

Dzieje biurokracji
tom IV

Денис Николаевич Шилов

(Российская Национальная Библиотека в Санкт Петербурге)

**Эпизод из истории великих реформ:
комиссии для рассмотрения отчетов ведомств
(конец 1850-х — 1870-е гг.)**

Проблема эффективности функционирования центрального административного аппарата всегда была одной из важнейших для российского самодержавия. Созданная М. М. Сперанским министерская система оставалась стабильной на протяжении всего XIX столетия, набор ведомств и правовое положение министров почти не изменялись. Вместе с тем были очевидны и недостатки министерской организации. Главными из них являлись разобщенность ведомств и недостаток ответственности их руководителей.

Во второй половине 1850-х гг. правительство Александра II, осознавая необходимость проведения коренных реформ во всех сферах жизни страны, предпринимает ряд попыток к усовершенствованию министерской системы. Первой из них стало создание Совета министров. Посредством нового учреждения власть предполагала преодолеть первую из указанных проблем в деятельности центрального аппарата — разобщенность ведомств. История возникновения, статус, компетенция и другие аспекты функционирования Совета министров уже неоднократно изучались и сравнительно хорошо известны¹.

Почти одновременно императором была сделана попытка ввести в деятельность министров новые элементы ответственности. Для этого он инициировал создание нового учреждения — особых комиссий для рассмотрения ежегодных отчетов руководителей ведомств. Отметим, что до сих пор история деятельности этих комиссий не получила подробного освещения в историографии².

¹ Patrz: С. М. Середонин, *Исторический обзор деятельности Комитета министров*, Sankt Petersburg 1902, t. 3, cz. 1, s. 4–16; В. Г. Чернуха, *Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в.*, Leningrad 1978, s. 136–198; С. В. Макаров, *Совет министров Российской империи. 1857–1917: государственные-правовые проблемы*, Sankt Petersburg 2000, s. 20–42.

² Деятельность ряда особых комиссий для рассмотрения министерских отчетов, с изложением их замечаний и резолюций императора, описана в юбилейном историческом очерке Комитета министров (С. М. Середонин, *Исторический обзор деятельности Комитета министров*, t. 3, cz. 2, s. 1–12). Однако причины возникновения комиссий, их номенклатура, состав, основные проблемы функционирова-

По закону ежегодный отчет министра делился на три части: отчет в делах за истекший год, отчет в суммах за тот же период и отчет в видах и предположениях к усовершенствованию частей управления. Отчет в делах вносился на рассмотрение императора к 1 мая следующего за отчетным года через Комитет министров, причем в функции последнего входило предварительное его рассмотрение. Отчет в суммах до поступления к монарху вносился для ревизии в Государственный контроль. Отчет в видах и предположениях руководитель ведомства представлял непосредственно императору³.

Наиболее обширной и важной частью ежегодных отчетов были отчеты в делах. Однако их рассмотрение в Комитете министров было лишь формальностью. Во-первых, его члены, обремененные массой текущих дел, не имели возможности вникать в подробности многостраничных отчетов. М. А. Корф в дневнике за 1838 г. указывал, что «Комитет, ни по составу своему, ни по самому порядку производства в нем дел, не мог *рассматривать* отчетов, вследствие чего «все ограничивалось одною формою»: министры «вносили свои отчеты при коротеньких записках, а Комитет, не читая отчетов, подносил их Государю в *подлиннике*»⁴. Во-вторых, члены Комитета министров, по сути дела, должны были оценивать работу друг друга. Корпоративная бюрократическая этика предопределяла их взаимное лояльное отношение друг к другу. «Один, естественно, снисходителен к другому, ибо ожидает взаимства и для себя», — писал о позиции руководителей ведомств в Комитете министров М. А. Корф. «Уважения *взаимной снисходительности*, — отмечал он далее, — резко доказываются многими решениями, данными *при* представляющем министре, в сравнении с теми, которые постановляются *без него*»⁵. Не принадлежавшие к числу министров члены Комитета (его председатель и главы департаментов Государственного совета) составляли меньшинство, не обладали (кроме председателя) большим влиянием и, в результате, не могли определять общего тона и характера заседаний.

Фактически, единственным критиком и судьей министерских отчетов оставался император, часто не имевший физической возможности не только вдуматься в них, но и просто прочесть. В начале 1858 г. Александр II поручил главноуправляющему II Отделением Собственной его императорского величества канцелярии Д. Н. Блудову составить историческую записку о порядке подачи и рассмотрения министерских отчетов. Как следует из ее текста, государь сообщил ему и свое предположение восстановить формально существовавший в 1810–1827 гг., но никогда не исполнявшийся порядок внесения этих отчетов в Государственный совет.

ния в нем почти не рассматриваются.

³ Свод законов Российской империи. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 1. СПб., 1842. С. 77, 242, 243 (Учреждение Комитета министров. Ст. 14; Учреждение Министерств. Ст. 174, 180, 182).

⁴ М. А. Корф, *Дневники 1838 и 1839 гг.*, Moskwa 2010, oprac. И. В. Ружицкая, s. 58. Курсивом публикатором выделены подчеркивания в оригинале.

⁵ Там же, s. 162.

