

На правах рукописи

Черникова

ЧЕРНИКОВА Наталья Владимировна

**Государственный совет в политической системе
Российской империи второй половины XIX века**

Специальность 5.6.1 – Отечественная история

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
доктора исторических наук**

Москва – 2022

Работа выполнена в Центре «История России XIX – начала XX вв.» Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт российской истории Российской академии наук.

Официальные оппоненты:

Воронин Всеволод Евгеньевич

доктор исторических наук, профессор кафедры истории России Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский педагогический государственный университет» (МПГУ)

Репников Александр Витальевич

доктор исторических наук, доцент, старший научный сотрудник отдела зарубежной научно-технической информации, международного сотрудничества и редакционно-издательской деятельности Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД)

Степанов Валерий Леонидович,

доктор исторических наук, профессор, ведущий научный сотрудник Института экономики РАН

Ведущая организация

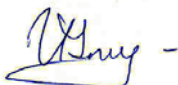
ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет»

Защита состоится « 10 » ноября 2022 г. в 11.00 ч. на заседании диссертационного совета Д.24.1.112.01, созданного на базе ФГБУН Институт российской истории Российской академии наук по адресу: 117292, г. Москва, ул. Дмитрия Ульянова, 19 (конференц-зал).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГБУН Институт российской истории Российской академии наук по адресу: 117292, г. Москва, ул. Дмитрия Ульянова, 19 и на сайте ИРИ РАН: <http://www.iriran.ru>

Автореферат разослан « ___ » _____ 2022 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат исторических наук



И.А. Устинова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Переосмысление и использование на современном историческом отрезке предыдущего опыта государственного строительства является одним из важных условий эффективного функционирования системы управления в ее целом. В этой логике обращение к многовековому опыту Российской империи, включая ее ведущие институты управления, представляется весьма актуальным. Эта посылка всецело относится к изучению высших законосовещательно-консультативных учреждений Российской империи, игравших роль экспертов по важным государственным вопросам и во многом определявших вектор развития страны. Особое место среди них занимал Государственный совет – собрание видных и наиболее опытных сановников Российской империи, призванных давать оценку всем предполагавшимся изменениям в сфере законодательства.

Появление этого учреждения в 1801 г., а затем и его реформирование в 1810 г., были связаны со стремлением Александра I создать более четкую систему управления Российской империи. По сути, сформированный им Государственный совет более ста лет играл важную роль в процессе законотворчества, оказывая существенное влияние на формирование общего вектора развития страны. При этом он демонстрировал способность оставаться на высоте поставленных задач и выполнять свои функции в самых разных обстоятельствах, независимо от расстановки сил в правительственных структурах и изменения политического контекста.

Представляя собой составную часть сложного государственного механизма, Государственный совет не только не оставался в стороне от модернизационных трансформаций, характерных для системы в целом, но и оказывал самое непосредственное влияние на эти процессы. На его истории и традициях отразились такие свойственные XIX столетию процессы, как бюрократизация и рационализация управления.

Внешне за столетие своего существования Государственный совет изменился мало: прежней оставалась его структура, основы делопроизводства, принципы формирования состава. Это

обстоятельство, вместе с отсутствием гласности в работе Совета, породило среди современников, а затем и в историографии целый ряд негативных характеристик его деятельности. Однако за кажущейся неподвижностью этого учреждения скрывался живой, способный к эволюции организм, успешно переживший не одну реформу, на которые был богат XIX в., и в апреле 1906 г. плавно трансформировавшийся в представительное учреждение – вторую палату российского парламента.

Таким образом, обращаясь к изучению истории Государственного совета, мы обращаемся не только к историческому опыту государственного строительства, но и к таким важным и непреходящим проблемам как поиск эффективных моделей и форм управления, наиболее соответствующих вызовам времени.

Объектом диссертационного исследования является система высшего государственного управления Российской империи в пореформенный период, его **предметом** – Государственный совет как высший законосовещательный орган империи, особенности его функционирования и делопроизводства.

Хронологические рамки диссертации охватывают пореформенный период истории России, т.е. время с середины 1860-х годов до революционных катаклизмов начала XX столетия, когда отсутствие резких кардинальных преобразований, поглощающих все силы Совета, давало возможность строить его работу в «обычном», стабильном и плавном, режиме.

