском и баронском) и о лишении офицерских чинов за преступления (п. 17).

12. Производство следствий над Министрами и Генерал-Губернаторами, в случае обвинений, удостоенных предварительно Высочайшего уважения (п. 18).

13. Дела, при разрешении коих в Общем Сената Собрании не составится узаконенного большинства голосов, или когда с решением его не согласится Министр Юстиции (п. 19).

14. Дела по разногласию Общего Сената Собрания с Военным Советом, когда при исчислении голосов Членов сего Совета совокупно с

голосами Сенаторов, не составит узаконенного большинства; или с большинством, в сем порядке исчисленным, не согласится Министр Юстиции (п. 20).

15. Дела, по искам частных лиц не подведомственные Адмиралтейств-Совету Департамента и зависящие от них учреждения, в случае несогласия Сената с мнением Адмиралтейств-Совета (п. 21).

16. Доклады Сената об отмене или пересмотре прежних его судебных решений (п. 22).

17. Дела, по особым Высочайшим повелениям, вносимые на рассмотрение Государственного Совета при участии Государственных Гласных (п. 23 дополн.).

§ 48. На уважение Государственного Совета при участии Государственных Гласных поступают:

1. Все предметы, требующие нового закона, устава или учреждения (ст. 23 п. 1).

2. Предметы внутреннего управления, требующие отмены, ограничения или дополнения прежних положений (п. 2).

3. Меры и распоряжения общие, приемлемые к успешнейшему исполнению существующих законов, уставов и учреждений (п. 4).

4. Общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые, кроме случаев, означенных в § 47, п. 3 (п. 5 доп.).

5. Ежегодные сметы общих государственных доходов и расходов, способы их уравнивания, назначение новых издержек, в течение года встретиться могущих, кроме случаев, определенных в § 47, п. 4, и чрезвычайные финансовые меры (п. 7 доп.).

6. Сметы и раскладки земских повинностей и раскладки общественного сбора с крестьян, водворенных на государственных землях (доколе сии крестьяне находятся в ведении особого управления) (п. 10 изм.).

7. Все вообще штаты, в том числе издаваемые временно и в виде опыта, за исключением штатов таких временных установлений, кои учреждаются на определенный срок для окончания дел прежнего времени, для приведения в порядок какой-либо части, для исполнения какого-либо временного поручения и т. п. (Ср. Учр. Ком. Мин. ст. 14 п. 5) (п. 12).

8. Ежегодные отчеты о государственных доходах и расходах (п. 15).

9. Дела, вносимые в Государственный Совет из Главного Комитета по устройству сельского состояния, из Комитетов Кавказского и Сибирского и из Остзейского Комитета.

10. Дела, возникающие по ходатайствам земских собраний и отдельных сословий о своих нуждах и пользах.

11. Дела по устройству железных дорог с гарантией от Правительства.

12. Дела, по особым Высочайшим поведением вносимые (ст. 23, п. 23).

§ 49. Из вышеозначенных предметов (§§ 47 и 48) изъемяются:

1. Дела, кои особенно предоставлены непосредственному докладу Министров.

2. Дела, кои подлежат соображениям Комитета Министров, Комитета Кавказского, Комитета Сибирского, Главного Комитета по устройству сельского состояния, Остзейского Комитета, или рассмотрению и разрешению Правительствующего Сената, или же не превышают собственной власти Министров, на основании учреждений, уставов и законов.

3. Наконец, все дополнения и пояснения законов, или меры усовершенствования законодательства, собственно до военного и морского ведомств относящиеся, когда они никакой связи с прочими частями государственного управления не имеют или когда входят в состав какого-либо общего государственного управления, но относятся исключительно до части искусственной или технической: дела сего рода представляются на Высочайшее усмотрение непосредственно от военного Совета или от Адмиралтейств-Совета по принадлежности предметов (ст. 24 п.п. 1, 2 и 4).

§ 50. Все дела в §§ 47 и 48 означенные, распределяются между Департаментами Совета в следующем порядке:

1. В Департамент Законов входит все то, что по существу своему составляет предмет закона.

2. В Департамент Военных Дел входят предметы Министерств Военного и Морского.

3. В Департамент Гражданских и Духовных Дел входят дела юстиции, управления духовного и полиции.

4. К Департаменту Государственной Экономии принадлежат предметы общей промышленности, наук, торговли, финансов, земских повинностей, казначейства и счетов (ст. 25 п.п. 1–4).

§ 51. Если в одном Департаменте накопится значительное число особенно важных и обширных дел, то от Председателя Государственного Совета зависит передать некоторые из них в другой Департамент, менее обремененный (ст. 26).

ГЛАВА III
**Порядок и производство дел
в Государственном Совете**

Отделение I

*Порядок вступления и производства дел в Департаментах
и на Съезде Государственных Гласных*

§ 52. Все дела, в Государственный Совет поступающие, входят в Государственную Канцелярию и присылаются на имя Государственного Секретаря (ст. 27).

§ 53. Дела, вносимые в Государственный Совет из общих собраний Правительствующего Сената, сопровождаются достаточным числом экземпляров тех самых печатных записок, по коим они докладывались в Сенате, с присовокуплением в них решений Сената или последовавших по тем делам разных мнений (прим. к ст. 27).

§ 54. Обо всех поступивших делах Государственный Секретарь доводит до сведения Председателя Государственного Совета.

§ 55. В отношении к дальнейшему движению дел, смотря по тому, подлежат ли они рассмотрению Государственного Совета при участии Государственных Гласных, или без их участия, соблюдаются ниже следующие правила:

1. По делам, подлежащим рассмотрению,
без участия Гласных

§ 56. Все дела, предоставленные соображению Государственного Совета, сначала в Департаменты его, по свойству их и принадлежности (ст. 28).

§ 57. Из сего (§ 56) изъеются те дела, кои общими положениями, ниже сего изображенными или особенными Высочайшими повелениями, предназначаются непосредственному уважению Общего Собрания Совета (ст. 29).

§ 58. Дела поступают в Совет или от Министров, или по особенным Высочайшим повелениям. Те и другие по присылке их к Государственному Секретарю, доведении о них до сведения Председателя Совета и распределения по Департаментам, – изготовляются к докладу в Государственной Канцелярии (ст. 30 изм.).

§ 59. Председатели назначают дела, подлежащие в каждом собрании рассуждению Департамента, по степени их настоятельности и по мере приготовления оных к докладу (ст. 31).

§ 60. Председатели открывают и закрывают собрания Департаментов (ст. 32).

§ 61. Дела в Департаментах предлагаются Статс-секретарями и читаются, по их распоряжению, или помощниками Статс-секретарей, или Экспедиторами. Государственный Секретарь в собраниях Департаментов находится лишь тогда, когда признает сие за нужное (ст. 33).

§ 62. Все рассуждения Членов в собрании Департамента обращаются к лицу Председателя, который, при сих рассуждениях, излагает существо вопроса и силу вопроса и охраняет надлежащий порядок и единство предмета. Впрочем, порядок рассуждений в Департамент учреждается, применяясь к тем правилам, какие для Общего Собрания ниже сего поставлены (ст. 34).

§ 63. Министры не обязаны присутствовать по делам их в Департаментах, исключая дел о земских повинностях, кои рассматриваются Департаментом Государственной Экономии не иначе, как в присутствии четырех министров: Финансов, Государственных Имуществ, Внутренних Дел и Уделов. Но Министры могут, когда признают нужным, представлять изъяснения свои Департаментам, или лично, или через Товарищей, или через Директоров и Управляющих теми частями, к коим принадлежит предмет рассуждения. Равномерно Департаменты, когда признают нужным, могут через своих Председателей приглашать Министров в свои собрания для совещаний. Наконец, если Председатель Государственного Совета признает необходимым присутствие кого-либо из Министров при слушании дела в Департаменте, то он также делает распоряжение о приглашении его в заседание Департамента (ст. 35 и примеч.).

§ 64. Если Министр пожелает или сам присутствовать при первоначальном слушании в Департаменте его представления (ст. 351), или доверить сие своему Товарищу, то предваряет о сем Государственного Секретаря при самом внесении дела, и тогда благовременно извещается о дне и часе, к докладу одного назначенных (ст. 36).

§ 65. Директора и другие Управляющие частями, от Министров в Департаменты присланные, оставляют собрание, как скоро окончены будут нужные по делам изъяснения (ст. 37).

§ 66. По делам частным Департаменты все заключения свои основывают единственно на силе существующих законов. Но когда усмотрится неполнота закона или неимение одного, и неполноту сию, или недостаток, нельзя будет исправить совокупно с решением частного дела, то, вместе с разрешением сего последнего, законо-

дательный вопрос поставляется также в виду II-го Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, для сообщений его при дополнении или составлении закона на будущее время (ст. 40).

§ 67. По каждому, выслушанному в Департаменте делу составляется отдельный журнал (ст. 41).

§ 68. В журнале означаются: 1) содержание дела; 2) главные предметы рассуждения; 3) причины, уваженные Департаментом; 4) заключение (ст. 42).

§ 69. В журнал, сверх общего, принятого Департаментами заключения, вносятся и мнения Членов, с оным не согласившихся. Но если бы кто из Членов пожелал свое мнение изложить с большей подробностью, то, заявив о его сущности в самом заседании, он должен потом представить сие мнение в течение недели, и тогда оно, смотря по удобности, или также вводится в состав журнала, или прилагается к нему особо (ст. 43).

§ 70. Заключение в журнале излагается так точно, как оно должно перейти потом в окончательное исполнение (ст. 44).

§ 71. Журналы подписываются сперва Председателем и потом Членами, по старшинству их. Каждый журнал скрепляется по листам статс-секретарем того Департамента (ст. 45).

§ 72. Когда Департамент, без бытности Министра, постановит заключение, противное его представлению, или сделает в нем существенную перемену или дополнение, тогда, смотря по важности дела, или представляет о сущности своего заключения лично объясняться с Министром статс-секретарю, управляющему делами того Департамента, или передает Министру проект своего журнала формальным порядком, через Государственного Секретаря. Если затем Министр согласится с заключением Департамента, то в журнале именно о сем упоминается; а если он останется при своем мнении, то причины сему объясняет или через того же статс-секретаря, или письменно в особом отзыве (ст. 46).

§ 73. Если Министр согласится с Департаментом (§ 72), он подписывает и журнал его, против подписи прочих Членов; если же останется при особом мнении и пожелает изъяснить оное письменно, то обязывается представить таковое в течение недели со времени сообщения ему заключения Департамента или передачи проекта журнала (ст. 47 доп.).

§ 74. Департамент, по сообщении ему противного мнения Министра, снова рассматривает дело и если убедится сим мнением, то

переменяет свой журнал; в противном же случае или означает кратко в журнале, что не убедился в надобности отступить от прежнего заключения, или подробно объясняет, по каким именно причинам и основаниям при оном остался; самое же мнение Министра, смотря по обширности его, вносится в общее собрание либо в составе Департаментского журнала, либо в приложении к оному (ст. 48).

§ 75. Положения Департаментов, заключающие в себе изъяснение точного разума существующих законов и приложение их к частным случаям и не предполагающие нового закона, устава или учреждения, ни отмены прежних постановлений или дополнения их, – не поступают в Общее Собрание, но представляются в мемориях непосредственно на Высочайшее усмотрение (ст. 49).

§ 76. От действия сего правила (§ 75) изъеются дела 1) по коим в Департаменте произойдет разногласие; 2) по коим Департаментом отменяется решение Сената или мнение большинства Сенаторов; 3) по коим Департамент не согласен с представляющим Министром, и Министр, со своей стороны, не убедится заключением Департамента. В сих трех случаях, дела, по рассмотрении их в Департаментах, входят на уважение Общего Собрания, хотя бы и принадлежали к разряду исчисленных в предшедшей статье (ст. 50).

§ 77. Непосредственно в Департаментах, не только без перехода в Общее Собрание, но без представления на Высочайшее усмотрение, оканчиваются: 1) дела, вносимые в Совет лишь для собственного его сведения; 2) дела, по коим представление Министра, вследствие соглашения с ним, ему возвращается как бы не состоявшееся, или представляется ему сделать предварительное распоряжение, например: собрать справки или снестись сперва с другим ведомством и пр. 3) дела, которым, неприкосновенно к их существу, дается лишь законное в ходе направление, когда самое направление сие, по свойству его, не требует Высочайшего разрешения (ст. 51).

§ 78. Проекты и представления, Министрами внесенные, если в Департаментах последуют на них замечания, с коими сами Министры согласятся, возвращаются к сим последним, для исправления, также по собственному Департаментов заключению (§ 77) и вносятся в Общее Собрание уже впоследствии, по получении их вновь и по надлежащей проверке (ст. 52).

§ 79. В Департаменте Государственной Экономии некоторые дела о земских повинностях разрешаются им самим, в присутствии Министров, поименованных в § 63, на основании Устава о сих повинностях; прочие дела, смотря по роду и существу их, на основании принятых

по Государственному Совету правил, или представляются на Высочайшее Его Императорского Величества утверждение в мемориях Департаментов, или же вносятся в Общее Собрание Государственного Совета (прим. к ст. 52).

2. По делам, подлежащим рассмотрению
при участии Гласных

§ 80. Все правила, в предшедших § 56–79 постановленные, сохраняют свою силу и в отношениях к делам, подлежащих рассмотрению при участии Государственных Гласных, но с нижеследующими, однако же изъятиями и дополнениями.

§ 81. Всякое из дел, в § 48 означенных, должно быть рассмотрено отдельно в подлежащем Департаменте Государственного Совета и на Съезде Гласных.

§ 82. От усмотрения Председателя Государственного Совета зависит передать дело первоначально на обсуждение Съезда, с тем, чтобы оно впоследствии поступило на рассмотрение Департамента, или наоборот, первоначально на рассмотрение Департамента с тем, чтобы оно впоследствии поступило на заключение Съезда.

§ 83. Если дело первоначально передается на заключение Съезда, то Государственный Секретарь препровождает все поступившие по оному бумаги к Председателю Съезда.

§ 84. Председатель заявляет Съезду о поступивших делах и распоряжается отпечатанием относящихся до них бумаг в нужном числе экземпляров, для раздачи Гласным.

§ 85. После получения Гласными упомянутых в предшедшей статье бумаг, Председатель Съезда, смотря по свойству и степени спешности дела, предлагает на разрешение Съезда вопрос, следует ли дело назначить к докладу в настоящем его виде, или предварительно передать оное на рассмотрение и заключение особой Комиссии, избранной из среды Гласных.

§ 86. Комиссии, смотря по свойству дел, могут быть назначаемы в более или менее многочисленном составе, от 5 до 11 Членов.

§ 87. Избрание Комиссий производится следующим порядком:

1. Председатель, по соглашению с двумя Вице-Председателями и двумя Секретарями Съезда, предлагает список Членов Комиссии на утверждение Собрания. При составлении списка обращается внимание на то, чтобы по возможности были назначаемы в Комиссии не только лица, более или менее специально ознакомленные с предметом подлежащего рассмотрению дел, но и представители различных

мнений или воззрений, обнаружившихся между Членами Съезда. Кроме того, в список включается всегда число имен, тремя более против предполагаемого состава Комиссии.

2. Если со стороны Съезда не последует возражений, то Комиссия составляется из предложенных на основании предшедшего пункта кандидатов, за исключением трех последних по порядку обозначения имен в списке.

3. Если Съезд изъявит по большинству голосов, желание баллотировать предложенных в Члены Комиссии Гласных, то производится баллотировка и назначаются те Члены, которые, из числа предложенных на основании п. 1, получат наибольшее число голосов.

4. Если Съезд пожелает дополнить список, предложенный ему, на основании п. 1, то по предложению, сделанному кем-либо из Гласных и принятому простым большинством Собрания, в список может быть включено до трех новых имен, и затем баллотировка производится, как изъяснено в п. 3-м.

§ 88. Председатель Съезда извещает о назначении Комиссии того Министра или Главноуправляющего, до которого относится рассматриваемое дело, для назначения от себя Комиссара, который, присутствуя в Комиссии по приглашению ее Председателя, мог бы сообщать ей нужные сведения и объяснения.

§ 89. Председатель Комиссии избирается ею из числа ее Членов. Кроме того, Комиссия избирает из своей среды Секретаря, который ведет краткие журналы ее заседаний и затем принимает на себя, как составление окончательного заключения по рассмотренному докладу, так и доклад этого заключения в Общем Собрании Съезда.

§ 90. Помощник Статс-Секретаря при Съезде Государственных Гласных лично передает Комиссии относящиеся до дела бумаги и, присутствуя на первом ее заседании, кратко излагает сущность означенного дела и присовокупляет к тому те объяснения, которые сочтет нужными. Дальнейший доклад дела возлагается на Секретаря Комиссии.

§ 91. По делам, по которым не будет назначено особых Комиссий (§ 85), доклад представляется в Общем Собрании Съезда Помощником Статс-Секретаря.

§ 92. Очередь дел, назначенных к докладу, устанавливается Председателем Съезда.

§ 93. Журналы заседаний Съезда ведутся его Секретарями (§ 37).

§ 94. Председатель Съезда руководит его совещаниями и охраняет в нем надлежащий порядок. Ему содействуют Вице-Председатели и

Секретари. По всем возникающим в отношении к порядку делопроизводства и словесных прений сомнениям или недоразумениям – решение Председательствующего есть окончательное.

§ 95. Совещание Съезда Государственных Гласных происходит изустно. Чтение письменных мнений не допускается. Письменно могут быть излагаемы только особые мнения, приобщаемые к журналу заседания, на основании правил, ниже сего постановленных (§ 105), и заключающие в себе только повторение или развитие того, что было изустно заявлено во время заседания.

§ 96. Все рассуждения Членов Собрания обращаются к лицу Председателя.

§ 97. Член, желающий вступить в рассуждение по предложенному делу, заявляет о том, встав со своего места, и ожидает разрешения Председателя, которое дается через возвешение имени того Члена Собрания, который желает высказать свое мнение.

§ 98. Если в одно время встанут со своих мест несколько Гласных, то Председатель устанавливает между ними очередь. Министрам, Главноуправляющим и Обер-Прокурору Святейшего Синода принадлежит предпочтение по праву из званий.

§ 99. Все члены Собрания объясняют свои мнения, стоя, но не сходя со своих мест.

§ 100. Никто из Членов не может по одному и тому же предмету изъяснить своего мнения более одного раза. Соблюдению сего правила не подчиняются только:

1. Министры, Главноуправляющие и Обер-Прокурор Святейшего Синода, которые, когда они присутствуют на Съезде, имеют право во всякое время представлять оному те уважения, которые сочтут нужными.

2. Председатель особой Комиссии, на которую Съездом было возложено предварительное рассмотрение дела, и Секретарь этой Комиссии.