Записка была окончена 29 марта 1858 г. Ее первая часть представляла собой исторический очерк предмета, вторая — рассуждение о последствиях привлечения Государственного совета к обсуждению отчетов министров. Важно отметить, что Блудов, хоть и в осторожных выражениях, выступил против идеи императора. «Придется или положиться совершенно на верность отчета министра, — указывал автор записки, — не входя в подробное его рассмотрение, или же подвергать отчеты самой строгой поверке и ревизии Государственного совета. В первом случае не будет никакой пользы от рассмотрения отчета Государственным советом. В последнем случае произойдет обширная переписка, которая замедлит представление отчета государю императору».

Рассуждая о возможных последствиях обсуждения отчетов министров по части видов и предположений, Блудов предостерегал: «Если сии предположения, прежде одобрения их государем императором, будут вместе с отчетом о делах и действиях вноситься на предварительное рассмотрение Государственного совета, то может случиться, что совет войдет в обсуждение таких предположений министров, кои будут вовсе не согласны с видами и намерениями его императорского величества»⁶.

Александр II, однако, от своей мысли не отказался. На заседании Совета министров 4 апреля 1858 г. он говорил о чрезвычайной обременительности для него изучения отчетов министров. «Многие из вас, господа, — сказал он, — представляют мне такие отчеты, что прочесть их ни у кого не достанет ни терпения, ни физической силы. Вот, например вы, Николай Николаевич, — продолжал государь, обращаясь к генерал-контролеру Анненкову, — вы представили мне отчет такой толщины (государь приподнял руку от стола на пол-аршина). Есть ли человеческая возможность прочесть эту кипу в два-три месяца, читая даже каждый день? А при таком долгом чтении и при других занятиях внимание теряется. Кроме того, весь ваш отчет наполнен мелочами, которые запутывают ум и отвлекают его от прямого дела. Они может быть и хороши и нужны для ваших соображений как контролера или для рассуждений в Государственном совете и Комитете министров; но мне, как Государю, они вовсе излишни»⁷.

Вероятность возникновения разногласий при обсуждении важнейших государственных дел тогда также не смущала императора. В отличие от своего отца, Александр II был склонен и способен широко пользоваться советами и мнениями окружающих, в то же время находя естественным и в определенных рамках полезным несогласие между ними. Характерна в этом отношении его резолюция на журнале особой комиссии, рассматривавшей отчет по Министерству внутренних дел за 1861–1863 гг. и сетовавшей на «разномыслие между отдельными ведомствами»: «Оно так, но пока будут люди, до тех пор будет существовать

⁶ Историческая справка, составленная управляющим II отделением Собственной е. и. в. канцелярии Д. Н. Блудовым, о представляемых министрами годовых отчетах. 29 марта 1858 г., [w] Министерская система в Российской империи: К 200-летию министерств в России, Москва 2007, с. 84–87.

⁷ О всеподданнейших отчетах в царствование Александра Николаевича: Из записок современника, „Русский архив“ 1911, № 10, с. 309. Возможно, что их автор — также Д. Н. Блудов, в дом которого был вхож многолетний издатель «Русского архива» П. И. Бартнев.

и разномыслие между ними»⁸.

Через неделю после выступления в Совете министров Александр II утвердил новый порядок рассмотрения отчетов министров и главноуправляющих отдельными ведомствами. В отношении управляющего делами Комитета министров А. П. Суковкина к государственному секретарю В. П. Буткову от 11 апреля 1858 г. сообщалось, что «для рассмотрения сих отчетов государь император изволил предположить назначать особые комиссии из лиц, по собственному Его императорского величества избранию, с тем, что комиссии те должны рассмотреть отчет в присутствии самого министра или главноуправляющего и, истребовав от него в чем нужно объяснения, представить свое по отчету заключение, для всеподданнейшего доклада в Совете министров». Порядок отчетов в суммах и видах и предположениях оставлялся на прежнем основании⁹.

Полный цикл прохождения отчетов в делах стал следующим. Руководитель ведомства, как и прежде, представлял его на высочайшее усмотрение через Комитет министров. Император передавал отчет в комиссию, состав которой определял лично, собственноручно вписывая фамилии членов на представленном ему докладе. Комиссия должна была ознакомиться с отчетом и обсудить его в присутствии министра. Затем составлялся предварительный журнал ее замечаний и заключения. Автор отчета давал комиссии объяснения, после чего вырабатывался окончательный журнал, шедший на высочайшее рассмотрение. Каждый член комиссии (или несколько членов вместе) мог также подать особое мнение, которое прилагалось к журналу. Император прочитывал все присланное и делал в нем отметки и резолюции, особенно в тех местах, где речь шла о предложениях или разногласиях между членами комиссии и министром. В 1858–1863 гг. следующей стадией было обсуждение журнала и мнений в Совете министров¹⁰. С 1863 г. эта практика прекратилась, журналы и мнения стали вноситься в Комитет министров, где они читались, но не обсуждались, после чего оглашались высочайшие резолюции, которые затем сообщались членам комиссии. В заключение отчет возвращался министру, а журнал комиссии передавался на хранение в архив I Отделения Собственной его императорского величества канцелярии.

Первые особые комиссии были образованы весной 1858 г. Они рассматривали отчеты по Военному министерству за 1857 г., Министерству государственных имуществ за 1856 г. и Почтовому департаменту за 1857 г. Всего в 1858–1881 гг., по нашим подсчетам, 152 комиссии работали по отчетам 19 ведомств и учреждений, охватившим 203 подотчетных года. Комиссии рассматривали отчеты по следующим ведомствам:

Военному министерству за 1857–1859, 1861–1871 гг.¹¹

⁸ С. М. Середонин, *Исторический обзор деятельности Комитета министров*, dz. cyt., t. 3, cz. 2, s. 11.