Это были десятилетия постепенной адаптации привнесенных Великими реформами перемен и спровоцированных ими глубинных, хотя не всегда осознаваемых изменений, в том числе в отечественной системе управления. Зримым проявлением этих подспудных модернизационных процессов стала корректировка функций Государственного совета, изменения в организации его работы.

Нижняя граница исследования обусловлена завершением, в основном, Великих реформ, разработка которых налагала на Государственный совет и его канцелярию дополнительные задачи, выходящие за рамки обычных для законодательной деятельности государства процессов. Верхней хронологической границей стали революционные события начала XX в., приведшие к трансформации Государственного совета в верхнюю палату российского парламента.

В ряде случаев временные рамки диссертации были расширены, прежде всего, в целях выявления всей совокупности тенденций, позволяющих раскрыть процесс эволюции Государственного совета. В частности, это дало возможность более емко охарактеризовать развитие политической системы Российской империи в ее целом к середине XIX в. и более четко обозначить тот перелом, который произошел в организации высшего управления после вступления на престол Александра II. Кроме того, рассмотрение данных процессов в их динамике позволило выявить не только формальные изменения, отраженные в законах и неоднократно уже проанализированные исследователями, но и те реальные процессы, которые за ними стояли, а также выделить особенности положения Государственного совета и его деятельности в разные периоды и избежать необоснованных обобщений и выводов.

Территориальные рамки исследования ограничиваются Российской империей. В центре внимания – столица государства (Санкт-Петербург) как сосредоточение центральных властных структур, место пребывания императора, работы Государственного совета, Комитета министров и министерств, других высших и центральных органов власти.

Степень разработанности темы¹

Государственный совет привлек внимание исследователей еще во второй половине XIX века. Однако долгое время, по объективным причинам, единственным направлением изучения Совета были историко-правовые исследования, а основным хронологическим периодом, освещавшимся в исторических работах – царствование Александра I. Тем не менее на протяжении XIX – начала XX столетия были выработаны основные подходы к изучению высшего законосовещательного учреждения Российской империи, выделены проблемные точки его истории.

Начало всестороннего изучения государственной системы Российской империи и места в ней Государственного совета (одновременно и отечественными, и зарубежными учеными) относится к 1960 гг., при этом исследования носили как фор-

¹ Данный раздел содержит краткую характеристику основных этапов развития историографии Государственного совета. Более подробно об этом см. в обзоре содержания первой главы «Историография и источники».

мально-юридический, так и конкретно-исторический характер. Значительная часть работ, вышедших в 1960–1980-е гг., была написана в рамках институциональной и политической истории. В этот период была проанализирована законодательная база Государственного совета и его состав (для отдельных временных отрезков), исследована роль этого учреждения при проведении ряда реформ. Эти направления остаются значимыми и на современном этапе развития историографии. Вместе с тем с 1990-х гг. существенно расширились тематика и методы исторических исследований, были переосмыслены многие явления и события прошлого. Однако этими новыми тенденциями Государственный совет оказался затронутым в минимальной степени. Несмотря на устойчивый рост исследовательского интереса к проблемам государственного управления, особенно заметный в последние годы, как и прежде, сохраняется хронологическая неравномерность в изучении истории этого учреждения. Внимание исследователей сосредоточено главным образом на времени его образования (первая четверть XIX в.) и функционирования как верхней палаты представительства (1906–1917 гг.).

Таким образом, история Государственного совета второй половины XIX в. до сих пор не получила комплексного освещения в отечественной и зарубежной историографии, в результате чего неизменным остается то стереотипное его восприятие, которое сложилось еще в дореволюционную эпоху и было унаследовано советской, а частично и современной исторической наукой. Назревшая необходимость специального исследования роли и значения Государственного совета в системе управления Российской империи в пореформенный период подтверждается и отсутствием работ, посвященных подробному рассмотрению целого ряда важных аспектов его деятельности.

Целью диссертационной работы является подробное и комплексное исследование и объективная оценка места Государственного совета второй половины XIX в. в политической системе Российской империи, выявление степени его способности к эволюции в условиях модернизационных процессов, характерных для пореформенной России.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие *задачи*:

1. Проследить эволюцию политической системы Российской империи на протяжении значительного временного отрезка (вторая четверть XIX – начало XX в.).
2. Раскрыть особенности взаимодействия Государственного совета с высшими и центральными учреждениями империи.
3. Проанализировать изменение функций департаментов Государственного совета.
4. Выявить основные принципы организации его работы и делопроизводства и их изменение с течением времени.
5. Раскрыть процесс выработки и оформления решений Государственного совета и проанализировать роль Государственной канцелярии в этом процессе.
6. Рассмотреть соотношение нормативно-правовой основы и неформальных традиций в организации работы Государственного совета.
7. Выделить особенности пореформенного периода в истории Государственного совета, проанализировать возможности и направления его трансформации в условиях модернизации системы управления.
8. Раскрыть значение верховного правителя в политической системе государства при самодержавной форме правления и эволюцию его положения в пореформенный период как, с одной стороны, политического главы империи, а с другой – ее высшего чиновника.