3. Члены Собрания, которые желают устранить недоразумения, возникшие вследствие неточного выражения или неточного уразумения их мнений, и которые на то получают особое разрешение председателя.

§ 101. Все заключения Съезда постановляются простым большинством наличных голосов.

§ 102. Когда есть сомнение насчет формы постановки вопроса, текст оного излагается письменно, по указаниям Председателя, одним из Секретарей и затем прочитывается Собранию.

§ 103. Всегда постановляются в такой форме, чтобы Гласные могли отвечать на оные простым утверждением или отрицанием, т.е. словами: да, – или нет.

§ 104. В случае сомнения насчет того, в пользу какого разрешения склонилось большинство, голоса отбираются открыто Секретарем Съезда. Результат подачи голосов объявляется, по распоряжению Председателя, одним из Секретарей.

§ 105. Члены, несогласные с мнением большинства и заявившие о том во время происходивших до подачи голосов совещаний, имеют право требовать, чтобы их особые мнения были приобщены к журналу заседания. Для сего они обязаны в то же самое заседание предварить о своем намерении Секретаря, ведущего журнал, и затем доставить к нему в трехдневный срок, письменное изложение означенных мнений.

§ 106. Каждое заседание Съезда Государственных Гласных начинается чтением и утверждением (по предварительном буде нужно будет дополнении или исправлении) проекта журнала предшедшего заседания и оканчивается объявлением перечня дел, состоящих на очереди к следующему заседанию.

§ 107. Дела, по которым состоялись окончательные заключения Съезда Государственных Гласных, препровождаются Председателем Съезда к Председателю того Департамента Государственного Совета, в котором означенные дела должны подлежать дальнейшему рассмотрению.

§ 108. Если при рассмотрении дела в Департаменте (§ 80) большинство Членов оного в чем-либо не согласится с заключением Съезда Гласных, и Министр или Главноуправляющий, к ведомству коего дело принадлежит, разделит мнение большинства, то Председатель Департамента сообщает о предметах разномыслия Председателю Съезда Гласных для вторичного предложения дела, в отношении к этим предметам, на обсуждение Съезда.

§ 109. При вторичном обсуждении на Съезде дело докладывается без предварительного обращения оного в подлежащую Комиссию, состоящим при Съезде Статс-Секретарем. К заседанию приглашается Статс-Секретарь Департамента Государственного Совета для представления, буде сочтет нужным, надлежащих объяснений.

§ 110. После постановления заключения Съезда по вопросам, вторично предложенным его обсуждению, Председатель Съезда сообщает означенные заключения Председателю Департамента Совета.

§ 111. Засим Департамент постановляет, со своей стороны, окончательное по предложенному делу заключение.

§ 112. Если большинство Членов Департамента (§ 108) согласится с заключением Съезда, или если Министр или Главноуправляющий, к ведомству коего дело принадлежит, с этим заключением согласен, хотя и не согласен с мнением большинства Департамента, то заключение Департамента равным образом считается окончательно состоявшимся, и о предметах разномыслия между некоторыми Членами оного и Съездом Гласных не предлагается на вторичное обсуждение Съезда, порядком, в §§ 108–110 указанным.

§ 113. В журнале Департамента должно быть упомянуто о согласии Гласных. Самое содержание сего заключения, смотря по обширности его, излагается или в самом журнале, или в особом приложении, как постановлено для мнений Министров (§ 74). Если дело было вторично передано на обсуждение Съезда то о сем, равным образом, должно быть упомянуто в журнале.

§ 114. Затем все дело, вместе с журналом Департамента препровождается Председателем оного к Государственному Секретарю, для внесения в Общее Собрание Государственного Совета.

§ 115. Если по усмотрению Председателя Государственного Совета (§ 82) дело первоначально должно поступить на рассмотрение подлежащего Департамента Совета, то Государственный Секретарь препровождает все поступившие по оному бумаги к Председателю означенного Департамента.

§ 116. По рассмотрении дела в Департаменте, состоявшийся в нем журнал препровождается, вместе с другими по делу бумагами, Председателем Департамента к Председателю Съезда Государственных Гласных.

§ 117. Подвергается обсуждению на Съезде порядком, выше сего указанным (§§ 84–197).

§ 118. Если Съезд Государственных Гласных в чем-либо не согласится с предложением Департамента, то Председатель Съезда сообщает о предметах разногласия Председателю Департамента, для вторичного предложения на его рассмотрение дела, в отношении к этим предметам.

§ 119. Вторичном обсуждении дела в Департамент приглашаются в присутствие оного два депутата от Съезда Государственных Гласных, для нужных с их стороны объяснений. Депутаты избираются Съездом посредством баллотировки, из числа нескольких Гласных, к тому приглашенных Председателем.

§ 120. После постановлений заключений Департамента по вопросам, вторично предложенным на его обсуждение, Председатель Департамента сообщает означенные заключения Председателю Съезда Гласных.

§ 121. Засим Съезд постановляет, со своей стороны, окончательное по подлежащему делу заключение.

§ 122. В окончательном изложении постановлений Съезда должно быть упомянуто о согласии или несогласии с его положением Департамента Государственного Совета и с мнением подлежащего Министра или Главноуправляющего по предмету бывшего в рассмотрении дела. Если дело было вторично передано на обсуждение Департамента, то о сем равным образом должно быть упомянуто. Постановления Съезда излагаются в форме особого журнала, применяясь к форме журналов Департаментов Совета. Журнал подписывается Председателем и Вице-Председателями Съезда и скрепляется состоящим при нем Статс-Секретарем и выборными Секретарями. Составление журнала, на основании журналов заседаний, возлагается на Секретарей. Тот же самый порядок изложения постановлений Съезда соблюдается и в отношении к делам, поступающим первоначально на его рассмотрение, на основании правил, постановленных выше сего в §§ 83–107.

§ 123. В случае разногласия с Департаментом или с Министром или с Главноуправляющим, положение Департамента, или мнение Министра или Главноуправляющего, может быть изложено, смотря по обширности его, или в самом журнале, или в особом приложении.

§ 124. Затем все дело, вместе с журналом Съезда, препровождается Председателем оного к Государственному Секретарю для внесения в Общее Собрание Государственного Совета.

Отделение II
Порядок вступления и производства дел
в Общем Собрании

§ 125. Дела в Общее Собрание Совета или поступают из Департаментов (§§ 75, 76, 114) или из Съезда Гласных (§ 124).

§ 126. Следующие два рода дел вносятся в Общее Собрание Совета, не поступая предварительно в Департаменты: 1) общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые, когда они принимаются в отсутствии Съезда Гласных, или по существу своему не подлежат предварительной огласке (§ 47 п. 3 изм.); 2) внешние важ-

ные меры, когда, по существу их, признано будет нужным представить их предварительно общему уважению Совета (ст. 54 изм.).

§ 127. Председатель Государственного Совета назначает дела, подлежащие его рассмотрению в каждом Общем Собрании (ст. 55).

§ 128. По назначении к докладу дел, поступивших из Общих Сената Собраний, ко всем Членам рассылаются экземпляры тех печатных записок, коими дела сии сопровождаются при внесении в Государственный Совет. Сверх сего на усмотрение Председателя предоставляется назначать к печатанию, для такого же сообщения членам, прежде доклада в Общем Собрании, проекты положений и уставов, особенно сложных и важных, когда они не требуют совершенной тайны (ст. 56).

§ 129. Министры должны присутствовать в Общих Собраниях Государственного Совета не только по делам их ведомств, но и по всем прочим. Для объяснения дел, они могут представлять директоров и управляющих теми частями, к коим принадлежит предмет рассуждения (ст. 57 изм.).

§ 130. Лицо, предоставленное Министром для объяснения дел, занимает место подле Государственного Секретаря (ст. 58).

§ 131. Обязанность присланного Министром директора или другого лица, есть представлять все нужные объяснения по делам, к части его принадлежащим; но он не имеет права совещательного голоса и оставляет Собрание, как скоро окончатся требуемые от него объяснения (ст. 59 изм.).

§ 132. О делах, назначаемых к докладу в Общем Собрании совета, дается каждый раз знать Министрам, по принадлежности (ст. 60).

§ 133. Если Министр после извещения в Общее Собрание не придет, то дело слушается без него (ст. 61).

§ 134. Министр, в случае препятствия присутствовать в Государственном Совете по делам, до его Министерства относящимся, может благовременно предупредить о сем Государственного секретаря. В сем случае, если Министр пожелает, дела его могут быть отложены до следующего заседания, и Государственный секретарь объявляет о причине исключения их из доклада (ст. 62 изм.).

§ 135. Если Министр встретит препятствие прибыть и в следующее заседание, то Председатель Государственного Совета, судя по роду и степени важности или настоятельности означенных дел, либо снова их отлагает, либо, разрешая доклад, предоставляет Министру поручить, вместо себя, присутствовать своему товарищу (ст. 63 изм.).

§ 136. В тех случаях, когда Министры и Главноуправляющие отдельными частями не могут, по болезни, или по каким-либо другим причинам, присутствовать в Государственном Совете, вместо их вообще присутствуют их товарищи. Они присутствуют не по одним только делам, до их ведомств касающимся, но по всем вообще (ст. 65 прим. изм.).

§ 137. Общие Собрания Государственного Совета назначаются отдельно для дел, рассматриваемых без участия Государственных гласных, и для дел, рассматриваемых при их участии (§§ 33, 47, 48).

§ 138. Когда общее Собрание назначено для слушания дел при участии гласных, Государственный секретарь благовременно извещает о сем Председателя съезда Государственных гласных и распоряжается передачей в состоящий при съезде отдел Государственной Канцелярии 18 экземпляров всех печатных записок или журналов по делам, к слушанию назначенным. Из числа этих экземпляров 16 передаются гласным, имеющим присутствовать в Совете на основании § 33, а 2 оставляются при делах съезда.

§ 139. Присутствующие, на основании § 33, в Общем Собрании, кроме Вице-Председателей съезда, 17 гласных избираются им заранее, вслед за окончанием рассмотрения подлежащего дела на самом съезде. Они избираются баллотировкой списка из 20 гласных, предлагаемого Председателем по соглашению с Вице-Председателями и Секретарями. В случае отсутствия или болезни одного из выбранных гласных в день заседания место его заступает один из остальных 6-ти гласных, значившихся по баллотировочному списку.

§ 140. Общее Собрание Государственного Совета открывается и закрывается Председателем Государственного Совета (ст. 64).

§ 141. Заседания в Общем Собрании Совета открываются чтением его положений, получивших Высочайшее утверждение, и других Высочайших повелений, подлежащих ведению или исполнению предшедшего заседания, и затем начинается доклад дел (ст. 65).

§ 142. Дела, к докладу назначенные и в предшедшем заседании возвещенные, предлагаются Государственным секретарем и читаются, по его распоряжению, статс-секретарями или их помощниками (ст. 66).

§ 143. Доклад дел совершается чтением журналов (§§ 113, 114, §§ 122–124) департаментов или съезда Государственных гласных (ст. 67 изм.).

§ 144. Чтение никем не прерывается до самого его окончания, и словесные во время оногo замечания или рассуждения воспрещаются (ст. 68 изм.).

§ 145. По окончании чтения, Председатель того Департамента, к коему принадлежит это дело, или Председатель съезда гласных, присовокупляет нужные объяснения и устанавливает существенные предметы рассуждения. Государственный секретарь дополняет их или повторением нужных статей чтения, или объяснением приложений, в деле находящихся. Сим основываются сущность дела и вопросы, к разрешению подлежащие (ст. 69).

§ 146. В делах, входящих в Общее Собрание непосредственно, предварительные объяснения принадлежат Председателю Совета (ст. 70 изм.).

§ 147. По прочтении дела, каждый член Собрания может требовать пояснения или повторения тех статей, кои представляются неясными. Государственный секретарь обязан представить сии изъяснения (ст. 71).

§ 148. После сего начинаются рассуждения по порядку статей или вопросов, к разрешению подлежащих (ст. 72).

§ 149. Член, желающий вступить в рассуждение по предложенному делу, встав со своего места, объявляет о том Председателю Совета, который возвещает о том Собранию, для приглашения прочих членов ко вниманию (ст. 73).

§ 150. Каждый член объясняет свое мнение стоя (ст. 74).

§ 151. Все рассуждения членов обращаются к лицу Председателя, который, предлагая один вопрос после другого, охраняет надлежащий порядок и единство предмета, и в случае разнообразия мнений, для соглашения их излагает существо и силу вопроса (ст. 75).

§ 152. Словесные рассуждения членов излагаются каждым из них отдельно, так, чтобы голос одного не был прерываем голосом другого. Если два или несколько членов в одно время изъявляют желание изложить свое мнение, то Председатель дает первенство слова старшему из них по чину (ст. 76).

§ 153. Никто из членов не может по одному и тому же предмету изъяснить своего мнения более одного раза.

§ 154. Ограничению, постановленному в § 153 не подчиняются:

1) Министры, Главноуправляющие отдельными частями и Обер-Прокурор Св. Синода.

2) Председатель того Департамента Совета, в котором дело подлежало предварительному рассмотрению, а в случае отсутствия Председателя старший из членов Департамента.

3) Председатель съезда Государственных гласных, по делам, бывшим в рассмотрении съезда, а при отсутствии Председателя старший из Вице-Председателей.

4) Члены Собрании, которые желают устранить недоразумения, возникшие вследствие неточного выражения ими самими или неточного уразумения другими их мнений, и которые на то получают особое разрешение Председателя.

§ 155. Рассуждения, удаляющиеся от вопроса и существа дела, обращаются к оному Председателю Совета, который, при повторении сих отступлений, прекращает самое рассуждение и переходит к предмету последующему (ст. 77).

§ 156. Когда все статьи рассуждения будут таким образом пройдены, и предмет достаточно соображен, председатель закрывает рассуждение, вопрошает о мнениях и объявляет окончательно принятое заключение. Сие заключение вносится в журнал (ст. 78).

§ 157. В случае предметов особенной важности, председатель имеет право суждения по выслушанному делу отложить до следующего заседания, дабы члены могли предварительно ближе ознакомиться с подробностями и, если кто из них признает за нужное, прочесть в совете самое дело (ст. 79).

§ 158. Для собирания голосов, в случае разномыслия, содержатся особые печатные списки членам. Для присутствующих в Общем Собрании Совета Государственных гласных составляется каждый раз дополнительный список. В списках против имени каждого помощник статс-секретаря отмечает кратко: согласен с таким-то заключением, или подает особое мнение. По отобрании голосов, председатель возвещает число их, по каждому мнению составившееся (ст. 80).

§ 159. В случае разномыслия, наблюдается вообще следующий порядок:

1. В журнал вносятся два лишь мнения, именно, что столько-то членов полагают одно, а столько-то другое.

2. В журнал вносятся и дополнения, которые одни или несколько членов признают нужным сделать, но не иначе, как только в подкрепление одного из двух вышеозначенных мнений.

3. Если кто, не соглашаясь с двумя мнениями, в журнал вносит своими, пожелает представить особое мнение, то должен заявить о сущности оногo в то же самое заседание, когда дело выслушано и обсуждено.

4. Особые мнения должны быть письменные. Члены присылают их к государственному секретарю не позже, как через 7 дней и нака-

нуне дня для следующего заседания назначенного, дабы можно еще было, в случае надобности, собрать справки или приготовить объяснения.

5. Особое мнение прочитывается в совете после проекта журнала, к коему оно относится, но прежде его подписания.

6. По прочтении особого мнения, председатель предлагает вопрос: признает ли за сим Государственный Совет нужным обратиться к новому о деле суждению.

7. Если большинство голосов отзовется утвердительно (п. 6), то открывается новое совещание и проект журнала изменяется или дополняется тем, что будет снова постановлено.

8. Если напротив, большинство голосов отзовется отрицательно, то каждому члену, который пожелает присоединиться к особому мнению, сие представляется, не стесняясь прежде объявленным заключением; но самый журнал предшедшего заседания дополняется только тем, что Государственный Совет, по выслушании особого мнения, таким-то членом представленного, не убедился в надобности приступить к новому о деле суждению, а столько-то членов (если есть) согласились с тем мнением. Засим никакое уже новое мнение по предмету бывшего суждения не приемлется, а выслушанное в совете особое мнение представляется на Высочайшее усмотрение в списке, при мемории совета.

9. Особое мнение, по которому совет не признал за нужное возобновить суждений о деле, не иначе может впоследствии поступить к его соображению, как в том случае, если бы Государь Император за благо признать изволил повелеть совету рассмотреть вновь дело, не стесняясь прежним решением (ст. 81).

§ 160. При конце заседания, председатель, или от лица его государственный секретарь, возвещает предметы будущего собрания (ст. 82).

§ 161. Журналы в Общем Собрании совета суть двояки. В первый журнал вносятся все постановления, Высочайше утвержденные, и другие Высочайшие повеления, совету предъявленные. Он составляется по истечении каждой трети года и подписывается одним председателем и государственным секретарем. Журналы второго рода суть особые по каждому заседанию и в них означаются положения совета по делам, уважению его представленным. Сии журналы подписываются председателем и всеми членами собрания, в обсуждении дела участвовавшими. Сперва подписывают оные члены совета, по стар-

шинству их чинов, а затем государственные гласные, если по роду дел они в обсуждении их участвовали. Журналы скрепляются государственным секретарем (ст. 83 изм.).

§ 162. Журналы второго рода составляются отдельно по каждому делу, не сливая одного с другим. Для хранения, каждый подписанный журнал Общего Собрания присоединяется к тому, в коем изображено мнение департамента или съезда государственных гласных (ст. 84 изм.).

§ 163. В случае разногласия, при внесении в журналы, по порядку в § 159 предписанному, двух только мнений означаются (поле) имена членов, к тому или другому присоединившихся, и таким же образом означаются члены, подавшие особое мнение, равно как и те, кои с ним согласились (ст. 85).

§ 164. Заключение в журнале Общего Собрания, если оно содержит в себе не одно безусловное утверждение заключения департамента, излагается так точно, как оно должно перейти потом в окончательное исполнение. То же самое соблюдается в отношении к заключениям съезда гласных. При разных мнениях, к каждому также должно быть присовокуплено положительное заключение, дабы в случае Высочайшего утверждения одного из них, заключение сие могло быть перенесено в исполнительную бумагу в том же самом виде, в каком находилось в журнале (ст. 86 дополн.).

§ 165. Журналы Общего Собрания не должны быть рассылаемы для подписания по домам: члены, которые по каким-либо законным причинам не могли присутствовать на день подписания журналов, подписывают их в одно из следующих затем заседаний, но в таком случае никаких уже возражений против существа или редакции тех журналов от них не приемлются (ст. 87).