⁹ РГИА, зесп. 1162, оп. 1, отделение дел государственного секретаря, 1858 г., sygn. 18, k. 1-1v.

¹⁰ С. М. Середонин, *Исторический обзор деятельности Комитета министров*, dz. cyt., t. 3, cz. 2, s. 12.

¹¹ Отчет за 1860 г., по-видимому, не был представлен в связи с переменной военного министра, произошедшей как раз в мае 1861 г. Новый министр Д. А. Милютин сосредоточил свое внимание на разработке ширококомасштабной программы военных реформ, которая 15 января 1862 г. была представлена Александру II и затем рассматривалась в Совете министров (patrz: *Воспоминания генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1860–1862*, Moskwa 1999, s. 309–313). С 1863 г.

Морскому министерству за 1856–1865, 1867–1878 гг.¹²

Министерству внутренних дел за 1857–1863 гг.

Министерству юстиции за 1857–1871 гг.

Министерству государственных имуществ за 1856, 1862–1872, 1874–1878 гг.

Министерству народного просвещения за 1858–1859, 1862–1864, 1866–1878 гг.

Министерству путей сообщения (Главному управлению путей сообщения и публичных зданий) за 1862–1872 гг.

Министерству почт и телеграфов (Главному управлению почт) за 1857–1866 гг.¹³

Управлению государственного коннозаводства за 1860–1876 гг.

Всего 102 особых комиссии рассматривали отчеты девяти перечисленных ведомств за 131 подотчетный год. Как правило, одна комиссия занималась одним отчетом за один год. Известен случай, когда в одной комиссии рассматривались сразу три отчета по Министерству юстиции — за 1869, 1870 и 1871 гг. Чаще бывало, что отчет представлялся руководителем ведомства за несколько лет сразу — по Морскому министерству за 1856–1858, 1870–1873 и 1874–1878 гг., по Министерству внутренних дел и Обществу попечительному о тюрьмах за 1861–1863 гг., по Министерству государственных имуществ за «время управления генерал-адъютанта, генерала от инфантерии Зеленого с 1862 по 1872 г.», по Министерству народного просвещения за 1862–1864 гг., по Министерству путей сообщения за 1862–1863 и 1869–1872 гг., а также за «время управления инженер-генерала Мельникова с 1862 по 1869 гг.».

Таким образом, по одним ведомствам отчеты представлялись и рассматривались в особых комиссиях более-менее регулярно (министерства Морское, государственных имуществ, народного просвещения, почт и телеграфов, Управление государственного коннозаводства). По другим их рассмотрение со временем прекратилось (министерства Военное, внутренних дел, юстиции, путей сообщения). Последнее обстоятельство могло быть вызвано двоякими причинами. Во-первых, ежегодные отчеты иногда вообще не составлялись — вследствие, например, перемены министра или иных обстоятельств, признававшихся императором достаточным к тому основанием¹⁴. Во-вторых, имея полное доверие к политике

Миллютиным было заведено правило регулярно представлять отчеты 1 января каждого года (patrz: *Воспоминания генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Миллютина. 1863–1864*, Moskwa 2003, s. 30).

¹² Отчет по Морскому министерству за 1866 г. император разрешил не представлять, так как обзор деятельности ведомства в этом году вошел в составленную в то же время особую записку о его деятельности за последние пять лет. Вместе с тем управляющий Морским министерством Н. К. Краббе предполагал представить в 1868 г. отчет сразу за два года (1866 и 1867), чтобы «иметь возможность повергнуть на высочайшее воззрение последствия начатых в 1866 и оконченных в 1867 году преобразований морского ведомства» (РГИА, zesp. 1162, op. 1, отделение дел государственного секретаря, 1858 г., sygn. 18, k. 312).

¹³ Упразднено в марте 1868 г.

¹⁴ Так, например, министр народного просвещения А. В. Головнин, представивший за четыре с половиной года управления министерством только один отчет за три года разом (1862–1864 гг.), отмечал, что правило о подаче ежегодных отчетов министрами «редко исполняется». О себе же он писал, что не мог сделать этого ранее «по случаю многих предпринятых по министерству реформ» (А.

того или иного руководителя ведомства, монарх мог счесть нецелесообразным ее обсуждение и критику в комиссии. Д. А. Милютин отмечает в воспоминаниях за 1866 г., что «с каждым годом доклады комиссий, рассматривавших отчеты Военного министерства, делались бесцветнее, бессодержательнее, так что впоследствии Государь прекратил передачу моих отчетов на суд членов Государственного совета, признав эту передачу одною бесполезною формальностью»¹⁵. Отметим также, что отчеты по министерствам финансов, иностранных дел, императорского двора и уделов на обсуждение комиссий вообще не передавались.

Постепенно в особые комиссии из членов Государственного совета стали направляться не имевшие государственного значения отчеты по благотворительным учреждениям. Массовый характер подобная практика приобрела в 1870-е годы, когда, как видно из вышеизложенного, в комиссии перестали поступать отчеты значительной части министерств. Комиссии рассматривали отчеты по следующим учреждениям:

Обществу попечительному о тюрьмах за 1857–1863 (совместно с отчетами по МВД), 1869–1870 гг.