Источниковая база исследования¹

Работа построена на комплексном использовании разных типов источников: законодательных документов, делопроизводственной документации, периодической печати, публицистики, источников личного происхождения и справочной литературы. Особое внимание уделено делопроизводственным материалам, до сих пор мало использовавшихся исследователями.

Методологические подходы и методы исследования

В основу диссертационного исследования положены основополагающие для исторической науки принципы историзма и научной объективности. Первый из них предполагает изучение

¹ Полная характеристика источников приведена в первой главе «Историография и источники».

явлений и процессов в динамике, в связи с конкретно-историческими условиями их возникновения, существования и развития. Второй – подразумевает работу ученого вне какой-либо идеологической конъюнктуры, его отказ от использования существующих научно не обоснованных штампов. Научная объективность исследования достигается комплексным использованием всех типов источников, их сопоставлением и критическим анализом.

В соответствии с этим Государственный совет был рассмотрен на значительном временном промежутке, что позволило проследить эволюцию его компетенции, функций и роли в государственном механизме на фоне меняющегося исторического контекста эпохи.

Исследование базируется на сочетании системного и структурно-функционального подходов, в рамках которых явления (в данном случае – государственное устройство Российской империи) рассматриваются как единое целое, взаимодействие и взаимовлияние частей которого представляет сложную динамическую систему; при этом внимание акцентируется и на особенностях каждого компонента этой системы, механизмах его работы. Это позволило рассмотреть Государственный совет не изолированно, а как составляющую часть государственной управленческой системы, включавшей в себя высшие и центральные учреждения, а также верховную власть. Особое внимание было уделено анализу эволюции системы высшего управления и определению места в ней Государственного совета.

В работе используются достижения неинституциональной истории, давшие возможность выйти за рамки нередко преобладающего в «старой» институциональной истории формально-юридического анализа государственных учреждений, показать важную роль традиций и неформальных отношений в функционировании политической системы Российской империи, уделить внимание повседневным (как законодательным, так и делопроизводственным) практикам его работы. Этой же цели служит и использование подходов, свойственных исторической антропологии, что позволило учесть личностно-психологические характеристики акторов политического процесса и возможности их влияния на работу отдельных учреждений и государственного механизма в целом, а также рас-

крыть особенности быта Государственного совета, условия работы его членов и чинов канцелярии.

В работе были использованы как общенаучные методы исследования (описательный, статистический, обобщения, научного анализа и синтеза), так и специально-исторические. В числе последних – историко-генетический метод, нацеленный на выявление генезиса исторических событий и явлений и на анализ причинности изменений. Этот метод, суть которого И.Д. Ковальченко видел в «последовательном раскрытии свойств, функций и изменений изучаемой реальности в процессе ее исторического движения»¹, позволил выделить этапы развития Государственного совета, причины, обусловившие его эволюцию.

Историко-генетический и историко-правовой методы использовались при характеристике правового статуса и компетенции Государственного совета.

Сравнительно-исторический (компаративный) метод, наряду с историко-генетическим, способствовал более четкому выявлению разных периодов существования Государственного совета, их общих и отличительных черт, а также широко использовался при сопоставлении разных типов источников, описывающих одни и те же явления и события. Кроме того, вместе с историко-типологическим методом, он имел важное значение при анализе и упорядочении больших массивов делопроизводственной документации, использованных в диссертационном исследовании, выделении единообразных приемов делопроизводства.

Научная новизна исследования определяется несколькими факторами:

1. Диссертация представляет собой первое в отечественной и зарубежной историографии комплексное исследование значения Государственного совета второй половины XIX в. в политической системе Российской империи и, таким образом, заполняет существующую лакуну в изучении истории этого учреждения.

¹ Ковальченко И.Д. Методы исторического исследования. М., 1987. С. 170.