§ 166. В Государственной канцелярии содержится особая ведомость всем делам, поступившим на рассмотрение Государственного Совета. В ведомости обозначается, в особых графах, когда дело поступило, когда передано в подлежащий департамент или съезду гласных и когда из них возвращено. В дни Общих Собраний ведомость должна находиться на столе государственного секретаря, и каждый из членов Государственного Совета имеет право оную просматривать.

ГЛАВА IV

Пространство власти и образ действия Государственного Совета

§ 167. Все законы, уставы и учреждения в первообразных их начертаниях (с изъятиями, выше в § 49 постановленными) предлагаются и рассматриваются в Государственном Совете и потом, действием Самодержавной власти, поступают к предназначенному им совершению (ст. 88).

§ 168. Государственный Совет, в делах, ему предлагаемых, пользуясь всей свободной мнений, обязан со всей точностью вникать в силу вопросов, не удаляться от существа их и, не предаваясь влечению посторонних и неопределительных мыслей, основывать свое заключение на суждениях положительных (ст. 89).

§ 169. Мнение Государственного Совета вообще всегда должно содержать в себе определительное заключение по делу, бывшему предметом суждения; иначе оно не может быть поднесено на Высочайшее усмотрение. Посему, когда в делах уголовных, по особым уважениям, признано будет возможным облегчить участь осуждаемого, тогда мера облегчения должна быть определяема в самом мнении совета; без положительного же означения сей меры, Монаршее снисхождение не испрашивается (ст. 91).

§ 170. Когда Государственный Совет усматривает, что в деле, из Сената поступившем, есть такие документы, кои вовсе не были в виду одного при решении дела, то Совет может таковое дело обратить в Сенат к новому рассмотрению и решению (ст. 92 изм.).

§ 171. Кроме предметов, выше в §§ 77 и 78 исчисленных, все прочие решения Государственного Совета приводятся в исполнение не иначе, как по Высочайшем их утверждении (ст. 93).

§ 172. Собственноручному Высочайшему утверждению подлежат следующие дела:

1. Всякий новый закон, устав или учреждение (не разумея, однако, под сим пояснения или пополнения существующих узаконений).
2. Установление налогов, или уничтожение оных.
3. Возведение в дворянское достоинство, подтверждение в сем достоинстве по доказательствам происхождения, лишение одного и лишение классных или офицерских чинов за преступления.
4. Новые (постоянные) штаты разных управлений и ведомств.
5. Мнение Совета по росписи государственных доходов и расходов.

6. Отчуждение частной собственности на государственное или общественное употребление (ст. 94 изм.).

§ 173. Все прочие дела, Государственным Советом решенные, по предварительном, о них в порядке следующей за сим главой установленном докладе Императорскому Величеству, приводятся в исполнение по объявляемым Председателем Совета Высочайшим повелениям (ст. 95).

§ 174. Председатель и Члены Государственного Совета не могут принимать прошений и дополнительных документов или актов, по делам, в Совет поступающим, и предлагать их в каком бы то ни было виде Совету (ст. 96 изм.).

§ 175. Никакое дело, Совету предложенное, не может быть сообщено вне оною без особенного на то Высочайшего дозволения; но каждый Член может истребовать дело для особенного прочтения в самом Совете (ст. 97).

§ 176. В случае продолжительного и дальнего отсутствия Императорского Величества, Государственный Совет уполномочивается действовать с той властью, какая на сей случай присвоена ему будет. Степень и пределы сей власти определяются каждый раз особым Высочайшим повелением (ст. 98).

ГЛАВА V

Порядок и представление дел на Высочайшее усмотрение

§ 177. Положения Государственного Совета представляются на Высочайшее усмотрение Государственным Секретарем или в мемориях Общих Собраний или в мемориях Департаментов (ст. 99).

§ 178. Мемория Общего Собрания составляется по каждому заседанию отдельно и содержит в себе: а) означение лица председательствовавшего и числа присутствовавших Членов; б) поименное означение Членов Государственного Совета, не присутствовавших, с показанием против каждого причин; в) сущность предложенных Совету Высочайших повелений, когда таковые есть; г) перечневое означение числа подписанных в том заседании журналов; наконец, содержание выслушанных дел, с заключением по оным Департаментов, Съезда Государственных гласных, когда дело было в его рассмотрении и Общего Собрания Совета (ст. 100 допол.).

§ 179. Содержание выслушанных дел излагается в возможной краткости, но таким образом, чтобы оно представляло полное и яс-

ное обозрение всех обстоятельств, подлежащих суждению и решению (ст. 101).

§ 180. В случае разногласия, разные мнения прописываются в мемории в тех самых выражениях, в которых они занесены в журнал. Особые мнения прилагаются.

§ 181. Мемория Общего Собрания составляется по данной форме и подносится на Высочайшее усмотрение в установленный срок, за подписанием Председателя Государственного Совета, Председателей Департаментов и Государственного Секретаря. К этим подписям присоединяется подпись Председателя Съезда Гласных, если дело было в его рассмотрении (ст. 102 доп.).

§ 182. Если в котором-либо заседании Председатель Государственного Совета не присутствовал, то мемория подписывается, во главе прочих, лицом, занимавшим его место (ст. 103 доп.).

§ 183. Мемории Департаментов составляются по мере окончания в них дел, не подлежащих переносу в Общее Собрание и представляются на Высочайшее усмотрение по мере подписания журналов (ст. 104).

§ 184. Мемории Департаментов также составляются по данной для них форме и также подписываются Председателем Государственного Совета, или заступающим его место, всеми Членами подлежащего Департамента и Государственным Секретарем; но в них не помещается ничего иного, кроме содержания решенных дел, с последовавшими в Департаментах заключениями (ст. 105).

§ 185. Все положения, уставы и учреждения, в Государственном Совете рассмотренные и представляемые, при мемориях оного, на Высочайшее утверждение, подписываются Председателем Совета (ст. 106 изм.).

§ 186. В каждом новом уставе, положении или отдельном законе должны быть означаемы статьи Свода Законов, которые оным изменяются или вовсе отменяются (ст. 107).

ГЛАВА VI

Образ исполнения дел по Государственному Совету

§ 187. Все предметы, содержащие в себе закон, устав или учреждение, излагаются в виде Манифестов, указов и пр. по существующим на то общим формам, за собственноручным подписанием или утверждением Императорского Величества (ст. 108).

§ 188. Положения по прочим делам, требующим собственноручного Высочайшего утверждения, ежели заключение Государственного Совета единогласно или Государь Император изволит принять заключение большинства, излагаются в виде мнений, по следующей форме:

Мнение Государственного совета

1. Существо дела, весьма кратко, в виде оглавления или вопроса.
2. Уважения, Советом принятые если нужно сделать оные общеизвестными.
3. Решение буквально, как оно изложено в журналах.

Подпись Председателя Государственного Совета (ст. 109 и прим.).

§ 189. Высочайшее собственноручное утверждение на таковых мнениях (§ 188) излагаются словами: «Быть по сему» (ст. 110).

§ 190. Государственный Секретарь выставляет место и время утверждения. На списке подписывается.

С подлинным верно: Государственный секретарь

Поверял: статс-секретарь (того Департамента, по которому дело, или главного комитета по устройству сельского сословия, или Комитетов Сибирского и Кавказского (§ 200), или Съезда Государственных Гласных, по принадлежности (ст. 111 доп.).

§ 191. Если, напротив, по делам, требующим собственноручного Высочайшего утверждения, при происшедшем в Совете разногласии, Государь Император изволит принять заключение меньшего числа голосов, или по предмету сего же рода, единогласно, или с разногласием в Совете решенном, постановить особенную резолюцию, – то исполнение совершается именованным указом, в следующей форме.

По возникшей в Правительствующем Сенате (или таком-то Министерстве) сомнению (или вопросу) о том-то (или: рассмотрев поднесенный Нам от Правительствующего Сената доклад, по такому-то делу, либо разногласие, последовавшее в Правительствующем Сенате по такому-то делу), рассмотрев последовавшее в Государственном Совете заключение (или разные мнения) и уважив то и то (здесь приводятся уважения, соответствующие решению) Повелеваем: (тут обозначаются слова того мнения, которое Государь Император утвердить изволит, или которое, по особой редакции, удостоено Высочайшего одобрения (ст. 112).

§ 192. По всем прочим делам, не требующим собственноручного Высочайшего утверждения, исполнение на основании § 173, совершается в виде объявляемых Председателем Государственного Совета Высочайших повелений (ст. 113).

§ 193. Если дело сего рода (§ 193) решено в Государственном Совете единогласно, то исполнение имеет следующую форму: Его Императорское Величество, воспоследовавшее мнение в Общем Собрании (или в таком-то Департаменте) Государственного Совета, по делу о том-то, или о таком-то, Высочайше утвердить соизволил и повелел исполнить. Подпись Председателя; месяц, число и год, когда им подписано исполнение.

Выписано из журналов такого-то или таких-то Департаментов и Общего Собрания. № (по кн. исход.)

Мнение Государственного Совета. (Оно выписывается из журналов Департаментов и Общего Собрания). Подлинное мнение подписано в журналах Председателем и Членами.

С подлинным верно:

Государственный Секретарь.

Поверял:

Статс-Секретарь (подлежащего Департамента (ст. 114)

§ 194. Сию же самую форму имеет исполнение и в том случае, когда, при происшедшем в Совете разногласии, Государь Император изволил утвердить мнение большинства голосов (ст. 115).

§ 195. Но ежели по делу сего рода Государь Император соизволил принять мнение меньшего числа голосов, или по предмету, единогласно или с разногласием в Совете решенному, постановит особенную резолюцию, то Высочайшее повеление излагается в объявленном указе следующим образом:

Его Императорское Величество, рассмотрев последовавшее в Государственном Совете заключение (или разные мнения) по такому-то делу или вопросу, и уважив то и то (т. е. обстоятельства, на коих основывается Высочайшее повеление), Высочайше повелеть изволил: (здесь прописывается решение так, как сказано выше об Именных Указах).

Подпись Председателя; месяц, число и год, когда им подписано исполнение (ст. 116).

§ 196. Высочайшие повеления, собственно к Государственному Совету относящиеся, об определении его Членов и высших чинов Государственной Канцелярии, имеют следующий вид:

Государственному Совету.

Такому-то повелеваем присутствовать в Государственном Совете по такому-то Департаменту.

Высочайшее имя (ст. 117).

§ 197. Когда предлагаются на уважение Совета какие-либо особенные Высочайшие примечания, или объявляется ему Высочайшая Воля, не требующая подписного указа, Высочайшее повеление имеет следующий вид:

Его Императорское Величество, уважив – предлагает Государственному Совету обратить внимание на следующие предметы... или: Высочайше повелеть изволил то и то...

Подпись Председателя Государственного Совета (ст. 118).

§ 198. Словесные Высочайшие повеления объявляются Государственному Совету всегда Председателем оного. В Департаментах Совета то же право принадлежит их Председателям, Государственный Секретарь, для объявления сего, сообщает оные письменно по принадлежности (ст. 119).

ГЛАВА VII

Особые правила о делах, вносимых в Государственный Совет из Комитетов Кавказского, Сибирского, Остзейского и Главного Комитета для устройства сельского состояния

§ 199. Дела, производящиеся в Главном Комитете для устройства сельского состояния и в Комитетах Кавказском, Сибирском и Остзейском, разделяются на два разряда. К первому принадлежат дела законодательные, а ко второму дела исполнительные.

§ 200. Дела законодательные из означенных в § 199 Комитетов должны поступать на рассмотрение Государственного Совета. Для успешнейшего движения сих дел Комитеты рассматривают подобные дела на том основании, как рассматриваются оные в Департаментах Государственного Совета. Если дело, обсуждаемое в Комитете, по существу своему требует совокупного рассмотрения не только Комитета, но и одного из Департаментов Совета, то в сих случаях составляется соединенное присутствие Комитета и подлежащего Департамента. Все вообще дела законодательные, по предварительном их рассмотрении в Комитетах, вносятся в журналах оных, через Председательствующих, или с их разрешения через Государственного Секретаря, прямо в Общее Собрание Государственного Совета, как вносятся туда дела Департаментов Совета.

В дальнейшем движении сих дел соблюдаются правила, вообще по делопроизводству Государственного Совета наблюдаемые. (Там же, п. 15 доп.).

§ 201. По делам исполнительным, требующим скорого рассмотрения и разрешения, Комитеты руководствуются формами и правилами, наблюдаемыми в Комитете Министров. (Там же, п. 16 изм.).

Записка великого князя
Константина Николаевича
о проекте реформ
государственного управления

Январь 1880 года

Испытанная веками непоколебимая преданность Русского народа Венценосным его Вождям – не подлежит сомнению. В среде людей благомыслящих, составляющих, к счастью огромное большинство населения, преданность эта могла только усилиться в нынешнее Царствование, являющее собой редкий во всемирных летописях пример постоянного и неослабного стремления Монарха к дарованию подданным всех тех прав и льгот, которые совместимы с современным состоянием народного развития.

И, несмотря на то, в различных слоях нашего общества, наряду с беспредельной любовью к Священной Особе Его Императорского Величества, замечается, к прискорбию, некоторое недовольство. Хотя оно и не высказывается открыто, тем не менее недовольство это, несомненно, существует, проявляясь и в речах, произносимых в общественных и сословных собраниях, в печати и, особенно, в частных беседах. Скрывать от себя такое настроение общества было бы неблагоприятно. Напротив того, необходимо обратить на него особое внимание, исследовать его причины и, изыскав средства к предотвращению дальнейшего развития такого явления, столь у нас ненормального, принять меры к удовлетворению тех желаний общества, которые окажутся разумными и справедливыми.

Задача эта весьма сложная и трудная, а удовлетворительное решение ее во всем объеме потребовало бы многосторонних предварительных соображений. В виду этого, не вдаваясь здесь в подробное обсуждение причин замечаемого недовольства и средств к его устранению, я в то же время, как Председатель Государственного Совета,

считаю священным верноподданническим долгом откровенно выразить мысли мои относительно той собственно стороны предмета, которая имеет непосредственную связь с деятельностью законодательной.

Оставляя в стороне безумные мечтания людей крайних, помышляющих о совершенном перевороте государственного нашего строя или по крайней мере об ограничении Самодержавия, без которого Россия в настоящее время, по глубокому моему убеждению, была бы на краю гибели, – я признаю необходимым остановиться на суждениях большинства мыслящих людей, которое, хотя и порицает многие из существующих у нас порядков, но в то же время состоит из лиц, вообще умеренных и преданных Правительству. При всем разнообразии этих суждений, в них преобладает в сущности одна и та же мысль: «до ГОСУДАРЯ правда не доходит; администрация и бюрократии нами завладели; чиновничество стоит неодолимой стеной между ГОСУДАРЕМ и Его Россией; ГОСУДАРЬ окружен опричниками» ... и т.п. Везде повторяется, в различных только выражениях, одно и то же сетование: «до Государя правда не доходит».

В сетовании этом, как мне кажется, обнаруживается то истинно серьезное желание, которое может и должно быть удовлетворено.

Но как исполнить это?

Прежде всего необходимо, по моему мнению, держаться того основного взгляда, что заботливое применение и дальнейшее развитие добрых начал, существующих уже в отечественном законодательстве, должно быть, безусловно, предпочтительно заимствованию иностранного, не всегда соответствующего нашим потребностям. Этим путем, я уверен, представлялось бы возможным достигнуть желаемой цели без малейшего прикосновения к священным правам Самодержавия.

В действующих наших законах есть уже три весьма важных постановления, которые требуют некоторого лишь обобщения и развития:

Во 1-ых, наше законодательство дарует сословиям и обществам (дворянству уже около столетия) такое право, которое в иностранных государствах приобреталось потоками крови, которое там считается первым и самым важным залогом политической свободы и которое, между тем, у нас не довольно высоко ценится, а в иных случаях и забывается это – *le droit de pétition*, право заявления своих нужд, принадлежащее дворянству за силой статьи 142-й т. IX зак. о сост. и распространенное впоследствии, как на земские собрания (т. II общ. учр. губ., ст. 1818, п. 12), так и на городские думы (там же, ст. 1949, п. 5).

Затем во 2-х, дворянство имеет право выбирать депутатов, представляемых каждым уездом на случай вызова их Правительством для объяснения ходатайств дворянства (т. IX, зак. о сост., ст. 144). Это последнее право, благодаря бюрократическим приемам нашей администрации, оставалось в законе мертвой буквой. Между тем, в случае действительного исполнения мудрой мысли законодателя, начертанного приведенное важное правило, трудная задача государственного управления намного облегчилась бы, так как Правительству представилась бы возможность узнавать обстоятельно истинные причины, вызывающие то или другое ходатайство, которые не всегда излагаются с подлежащей ясностью и полнотой.

Наконец, в 3-х, на основании статьи 12 учреждения Государственного Совета, в Департаменты оно, по усмотрению их могут быть приглашаемы к совершению и лица посторонние, от коих, по существу дела, можно ожидать полезных объяснений. На практике правило это применяется довольно часто; но, очевидно, что Государственный Совет может приглашать в свои заседания лишь лиц, находящихся на жительстве в С.-Петербурге и, следовательно, мало знакомых с современными потребностями большей части местностей обширного нашего отечества, которые находятся в условиях, вовсе не соответствующих строю столичной жизни и при том крайне разнообразных. В виду этого, в исключительных случаях, по делам особой важности, испрашиваемо было Высочайшее соизволение на вызов в Государственный Совет или же в различные подготовительные комиссии земских, городских или сословных должностных лиц из разных частей Империи. Выслушание приглашенных таким образом экспертов приносило, большей частью, несомненную пользу в том отношении, что предоставляло Правительству возможность сообразить предположения кабинетные, иногда отвлеченные, с действительными потребностями русской жизни.

Исходя из приведенных трех существующих уже в нашем законодательстве начал, и признавая необходимым несколько развить их, придав им значение более общее, я предложил бы воспользоваться ими для созыва, по мере надобности, при Государственном Совете, совещательного собрания из экспертов или главных, особо избираемых для сего губернскими земскими собраниями и городскими думами наиболее значительных городов. Собранию этому я полагал бы поручить, на основании проектируемых мною подобных правил, предварительное рассмотрение законодательных предположений, требующих ближайшего соображения с местными потребностями, а

также предварительное обсуждение ходатайств земских и дворянских собраний и городских дум.

Основная мысль этого предположения, представленная мною Государю Императору несколько лет тому назад, и которое соглашено теперь, по указаниям моим, с нынешним состоянием нашего законодательства, была, его Высочайшей воле, предварительно обсуждаема, в январе месяце нынешнего года, в Особом Совещании из лиц, указанных Его Величеством, – преимущественно с той точки зрения, не следует ли воспользоваться проектированными мною правилами для издания их, при особом Высочайшем манифесте или указе, в торжественный день двадцатилетия Царствования Его Императорского Величества.