Императорскому Человеколюбивому обществу за 1858–1871, 1874–1879 гг.

Попечительному совету заведений общественного призрения в Москве за 1871–1879 гг.

Комитету о раненых за 1862, 1854–1868¹⁶, 1869 гг.¹⁷

Комитету, высочайше учрежденному для разбора и призрения нищих в Петербурге за 1871–1875 гг.

Комитету призрения заслуженных гражданских чиновников за 1871–1880 гг.

Комитету Общества поощрения художников за 1871 г.

Московскому комитету о просящих милостыни за 1875 г.

Наконец, трижды в 1869–1870 гг. на рассмотрение особых комиссий передавались отчеты отдельных структурных подразделений государственных учреждений – по Кассационным департаментам Правительствующего Сената за 1868 и за 1869 гг. и о деятельности петербургской городской полиции за 1868 г.

За исключением крайних лет (1856 и 1879–1880), особые комиссии рассматривали не менее 6 отчетов за каждый год с 1857 по 1878. Наибольшее количество отчетов было рассмотрено за 1861, 1871 (по 12), 1863, 1868 и 1869 (по 11) годы.

Как следует из высочайшего повеления 1858 г., кто именно будет входить в состав учреждаемых комиссий изначально определено не было. Однако все они за всё время своего существования состояли исключительно из членов Государственного совета. Иначе и быть не могло: только члены совета обладали большим опытом и сравнительно независимым положением. Многие из них сами долгое

В. Головин, *Записки для немногих*, Sankt Petersburg 2004, s. 326).

¹⁵ *Воспоминания генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1865–1867*, Moskwa 2005, s. 197.

¹⁶ Особая комиссия для рассмотрения отчета по Комитету о раненых за 1868 г. рассматривала также «Общий обзор всех важнейших мероприятий и распоряжений по призрению раненых в последние 15 лет».

¹⁷ Отчеты по Комитету о раненых во всех трех случаях рассматривала та же особая комиссия, что и ближайший перед тем отчет Военного министерства.

время были министрами или занимали иные крупные административные посты и могли компетентнее других судить о действиях руководителей ведомств. В состав комиссии обычно назначалось от трех до пяти членов, председатель иногда специально определялся императором, иногда же делалось указание, что председательствовать должен старший из них (по времени назначения в Государственный совет).

При определении состава комиссий императором учитывался государственный опыт предполагаемых участников. Часто бывший министр, ставший членом Государственного совета, назначался рассматривать отчет действующего руководителя того же ведомства. Император, особенно в первые годы существования новой системы обсуждения министерских отчетов, весьма внимательно относился к выбору членов комиссий. В августе 1859 г. председатель Государственного совета А. Ф. Орлов в переписке с Суковкиным о составе комиссии для рассмотрения отчета по Министерству юстиции за 1858 г. отмечал: «Государь лично мне изволил приказать прислать ему список налицо состоящих членов Государственного совета, дабы для рассмотрения отчета Мин[истерства] юстиц[ии] назначить Самому членов для сего предмета»¹⁸. Состав комиссий, изучавших отчеты одного ведомства за соседние годы, даже с учетом объективных причин (болезнь, отпуск, смерть и т. д.), мог существенно различаться.

Впоследствии, однако, установилась практика назначения в комиссию для рассмотрения отчетов одного и того же ведомства одних и тех же лиц. Такая стабильность, с одной стороны, позволяла комиссиям эффективнее и быстрее работать, поскольку их членам не приходилось каждый раз тратить время на знакомство с предметом. С другой стороны, это явление отразило «реформаторскую усталость» Александра II, усилившееся в нем в 1870-е годы неприязненное отношение к любым разногласиям в правительстве. В комиссии им стали назначаться лица, не склонные вступать в резкие пререкания с министрами, отчеты которых им надлежало рассматривать. Как следствие, значение комиссий для рассмотрения министерских отчетов стало сокращаться. Впервые определенный в сентябре 1872 г. в состав подобной комиссии Д. А. Оболенский отмечал, что она «не имеет особого значения»¹⁹.

Невключение в аналогичную комиссию на следующий год без объективных причин считалось признаком недовольства императора работой ее участника в предшествующем году. Так, например, один из наиболее активных и деятельных членов Государственного совета в первой половине 1870-х гг. Д. А. Оболенский три раза подряд назначался в особые комиссии для рассмотрения отчетов министра народного просвещения Д. А. Толстого (за 1871, 1872 и 1873 гг.). За резкую критику последнего из них Оболенский получил письменный выговор Александра II и на следующий год в соответствующую комиссию включен не был. «Изменение принятого порядка, — отмечал он в дневнике, — каждый год назначать одних и тех же лиц для рассмотрения отчетов — заслуживает внима-

¹⁸ РГИА, зesp. 1162, op. 1, отделение дел государственного секретаря, 1858 г., sygn. 18, k. 34.

¹⁹ *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского. 1855–1879*, Sankt Petersburg 2005, s. 310.

ния и доказывает, что государь помнит и продолжает негодовать на меня за мое мнение»²⁰. Отметим, однако, и дозированность императорского гнева: пропустив комиссии по отчетам Толстого за 1874 и 1875 гг., Оболенский впоследствии был вновь привлечен в их состав.