2. В научный оборот вводится ряд архивных источников, в т.ч. извлечения из меморий Государственного совета, составившиеся государственными секретарями начиная с 1881 г.
3. В основу исследования положена почти не используемая исследователями делопроизводственная документация, подробный и всесторонний анализ которой позволил по-новому раскрыть особенности деятельности Государственного совета пореформенной эпохи. При этом автор отказался от традиционного рассмотрения организации работы и делопроизводства Совета исключительно через призму деятельности его канцелярии, что позволило более объемно показать процесс выработки решений.
4. В работе впервые четко выделены особенности положения Совета и его деятельности в разные периоды его существования, определена их зависимость от стиля управления отдельных императоров.
5. Автором уточнены многие общепринятые положения, раскрыт ряд сюжетов, до сих пор не привлекавших внимание исследователей либо получивших одностороннее освещение в историографии. К ним относятся такие аспекты рассматриваемой проблемы, как: взаимоотношения Совета и руководителей ведомств, право законодательной инициативы Государственного совета, роль и степень влияния экспертов при обсуждении сложных законодательных вопросов, организация согласительных совещаний, значение разногласий и позиций большинства и меньшинства Совета; сроки прохождения дел через Государственный совет.
6. Впервые проанализированы возможности Государственного совета влиять на принимаемые императором решения.
7. Результатом исследования стал ряд важных выводов, касающихся места Государственного совета в политической системе империи, его способности к трансформации под влиянием изменяющихся исторических условий и его потенциала превращения в представительное учреждение.

Положения, выносимые на защиту:

1. Место Государственного совета в политической системе, его взаимоотношения с высшими и центральными учреждениями диктовались особенностями государственного развития Российской империи в разные периоды. В первой поло-

вине XIX в. Государственный совет вынужден был сосуществовать с целым рядом высших учреждений, тогда как для пореформенной эпохи был характерен постепенный возврат к более простой и логичной схеме высшего управления и повышение, на этом фоне, значения Государственного совета.

2. Степень свободы и независимости суждений Государственного совета во многом зависела от присущего каждому императору стиля управления, его отношения к собственной власти и была большей в царствование Александра III, нежели при его предшественнике и преемнике.
3. Необходимым условием успешной работы государственного механизма является взаимодействие всех его составляющих. Соответственно, основу отношений Государственного совета с высшими и центральными учреждениями составляла не конкуренция, а стремление к сотрудничеству; при возникновении разногласий стороны стремились прийти не к компромиссу, а к консенсусу.
4. Главная задача Государственного совета заключалась в анализе внесенных министрами законопроектов, устранении их недоработок и обеспечении, в конечном итоге, успешного применения нового закона. Внешним проявлением тщательности работы Совета был не только призыв экспертов, но и разногласия, изменения проектов и даже возврат дел министрам. При этом за редким исключением практическая деятельность Совета была далека от каких-либо политических тенденций.
5. Несмотря на формальное отсутствие у Государственного совета права законодательной инициативы он имел возможность инициировать разработку законопроектов, а вносимые им при обсуждении в проект изменения нередко делали его не только экспертом, но и фактическим со-творцом многих законов.
6. Государственный совет изначально предназначался для существования в иной, отличной от самодержавия, политической реальности. Это обусловило неизбежность его эволюции по мере встраивания в существующую государственную систему, неоднократную корректировку его структуры и функций. При этом он проявил способность к трансформации по мере изменения исторических условий и стоящих перед ним задач.

7. Однако если в первой половине XIX в. любые коррективы в его работе находили отражение в законодательстве, во второй половине столетия этого не происходило, что приводило к увеличению разрыва между зафиксированной в «Учреждении» и реальной организацией работы и делопроизводства Государственного совета.
8. В пореформенный период Государственная канцелярия сохранила свое значение при подготовке поступивших в Совет законопроектов к обсуждению и затем при оформлении принятых решений. Однако определяющей роли в процессе законотворчества ее чиновники не играли, что определялось как усложнением работы Совета и ростом профессионализма его членов, так и четким соблюдением субординации и существованием довольно жестких правил и традиций, которым была подчинена работа канцелярии.
9. Оставаясь политическим главой империи, монарх во второй половине XIX в. постепенно превращался в высшего чиновника, ограниченного в своих действиях существовавшей бюрократической традицией и не имевшего легитимных средств влиять на работу высших государственных учреждений, в том числе – Государственного совета.
10. Перемены, привнесенные периодом Великих реформ, отразились на структуре, функциях и делопроизводстве Государственного совета, увеличилось его влияние на принимаемые монархом окончательные решения, однако его потенциал как высшего законосоветательного учреждения не был реализован полностью: этому препятствовало патриархальное отношение императоров к монархической власти и роли высших учреждений в самодержавном государстве.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что ее материалы, а также сделанные автором наблюдения и выводы могут быть использованы при подготовке обобщающих научных трудов, учебных пособий и лекционных курсов по истории России, а также специальных исследований по проблемам политического устройства Российской империи. Полученные в ходе диссертационного исследования результаты будут способствовать более глубокому изучению отечественной государственности.