В отношении к этому вопросу и вообще по существу проектированных мер, в Особом Совещании было высказано, между прочим, следующее:

1) что издание предположенного мною узаконения в торжественный день 25-летия благополучного Царствования Государя Императора придало бы ему значение несравненно большее, чем оно имеет в действительности. Общество приняло бы его за дар или за уступку со стороны Верховной Власти и было бы впоследствии разочаровано, когда убедилось бы, что изданный манифест или указ не имеет значения конституционного;

2) что если рассматривать проектированные мною меры не в смысле дара или уступки, а в виде мероприятия вообще полезного и имеющего способствовать более правильному и успешному обсуждению законодательных предположений, – то и эта цель едва ли будет достигнута. Весьма вероятно, что избрания в гласные будут помогать и в действительности нередко достигать – не одни люди серьезные, знающие потребности своей местности, а наряду с ними и пустые болтуны, преимущественно адвокаты, которые будут заботиться не столько о пользе общей, сколько о приобретении себе популярности, возвышения или иной выгоды;

3) что созыв многочисленного собрания гласных, которые легко поддадутся влиянию печати, может создать для Правительства большие затруднения искусственным составлением опасной оппозиции; наконец,

4) что у нас Правительство стоит неизмеримо выше каких бы то ни было местных представителей. Вследствие того, оно не нуждается в проверке своих предположений и взглядов воззрениями людей, живущих в малых городах или уездах, а потому несравненно

менее образованных и развитых. Если же, по каким-либо другим, более важным соображениям, Верховной Властью признано будет уместным и нужным призвать представителей общества к участию в обсуждении законодательных дел, то к важной этой мере следует приступить не путем некоторого лишь развития и обобщения начал, существующих в нашем собственно законодательстве, но путем усвоения нами, хотя быть может и не вдруг, а постепенно, общих конституционных порядков, составляющих достояние всего образованного мира.

Приведенные соображения требуют некоторых, с моей стороны, объяснений.

I. Что касается неудобства издать проектированные мною меры в торжественный для России день 19 февраля 1880 г. (чего, впрочем, мною и не было предполагается), то я вполне согласился в заседании с правильностью высказанных по этому вопросу соображений. Считая свой проект не таким актом внутренней политики Государства, который предназначен был бы произвести впечатление на умы в том или другом смысле, а делом несравненно более скромным, полезным собственно в практическом отношении, я не встретил препятствия отложить дальнейшее движение проекта, сохранить за собой право представить его вновь на Высочайшее благоусмотрение Государя Императора, когда это окажется своевременным.

II. Переходя к другим замечаниям, заявленным в Особом Совете, и оставаясь по существу предмета при прежних моих убеждениях, я не могу тем не менее не признать, что опасение насчет возможности выбора в гласные адвокатов имеет действительно основание. Между тем, избрание таких лиц было, и по моему мнению, нежелательно. Посему, вполне присоединяясь к основной мысли сделанного в этом отношении заявления, я признал необходимым дополнить первоначальный мой проект правилом о том, что в гласные не могут быть избираемы присяжные поверенные, их помощники и ходатаи по судебным делам.

Устранению праздно болтовни будет отчасти способствовать и другое предполагаемое мною ныне постановление, по которому журналы совещательного собрания должны быть составляемы не Государственной Канцелярией, а самими гласными, избираемыми для сего собранием. При возлагаемой на них таким образом обязанности, изложить в письме все заявленные в собрании соображения, главные единственно будут заниматься по преимуществу самым делом, воздерживаясь от суждений, прямо к нему не идущих.

Независимо от упомянутого выше недопущения в состав совещательного собрания адвокатов, я нахожу нужным воспретить избрание в гласные также и лиц, состоящих на государственной службе по определению от правительства. К этому побуждает меня следующее соображение. В состав совещательного собрания желательно привлекать людей, действительно знакомых на практике с местными потребностями различных частей государства, а отнюдь не чиновников отзвывы которых, в случае надобности, всегда могут быть истребованы их начальством. К тому же неудобно было бы, чтобы проекты, внесенные в Государственный совет Министрами и Главноуправляющими, разбирались, хотя и предварительно, лицами, прямо им подчиненными.

III. Засим я, с моей стороны, вовсе не разделяю другого заявленного в Особом Совещании опасения, заключающегося в том, что созыв совещательного собрания гласных может создать для правительства большие затруднения.

Опасность подобного рода была бы, по моему мнению, возможна в том только случае, если бы собрание было весьма многочисленное, если бы в гласные допускались все без разбора, если бы заседания собрания были постоянные и при том публичные, наконец, если бы собрание было предоставлено самому себе, без всякого надзора со стороны Правительства.

Ничего подобного в проектируемых мною правилах не предполагается.

Относительно численного состава совещательного собрания, необходимо иметь в виду, что мною предположено избирать только по одному гласному от каждой губернии, где введены земские учреждения (35 губ.), и по одному же гласному от одиннадцати наиболее значительных городов: засим, хотя в проекте упоминается также об избрании гласных от губерний, в коих не введены еще земские учреждения, но это сделано главным образом для того, чтобы законом признано было в принципе право представительства за всеми, без изъятия, частями Империи, самый же вызов гласных от губерний не представляется безусловно необходимым на первое по крайней мере время. Посему порядок избрания их, ныне даже не предначертанный, предполагается определить впоследствии.

Таким образом, в первые годы действий проектированных мною мер полный состав совещательного собрания ни в коем случае не превышал бы 46 гласных (35 гласных от земских собраний и 11 гласных от городов). Но он может быть и менее. Из осторожности, особенно необходимой на первых порах, мною предполагается постановить,

что гласные могут быть созываемы и не в полном составе, а от тех только губерний и городов, которые будут означены в Высочайшем указе о составе совещательного собрания. Вследствие сего, Правительство будет иметь возможность призывать, за один раз, не более например 30-ти или даже и менее гласных. Кроме того, я признаю возможным, в случае оказавшейся на опыте особой необходимости, подразделять собрания на отделения, поручив каждому соображение различных дел. Таким образом, возникшая оппозиция могла бы быть тотчас же разъединена и обессилена. Благодаря всем этим предохранительным мерам, численный состав гласных, обсуждающих тот или другой проект или же то или другое ходатайство, может быть низведен до самых незначительных размеров.

С другой стороны, собрания не будут постоянные и не для рассмотрения всех вообще дел, а временные, на срок точно определенный Правительством, с указанием и самых дел, подлежащих обсуждению собрания. Возбуждать вопросы новые или вообще выходить из пределов предположенных вопросов – гласные не должны иметь права. Председательство в совещательном собрании возлагается на Членов Государственного Совета Высочайшей волей к сему призванных. В заседаниях собрания участвуют Министры и Главноуправляющие. Наконец, заседания предполагаются не публичные, причем доступ в оные разрешается только Членам Государственного Совета и весьма немногим из чинов Государственной Канцелярии.

С принятием всех этих мер предосторожности, совещательное собрание гласных, очевидно, не может представить ни малейшей опасности для Правительства. В связи с изложенным, считаю нужным остановиться еще на одном обстоятельстве, имеющем по моему мнению, некоторую важность. В виду недопущения в число гласных адвокатов и лиц, состоящих на службе по определению от правительства, собрание будет состоять, по крайней мере, в большинстве случаев, из лиц, действительно представляющих местные интересы уездов и городов. Трудно предполагать, чтобы такие люди легко поддавались влиянию неблагонамеренных органов печати. Но если бы это иногда и случалось, то с другой стороны, вызванные в столицу гласные, без сомнения, будут весьма нередко приходить в соприкосновение с лицами правительственными, будут объясняться по делам своей местности, будут также беседовать с ними в частных собраниях. Таким образом, они близко ознакомятся с правительственными деятелями, оценят их и усвоят себе многое, до того времени им неизвестное и непонятное. Такое сближение и обмен мыслей будут во всех отношениях благоде-

тельны, так как и деятели правительственные, в свою очередь, узнают об уездной жизни многое, чего не могут они знать из деловых бумаг и официальных сношений.

IV. Остается рассмотреть еще одно из заявленных в Особом Совете возражений, именно то, в котором подвергается сомнению самая польза предлагаемых мною мер.

Нисколько не отрицая, и со своей стороны, справедливости того, что не только все первостепенные должностные лица, но и ближайшие их сотрудники большей частью обладают у нас образованием высшим, нежели лица, постоянно живущие в уездах, – я нахожу, однако, что из сего нельзя еще выводить заключения о бесполезности проверки составляемых в Министерствах законодательных предположений отзывами людей практических. Вопрос заключается не в превосходстве одних воззрений над другими (я совершенно убежден, что проекты, составленные местными исключительно деятелями, были бы во многих отношениях менее удовлетворительны, в сравнении с предначертаниями Министерств) – в том, что предположения законодательные должны быть подвергаемы соображению, возможно, многостороннему, т. е. не только с точки зрения высших государственных или научных начал, но также и со стороны возможности и удобства действительного их применения в той или другой местности. В этом отношении лица, служащие в центральных управлениях, живущие постоянно в столице и обремененные массой текущих письменных дел, не всегда имеют вполне достаточные сведения. По сей причине предположения Министерств, хотя и превосходно иногда разработанные с теоретической собственно стороны, нередко расходятся с потребностями действительной жизни и далеко не приносят той пользы, которой желает Правительство.

Такой взгляд на необходимость соображения законодательных дел при участии местных деятелей в сущности уже усвоен нашим Правительством, так как все важнейшие законодательные акты, составляющие славу нынешнего Царствования, были обсуждаемы Государственным Советом по предварительном рассмотрении их при участии местных деятелей. Достаточно указать на положение о крестьянах 19 февраля 1861 года, на положение о земских учреждениях, на уставы судебные, на городовое положение 1870 года и на устав о воинской повинности. Все эти законы привились к жизни и потребовали до сих пор весьма немногих в них изменений. Напротив того, узаконения, не соображенные предварительно с практической стороны, нередко оказывались в действительном применении их, неудовлетворительными.

Иногда они оставались мертвой буквой, в иных случаях требовали частых изменений и дополнений, несогласных даже с основной мыслью изданного закона, иногда же приносили положительный вред. В виде примера узаконений неудавшихся, можно указать на нотариальное положение 1865 года, которое, как неоднократно заявляемо было Министерством Юстиции, постоянно возбуждает неудовольствие вследствие чрезвычайной затруднительности предписанного им порядка совершения актов на недвижимые имущества, особенно ощутительной по отношению к имуществам малоценным. Нельзя также не упомянуть о законе 1 июня 1865 года, по коему людям, исключенным из среды городских и сельских обществ, предоставлено было право приискивать себе, в течение нескольких месяцев, другие места приписки и водворения. По издании этого закона, до такой степени увеличилось число бродяг и совершаемых ими преступлений разного рода, что оказалось необходимым немедленно приостановить его действие в административном порядке. Явления подобного рода, в высшей степени прискорбные, наносят существенный ущерб достоинству и авторитету Правительства. Между тем, нельзя сказать, чтобы проекты обоих упомянутых узаконений составлены были неудовлетворительно. И тот и другой составлялись лицами весьма даровитыми, образованными, заслуженными и уважаемыми; затем проекты эти рассматривались коллегиально и посылались на заключение различных ведомств. Одним словом, сделано было все, что только возможно в порядке бюрократическом. Единственный пробел при разработке проектов заключился в том, что кабинетные труды не были проверены с точки зрения условий потребностей местных.

В Особом Совещании, при предварительном обсуждении вопроса о пользе участия людей практических в соображении законодательных мер, было указываемо между прочим на то, что эксперты, вызванные в Государственный Совет в 1863 году по проекту положения о земских учреждениях, принесли мало пользы. Безусловно, согласиться с этим нельзя, так как многие статьи проекта были исправлены в подробностях по замечаниям приглашенных лиц. Но если участие экспертов в этом важном деле и не принесло всей той пользы, которой следовало ожидать, то это зависело по моему мнению, главным образом от не вполне удачного выбора экспертов: приглашены были только столичные губернские предводители дворянства и столичные же городские головы, т. е. лица, весьма мало знакомые с уездной жизнью. Как известно, городское положение 1870 года, предварительно соображенное при участии довольно значительного числа лиц, вы-

званных из разных местностей Империи, и исправленное по их указаниям, вышло во многих отношениях несравненно совершенное положение о земских учреждениях.

Итак, выслушание людей практических оказывается вообще полезным, при всем том, нельзя не сознаться, что соблюдавшийся у нас до сих пор порядок выборов экспертов едва ли может быть признаваем вполне удовлетворительным. Назначение их Правительством по спискам предводителей дворянства, председателей земских управ и городских голов – далеко не соответствует истинной пользе. Избирающим экспертов центральным управлениям призываемые лица бывают вообще мало известны, почему и самый выбор их бывает не всегда удачен. Можно весьма добросовестно исполнять обязанности предводителя, городского головы или председателя земской управы в то же время не совмещать в себе тех условий, которые необходимы для основательного соображения важных законодательных мер.

Нужды и потребности населения могут быть с полным успехом заявляемы Правительству только людьми, избранными населением для этой именно цели. Согласно сему основному началу, мной предполагается, чтобы совещательное собрание состояло из лиц, избранных не Правительством, а самими общественными учреждениями. В таком только случае будет устранено приведенное мною в начале настоящей записки, столь часто слышимое у нас сетование на то, что «до Государя правда не доходит». При пополнении же собрания путем выборных, местные общественные органы будут, по всей вероятности, избирать в гласные людей наиболее способных, опытных и близко знающих потребности своей местности. При участии таких экспертов польза предварительного соображения законодательных дел не может подлежать сомнению.

Как выше мною уже заявлено, развитие и постепенное усовершенствование существующего, по моему мнению, всегда лучше заимствования нового, неизведанного и, быть может, нам даже не вполне пригодного. Но кроме того, в случае введения у нас народного представительства по иностранному образцу, как бы осторожно не поступила Верховная Власть (не даровав, например, в начале собранию представителей решающего права голоса), невозможно было бы избежать при этом огромного числа гласных, как представителей интересов всех сколько-нибудь крупных территориальных единиц, входящих в состав обширной Империи. С другой стороны, нельзя было бы обойтись и без некоторой торжественности всей внешней обстановки собрания; между прочим, торжественность эта обыкновенно

порождает в представителях, особенно в странах, не свыкшихся еще с парламентской деятельностью, стремление к произнесению блестящих речей и желание высказаться перед обществом и печатью резкой независимостью суждений и духом оппозиции. Сделанный Правительством, при таких условиях, первый шаг необходимо повлек бы за собой, в самом не продолжительном времени, второй, третий и последующие шаги, которые привели бы неминуемо к водворению полной конституции, столь нежелательной у нас в настоящую пору. Между тем, отступление было бы уже невозможным без возбуждения общего ропота и неудовольствия. Предлагаемая мною мера, не имеющая значения политического, не представляет подобной опасности. Способствуя более зрелому и многостороннему обсуждению законодательных дел, и принося таким образом значительную в практическом отношении пользу, она имела бы при этом, то весьма важное преимущество, что не обещало бы обществу слишком многого. Проектируемый мною закон, если бы он удостоился Высочайшего утверждения, ничем бы не стеснил Правительства, которое, по усмотрению своему, могло бы созывать гласных в том или другом числе, на тот или другой срок, для рассмотрения нескольких дел или одного только какого-либо проекта, а в случае неудачи, всегда и везде возможной, – и вовсе воздержаться на некоторое время от созыва совещательного собрания: одним словом, Правительство, не приняв на себя никакого обязательства перед страной, предоставило бы себе только возможность советоваться, когда признает полезным и нужным, с людьми практическими, знающими истинные потребности населения.

В виду всех изложенных соображений, я признавал бы полезным постановить, в дополнение к учреждению Государственного Совета, прилагаемые при сем правила о «совещательном собрании гласных»:

1. Для предварительного обсуждения законодательных предположений, требующих ближайшего соображения с местными потребностями, созывается, по мере надобности, Совещательное Собрание Гласных. Сему же собранию может быть поручаемо предварительное обсуждение ходатайств земских и дворянских собраний и городских дум (общ. учр. губ., ст. 1118, п. 12, ст. 1949, п. 5, зак. о сост. ст. 142).

2) Совещательное Собрание Гласных состоит при Государственном Совете. О созыве Собрания возвещается Именным Высочайшим указом на имя Совета, с указанием срока, на который Собрание созывается.

3) Собрание составляется из гласных, особо избранных для сего:

а) губернским и областным войска Донского Земскими собраниями и

б) городскими думами городов: С.-Петербурга, Москвы, Одессы, Киева, Харькова, Риги, Казани, Кишинева, Саратова, Вильны и Тифлиса.

Примечание. Порядок выбора гласных от губерний, где не введены еще земские учреждения, будет определен особо.

4. Гласные избираются земскими собраниями и городскими думами из собственной их среды. От каждой губернии и от каждого из городов, поименованных в пункте б статьи 3-й, избирается по одному гласному.

5. В гласные не могут быть избираемы лица, состоящие на службе по определению от правительства, а равно присяжные поверенные, их помощники и поверенные по судебным делам.

6. О произведенном выборе земские собрания и городские думы сообщают губернатору, который, в случае несоответствия избранных лиц требованиям закона (ст. 4 и 5), извещает о том собрание и думу, не позднее трех дней, для производства новых выборов.

7. Совещательное Собрание созывается, смотря по надобности, или в полном составе, означенном в ст. 3, или же только из гласных от тех или других частей Империи. В сем последнем случае в Высочайшем указе о созыве Собрания означаются те губернии и города, из коих вызываются гласные.

8. Совещательное Собрание может быть подразделяемо, с Высочайшего разрешения, испрашиваемого Председателем Государственного Совета, на отделения для одновременного рассмотрения различных дел. В таком случае, к каждому отделению Собрания применяются правила, постановленные ниже в отношении к самому Собранию.

9. При каждом созыве Совещательного Собрания, для председательствования в нем, назначаются Высочайшей волей, из Членов Государственного Совета, Председатель и Вице-Председатель Собрания. Вице-Председатель, принимая постоянное участие в заседаниях Собрания, заступает место Председателя в случае болезни или отсутствия его.

10. Дела, подлежащие предварительному обсуждению Совещательного Собрания, определяются Высочайшими повелениями, испрашиваемыми Председателем Государственного Совета по предварительному соглашению с подлежащими Министрами и Глав-

ноуправляющими. Дела эти передаются Председателю Собрания Государственным Секретарем.

11. В заседаниях Совещательного Собрания принимают участие Министры и Главноуправляющие, до предметов ведомства коих относится рассматриваемое дело. При невозможности прибыть в заседание, они поручают представление Собранию нужных объяснений своим товарищам, директорам Департаментов или другим лицам, специально по делу сведущим.

12. При заседаниях Совещательного Собрания имеют право присутствовать Члены Государственного Совета, Государственный секретарь и те чины Государственной Канцелярии, которых присутствие в заседании будет признано нужным Государственным Секретарем. По вопросам о ходатайствах земских и дворянских собраний и городских дум, при заседаниях Собрания имеет право присутствовать управляющий делами Комитета Министров.