В первые годы своего существования комиссии для рассмотрения министерских отчетов работали весьма рьяно, критикуя в журналах и пространных особых мнениях деятельность руководителей ведомств, предлагая многочисленные усовершенствования, иногда весьма масштабные, несогласные с позицией министров. «Рассмотрение в них моих отчетов нередко вызывало споры, — писал о комиссиях военный министр Д. А. Милютин, — меня приглашали иногда для личного разъяснения и почти каждый раз на замечания комиссии я должен был представлять Государю письменные возражения. Так, например, некоторые из моих судей находили излишним данное в последние годы развитие нашим вооруженным силам»²¹.

Александр II в тот период также относился к деятельности комиссий с интересом и вниманием, откликаясь на их предложения и замечания не только односложными резолюциями, но и многословными, эмоциональными тирадами. Например, на представленном членом комиссии для рассмотрения отчета Военного министерства за 1858 г. В. И. Мелиховым особом мнении императором были сделаны пространные отметки. В частности Мелихов указывал, что «мастеровые Николаевского порта, занятые во время войны²² достройкою двух линейных кораблей, могли быть обращены к сооружению канонерских лодок. Имея таким образом в своем распоряжении все способы к преграждению неприятелю пути в Днепровский лиман, нам на будущее время остается только пользоваться уроками прошедшего и употреблять своевременно в дело те средства, которые мы имеем под рукою». Александр II отвечал: «Если бы адм[ирал] Мелихов был во время войны в Николаеве, он мог бы удостовериться, что постройка кораблей была приостановлена и что мастеровые не оставались в бездействии и оказали немало услуг, чему я был лично свидетелем. Об ошибках, которые были сделаны во время войны, Я не спорю, ибо действительно многое было упущено и потому замечание это весьма дельно»²³.

В ряде спорных ситуаций император поддержал членов комиссии против министра. Чаще это происходило при обсуждении вопросов, не имевших принципиального значения. Так, в журнале комиссии, рассматривавшей отчет министра государственных имуществ М. Н. Муравьева за 1856 г., указывалось, что «в отчетах за 1855 и 1856 годы не означено положительно цифры чистого дохода, полученного казною от государственных имуществ, тогда как только сравнение цифры чистого дохода с таковою же цифрою за прежние годы может дать пра-

²⁰ Там же, s. 379.

²¹ *Воспоминания генерал-фельдмаршала графа Дмитрия Алексеевича Милютина. 1865–1867*, dz. cyt., s. 197.

²² Имелась в виду Крымская война 1853–1856 гг.

²³ РГИА, зesp. 1162, op. 1, отделение дел государственного секретаря, 1858 г., sygn. 18, k. 144–144 об.

вильное понятие об улучшении этой важной отрасли государственных доходов, и что по сему в результате отчета за каждый год следовало бы означать цифры чистого дохода». Государь против этого пункта отметил: «Весьма справедливо», а в общей резолюции по журналу написал: «Благодарю гг. членов комиссии и совершенно согласен с их заключением насчет сообщения их замечаний и вопросов мин[истру] гос[ударственных] им[уществ] для дальнейших соображений»²⁴. В другом случае комиссия, рассматривавшая отчет по Министерству внутренних дел за 1858 г., обнаружила два случая утверждения уставов акционерных компаний без внесения их в Государственный совет, вследствие чего предложила сделать высочайшее подтверждение всем министрам придерживаться установленного порядка. Представленные министром внутренних дел С. С. Ланским объяснения были признаны ей удовлетворительными, но от своего решения комиссия не отступила. Резолюция Александр II гласила: «Справедливо»²⁵.

Бывали и особые случаи. По результатам рассмотрения отчета министра народного просвещения А. В. Головнина, к тому моменту уже уволенного в отставку после покушения Каракозова, особой комиссией под председательством графа С. Г. Строганова был составлен журнал, «содержавший полное порицание всей системы действий бывшего министра народного просвещения», в котором не встречалось «одобрения ни одной из принятых им в продолжение четырех лет мер» и осуждались «все высказанные им на будущее предположения». Резолюция Александра II гласила: «Замечания комиссии признаю вообще весьма основательными; но с назначением нового министра нахожу излишним вносить дело это в Комитет министров, а полагаю достаточным и весьма полезным передать ему, для его будущих соображений. Притом искренно благодарю графа Строганова и всех прочих членов за их труд»²⁶.

Тем не менее следует отметить, что в большинстве случаев возникновения разногласий по существенным вопросам между членами комиссии и министром император становился на сторону последнего. Так, при рассмотрении отчета министра юстиции В. Н. Панина за 1857 г. члены комиссии (П. П. Гагарин, М. А. Корф и В. И. Мелихов) заключили, что министр «данном им 25-го генваря 1857 года предложением уголовным палатам, дабы приговоры о несовершеннолетних женщинах предварительно окончательного разрешения представлялись Правительствующему Сенату — превысил власть министра». Император, при рассмотрении журнала комиссии в Совете министров, «выслушав словесное объяснение статс-секретаря графа Панина, что предложение это сделано было им в то время, когда дело уже получило направление в законодательном порядке», не нашел в этом превышения власти министра, что и поставил на вид членам комиссии²⁷. В особом мнении по поводу отчета военного министра Н. О. Сухожанета за 1858 г. член Государственного совета, опытный артиллерийский генерал С. П. Сумароков заметил, что «ружейные заводы следует передать в частные

²⁴ Там же, к. 6.