Достоверность и апробация результатов исследования

Достоверность результатов диссертационного исследования определяется широтой источниковой базы, включающей в себя, помимо опубликованных источников, материалы 26 фондов из 6 российских архивохранилищ (всего около 300 единиц хранения), а также комплексным использованием разных типов источников.

Основные результаты исследования нашли отражение в монографии (объем 23 п.л.)¹ и 43 публикациях в научных изданиях, в том числе 16 в рецензируемых научных изданиях, указанных в перечне ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, международных базах данных Web of Science и Scopus.

Кроме того, автором опубликован важный источник, отражающий положение в высших бюрократических кругах и их преломление в общественном мнении в конце XIX в. – письма князя В.П. Мещерского к императору Александру III².

Выводы и положения, выносимые на защиту, были представлены автором в 36 докладах на международных, всероссийских, региональных и межвузовских научных конференциях, которые проводились в 2003–2021 гг. в Институте российской истории РАН, Институте всеобщей истории РАН, Санкт-Петербургском институте истории РАН, Университете Марии Кюри-Склодовской в Люблине (Польша), Университете Естественных и гуманитарных наук в Седльце (Польша), Университете им. Коперника в Торуня (Польша), Санкт-Петербургском государственном университете, Ивановском государственном университете, Калужском государственном университете им. К.Э. Циолковского, Московском педагогическом государственном университете, Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского, Орловском государственном университете им. И.С. Тургенева, Российском государственном гуманитарном университете (Москва), Рязанском государственном университете имени С.А. Есенина, Саратов-

¹ Черникова Н.В. Государственный совет в системе управления Российской империи: Вторая половина XIX в. М., 2021.

² Мещерский В. П. Письма к императору Александру III, 1881–1894 / Публ., предисл. и коммент. Н. В. Черниковой. М., 2018.

ском национальном исследовательском государственном университете имени Н.Г. Чернышевского, Смоленском государственном университете, Российском государственном историческом архиве, Президентской библиотеке им. Б.Н. Ельцина, Российской национальной библиотеке, Государственной публичной исторической библиотеке России, Государственном историческом музее, Петропавловской крепости.

Диссертация обсуждена в Центре «История России конца XIX – начала XX вв.» Института российской истории РАН и рекомендована к защите.

Структура работы определяется поставленными задачами и логикой проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, семи глав, заключения и списка источников и литературы.

СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **Введении** обоснована актуальность темы, определены объект и предмет диссертационного исследования, обозначены его хронологические и территориальные рамки, сформулированы цель и задачи исследования, охарактеризована методология, определена научная новизна и положения, выносимые на защиту, показана практическая значимость, обоснована достоверность и апробация работы.

В **первой главе «Историография и источники»** выявлена степень научной разработанности темы, охарактеризована источниковая база работы. В *первом параграфе (1.1. Историография)* отмечается, что Государственный совет впервые стал объектом изучения еще во второй половине XIX в., а его первыми исследователями являлись юристы. Прежде всего, это были чиновники – составители исторических записок и юбилейных изданий, посвященных истории высших учреждений: П.Н. Даневский, П.М. Майков, С.Е. Крыжановский и др. Среди подготовленных ими записок и исторических обзоров особое значение имели: первое, посвященное истории этого учреждения сочинение П.Н. Даневского «История образования Государственного совета в России (СПб., 1859), а также юбилейные

издания, выпущенные к 100-летию Совета и его канцелярии – «Государственный совет. 1801–1901» (СПб., 1901) и «Государственная канцелярия. 1810–1910» (СПб., 1910). Отметим, что эти два объемистых тома, подготовленные с опорой на множество архивных материалов, до сих пор не потеряли своей актуальности. К ним примыкают работы профессора Демидовского юридического лица В.Г. Щеглова¹, впервые проанализировавшего значение Государственного совета как законосовещательного учреждения в политической системе Российской империи.