13. Совещательному Собранию предоставляется, по делам сложным, избирать из своей среды подготовительные комиссии, заключения коих представляются Собранию.

14. Нужные Собранию сведения и справки доставляются Государственной Канцелярией. Ею же удовлетворяются все потребности Собрания по переписке и печатанию бумаг, рассылке повесток и т. п.

15. Гласные, пользуясь свободой мнений, не должны, однако, выходить из пределов предложенного вопроса.

16. Соображения и заключения Совещательного Собрания излагаются в журнале, который составляется гласным-докладчиком, избираемым Собранием для каждого дела. В журнал вносятся и мнения лиц, не согласных с заключением, принятым по большинству голосов.

17. Журналы Совещательного Собрания передаются Председателем Собрания Государственному Секретарю. Те из них, которые относятся до предположений законодательных, вносятся в Государственный Совет; заключения же Собрания по ходатайствам земских или дворянских собраний и городских дум направляются в Комитет Министров.

18. К обсуждению в Департаментах Государственного Совета и в Комитете Министров дел, предварительно рассмотренных Совещательным Собранием, приглашаются Председатель и Вице-Председатель Собрания, а также гласный, бывший докладчиком по обсуждаемому делу. Сверх гласного-докладчика, в случае надобно-

сти, приглашаются для объяснений, как в заседания Департаментов и Комитета Министров, так и в Общее Собрание Государственного Совета, те из гласных, которые принимали наиболее деятельное участие в предварительном рассмотрении дел.

19. Сущность объяснений приглашенных гласных записывается в журнал и включается в подносимые Государю Императору мемории Государственного Совета. При мемориях сих и журналах Комитета Министров представляются на Высочайшее воззрение и самые журналы Совещательного Собрания.

Доклад М. Т. Лорис-Меликова
Александрю II
о предполагаемых реформах
государственного устройства

11 апреля 1880 года

Вверху 1-ой страницы доклада имп. Александром II написано:

«Благодарю за откровенное изложение твоих мыслей, которые почти во всем согласны с моими собственными. Вижу с удовольствием, что ты вполне понял тяжелую обузу, которую я на тебя возложил. Да поможет тебе Бог оправдать мое доверие».

«Два месяца тому назад, вашему императорскому величеству благоугодно было призвать меня к обязанностям главного начальника верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия.

Не без колебания приступал я к многотрудной задаче, выполнение которой возлагалось на меня монаршими волей и доверием.

Вступая в новую сферу деятельности, я не скрывал от себя ни ее трудностей, ни ответственности перед вами и перед Россией. Я не мог не сознавать, что положение дел достигло того предела, далее которого идти некуда. Неприкосновенность убежища, святость домашнего очага, уважаемая даже дикарями, была нарушена неслыханным в истории событием 5 февраля. Царь русской земли, повелитель 90 милл. подданных, не мог считать себя безопасным в собственном своем жилище...

Самая необычайность положения ясно указывала, что обыкновенных мер недостаточно. Еще менее мог я рассчитывать на единичные свои усилия, какими бы благими намерениями они не были одушевлены. Твердо убежденный, что только в тесном союзе с людьми благомыслящими, при их сочувственной помощи, возможно достижение успеха, я в первый же день вступления в новые обязанности обра-

тился к жителям столицы, приглашая их оказать мне поддержку. Действительность показала, что я не ошибся в своих ожиданиях: сотни людей всяких профессий, общественных положений и состояний откликнулись на мой призыв. Масса полученных мною со всех концов России писем, проектов, записок, указывающих меры к исцелению недостатков нашего общественного строя, свидетельствует, что значительная часть русского общества сознает ненормальность условий настоящего времени и тревожно ищет выхода на путь мирного и законного развития и преуспения.

Заявления эти служат также доказательством того в высшей степени благотворного впечатления, какое произвело появление высочайшего вашего императорского величества указа от 12 февраля. Указ этот должен был убедить злоумышленников в твердом решении правительства положить во что бы то ни стало предел их покушениям. Он возбудил надежды благомыслящих элементов общества и отчасти успокоил их, наметив решимость правительства не останавливаться на одних мерах внешнего свойства.

Произведенное указом 12 февраля впечатление не есть случайное и отнюдь не должно быть скоропреходящим. В этом впечатлении выразилась не только исторически выработавшаяся заветная черта русского народа – доверие к мудрым предначертаниям своего государя, но и упование, что тот монарх, который верной рукой поставил Россию в такую, тяжкую для нее, годину на путь процветания, столь же твердо и решительно укажет исполнителям его воли на способы к избавлению той же России от встреченных ею на этом пути искусственных преград. Такие чувства – лучший залог для будущего, и ими нельзя не дорожить. С ними не страшны для государственной власти в России ни лжеучения запада, ни доморощенные безумцы. Но чувствам этим должно быть дано удовлетворение, насколько это в настоящее время возможно, иначе проникшая в государственный организм язва будет все более и более захватывать здоровые его части, тесно связанные между собой.

Для этого, по мнению моему, прежде всего надлежит уяснить себе разнородные явления, порожденные общим течением государственной жизни, в связи их между собой и прошедшим государства, и отделить в них случайное от неизбежного. Только такое сознательное отношение к этим явлениям может указать на действительные средства к врачеванию болезни.

Призванный к исполнению задачи, возложенной указом 12 февраля на верховную распорядительную комиссию и на главного ее на-

чальника, я посвятил истекшие с того времени два месяца на принятие, с одной стороны, неотложных мер к объединению и усилению охранительной деятельности в месте пребывания вашего величества, с другой – к подробному, по возможности, изучению разнородных причин, приведших нас к настоящему затруднительному положению, к разъяснению настроения общества, равнодушное отношение которого к происходившим событиям во многом парализовало принимавшиеся до сих пор меры, и, наконец, к изысканию тех способов, кои могли бы служить к достижению желаемой цели – восстановления потрясенного порядка.

Смею надеяться, что положенные за это время основания к объединению разрозненной донныне деятельности полицейских и жандармских чинов, повсеместно в империи принесут свою пользу; что более целесообразное устройство розыскной части в столице и усиление в ней полицейских средств дадут ожидаемые результаты; что более быстрое движение дознаний по государственным преступлениям и более внимательное отношение к ним подлежащих лиц и учреждений, наряду с установлением возможно единообразных оснований административной высылки и с предстоящим, согласно всемилостивейшему вашему императорскому величеству соизволению, пересмотром лиц поднадзорных, особенно из учащейся молодежи, с целью предоставить право продолжать прерванное образование тем из них, кои сознали уже свои заблуждения и исправились в поведении и нравственности, – все эти меры, вместе взятые, приведут к большему числу открытий и уменьшат количество часто, к сожалению, справедливых жалоб на непростительную медленность и неразумный произвол. Не стану утруждать внимания вашего, государь, изложением всех подробностей, но беру на себя смелость удостоверить, что и впредь буду неуклонно следовать системе, принятой мною в этом отношении с высочайшего одобрения вашего величества.

Переходя за сим, к другой стороне своей деятельности, считаю все подданнейшим долгом откровенно высказать некоторые соображения и вытекающие из них выводы.

Время особого усиления социалистических учений в западной Европе совпало с тем временем, когда общественная жизнь в России находилась в периоде великих преобразований, ознаменовавших славное царствование вашего величества. Учения эти находили здесь, как и везде, единичных последователей, но число таковых не могло быть велико и влияние их не было заметно на первых порах. Внутри государства не существовало удобного для них класса земледельческого и

фабричного пролетариата, а созданная реформами жизнь занимала и во многом удовлетворяла умственные силы развитых элементов общества; подраставшее же поколение, так называемая, учащая молодежь не могла не помнить прежних порядков и с доверием относилась к будущему. Никогда и, может быть, нигде сила правительственной власти не выражалась блистательнее и торжественнее, как в то время, и никогда составные части русского общества не были одушевлены более сознательной приверженностью к лицу своего монарха. Прочность такого настроения зависела от хода самих преобразований, от правильной их постановки, от урегулирования и непрерывного пополнения их. При продолжительности же этого настроения, законный порядок, приноровленный к потребностям времени и историческим условиям России, успел бы настолько укорениться, что предстоявшая неизбежная борьба начал порядка с нарождавшимися лжеучениями не могла бы сопровождаться особенной опасностью для государственного строя.

К сожалению, не таков был общий ход дела. Новые порядки создали во многих отраслях управления новое положение для представителей власти, требовавшее других знаний, других приемов деятельности, иных способностей, чем прежде. Истина эта не была достаточно усвоена, и далеко не все органы власти заняли подлежащее им место¹.

Ложно понятое ими назначение свое в общем государственном строе повело к ряду нарушений прямых обязанностей и к взаимным столкновениям. Неизбежные ошибки, часто увлечение, еще чаще неумение приноровиться к новым порядкам и руководить обстоятельствами и людьми – вызывали отдельные прискорбные факты, из которых стали выводиться общие заключения в невыгоду новых начал, проведенных в жизнь. Разнообразие взглядов, проявившееся в обществе, проникло и в правительственные влиятельные сферы, а также стали образовываться подобия партий, стремившихся провести в дело свои убеждения при каждом удобном случае. Затаенная борьба увлекала мнения в крайности. Одни стремились не только к урегулированию реформ, но к упреждению их неизбежных последствий. Другие стали на их стражу, защищая с одинаковой горячностью основные их начала и неизбежные недостатки. Самые умеренные попытки урегулировать действия реформ и пополнить недостатки законодательства по нетронутым еще отраслям управления встречались с противодействием, явным или скрытым, и оставались без движения. Такая

¹ «Это правда» (замечание имп. Александра II на полях).

участь постигла преуказанные высочайшей волей многие вопросы первой важности. Бесчисленный ряд комиссий, бесконечные бесплодные переписки раздражали общественное мнение и не удовлетворили никого. Все тонуло в канцеляриях, и застой этот отражался на деятельности вновь созданных учреждений.

Крестьянское дело, после кипучей деятельности первых дней, вошло в общую колею, и неподвижность в улучшении слабых его сторон породила такую обособленность несовершенно крестьянского управления, которая могла казаться полезной лишь в первые дни великой реформы.

Новые суды, созданные при недостаточных полицейских порядках, стали в изолированное от общего строя положение, не смягчаемое нисколько влиянием прокуратуры, далеко не усвоившей себе надлежащего значения. Личный состав судебных учреждений неосторожно критическим, а часто неприязненным отношением к окружающим его порядкам, и в особенности публичное обнаружение на суде прискорбной неправильности действий многих административных лиц, усилили подобное же отношение к этим порядкам в других общественных слоях. Адвокатура заняла место, непонятное для простого ума и затронула многие, молчавшие до того струны.

Духовенство продолжало, за редкими исключительными явлениями, коснеть в невежестве и мало-помалу лишалось и того влияния, какое имело прежде. Оно отовсюду систематически устранялось, приходы закрывались, духовные семинарии оставались прежними бурсами.

Значение дворянства, как сословия, мало поддерживаемое, постепенно ступшеывалось.

Земство, привлекшее сначала лучшие силы местного населения, не могло остаться долго на той же высоте, при отсутствии средств к более широкому исполнению местных задач и при недостатке оживляющей правительственной поддержки.

Городское самоуправление редко где встретило на первых же шагах сочувственное отношение администрации к своим нуждам и правам.

Кроме того, общие потребности населения возрастали, а между тем ценность бумажного рубля упала, ценность продуктов увеличилась, появились новые налоги.

Все возбужденные подобными явлениями неудовольствия и более или менее основательные разочарования, при остановке в движении насущных вопросов, указанных уже вашим величеством к разре-

шению, усиливали с каждым годом число недовольных и уменьшали устойчивость почвы под началами государственного порядка. Параллельно с этим увеличивалась рознь в действиях правительственных учреждений, призванных к охранению порядка, а влияние социальных лжеучений росло.

Народившееся за это время молодое поколение не было уже свидетелем дореформенных неустойчивостей; точка отправления его ожиданий была уже не та, что для прежних поколений, и восприимчивость к впечатлениям от окружающей жизни была сильнее. Необходима была рука твердая, но не жестокая, руководимая не исключительно сухой системой, но и известной долей сердечности, чтобы сдерживать наружные проявления горячки учащейся молодежи, чтобы направить из нее полезных и надежных деятелей для будущего. К несчастью, в эту эпоху руководство учебными ведомствами не было сопутствуемо описанными чертами, что тем более прискорбно, что руководящая власть была вооружена новой учебной системой и новыми уставами средних учебных заседаний, не имевшими за собой поддержки общественного мнения. Чтобы возбудить эту поддержку, необходима была известная мягкость приемов и форм.

Противоположный способ привел к еще большему раздражению общественного мнения, и масса молодежи, враждебно отнесшаяся к предъявленным к ней требованиям, встретила в семье и в обществе не осуждение, а сочувствие. Молодые люди, переключившись из одного учебного заведения в другое и не успевая кончить научной подготовки, не приспособленные к труду и к практической деятельности, стали выбрасываться школой в жизнь и стали искать исхода в деятельности вне закона, пополняя собой ряд последователей социальных учений. Семья и общество, мало знакомые, говоря вообще, с сущностью этих лжеучений и под впечатлением чувств неудовлетворенности общим ходом дел, отнеслись равнодушно к проявлениям крайних теорий. Не находя себе отпора или даже авторитетных оппонентов, теории эти, схватываемые без критики и клочками, загнездились в целых кружках и начали проявляться наружу.

Первые подобные проявления были признаны за болезненные наросты, а не за выражение органической болезни, требующей внимательного изучения, и в особенности меры для сокращения ее эпидемических свойств. Сообразно сему и меры были приняты исключительно полицейского характера: обыски, аресты, административная высылка, военный суд. Исключительно карательные приемы, принятые одиночно и не в связи с мерами положительного свойства, не из-

лечили зла, а народили новую массу недовольных, тем более что при разрозненности и торопливости действий правительственных властей допускались смешение анархических и революционных теорий с простым критическим отношением к той или другой стороне существующего порядка или простым нарушением учащейся молодежью дисциплинарных правил. В этом смешении часто упускались крайние анархисты.

Обращаясь к настоящим ожиданиям русского общества, не смею скрыть перед вашим императорским величеством, что ожидания эти самого разнообразного свойства и основываются, более или менее, на личных воззрениях и заветных желаниях каждого. Здесь встречаются ожидания того или другого частного улучшения или отдельного облегчения; пожелания о возбуждении усиленной правительственной деятельности к исправлению выразившихся опытом недостатков в различных сферах управления и к разрешению намеченных уже вашим императорским величеством важных вопросов; убеждения о необходимости скорейшего возвращения от чрезвычайных мер к законному порядку; мнения о своевременности коренных изменений в центральных органах правительственной власти. За сетованиями, о тяжести соляного налога или круговой поруки, об упадке нашего курса и т. п. частных предметах, идут серьезные указания на распущенность порядка по разным ведомствам, на деморализацию чиновного люда, на чрезмерное отягчение нашего бюджета. За единогласными жалобами на недостатки нашего духовенства следуют еще более единогласные упреки тому направлению, которое получило учебное ведомство, возбудившее против себя и государственных сановников, и духовенство, и дворянство, и учебное сословие, и земство, и города, одним словом всех, кроме лично заинтересованных в продолжении существующего направления. Наконец, следуют предположения об образовании народного представительства в формах, заимствованных с запада, или на началах древнерусских, или, наконец, призывом представителей земства в состав государственного совета.

Останавливаюсь, прежде всего, на последнем – указанных предположениях.

По глубокому моему убеждению, никакое преобразование, в смысле этих предположений, не только не было бы ныне полезно, но, по совершенной своей несовременности вредно. Народ о них не думает и не понял бы их. Образованные слои, из которых в том или другом виде явились бы представители, находятся теперь, как мною очерчено выше, в положении неудовлетворенности. Все жалобы, все

сетования, все разнообразные желания принесены были с собой представителями и предъявлены правительству вместе с критикой на все его действия в такие минуты, когда оно не в состоянии опровергнуть критику указанием на внутреннее благоустройство и относительный порядок в разных частях управления. Самая мера имела бы вид вынужденной обстоятельствами и так была бы понята и внутри государства, и за границей. Совершенно убежден, что если бы подобная мера входила даже, в той или другой форме, в великодушные предначертания ваши, всемилостивейший государь, то ныне она была бы не своевременна¹.

Нельзя упускать из виду ту непреложную истину, что опыты в крупных реформах не должны быть допускаемы, так как отнятие раз данных прав влечет за собой крайне опасные последствия. Уверен, что если Россия и переживает теперь тяжелый кризис, то вывести ее из этого кризиса всего доступнее твердой самодержавной воле прирожденного государя. Но, государь, по глубокой преданности вам, дерзаю всеподданнейше высказать, что задача эта не может быть исполнена только карательными и полицейскими мерами. Необходимы и такие мероприятия, которые доказали бы народу и образованным слоям русского общества, что сердце самодержавного монарха исполнено и ныне теми же чувствами всеобъемлющей любви и благодати, какие переполняли его 25 лет тому назад. Доказать то, что есть, не трудно, но терять времени уже нельзя. Теперь, как после Крымской войны, оставившей Россию в положении, быть может, еще более натянутом, чем ныне все взоры, все надежды и упования любящей и мыслящей России устремлены на священную особу вашего величества. Необходимы, рядом с мерами непоколебимой строгости к злоумышленникам, и меры, которые отняли бы почву из-под вредных лжеучений и укрепили бы ее для законного порядка. Тогда оживленная вновь Россия сумеет побороть те хаотические призраки, какие выставляют в туманной дали лжепророки нового времени. Без этого одни злодеи будут сменять других, оставляя за собой яд для будущих поколений.

При такой общей точке зрения на насущную потребность минуты необходимо, по моему убеждению, для охранения государственного порядка и общественного спокойствия:

1) твердо и решительно в деле преследования злоумышленников, но не смешивать с ними людей, виновных лишь в проступках, не име-

¹ «Это и мое убеждение» (замечание имп. Александра II на полях).

ющих прямого соотношения к социально-революционным проявлениям¹.

2) всемерно стремиться к установлению полного единства действий всех органов правительственной власти, призванных к борьбе с преступными лжеучениями. Сюда относятся делаемые уже распоряжения, с всемилостивейшего вашего императорского величества одобрения, к объединению, сосредоточению и усилению деятельности разного рода полиций (городской, уездной, жандармской и сыскной) и направительное руководство министерством юстиции личного состава судебных учреждений, а в особенности прокуратуры, без чего успех мероприятий полицейских будет затруднен².

3) с постепенным достижением указанных в предыдущих пунктах целей, стремиться к возвращению от чрезвычайных мер к законному течению дел³.