²⁵ Там же, к. 115–117.

²⁶ А. В. Головнин, *Записки для немногих*, dz. cyt., s. 348.

²⁷ РГИА, зесп. 1162, оп. 1, отделение дел государственного секретаря, 1858 г., sygn. 18, к. 21–21v.

руки, а не оставлять, как полагает военный министр, в казенном управлении». Резолюция Александра II: «А я разделяю мнение воен[ного] мин[истра]»²⁸.

В целом отметим, что диапазон возможной полемики с министром (а опосредованно — с назначившим его императором) не был широк. Попытки членов комиссий затронуть общеполитические вопросы вызывали негативную реакцию монарха. На предложение комиссии для рассмотрения отчета Военного министерства за 1858 г. о том, что в нем «желательно бы видеть некоторые соображения относительно общей числительности войск, для определения того, в какой мере возможно сокращением состава армии достичь такой цифры расхода, которая бы менее обременяла финансы государства» Александр II резко ответил: «В этом Судья Я один»²⁹. Д. А. Оболенский в дневнике приводит рассказ П. Н. Игнатьева о том, как он, С. П. Сумароков и Р. Е. Гринвальд при изучении одного из отчетов военного министра³⁰ подали по некоторым возбужденным в их комиссии вопросам особое мнение, «по прочтении которого государь велел им объявить, в присутствии Комитета министров, выговор»³¹.

Аналогичный случай, как уже отмечалось выше, произошел с самим Оболенским, с 1872 г. ежегодно назначавшимся в особую комиссию для рассмотрения отчета Министерства народного просвещения. Воздержавшись в первый раз от всяких замечаний, на следующий год Оболенский выступил с критикой основ политики графа Д. А. Толстого в ведомстве народного просвещения, указав на его «поспешные, неосторожные и односторонние меры», которые «могут иметь самые печальные последствия». Председатель комиссии, принц П. Г. Ольденбургский, по словам Оболенского, «смутился». Было решено пригласить министра на заседание (что, между прочим, обязывал делать постоянно императорский указ) и потребовать от него объяснений. «Так необычно было для принца Ольденбургского слышать серьезную критику действий министра, — вспоминал Оболенский, — что он неоднократно принимался меня уговаривать, чтобы я примирился и не оспаривал бы министра»³².

Оболенский, однако, стоял на своем. «Совестно, право, слушать, что говорится в комиссии, — записал он в дневнике 27 февраля 1875 г., — когда подумаешь, что эта комиссия назначена самим государем из высших государственных сановников, ни от какого министра не зависящих, и что они призваны сказать государю свое мнение о ходе дел в целом управлении, то невольно становится стыдно видеть, какими ничтожными соображениями руководствуются эти царские советчики и как мало в них желания пользоваться своим независимым положением, чтобы честно исполнить свой долг. Как мне ни противно донкихотствовать и как ни глупо положение одного воина в поле, но, не менее того, я по совес-

²⁸ Там же, к. 146.

²⁹ Там же, к. 143v.

³⁰ Судя по контексту рассказа, имелся в виду отчет за 1864 год.

³¹ *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского*, dz. cyt., s. 376. Об этом случае, как об из ряда вон выходящем для высших правительственных сфер, отразившемся на действиях всех последующих особых комиссий для рассмотрения министерских отчетов, упоминает также А. В. Головин (А. В. Головин, *Записки для немногих*, dz. cyt., s. 465).

³² *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского*, dz. cyt., s. 361.

ти не могу решиться говорить одно в обществе, в салонах, с товарищами везде, где толкуют и судят строптивные действия министра народного просвещения, а другое — в комиссии»³³. Другое понимание возложенной на комиссию миссии представлял ее председатель П. Г. Ольденбургский, руководивший за свою карьеру не одним десятком подобных комиссий. «Он только постоянно повторяет, — подчеркивал Оболенский, — что никогда не было ни одного разногласия ни в одном комитете, где он председательствовал, и что никак не следует опорочивать действия министров, которые выбраны государем»³⁴.

Оболенский подал императору особое мнение с критикой действий министра народного просвещения. Александр II встал на сторону министра. Его резолюция о мнении Оболенского гласила: «Не могу не подвергнуть его осуждению за характер личности, которым оно переполнено». Князю было приказано не сообщать своей записки никому, кроме членов Комитета министров. В последнем государь повелел (в этот раз вопреки желанию Толстого) прочесть обе записки полностью, «только по возможности не допускать до суждения»³⁵.

Разочарованный как отзывом императора, так и позицией не поддерживавших его коллег по комиссии (П. Г. Ольденбургского, В. П. Титова и И. Д. Делянова), Оболенский пришел к выводу о ее бесполезности как учреждения. «В понятиях принца (и не одного принца), — писал он, — разногласия в оценке действий министра существовать не может [...] Задача комиссии заключается единственно в представлении государю экстракта отчета с приличными похвалами и одобрительными отзывами, с которыми министр, естественно, должен согласиться»³⁶.