Вторую категорию исследователей представляют профессора, читавшие курсы государственного права на юридических факультетах (А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, В.В. Ивановский, А.В. Романович-Славатинский и др.). Характеристика Государственного совета как высшего законосовещательного органа империи представляла собой обязательную часть таких курсов, и формально-юридический подход к его анализу был, в этом случае, неизбежен. Однако он наложил отпечаток на последующую историографию этого учреждения.

Начиная с этих первых работ, основными направлениями историографии Государственного совета стали: рассмотрение его положения в государственной системе империи, анализ структуры, личного состава и основных направлений деятельности.

Высоко оценивая роль Государственного совета в современной им политической системе, исследователи видели его истоки в историческом прошлом России. В их работах Государственный совет представал как одно из тех совещательных учреждений, которые неизбежно возникали при правителе любого государства². Однако тогда же были заложены истоки дискуссии о времени возникновения Государственного совета. Так, Даневский разделил его историю на два периода – суще-

¹ *Щеглов В.Г.* Государственный совет в России, в особенности в царствование императора Александра I: Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1892–1895; *Он же.* Государственный совет в России в первый век его образования и деятельности (30 марта 1801–1901 года): Ист.-юрид. очерк. Ярославль, 1903.

² *Щеглов В.Г.* Государственный совет в России, в особенности в царствование императора Александра I: Историко-юридическое исследование: В 2 т. Т. 1. Ярославль, 1892. С. 978–979; Государственный совет // Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. В 86 п/т. СПб., 1893. П/т. 17; Государственный совет. 1801–1901. СПб., 1901. С. I–III; *Ивановский В.В.* Государственный совет в России. По поводу столетия со дня его учреждения // Вестник Европы. 1901. Т. 3. № 5. С. 285–286.

ствования как «временного» (до 1 января 1810 г.) и «постоянного» учреждения. Впоследствии ряд представителей историко-юридической школы связывали появление Государственного совета с развитием элементов «конституционализма» в системе государственного управления России (А.С. Алексеев, А.Д. Градовский, А.В. Романович-Славатинский) и относили его появление к 1810 году. При таком подходе Государственный совет, возникший в 1801 г., считался учреждением, характерным для XVIII века. Срединное положение занимала концепция Щеглова о длительном (на протяжении полувека) образовании Государственного совета.

Новый импульс дискуссии придало празднование в 1901 г. 100-летнего юбилея Государственного совета. Ее суть сводилась к новому витку обсуждения вопроса, к какому времени отнести образование Государственного совета (к 1801 г. или к 1810 г.), что, в свою очередь, определяло и разную трактовку значения этого учреждения: стало ли образование Государственного совета следствием поступательного развития традиционных черт отечественной государственности (совет при монархе), или он представлял собой принципиально новое для нее явление, залог будущего реформирования политической системы на конституционных началах, или даже свидетельствовал о новом витке политического развития России – возврате к существовавшим в прошлом республиканским чертам ее государственного устройства. Речь, таким образом, шла о перспективах развития российской государственности. Эта дискуссия не закончена до сих пор.

В наши дни, после десятилетий господства второй точки зрения (о возникновении Государственного совета в 1810 г. и присущих ему чертах конституционализма) мнения внутри исследовательского сообщества снова разделились. Одни авторы (А.П. Дегтярев, В.А. Демин, Л.В. Карнаушенко, И.В. Мальцева, С.С. Секиринский, Р.А. Циунчук¹ и др.), стремясь найти в

¹ Дегтярев А.П. Государственный совет в России (1810–1917 гг.) и его организационно-правовые основы // Клио. 2012. № 5 (63). С. 59–67; Демин В.А. Верхняя палата Российской империи. 1906–1917. М., 2006; Карнаушенко Л.В. На пути от конституционных намерений к номинальному конституционализму: правительственный конституционализм в России в первой половине XIX в // Общество и право. 2009. № 5 (27). С. 67–73; Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в

прошлом России истоки гражданского общества, видят в Государственном совете прообраз нового государственного строя и относят его образование к 1810 году. Другие, преимущественно исследователи реформ второй половины XVIII – первой половины XIX вв. (Т.В. Андреева, С.В. Кодан, Л.Ф. Писарькова¹), особое внимание уделяют преемственности преобразовательной политики правительства, в том числе и в области реформирования административного строя. В представлении автора настоящей диссертации Государственный совет, созданный в 1801 г., представлял собой последовательную ступень в становлении совещательного учреждения, тогда как его реформа 1810 г. не отвечала тем реальным условиям, в которых он вынужден был существовать. Это привело к нарастающему разрыву между законом и складывавшейся практикой работы этого учреждения.