4) побудить правительственные учреждения и лица к более внимательному отношению к выразившимся насущным потребностям населения и к его представителям: Нельзя не оказывать благорасположенного участия к нуждам духовенства, к деятельности земства, к потребностям городов. Следует дать ход таким предположениям первостепенной важности, кои давно уже намечены высочайшей волей вашего императорского величества и осуществление коих останавливается в канцеляриях и всякого рода комиссиях⁴.

К числу их относятся, между многими другими, возвышение нравственного уровня духовенства, реформа податная, дарование прав раскольникам, пересмотр паспортной системы⁵, облегчение крестьянских переселений в малоземельных губерниях, преобразование губернских административных учреждений⁶, установление отношений нанимателей к рабочим, наконец, надлежащее руководство периодической печатью, имеющей у нас своеобразное влияние, неподходящее под условия западной Европы, где пресса является лишь выразительницей общественного мнения, тогда как у нас она влияет на самое его формирование. Полезно и, по мнению моему, необходимо, в видах

¹ «Да» (замечание имп. Александра II на полях).

² «Да» (то же).

³ «Да» (то же).

⁴ «Да» (то же).

⁵ «Да» (то же).

⁶ «Да» (то же).

успокоения правильными занятиями возбужденных умов, жаждущих деятельности, привлекать дворянство, земства и города к участию в таких вопросах, которые близко касаются местных нужд. Участие это желательно не предоставлять выборам самих общественных учреждений, но власть всегда может намечать из среды их наиболее сведущих и благонадежных лиц, труды и знания которых не могут не принести пользы при разработке экономических, хозяйственных и финансовых вопросов, но заранее преподанной программе и в ее пределах¹ и

5) восстановить утраченное учебным ведомством доверие всех сословий и всех слоев общества, конечно, не касаясь коренных основ учебной системы. Не колеблясь, докладываю вам, государь, что необходимые для этого изменения в личном составе управления учебным ведомством будут встречены с величайшим сочувствием всей Россией. Без этих изменений успех принимаемых мер будет парализоваться новыми наслоениями вредных элементов, тревожных для настоящего и грозных для будущего.

Направление ведомств зависит, преимущественно, от лиц, стоящих во главе их. Задача их – быть точными исполнителями благих предначертаний вашего величества на счастье России и ее народов. Велика их ответственность перед потомством и глубоко должно быть сознание их в том, что они слуги своего дела и что одна из существеннейших их целей есть привлечение сердец к источнику власти в России. В тяжкие минуты государственной жизни, подобные переживаемым ныне, они более чем когда-либо должны стоять на высоте своего призвания по складу способностей и по любви к управляемым².

Предназначая настоящую записку исключительно для личного сведения вашего императорского величества и для усвоения руководящих начал, которых я должен держаться в дальнейшей моей деятельности, я дерзнул повергнуть в ней к стопам вашим с полным чистосердечием и откровенностью воззрения мои на настоящее положение дел и на те меры, которые, по мнению моему, высочайшим указом 12 февраля возложены на верховную распорядительную комиссию и на меня, как главного ее начальника. Дозвольте же, государь, мне, давнишнему слуге вашему еще до воцарения вашего на прародительский престол, с такой же откровенностью выразить мысли мои до конца. Верховная распорядительная комиссия призвана волей

¹ «С этим я совершенно со-н», т. е. «согласен» (замечание имп. Александра II на полях).

² «Справедливо, но не легко их найти» (замечание имп. Александра II на полях).

вашего величества для охранения государственного порядка и общественного спокойствия. Для выполнения столь обширной и сложной задачи она не может и не должна ограничиваться только взысканием и приведением в исполнение мер чисто полицейского характера. Восстановление потрясенного порядка и прочное ограждение спокойствия требуют мероприятий государственных, часть которых перечислена выше.

Разработка этих мероприятий будет составлять предмет заботливости подлежащих министерств и других высших установлений. Но возбуждение вопросов, соприкасающихся к очерченной мною программе охранения государственного порядка и общественного спокойствия, и обсуждение своевременности предположенных с этой целью мер должны входить в круг деятельности верховной распорядительной комиссии¹. Затем сношение по сим предметам с подлежащими ведомствами и, в потребных случаях, испрошение указаний вашего императорского величества принадлежали бы к кругу обязанностей главного начальника означенной комиссии².

Исполнив долг верноподданного и изложив взгляд мой на порученное мне дело, буду ожидать указаний вашего императорского величества³.

¹ «Да» (то же).

² «Да» (то же).

³ «Ты найдешь их в моих отметках» (то же).

Доклад М. Т. Лорис-Меликова о привлечении представителей населения к законосовещательной деятельности

28 января 1881 года

Наверху первой страницы доклада рукой императора Александра III написано: *«Слава Богу, этот преступный и спешный шаг к конституции не был сделан, и весь этот фантастический проект был отвергнут в Совете министров весьма незначительным меньшинством. – А.»*

В феврале минувшего года вашему императорскому величеству благоугодно было возложить на меня обязанности по званию главного начальника верховной распорядительной комиссии, учрежденной для охранения государственного порядка и восстановления общественного спокойствия. Затем, в августе того же года, по упразднении верховной распорядительной комиссии, ваше императорское величество соизволили призвать меня к управлению министерством внутренних дел, на попечении коего лежит поддержание внутреннего порядка в государстве. Возлагая на меня столь трудные обязанности в тяжкую для России минуту, ваше величество соизволили преподать мне указания на необходимость, для успешного выполнения порученной мне задачи, принятия мер, направленных не только к строгому преследованию вредных проявлений социального учения и к твердому упрочению правительственной власти, временно поколебленной прискорбными событиями минувших лет, но, главным образом, и к возможному удовлетворению законных потребностей и нужд населения. Действуя с того времени в предуказанном мне вашим величеством направлении и являясь лишь неуклонным исполнителем намерений наших, государь, могу засвидетельствовать ныне перед вашим величеством, что первые шаги по этому, предначертанному высочайшей волей, пути принесли уже заметную пользу: по-

степенное возвращение государственной жизни к правильному ее течению удовлетворяет в значительной степени внутренним стремлениям благомыслящей части общества и укрепляет временно поколебленное доверие населения к силе и прочности правительственной власти в России. Объединение действий правительственных органов, охраняющих государственный и общественный порядок; облегчение участи административно высланных, особенно из среды учащейся молодежи; внесение более сердечного участия в руководстве учебной частью в империи; усиленное внимание правительства к местным земским нуждам в широком объеме, выразившееся как в удовлетворении некоторых ходатайств, оставлявшихся прежде без движения, так и в назначении сенаторских ревизий с главнейшей целью изучения сих нужд; отмена ненавистного для народа соляного налога; предпринятый пересмотр неудовлетворяющего своей цели законодательства о печати – оказали и оказывают благотворное влияние на общество в смысле успокоения тревожного состояния оно и возбуждения верноподданнической готовности служить вам, государь, всеми своими силами для завершения великого дела государственных реформ, предпринятого вами с первых же дней восшествия вашего на прародительский престол.

Смею всеподданнейше доложить вашему императорскому величеству, что, в видах прочнейшего установления порядка, таким настроением необходимо воспользоваться. Великие реформы царствования вашего величества, вследствие событий, обусловленных совместными с ними, но не ими вызванными проявлениями ложных социальных учений, представляются до сих пор отчасти не законченными, а отчасти не вполне согласованными между собой. Кроме того, многие первостепенной государственной важности вопросы, давно уже предуказанные державной волей, остаются без движения в канцеляриях разных ведомств. Для закончания реформ и для разрешения стоящих на очереди вопросов, в центральных управлениях имеется уже много материалов, добытых опытом прошедших лет и приуготовительными работами. Сенаторские ревизии, имеющие главной своей целью исследование настоящего положения провинции и местных потребностей, должны внести богатый вклад в эти материалы и уяснить местными данными то направление, какое для успеха дела необходимо будет дать предстоящим преобразовательным работам центральных учреждений, но и эти данные, при окончательной разработке их, несомненно, окажутся недостаточными, без практических указаний людей, близко знакомых с местными условиями и потребностями.

В виду изложенного нельзя, по моему убеждению, не остановиться на мысли, что призвание общества к участию в разработке необходимых для настоящего времени мероприятий есть именно то средство, какое и полезно, и необходимо для дальнейшей борьбы с крамолой. Существенно важным и подлежащим зрелому обсуждению представляется при этом лишь способ осуществления этой мысли.

Обращаясь к изысканию этого способа, обязываюсь, прежде всего, вновь выразить перед вашим императорским величеством, что, по глубокому моему убеждению, для России немислима никакая организация народного представительства в формах, заимствованных с запада; формы эти не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать все основные его политические воззрения и внести в них полную смуту, последствия коей трудно и предвидеть. Равным образом, мне представляется далеко не своевременным и высказываемое некоторыми приверженцами старинных форм российского государства предложение о пользе образования у нас земской думы или земского собора. Наше время настолько удалилось от периода указываемой старинной формы представительства, по изменившимся понятиям и взаимным отношениям составных частей русского государства и современному географическому его очертанию, что простое воссоздание древнего представительства являлось бы трудно осуществимым и, во всяком случае, опасным опытом возвращения к прошедшему.

При таком воззрении на высказываемые в среде некоторой части общества мнения о необходимости прибегнуть к представительным формам, для поддержания порядка в России, и признавая, что мнения эти составляют лишь выражение созревшей потребности служить общественному делу, мне представляется наиболее практическим способом дать законный исход этой потребности в порядке, испытанном уже по мудрым указаниям вашего величества, при разработке крестьянской реформы. Порядок этот следует, конечно, применить к потребностям и задачам настоящей минуты.

Исходя из этого основного начала и принимая во внимание, что на местах имеются ныне уже постоянные учреждения, способные представить сведения и заключения по вопросам, подлежащим осуждению высшего правительства, мне казалось бы, что следует остановиться на учреждении в С.-Петербурге временных подготовительных комиссий, наподобие организованных в 1858 году редакционных комиссий, с тем, чтобы работы этих комиссий были подвергаемы рас-

смотрению с участием представителей от земства и некоторых значительных городов.

Состав таких подготовительных комиссий мог бы быть определяем каждый раз высочайшим указанием из представителей центральных правительственных ведомств и приглашенных, с высочайшего соизволения, сведущих и благонадежных служащих и неслужащих лиц, известных своими специальными трудами в науке или опытностью по той или другой отрасли государственного управления или народной жизни.

Председательство в комиссиях должно бы принадлежать особо назначенным, по высочайшему доверию, лицам из числа высших государственных деятелей. В состав комиссий войдут и ревизующие сенаторы, по окончании ими ревизий.

Число комиссий должно бы быть ограничено на первое время двумя по главным отраслям, к которым могут быть отнесены предметы их занятий: административно-хозяйственные и финансовые. Каждая комиссия могла бы подразделяться на отделы или подкомиссии.

Круг занятий административно-хозяйственной комиссии могли бы составить нижеследующие предметы ведомства министерства внутренних дел, одновременно или в последовательном порядке:

а) преобразование местного губернского управления, в видах точного определения объема прав и обязанностей оно, и приведение административных учреждений в надлежащее соответствие с учреждениями судебными и общественными и потребностями управления;

б) дополнение, по указаниям опыта, положений 19 февраля 1861 года и последующих по крестьянскому делу указаний, соответственно выяснившимся потребностям крестьянского населения;

в) изыскание способов: 1) к скорейшему прекращению существующих донныне обязательных отношений бывших крепостных крестьян к своим помещикам и 2) к облегчению выкупных крестьянских платежей в тех местностях, где опыт указал на крайнюю их обременительность;

г) пересмотр положений земского и городского, в видах дополнения и исправления их по указаниям прошедшего времени;

д) организация продовольственных запасов и вообще системы народного продовольствия и

е) меры по охранению скотоводства.

Предметы занятий финансовой комиссии (вопросы: податной, паспортный и другие) подлежали бы определению вашим император-

ским величеством по всеподданнейшему докладу министра финансов, основанному на предварительном соглашении с министром внутренних дел, тем более что многие из предметов ведомства обоих названных министерств находятся в тесной между собой связи.

На обязанности комиссий лежало бы составление законопроектов в тех пределах, кои будут им указаны высочайшей волей.

Засим составленные подготовительными комиссиями законопроекты подлежали бы, по указанию верховной власти, предварительному внесению в общую комиссию, имеющую образоваться под председательством особо назначенного высочайшей волей лица из председателей и членов подготовительных комиссий, с призывом выборных от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, а также от некоторых значительнейших городов, по два от каждой губернии и города; причем, в видах привлечения действительно полезных и сведущих лиц, губернским земским собраниям и городским думам должно быть предоставлено право избирать таковых не только из среды гласных, но и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города¹.

Из губерний, где земские учреждения еще не открыты, могли бы быть призваны лица, по указанию местной власти.

Для занятий общей комиссии могло бы быть назначено крайним сроком не более двух месяцев.

Рассмотренные и одобренные или исправленные общей комиссией законопроекты подлежали бы внесению в государственный совет, с заключением по оным министра, к ведомству коего относится предмет нового законопроекта, причем, для облегчения государственного совета в предстоящих ему работах, быть может вашему величеству благоугодно будет повелеть призвать и в состав его, с правом голоса несколько, от 10 до 15, представителей от общественных учреждений², обнаруживших особенные познания, опытность и выдающиеся способности.

Работа не только подготовительных, но и общей комиссий должна бы иметь значение исключительно совещательное и ни в чем не изменяющее существующего ныне порядка возбуждения законодательных вопросов и рассмотрения их в государственном совете.

¹ Последние две строки отчеркнуты карандашом на полях и против них поставлен вопросительный знак.

² Последние строки, со слов: «и в состав его», отчеркнуты карандашом на полях и против них поставлен вопросительный знак.

Установление изложенного выше и испытанного уже с успехом порядка предварительной разработки важнейших вопросов, сопрягающихся к интересам народной жизни, не имеет ничего общего с западными конституционными формами. За верховной властью сохраняется всецело и исключительно право возбуждения законодательных вопросов в то время и в тех пределах, какие верховная власть признает за благо указать.

Приглашению членов, избираемых общественными учреждениями, будет предшествовать составление нового законопроекта подготовительными комиссиями из чинов правительственных, при участии лишь некоторых, особо известных правительству, посторонних лиц. Весь личный состав подготовительных комиссий войдет в состав общей комиссии и будет разъяснять и поддерживать выработанные проекты. Эта обязанность будет лежать на председателях подготовительных комиссий, в качестве помощников председателя общей комиссии.

Самый состав общей комиссии будет каждый раз предуказываем высочайшей волей, причем комиссия будет получать право заниматься лишь предметами, предоставленными ее рассмотрению.

Но, предварительно приведения всех изложенных выше предположений в окончательное исполнение, мне казалось бы необходимым ныне же сделать распоряжение, чтобы имеющиеся в разных департаментах и других центральных учреждениях всех ведомств материалы, имеющие соотношение к перечисленным выше вопросам, кои будут подлежать обсуждению подготовительных комиссий, были собраны, приведены в порядок и известную систему и сгруппированы по однородным предметам. Труд этот в каждом отдельном учреждении должен быть возложен на наиболее способных и дельных чинов подлежащих ведомств, причем начальство этих ведомств может, буде пожелает, приглашать для участия в таких приуготовительных работах и посторонних лиц, кои своей опытностью и научными познаниями могли бы способствовать их успеху. На окончание этих работ должен быть назначен срок, совпадающий с окончанием сенаторских ревизий, причем каждому отдельному ведомству, независимо от собрания и группировки имеющихся в его ведении материалов, могло бы быть предоставлено передавать в подготовительные комиссии результаты своих трудов не только в виде сырых материалов, но и основанные на них формулированные предложения, в форме проектов законоположений. По приблизительным соображениям такие приуготовительные работы, по разработке данных и материалов, как

имеющихся в различных учреждениях, так и тех, кои доставлены будут ревизующими сенаторами, могут быть совершенно закончены к осени текущего года и переданы в подготовительные комиссии. По открытии тогда же в них занятий, деятельность их должна быть введена с таким расчетом, чтобы созыв общей комиссии, с участием общественных представителей, мог последовать в начале будущего года, по окончании сессий губернских земских собраний.

Между тем, такое учреждение может дать правильный исход заметному стремлению общественных сил к служению престолу и отечеству, неминуемо внесет в народную жизнь оживляющее начало и предоставит правительству возможность пользоваться опытностью местных деятелей, ближе стоящих к народной жизни, нежели чиновники центральных управлений.

Соображения эти, в связи с возбужденными в благомыслящей части общества радостными ожиданиями дальнейшего развития великодушно предначертанных вашим императорским величеством преобразований, не могут не заслуживать самого серьезного внимания. Позволю себе повергнуть перед вами, государь, глубокое мое убеждение, что неудовлетворение приведенным выше ожиданиям в настоящее время будет неминуемо иметь последствием, если не полное охлаждение, то, по меньшей мере, равнодушие к общественному делу, представляющие, как указал прискорбный опыт недавно истекших лет, самую удобную почву для успеха анархической пропаганды.

Если ваше императорское величество соизволите разделять высказанные мною мысли, то, по одобрении вами изложенных в настоящей записке предположений, не благоугодно ли повелеть обсуждение способа приведения их в исполнение поручить рассмотрению нескольких лиц по избранию вашего императорского величества?

Журнал Особого совещания,
созванного для обсуждения законопроекта
М. Т. Лорис-Меликова

17 февраля 1881 года

Наверху первой страницы рукой императора Александра II написано:
«Исполнить.

С.-Петербург. 17 февраля 1881 г.»

Вашему императорскому величеству благоугодно было возложить на особое совещание ближайшее обсуждение представленной вам министром внутренних дел всеподданнейшей докладной записки о привлечении представителей общественных учреждений к участию в разработке некоторых мероприятий и законодательных предположений.

Генерал-адъютант, граф Лорис-Меликов всеподданнейше представляет вашему Императорскому величеству, что, признав его, в тяжкую для России минуту, к управлению министерством внутренних дел, на попечении коего лежит поддержание внутреннего порядка в государстве, ваше величество преподали ему указания на необходимость, для успешного выполнения порученной ему задачи, принятия мер, направленных не только к строгому преследованию вредных проявлений социального учения и к твердому упрочению правительственной власти, временно поколебленной прискорбными событиями минувших лет, но, главным образом, и к возможному удовлетворению законных потребностей и нужд населения. Действовав с того времени в предуказанном вашим величеством направлении, министр внутренних дел свидетельствует, что первые шаги по этому предначертанному высочайшей волей пути принесли уже заметную пользу: постепенное возвращение государственной жизни к правильному ее течению удовлетворяет, в значительной степени,

внутренним стремлениям благомыслящей части общества и укрепляет временно поколебленное доверие населения к силе и прочности правительственной власти в России. Объединение действий правительственных органов, охраняющих государственный и общественный порядок; облегчение участи административно высланных, особенно из среды учащейся молодежи; внесение более сердечного участия в руководство учебной частью в империи; усиленное внимание правительства к местным земским нуждам в широком объеме, выразившееся как в удовлетворении некоторых ходатайств, оставлявшихся прежде без движения, так и в назначении сенаторских ревизий с главнейшей целью изучения сих нужд; предпринятый пересмотр неудовлетворяющего своей цели законодательства о печати – оказали и оказывают благотворное влияние на общество в смысле успокоения тревожного состояния оно и возбуждения верноподданнической готовности служить вам, государь, всеми своими силами для завершения великого дела государственных реформ, предпринятого вами с первых же дней восшествия вашего на прародительский престол.