Тем не менее, осторожный спор с министром был возможен и, по-видимому, полезен. Об этом, например, свидетельствует А. В. Головнин, игравший ведущую роль в комиссии для рассмотрения отчетов Морского министерства за 1868 и 1869 гг. Кроме него, в них входили адмиралы Ф. П. Литке (председатель), Н. Ф. Метлин и Ф. М. Новосильский, но они замечания «и не хотели, и не умели делать». «Не будучи специалистом по морской части, — писал Головнин, я мог сделать замечания только по предметам административным. Но и здесь являлась трудность: из желания принести пользу делу и из чувства самоуважения следовало говорить правду, т. е. то, что казалось мне правдой. Между тем, надобно было не причинить неудовольствия великому князю генерал-адмиралу и управляющему Морским министерством адмиралу Краббе. С другой стороны, нельзя было только хвалить, ибо подобный отзыв об отчете был бы весьма односторонен и, смею думать, возбудил бы отвращение и в государе, и в великом князе».

Головнин откровенно написал свои замечания и отдал Краббе, «с тем, чтоб он сам сообразил, какие из них представить в комиссию и внести в журнал оной с его объяснениями и какие он принимает от меня частным образом и воспользуется ими для дела, но не желал бы получить их от имени комиссии и притом официально. [...] Затем составлен был журнал, смею сказать, правдивый

³³ Там же, с. 365

³⁴ Там же, с. 372.

³⁵ Там же, с. 372–376.

³⁶ Там же, с. 374.

в том смысле, что в нем нет лжи, есть заслуженные похвалы, есть мягко выраженные порицания, есть случаи разномыслия между комиссией и Морским министерством. Затем, в нем высказано не все, что представлялось при рассмотрении отчета, и если указаны недостатки, то указаны не столь резко, как бы следовало, чтоб произвести должное впечатление»³⁷. Журнал комиссии был одобрен и императором, и генерал-адмиралом.

Многое в направлении прений в особой комиссии зависело от позиции ее председателя. Одновременно с участием в комиссии по отчету министра народного просвещения Д. А. Оболенский участвовал в такой же по отчету министра государственных имуществ и отметил в дневнике, что в последней председатель, известный своей педантичностью и въедливостью К. В. Чевкин, «настаивает не только на том, чтобы все подробности сделанных министром распоряжений были критически изменены, но чтобы комиссия сделала и на будущее время разные указания, как действовать министру»³⁸.

Пределы возможной полемики с министром и причины невозможности их расширения хорошо определил Головнин, который писал: «Если б государю угодно было получать более обстоятельную, сильную и подробную критику подобных отчетов, которые, впрочем, излагают ряд одобренных им самим распоряжений, то ему следовало бы каждый раз лично выражать это членам таких комиссий. При нынешнем же порядке составления журнала комиссии я уверен, что гг. члены оной не согласились бы подписать журнал, выражающий еще более порицаний и критики»³⁹.

В целом, следует констатировать, что феномен функционировавших на протяжении более чем двух десятилетий особых комиссий для рассмотрения министерских отчетов нуждается в дальнейшем изучении и осмыслении. Для этого необходимо расширить источниковую базу исследования, привлечь, в первую очередь, делопроизводственную документацию самих комиссий. При существующем же уровне изученности рассматриваемого явления можно сделать следующие предварительные выводы.

Создание особых комиссий для рассмотрения отчетов ведомств было инициативой Александра II, стоявшего на пороге коренных преобразований всех сторон жизни страны. Не предполагая вносить радикальных изменений в существовавший правительственный аппарат, император пытался, посредством ряда усовершенствований, сделать его работу более эффективной и слаженной, вовлечь в активную государственную деятельность все способные к ней (и, добавим, немногочисленные) бюрократические силы.

Одним из инструментов таких усовершенствований и стали особые комиссии для рассмотрения министерских отчетов. Их учреждение влекло за собой активизацию труда членов Государственного совета, ставших регулярно получать ответственные задания, что требовало не только знаний и опыта, но и

³⁷ А. В. Головнин, *Записки для немногих*, dz. cyt., s. 464–465.

³⁸ *Записки князя Дмитрия Александровича Оболенского*, dz. cyt., s. 372.

³⁹ А. В. Головнин, *Записки для немногих*, dz. cyt., s. 465.

определенного гражданского мужества. Создание комиссий, очевидно, должно было побудить министров, многие из которых были деятелями предшествующей николаевской эпохи, к интенсификации преобразований в подвластных им ведомствах. Немаловажным фактором возникновения нового учреждения стало и желание Александра II освободиться от необходимости единолично оценивать громадные министерские отчеты, получать в этом деле независимые «подсказки» от компетентных лиц.

Наконец, наиболее важная причина учреждения комиссий видится в стремлении императора к созданию условий для расширения конструктивного диалога между властью исполнительной и властью законосовещательной. Этим объясняются как его резкие реакции на бурную полемику и противоположные мнения в комиссиях, так и нежелание отказаться от собственного нововведения, которое с трудом удерживалось на грани между раздорами внутри правительства и безмолвным одобрением одной из сторон всех действий другой. Со временем, в 1870-х гг., когда политика ряда министерств стала стабильной и даже инерционной, Александр II перестал учреждать комиссии для рассмотрения и критики их ежегодных отчетов, вернув эту функцию себе. Для занятия членов Государственного совета стали создаваться такие же комиссии по отчетам благотворительных учреждений, не имевшим никакого политического значения. Состав комиссий по отчетам оставшихся министерств стал постоянным, рассмотрение их — более формальным. Тем не менее, как явление правительственной жизни особые комиссии функционировали вплоть до самых последних лет царствования Александра II; последняя из них была образована уже после его трагической кончины.

Streszczenie

Denis Nikołajewicz Szyłow

Epizod w historii wielkich reform – komisje do rozpatrywania sprawozdań władz resortowych (od końca lat 50-ch do 70-ch XIX w.)

Jedną z wyraźnych słabości systemu ministerialnego Imperium Rosyjskiego był brak wyraźnej odpowiedzialności ministrów a co za tym idzie i kontroli nad ich działalnością. W drugiej połowie lat 50-ch XIX wieku, zdając sobie sprawę z konieczności przeprowadzenia gruntownych reform państwa m.in. podjęto szereg prób udoskonalenia systemu ministerialnego. Pierwszą z nich było powołanie Rady Ministrów. Prawie jednocześnie car zainicjował powstanie nowego organu - specjalnych komisji do rozpatrywania rocznych sprawozdań kierowników resortów. Zgodnie z prawem roczne sprawozdanie ministra dzieliło się na trzy części: sprawozdanie ze spraw, sprawozdanie z sum i sprawozdanie w środkach i przedsięwzięciach służących do udoskonalenia działań powierzonego zarządu. Ta ostatnia część sprawozdania była przedstawiana na rozpatrzenie bezpośrednio imperatora. I tu właśnie car postanowił wprowadzić zapomniany tryb rozpatrywania sprawozdań ministrów przez Radę Państwową.

Pierwsze takie komisje powstały wiosną 1858 r. w wszystkich komisji w latach 1858-1881 powołano 152 do rozpatrzenia sprawozdań 19 resortów i organów centralnych. Autor konstatuje, że fenomen funkcjonujących w ciągu ponad 20 lat komisji zasługuje na gruntowniejsze zbadanie. Tym niemniej już na tym etapie można poczynić kilka ustaleń. Inicjatorem powołania komisji był sam imperator Aleksander II. W ten sposób uniknął on zmiany ustroju władz centralnych a jednocześnie liczył na zwiększenie efektywności systemu. Powstanie komisji powodowało aktywizację pracy członków Rady Państwowej, którzy zaczęli regularnie otrzymywać odpowiedzialne zadania, co wymagało nie tylko wiedzy i doświadczenia, ale i pewnego rodzaju odwagi cywilnej. Powołanie komisji w sposób oczywisty powinno pobudzić ministrów, których wielu było dygnitarzami z poprzedniej epoki, do intensyfikacji przekształceń w podległych im resortach. Nie błahym powodem powstania nowych organów była także chęć Aleksandra II uwolnienia się od konieczności osobistego oceniania licznych sprawozdań ministrów, jak to miało miejsce do tej pory. W ten sposób car otrzymywał, pomocne w tej czynności, niezależne opinie kompetentnych osób. Jednak za najważniejszą przyczynę powołania komisji uznać należy dążenie cara do stworzenia podstaw dla rozwoju konstruktywnego dialogu między organami władzy wykonawczej i doradczymi w procesie prawodawczym. Ten właśnie aspekt tłumaczy jego ostrą reakcję na rozwiniętą polemikę i sprzeczne opinie w komisjach, jak i niechęć do rezygnacji od własnego nowego tworu, które z trudem utrzymywało się na granicy między konfliktami w łonie władz a milczącą aprobatą jednej ze stron wszystkich działań drugiej. Z czasem, w latach 70-ch, gdy polityka szeregu ministerstw zaczęła być bardziej stabilna nawet wykazywać tendencję do inercji, Aleksander II zaprzestał powoływania komisji do rozpatrywania i krytyki ich sprawozdań rocznych, zachowując pełnię tej prerogatywy dla siebie. Celem zaangażowania członków Rady Państwowej zaczęły być powoływane także komisje do spraw sprawozdań dobroczynnych instytucji, nie mające żadnego znaczenia politycznego. Skład komisji do spraw sprawozdań pozostałych ministerstw pozostał stały, zaś rozpatrywanie ich – bardziej formalne. Tym niemniej, jako przejaw

aktywności państwa komisje specjalne funkcjonowały aż do końca panowania Aleksandra II a ostatnia z nich została utworzona już po jego tragicznej śmierci.

Summary

Denis Nikolaevich Shilov

The episode in a history of big reforms - commissions considering the reports from the departmental authorities from the end of 1850s to the 1870s

One of the distinctive weaknesses of the ministerial system of the Russian Empire was the lack of clear responsibilities of ministers, and therefore lack of control over their activity. In the latter half of the 1850s, on the realization that the state needs thorough reforms, there was a number of attempts aimed at improving the ministerial system. The first of them was the creation of the Council of Ministers. Almost at the same time, the tsar initiated the establishment of a new body, namely, the special commission considering annual reports from department managers. The first such committees were created in the spring of 1858. In the years 1858-1881, there were 152 committees created for considering the reports of 19 departments and central organs. The author states that the commission establishment enabled avoiding the change of central authorities system, and increase the efficiency of the system at the same time. However, the author considers that it was the tsar's aspiration to create the basis for the development of constructive dialogue between the executive branch organs and the advisory organs in the legislative process that was the main cause of creating commissions. The special commissions functioned until the end of the Alexander II's ruling, the last of them was created after his tragic death.