По мнению министра внутренних дел, в видах прочнейшего установления порядка, таким настроением необходимо воспользоваться. Великие реформы царствования вашего величества, вследствие событий, обусловленных совместными с ними, но не ими вызванными, проявлениями ложных социальных учений, представляется до сих пор отчасти не законченными, а отчасти не вполне согласованными между собой. Кроме того, многие первостепенной государственной важности вопросы, давно уже предуказанные державной волей, остаются без движения в канцеляриях разных ведомств. Для закончания реформ и для разрешения стоящих на очереди вопросов, в центральных управлениях имеется уже много материалов, добытых опытом прошедших лет и приуготовительными работами. Сенаторские ревизии, имеющие главной своей целью исследование настоящего положения провинции и местных потребностей, должны внести богатый вклад в эти материалы и уяснить местными данными то направление, какое для успеха дела необходимо будет дать предстоящим преобразовательным работам центральных учреждений; но и эти данные, при окончательной разработке их, несомненно, окажутся недостаточными без практических указаний людей, близко знакомых с местными условиями и потребностями.

В виду изложенного нельзя, по убеждению графа Лорис-Меликова, не остановиться на мысли, что призвание общества к участию в раз-

работке необходимых для настоящего времени мероприятий есть именно то средство, какое и полезно, и необходимо для дальнейшей борьбы с крамолой. Существенно важным и подлежащим зрелому обсуждению представляется при этом лишь способ осуществления этой мысли.

Будучи убежден, что для России немыслима никакая организация народного представительства в формах, заимствованных с запада, и что, равным образом, далеко несвоевременно высказываемое некоторыми приверженцами старинных форм предположение о пользе образования у нас земской думы или земского собора, министр внутренних дел замечает, что высказываемые в среде некоторой части общества мнения о необходимости прибегнуть к представительным формам составляют лишь выражение созревшей потребности служить общественному делу, а наиболее практическим способом дать законный исход этой потребности представлялся бы порядок, испытанный уже, по мудрым указаниям вашего величества, при разработке крестьянской реформы, с применением его, конечно, к потребностям и задачам настоящей минуты.

Исходя из этого основного начала и принимая во внимание, что на местах имеются ныне уже постоянные учреждения, способные представить сведения и заключения по вопросам, подлежащим обсуждению высшего правительства, следовало бы остановиться на учреждении в С.-Петербурге временных подготовительных комиссий, с тем, чтобы работы этих комиссий были подвергаемых рассмотрению с участием представителей от земства и некоторых значительнейших городов.

Состав таких подготовительных комиссий мог бы быть определяем, каждый раз, высочайшим указанием из представителей центральных правительственных ведомств и приглашенных с высочайшего соизволения сведущих и благонадежных лиц, известных своими специальными трудами в науке или опытностью по той или другой отрасли государственного управления или народной жизни. В состав комиссий входили бы и ревизирующие сенаторы, по окончании ими ревизий.

Число комиссий должно бы, по мнению генерал-адъютанта графа Лорис-Меликова, быть ограничено на первое время двумя по главным отраслям, к которым могут быть отнесены предметы из занятий: административно-хозяйственные и финансовые.

Каждая комиссия могла бы подразделяться на отделы или подкомиссии.

Круг занятий административно-хозяйственной комиссии могли бы составить нижеследующие предметы ведомства внутренних дел, одновременно или в последовательном порядке:

а) преобразование местных управлений в губерниях, в видах точного определения объема прав и обязанностей оных, и приведение административных учреждений в надлежащее соответствие с учреждениями судебными и общественными и потребностями управлений;

б) дополнение, по указаниям опыта, положений 19 февраля 1861 года и последующих по крестьянскому делу узаконений, соответственно выяснившимся потребностям крестьянского населения;

в) изыскание способов к скорейшему прекращению существующих донныне обязательных отношений бывших крепостных крестьян к своим помещикам;

г) пересмотр положений земского и городского, в видах пополнения и исправления их по указаниям прошедшего времени;

д) организация продовольственных запасов и вообще системы народного продовольствия и

е) меры по охранению скотоводства.

Предметы занятий финансовой комиссии (вопросы: податной, паспортный и другие) подлежали бы определению вашим императорским величеством по всеподданнейшему докладу министра финансов, основанному на предварительном соглашении с министром внутренних дел, тем более что многие из предметов ведомства обоих названных министерств находятся в тесной между собой связи.

На обязанности комиссий лежало бы составление законопроектов в тех пределах, кои будут им указаны высочайшей волей.

За сим составленные подготовительными комиссиями законопроекты подлежали бы, по указанию верховной власти, предварительному внесению в общую комиссию, имеющую образоваться под председательством особо назначенного высочайшей волей лица из председателей и членов подготовительных комиссий, с призывом выборных от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, а также от некоторых значительнейших городов, по два от губернии и города; причем, в видах привлечения действительно полезных и сведущих лиц, губернских земским собраниям и городским думам должно быть предоставлено право избрать таковых не только из среды гласных, но и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города.

Из губерний, где земские учреждения еще не открыты, могли бы быть призваны лица по указанию местной власти.

Для занятий общей комиссии могло бы быть назначено крайним сроком не более двух месяцев.

Рассмотрение и одобренные или исправленные общей комиссией законопроекты подлежали бы внесению в государственный совет с заключением по оным министра, к ведомству коего относится предмет нового законопроекта.

Работы не только подготовительных, но и общей комиссии, должны иметь значение исключительно совещательное и ни в чем не изменяющее существующего ныне порядка возбуждения законодательных вопросов и рассмотрения их в государственном совете.

Предварительно приведения всех изложенных выше предположений в окончательное исполнение, министр внутренних дел считает необходимым ныне же сделать распоряжение, чтобы имеющиеся в разных департаментах и других центральных учреждениях всех ведомств материалы, имеющие соотношение к перечисленным выше вопросам, кои будут подлежать обсуждению подготовительных комиссий, были собраны, приведены в порядок и известную систему и сгруппированы по однородным предметам. На окончание этих работ должен бы быть назначен срок, совпадающий с окончанием сенаторских ревизий, причем каждому отдельному ведомству, независимо от собрания и группировки имеющихся в его ведении материалов, могло бы быть предоставлено передавать в подготовительные комиссии результаты своих трудов не только в виде сырых материалов, но и основанные на них формулированные предложения, в форме проектов законоположений.

По приблизительным соображениям, такие приуготовительные работы, по разработке данных и материалов, как имеющихся в различных учреждениях, так и тех, кои доставлены будут ревизующими сенаторами, могут быть совершенно закончены к осени текущего года и переданы в подготовительные комиссии. По открытии тогда же в них занятий, деятельность их должна быть ведена с таким расчетом, чтобы созыв общей комиссии, с участием общественных представителей, мог последовать в начале будущего года, по окончании сессий губернских земских собраний.

В заключение своего всеподданнейшего доклада генерал-адъютант граф Лорис-Меликов замечает, что предлагаемое им учреждение может дать правильный исход заметному стремлению общественных сил к служению престолу и отечеству, внесет в народную жизнь оживляющее начало и предоставит правительству возможность пользоваться опытностью местных деятелей, ближе стоящих

в народной жизни, нежели чиновники центральных управлений; неудовлетворение же в настоящее время возбужденных в благомыслящей части общества ожиданий будет неминуемо иметь последствием, если не полное охлаждение, то, по меньшей мере, равнодушие к общественному делу, представляющие, как указал прискорбный опыт недавно истекших лет, самую удобную почву для успеха анархической пропаганды.

Рассмотрев, согласно высочайшему повелению вашего императорского величества, вышеизложенные соображения министра внутренних дел, совещание считает обязанностью доложить вам, государь, что оно всецело присоединяется к взгляду генерал-адъютанта Лорис-Меликова на проявившиеся уже благие последствия тех мер, какие, по высочайшим вашего величества указаниям, были приняты в последние 12 месяцев, а также разделяет и мысли его относительно того пути, которого предстояло бы ныне держаться, дабы, развивая и усовершеншая предначертанные вашим императорским величеством преобразования, скрепить благотворную связь между правительством и лучшими силами общества. Одобрив, вследствие того, в общем виде предположения министра внутренних дел, совещание признает особую важность за теми из них, которые относятся к учреждению общей комиссии, с участием выборных представителей от земства и некоторых городов. Все, что касается состава, созыва и порядка действий этой комиссии потребует, по убеждению совещания, самого тщательного обсуждения и подробного определения. Но приступить к этим подробностям ныне едва ли еще удобно, ибо многие стороны дела могут вполне выясниться лишь по мере исполнения тех подготовительных действий, которые должны предшествовать созыву общей комиссии. Посему совещание полагает ограничиться теперь установлением лишь главнейших по настоящему делу положений, предоставив дальнейшее развитие их последующему времени.

Обсуждая с этой точки зрения предположения министра внутренних дел, совещание остановилось на следующих частных вопросах:

По предположению министра внутренних дел число подготовительных комиссий должно быть ограничено на первое время двумя. Совещание полагает, что удобно было бы числа их ныне не предпринимать, так как оно должно, до некоторой степени, обусловиться количеством и родом тех вопросов и предположений, которые будут подлежать обсуждению комиссий.

Затем, не следовало бы также предпринимать, что все члены подготовительных комиссий входят в состав общей комиссии. Некоторые

из лиц, участвовавших в подготовительных комиссиях, могут, несомненно, с пользой, быть назначены постоянными членами в комиссии общей; других же достаточно приглашать в оную лишь при обсуждении тех проектов, в разработке которых они участвовали. В этом отношении удобнее оставить за правительством полный простор действий.

Переходя к прочим предположениям о составе общей комиссии, совещание находит, что избрание в оную выборных в одинаковом числе (по два) по всем губерниям и значительнейшим городам, не соответствовало бы резкому различию в пространстве и особенно в населенности наших губерний и городов. Посему предпочтительнее казалось бы определить, что выборные от земских собраний назначаются по одному или по два от губернии; от городских же дум – по два в столицах и по одному в других значительных городах.

Вопрос о призвании в состав комиссии лиц из окраин империи, как то: Сибири, Закавказья и губерний царства польского, по мнению совещания, может быть оставлен открытым и подлежать ближайшему соображению при подробной разработке настоящих предположений.

Равным образом осторожнее было бы теперь же не определять с точностью срока (два месяца) для занятий общей комиссии.

На основании вышеизложенного и во всем остальном соглашаясь с министром внутренних дел, совещание положило: представить на высочайшее усмотрение вашего императорского величества, благоугодно ли будет вашему величеству повелеть:

1) сделать ныне же распоряжение, чтобы находящиеся в разных министерствах и других центральных учреждениях материалы, имеющие отношение к перечисленным в записке министра внутренних дел вопросам, были собраны, сгруппированы по однородным предметам и приведены в такой порядок, в каком, по усмотрению подлежащего министра, они могли бы с удобством быть подвергнуты соображению означенных ниже подготовительных комиссий;

2) на окончание этих (п. 1) работ назначить срок, совпадающий с окончанием сенаторских ревизий. По представлению же сенаторами добытых из ревизии данных, дополнить ими же собранные в центральных учреждениях материалы и установить те вопросы и предположения, которые в течение осени могли бы быть внесены в подготовительные комиссии;

3) подготовительные комиссии учреждать из чинов правительственных ведомств и приглашенных, с высочайшего соизволения,

сведущих и благонадежных лиц, известных своими специальными трудами в науке или опытностью по разным отраслям государственного управления или народной жизни. На обязанность сих комиссий возложить составление законопроектов в тех пределах, кои будут указаны высочайшей волей;

4) составленные подготовительными комиссиями законопроекты, предварительно внесенные установленным порядком в государственный совет, передавать, по высочайшему повелению, на обсуждение общей комиссии, учреждаемой на следующих основаниях;

5) общая комиссия, под председательством лица, непосредственно избранного высочайшей властью, составляется:

а) из назначенных по высочайшему повелению к постоянному присутствованию в оной лиц, принимавших участие в работах подготовительных комиссий;

б) из выборных от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, и от некоторых значительнейших городов, и

в) из назначенных особым порядком членов от тех местностей, в коих положение о земских учреждениях не действует;

6) от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, избирается в состав общей комиссии по одному или по два члена, сообразаясь с населением губернии. Избрание предоставляется губернским земским собраниям;

7) члены от значительнейших городов избираются городскими думами: в столицах по два, в прочих городах по одному;

8) губернским земским собраниям и городским думам предоставляется избирать членов общей комиссии как из среды гласных, так и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города;

9) порядок и условия назначения в общую комиссию представителей от местностей, в коих положение о земских учреждениях не действует, имеют быть определены особо;

10) члены подготовительных комиссий, не назначенные к постоянному участию в занятиях общей комиссии, присутствуют в ней, с правом голоса, при обсуждении тех законопроектов, в составлении которых они участвовали;

11) для занятий общей комиссии назначается определенный срок;

12) работы общей комиссии имеют значение совещательное. Учреждением ее не изменяется существующий ныне порядок возбуждения законодательных вопросов и окончательного их обсуждения.

Рассмотренные общей комиссией законопроекты вносятся установленным порядком в государственный совет подлежащими министрами, с изложением и собственного заключения министра.

Цесаревич Александр
Константин
Граф Александр Адлерберг
Князь Сергей Урусов
А. Абаза
Граф М. Лорис-Меликов
Дмитрий Набоков
Дмитрий Сольский
16 февраля 1881 года

Проект правительственного сообщения
о подготовке законопроекта
о привлечении представителей населения
к законосовещательной деятельности
(Составлен М. Т. Лорис-Меликовым)

1 марта 1881 года

При учреждении верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия, именным высочайшим указом от 12 февраля минувшего 1880 года было выражено, что чрезвычайная мера эта вызвана твердым решением державной воли положить предел беспрерывно повторявшимся покушениям дерзких злоумышленников поколебать в России государственный и общественный порядок. Этим решением и последовавшими затем высочайшими указаниями главному начальнику означенной комиссии – определилось самое направление ее деятельности, заключавшейся одновременно в строгом и неуклонном преследовании вредных проявлений анархических лжеучений и в изыскании тех путей, коими государственная жизнь могла быть возвращена к правильному и законному ее течению. Высочайше предуказанными средствами к достижению этой двойной цели были, с одной стороны, объединение действий правительственных органов, имеющих ближайшим назначением своим охранение государственного порядка и общественного спокойствия, а с другой – точное расследование степени распространения вредных лжеучений, пагубными проявлениями своими приостановивших было дальнейшее развитие реформ, предпринятых на благо России с первых же дней восшествия государя императора на прародительский престол.

До истечения 6 месяцев со времени учреждения верховной комиссии, главный начальник оной мог уже свидетельствовать перед государем императором о видимо успешных последствиях исполнения высочайших предначертаний к успокоению общества и восстановле-

нию порядка и о том, что анархические лжеучения, проявляющиеся в прискорбных уклонениях отдельных личностей от священных обязанностей верноподданных сынов отечества, не успели, однако же, проникнуть вглубь русского общества и русского народа, представляющих надежные опоры государственному порядку в России. Главный начальник верховной распорядительной комиссии мог заявить, что при всех случаях его обращения к содействию общественных сил, таковое обращение было встречаемо полнейшей готовностью служить целям порядка и завершения великих преобразований, предпринятых в настоящее царствование.

Именной высочайший указ 6 августа 1880 года возвестил России, что государь соизволил признать возможным закрыть верховную распорядительную комиссию, со сосредоточением охранительной власти в государстве в постоянном правительственном органе – министерстве внутренних дел. Вслед за тем, его императорскому величеству благоугодно было поручить особо призванным для сего сенаторам произвести ревизию нескольких губерний разных полос России, с главнейшей целью исследовать настоящее положение губерний и пополнить современными данными имеющиеся у центрального правительства материалы по многим весьма существенным вопросам, разрешение коих давно уже постановлено высочайшей волей на очередь, но движение коих было задержано, к сожалению, тревожными проявлениями последнего времени.

Ныне министр внутренних дел всеподданнейше докладывал 28 января 1881 года государю императору, что ближайшее ознакомление его с учреждениями и делами вверенного ему министерства приводит к убеждению, что если сенаторские ревизии и внесут богатый вклад в имеющиеся уже в центральном управлении материалы по многим подлежащим разрешению вопросам и обновят их свежими местными данными, то тем не менее материалы эти, при окончательной их разработке, должны быть пополнены практическими указаниями людей, ближе знакомых с местными условиями и потребностями.

По своему ведомству министр внутренних дел представил на высочайшее благовоззрение следующие, стоящие, между прочим, на очереди, вопросы:

а) преобразование местных управлений в губерниях, в видах точного определения объема прав и обязанностей оных и приведение административных учреждений в надлежащее соответствие с учреждениями судебными и общественными и потребностями управлений;

б) дополнение, по указаниям опыта, положений 19 февраля 1861 года и последующих по крестьянскому делу узаконений, соответственно выяснившимся потребностям крестьянского населения;

в) пересмотр положений земского и городского, в видах пополнения и исправления их по указаниям прошедшего времени;

г) организация продовольственных запасов и вообще системы народного продовольствия, и

д) меры по охранению скотоводства.

По другим ведомствам представление на высочайшее благоусмотрение поставляемых на очередь вопросов будет предстоить подлежащим министрам.

Государь император, следуя влечениям своего любвеобильного сердца и желая явить новый знак монаршего доверия к своим верно-подданным, по рассмотрении соображений министра внутренних дел в особом совещании из высочайше назначенных к тому лиц, всемиловитивейше соизволил одобрить основную мысль относительно пользы и своевременности привлечения местных деятелей к совещательному участию в изготовлении центральными учреждениями законопроектов по тем вопросам, которые признаны будут его величеством подлежащими ныне разрешению, в видах развития и усовершенствования высочайше предначертанных преобразований. Для практического осуществления всемиловитивейшей воли, относительно скрепления указанным путем плодотворной связи между правительством и лучшими силами общественными, государь император изволил избрать порядок, испытанный уже, по указаниям его величества, при разработке крестьянской реформы, с применением одного к потребностям и задачам настоящего времени. Приемля во внимание, что на местах уже имеются ныне постоянные и при том всеобщие учреждения, способные представлять сведения и заключения по вопросам, подлежащим обсуждению высшего правительства, его величество соизволил остановиться на учреждении в С.-Петербурге временных подготовительных комиссий, с тем, чтобы работы этих комиссий, предварительно внесения их на обсуждение государственного совета в установленном законом порядке, были подвергаемы рассмотрению в общей комиссии с совещательным участием представителей от земства и некоторых значительных городов.

В видах установления главнейших положений по сему делу, его императорскому величеству благоугодно было высочайше повелеть:

1) сделать ныне же распоряжение, чтобы находящиеся в разных министерствах и других центральных учреждениях материалы, име-

ющие отношение к перечисленным министром внутренних дел вопросам, были собраны, сгруппированы по однородным предметам и приведены в такой порядок, в каком, по усмотрению подлежащего министра, они могли бы с удобством быть подвергнуты соображению подготовительных комиссий;

2) на окончание этих (п. 1) работ назначить срок, совпадающий с окончанием сенаторских ревизий. По представлении же сенаторами добытых из ревизии данных, дополнить ими собранные в центральных учреждениях материалы и установить те вопросы и предположения, которые в течение осени могли бы быть внесены в подготовительные комиссии;

3) подготовительные комиссии учреждать из чинов правительственных ведомств и приглашенных, с высочайшего соизволения, сведущих, служащих и неслужащих лиц, известных своими специальными трудами в науке или опытностью по разным отраслям государственного управления или народной жизни. На обязанность сих комиссий возложить составление законопроектов в тех пределах, кои будут указаны высочайшей волей;

4) составленные подготовительными комиссиями законопроекты, предварительно внесенные установленным порядком в государственный совет, передавать по высочайшему повелению на обсуждение общей комиссии, учреждаемой на нижеследующих основаниях;

5) общая комиссия, под председательством лица, непосредственно избранного высочайшей властью, составляется: а) из назначенных по высочайшему повелению к постоянному присутствию в оной лиц, принимавших участие в работах подготовительных комиссий; б) из выборных от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, и от некоторых значительнейших городов, и в) из назначенных особым порядком членов от тех местностей, в коих положение о земских учреждениях не действует;

6) от губерний, в коих введено положение о земских учреждениях, избирается в состав общей комиссии по одному или по два члена, соображаясь с населением губернии. Избрание предоставляется губернским земским собраниям;

7) члены от значительнейших городов избираются городскими думами; в столицах по два, в прочих городах по одному;

8) губернским земским собраниям и городским думам предоставляется избирать членов общей комиссии как из среды гласных, так и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города;

9) порядок и условия назначения в общую комиссию представителей от местностей, в коих положение о земских учреждениях не действует, имеют быть определены особо;

10) члены подготовительных комиссий, не назначенные к постоянному участию в занятиях общей комиссии, присутствуют в ней, с правом голоса, при обсуждении тех законопроектов, в составлении которых они участвовали;

11) для занятий общей комиссии назначается определенный срок; и

12) работы общей комиссии имеют значение совещательное. Учреждением ее не изменяется существующий ныне порядок возбуждения законодательных вопросов и окончательного их обсуждения. Рассмотренные общей комиссией законопроекты вносятся установленным порядком в государственный совет подлежащими министрами, с изложением и собственного заключения министра.

За установлением державной волей государя императора сих главных положений, в ближайшем будущем предстоит определить требуемые означенным высочайшим повелением подробности, касательно состава, созыва и порядка действий учреждаемых комиссий; а между тем центральные учреждения немедленно приступят к собранию и разработке материалов по вопросам, кои будут подлежать обсуждению в подготовительных комиссиях.

Второй проект
правительственного сообщения
о продолжении реформы,
начатой Александром II,
его преемником Александром III

(После 1 марта 1881 года)

28-го минувшего января министр внутренних дел всеподданнейше докладывал в Бозе почившему государю императору некоторые соображения свои относительно мероприятий по высочайше предуказанному пути в деле возвращения государственной жизни к правильному и законному ее течению, нарушенному непрерывно повторявшимися, в течение целого ряда лет, покушениями дерзких злоумышленников против государственного порядка и общественного спокойствия в России. Министр внутренних дел свидетельствовал при этом, что расследование степени распространения анархических лжеучений, приостановивших было пагубными проявлениями своими спокойное развитие преобразований, предпринятых на благо России с первых же дней восшествия императора Александра II на прародительский престол, приводит к уверенности в том, что лжеучения эти, выражаясь в прискорбных уклонениях отдельных личностей от священных обязанностей верноподданных сынов отечества, не успели, однако, проникнуть вглубь русского общества и русского народа, представляющих надежные опоры государственному порядку в России. По заявлению министра внутренних дел, во всех случаях обращения его к содействию общественных сил, такое обращение было встречаемо полнейшей готовностью служить целям порядка и завершения великих преобразований.

Вместе с тем, министр внутренних дел всеподданнейше докладывал, что если производимые ныне в нескольких губерниях разных полос империи сенаторские ревизии и внесут богатый вклад в имеющиеся уже в центральном управлении материалы по многим, под-

лежащим разрешению, вопросам и обновят их свежими местными данными, то, тем не менее, материалы эти, при окончательной их разработке, должны быть пополнены практическими указаниями людей, ближе знакомых с местными условиями и потребностями.

По своему ведомству министр внутренних дел представил на высочайшее благовоззрение следующие, стоящие, между прочим, на очереди вопросы:

а) преобразование местных управлений в губерниях, в видах точного определения объема прав и обязанностей оных и приведение административных учреждений в надлежащее соответствие с учреждениями судебными и общественными и потребностями управлений;

б) дополнение, по указаниям опыта, положений 19 февраля 1861 года и последующих по крестьянскому делу узаконений, соответственно выяснившимся потребностям крестьянского населения;

в) пересмотр положений земского и городского, в видах пополнения и исправления их по указаниям прошедшего времени; и

г) организация продовольственных запасов и вообще системы народного продовольствия.

В Бозе почивший государь император, следуя влечениям своего любвеобильного сердца и желая явить новый знак монаршего доверия к своим верноподданным, по рассмотрении соображений министра внутренних дел своим в двух бывших заседаниях из высочайше назначенных к тому лиц, всемилостивейше соизволил одобрить основную мысль относительно пользы и своевременности привлечения местных деятелей к совещательному участию в изготовлении центральными учреждениями законопроектов по тем вопросам, которые признаны будут высочайшей волей подлежащими ныне разрешению, в видах развития и усовершенствования высочайше предначертанных преобразований. Для практического осуществления всемилостивейшей воли, относительно скрепления указанным путем плодотворной связи между правительством и лучшими силами общественными, в Бозе почивший император соизволил избрать порядок, испытанный уже, по высочайшим реформам, при разработке крестьянской реформы, с применением оного к потребностям и задачам настоящего времени. Приемля во внимание, что на местах уже имеются ныне постоянные и при том всеобщие учреждения, способные представлять сведения и заключения по вопросам, подлежащим обсуждению высшего правительства, в Бозе почивший император соизволил остановиться на учреждении в С.-Петербурге временных подготовительных комиссий, с тем, чтобы работы этих комиссий, предварительно

внесения их на обсуждение государственного совета в установленном законом порядке были подвергаемы совещательному рассмотрению в общей комиссии, с участием представителей от земства и некоторых значительнейших городов.

В видах установления главнейших положений по сему делу, в Бозе почившему императору благоугодно было в 17 день минувшего февраля высочайшее повелеть:

(Далее следуют 12 пунктов положения о подготовительных и общей комиссиях, содержащихся в первом проекте правительственного сообщения – и повторенных во втором проекте без изменения).

За установлением сих главных положений, предстояло, согласно высочайшим указаниям, определить в ближайшем будущем требуемые означенным повелением подробности касательно состава, созыва и порядка действий предположенных комиссий; а между тем центральные учреждения обязывались немедленно приступить к собранию и разработке материалов по вопросам, кои будут подлежать обсуждению в подготовительных комиссиях.

Доклад М. Т. Лорис-Меликова
Александрю III
о правительственной программе
будущих реформ

12 апреля 1881 года

Ваше императорское величество изволили сообщить мне, что вам, государь, благоугодно вскоре созвать особое совещание, для установления будущей правительственной программы и для указания того, что предстоит делать и как делать. Пользуясь остающимся промежутком времени, считаю долгом всеподданнейше повергнуть на монаршее благовоззрение некоторые соображения мои по этому предмету.

Задачи правительственной деятельности достаточно уже выяснились и главным образом заключаются в следующем:

1. Объединение полиции. Необходимо создать на местах твердую и стройную власть. Для этого нужно объединить существующие ныне две полиции, сосредоточив ее в руках губернатора и подчинив ему отдельные жандармские управления. Воспользоваться отличным контингентом жандармских унтер-офицеров для преобразования совершенно неудавшегося учреждения урядников.

2. Преобразование местной администрации. Упростить и удешевить местную администрацию. Надлежит, по возможности, объединить действия разных административных учреждений и устранить ныне возникающие между ними пререкания; уменьшить число отдельных присутственных мест и должностных лиц, из коих каждое имеет свою особую процедуру и особо оплачивается; усилить власть местной администрации для окончательных разрешений заурядных текущих дел, не стесняя ее представлениями о мелочах центральным ведомствам. Объединив администрацию, следует точно определить отношения ее к учреждениям судебным и общественным.

3. Преобразование училищной части. Преобразовать нашу школу. Университетам дать устройство, удовлетворяющее интересам ученой и учебной деятельности, но обеспечивающее также и интересы общественного порядка; организовать помощь материальным нуждам учащихся, но не давать им таких прав, каких не имеют и взрослые граждане. Обратит внимание на более равномерное распределение высших школ, дабы устранить излишнее скопление массы молодежи в столицах. Программу и курс гимназий соразмерить с силами учеников, чтобы уменьшить массу вредных для себя и для общества недочетов. С той же целью создать для недостаточного класса людей школы, в которых дети их могли бы получить в течение 6 и 7 лет законченное в известной степени профессиональное образование для практической жизни. Господствующая у нас классическая система, требующая почти 12-ти-летнего курса и неизбежных денежных затрат, оказывается слишком обременительной для недостаточных родителей. Ввести грамотность в народе и образовать для него учителей. Наконец, отменить отдельное заведывание специальными школами различных ведомств, сосредоточить все управление училищной частью в одном ведомстве и точно определить его отношения по народному образованию к общественным учреждениям.

4. Регулирование законом положения о печати. Безотлагательно и окончательно решить вопрос о положении печати, дабы положить конец существующему ныне весьма неудовлетворительному порядку. Необходимо законом точно определить ее положение: обеспечить ей гласность и спокойное обсуждение общественных вопросов, но прекратить безнаказанное возбуждение страстей и глумление над личностями, практикуемое с корыстной целью некоторыми органами печати.

5. Пересмотр некоторых частей земского и городского положений. Устроить более равномерное между различными классами населения распределение представительства в земских и городских учреждениях и обеспечить правильный порядок производства выборов. Оживить и расширить деятельность общественных учреждений в разрешении местных хозяйственных дел и точно определить отношения общественных учреждений к администрации.

6. Пересмотр крестьянских положений. Пересмотреть оказавшееся неудовлетворительным положение 27 июня 1874 г. об устройстве местных учреждений, заведующих крестьянами, о чем уже, по поручению правительства, начать подготовительные работы в земствах и местных крестьянских присутствиях. Преобразовать воз-

буждающее постоянные нарекания общественное крестьянское управление.

7. Меры к устранению хозяйственного расстройства крестьян. В виду постоянно усиливающегося экономического расстройства крестьян, в одних местностях России, где крестьянская земля оценена на выкуп слишком дорого и не стоит назначенных за нее выкупных платежей, понизить эти платежи (о чем министром финансов уже составлена работа); в других местностях, где земля хороша, но ее слишком мало для удовлетворения крестьянских нужд, регулировать переселение излишка крестьянского населения в многоземельные местности, предоставить им на прочих условиях казенные свободные земли, а также устроить крестьянам кредит на покупку земель у частных владельцев, облегчив при этом порядок перечисления крестьян на новые места жительства и нотариальные издержки на укрепление покупаемых земель. В возможной скорости одновременно перевести всех остающихся еще временно обязанными крестьян на выкуп, в виде общей правительственной меры.

8. Организация народного продовольствия. Организовать восстановление истощенных продовольственных запасов и вообще систему народного продовольствия, дабы избежать повторения нынешних громадных затрат на него из государственного казначейства.

9. Преобразование податной и паспортной системы.

Отменить подушную подать и пересмотреть состоящую в связи с нею паспортную систему. Организовать, взамен отменяемых, новые налоги на всесословных и более справедливых основаниях.

Я наметил лишь главные из предстоящих правительству задач, и при том в самых общих чертах. Дополнение перечня и детальное разъяснение будет зависеть от подлежащих министерств.

Необходимые условия для выполнения предстоящих правительству задач:

1. Единство правительства и программы внутренней политики. Но для успешного выполнения всех этих задач требуются два условия: первое необходимое условие составляет единство правительства и программы внутренней политики, от правильной постановки которой будет в значительной степени зависеть и внешнее значение наше, а равно укрепление доверия к нашим финансам.

Не смею скрыть, что до настоящего времени не было у нас, в строгом смысле слова, ни единства, ни определенной программы. В одно и то же время разными министерствами управляли лица различных направлений, и каждый по своему ведомству действовал отдельно

от других. В общих законодательных вопросах от такого столкновения противоположных стремлений выходило не спокойное среднее направление, а беспрестанные порывы то в ту, то в другую сторону. В управлении между министерствами велись хронические распри, напр.: между ведомствами внутренних дел и финансов – по питейному делу; внутренних дел и юстиции – по отношениям суда к администрации и проч. Бывали примеры, что один министр по своему ведомству принимает меру и даже вводит целую систему, осуждаемую всеми остальными министрами, как было, и весьма долго и недавно, по учебному ведомству.

При такой разнородности центрального правительства нельзя надеяться установить порядок на местах, и распри между министерствами будут служить лучшей пищей антиправительственной оппозиции. Прежде всего необходимо образовать однородное, согласное между собой правительство. Министры должны договориться между собой по важнейшим вопросам и установить общую программу внутренней политики, безусловно, обязательную для каждого из них. Отдельной власти министра предоставляются лишь частные распоряжения, но нельзя допускать, под собственной ответственностью министра, отступления от программы, которое может затруднить целое правительство. В важных случаях совет министров должен быть облечен правом требовать разъяснения у министров о принятых им мерах. Государю императору нужно иметь перед собой не отдельные мнения министров, а общую программу внутренней политики. Принятие или непринятие программы всецело зависит от верховной власти. Если программа не удостоится монаршего одобрения или выполнение ее не поведет к успеху, державная воля государя императора укажет изменения в программе или же заменит личный состав министров новым, но то же однородным.

2. Привлечение общественных представителей к предварительной разработке и выполнению реформ. Второе необходимое условие для успешного выполнения предстоящих правительству задач составляет привлечение выборных представителей общественных учреждений к участию в совещательном обсуждении или в подготовительной разработке некоторых, особенно важных, правительственных законопроектов. Одни из вышеисчисленных вопросов, чисто правительственные, такого участия вовсе не допускают, напр., вопрос о печати, объединение полиции. Другие вопросы допускают оное не во всем объеме, а только в некоторых своих частях, наприм., вопросы о податях. Выбора вопросов, подлежащих обсуждению с участием обще-

ственных представителей, равно как степени и формы этого участия, я не предreshаю. Это должно войти в общую программу и зависеть от утверждения верховной власти; но заранее следует предвидеть, что со многими важнейшими вопросами, особенно экономическими, центральная бюрократия, без опроса и участия лиц, ближе знающих народные нужды и разнообразие местных условий, не в силах будет справиться. Она давно уже сама сознает свое незнание и боится разрешения общих мер; оттого многие капитальные, первостепенной важности вопросы, наприм., о паспортах, о крестьянских переселениях, лежат десятки лет без движения или плодят только переписку. Из более частных распоряжений, нередко с наилучшими намерениями, но при незнании народных нужд или местных условий, принимаются такие меры, которые возбуждают общие на местах жалобы, и их приходится отменять.

Целый ряд реформ прошлого царствования – крестьянская, земская, городская – вызвал стремление к общественной деятельности, которое просит удовлетворения. Привлечение общественных представителей к участию в подготовительных законодательных работах, имеющих значение только совещательное, не только не составляет ограничения самодержавной власти, от которой всецело зависит утвердить, изменить и вовсе отвергнуть проект, но даже, в сущности, не составит ничего нового, а только правильно организует то, что уже на деле существует. Проектирующая законы центральная бюрократия и теперь находится под давлением общественного мнения. Нередко законопроекты составляются под влиянием проектов частных лиц, газетных толков, журнальных статей, отдельных постановлений одного, двух земских собраний; но это общественное мнение отрывочное, случайное, подделанное журналами. Вызванный им закон оказывается нередко непрактичным или односторонним, возбуждает критику, ходатайства других земств, и его приходится изменить вскоре после его издания. Правильное же призвание общественных представителей даст возможность власти до утверждения закона наперед узнать действительное общественное мнение и избавит ее от необходимости последующих изменений, а общество оградит от законодательных сюрпризов и, удовлетворяя его стремлению к общественному служению, возбудит в нем чувство солидарности с правительством и нравственной ответственности за издаваемые законы.

Наконец, казалось бы полезным обсудить и установить в программе привлечение общественных учреждений и их чинов к воз-

можно большему участию и в самом выполнении на местах некоторых предстоящих мер, напр., по организации переселений, кредита для крестьян и проч. Это избавит правительство от необходимости набирать и оплачивать целую армию местных чиновников, без уверенности их живого участия к делу. Привлечение же общественных учреждений установит солидарную с правительством ответственность общества и за самый ход преобразований.

**В течение 2012 года
в серии «Великие русские люди»
будут изданы следующие книги:**

Томсинов В. А. Светило российской бюрократии: Исторический портрет М. М. Сперанского.

Томсинов В. А. Хранитель Российской империи: Исторический портрет К. П. Победоносцева.

Томсинов В. А. Временщик: Исторический портрет А. А. Аракчеева.

*Более подробная информация о книгах издательства «Зерцало»
и профессора В. А. Томсинова дана на сайте «Зерцало»:
zertsalobooks.ru*

*и на персональном сайте профессора В. А. Томсинова:
tomsinov.com*

Томсинов Владимир Алексеевич

**Конституционный вопрос
в России
в 60-х – начале 80-х годов XIX века**

Корректор — *Т.В. Кочемасова*
Верстка — *А.В. Плотников*

Издательство «Зерцало»
Подписано в печать 16.04.2012.
Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 21,0.
Тираж 600 экз. Заказ №

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., 6