В целом дореволюционной историографией была заложена значительная фактологическая база, определены подходы к изучению Государственного совета, а некоторые ее выводы не потеряли значения до сих пор. Однако Государственный совет второй половины XIX в., в силу объективных причин, так и не стал объектом специального монографического исследования.

Первая русская революция 1905–1907 гг. усилила критические оценки политической системы Российской империи, привела к возникновению целого ряда негативных стереотипных характеристик, которые были унаследованы *советской историографией*. Правда, «загнивающая» политическая система

структуре монархической власти. Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996; *Секиринский С.С.* Государственный совет в системе власти императорской России // Проблемы теории и практики управления. 2001. № 1. URL:http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/21_1_01.htm (дата обращения: 07.08.2021); *Циунчук Р.А.* Истоки российского парламентаризма: генезис и исторические особенности развития идеи народного представительства (XVIII–XIX вв.) // Вестник экономики, права и социологии. 2008. № 4. С. 77–89.

¹ *Андреева Т.В.* Государственное управление России во второй половине XVIII – первой четверти XIX в.: к проблеме преемственности и различия в правительственной преобразовательной политике // Петербургский исторический журнал. 2016. № 3 (11). С. 19–60; *Кодан С.В.* «Постановить силу и блаженство империи Российской на незыбломом основании закона...»: Государственный совет в России // Чиновник. 2002. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1145201>; *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России в первой четверти XIX в.: Замыслы, проекты, воплощение. М., 2014. С. 34–39.

Российской империи привлекла внимание нового поколения исследователей не сразу. В довоенный период (1920–1930-е гг.) интерес к ней ограничивался разработкой архивных материалов. В 1930-е гг. серьезные усилия в области источниковедческого изучения законодательной и делопроизводственной документации дореволюционной эпохи были предприняты Б.М. Кочаковым¹. Исследователя интересовала законодательная работа государственного механизма, что привело его к рассмотрению документации и деятельности Государственного совета. Опираясь на дореволюционную историографию, Кочаков представил обобщенный портрет Государственного совета, при этом его выводы и характеристики, в полном соответствии с духом эпохи, отличались категоричностью и тенденциозностью.

Статья Кочакова о Государственном совете долгое время оставалась единственной в советской историографии. Новый всплеск научного интереса к функционированию политической системы Российской империи и в СССР, и за рубежом, относится уже к послевоенной эпохе, причем англо-американская историография в 1960–1980 гг. складывалась в унисон с советской. Наиболее активно развивающимся направлением исследований в это время было изучение внутренней политики России. Разрабатывая связанные с ней проблемы, исследователи, разумеется, обращались и к работе высших государственных учреждений, в том числе – Государственного совета. Его деятельность, в той или иной мере, была затронута в трудах В.Г. Чернухи, И.В. Оржиховского, Л.Г. Захаровой, Г.И. Щетиной, Ф. Вчисло, Д. Филда и др. Особое место занимают работы П.А. Зайончковского². Именно с его именем связана переоценка значения Государственного совета, предстающего теперь как важный центр политической жизни России. Зайончковский не только дал подробную характеристику состава и

¹ Кочаков Б.М. Русский законодательный документ XIX–XX в. // Вспомогательные исторические дисциплины М.; Л., 1937. С. 319–371; *Он же*. Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки Ленинградского государственного университета. Серия исторических наук. Вып. 8. № 73. Л., 1941. С. 75–104.

² Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х годов. М., 1964; *Он же*. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. *Он же*. Правительственный аппарат самодержавной России. М., 1978.

деятельности Государственного совета второй половины XIX века. Он первым отказался от сложившегося еще в дореволюционной историографии тезиса о понижении значения Государственного совета в царствование Александра III за счет переноса обсуждения важных дел в Комитет министров¹.

Вторым важным историографическим направлением была институциональная история. В 1968 и 1973 гг. соответственно в отечественной и западной историографии (Н.П. Ерошкиным и Дж. Йени²) были предприняты первые попытки систематического описания политической системы Российской империи на протяжении нескольких столетий. Эти работы носили общий характер, однако они дали толчок целому ряду исследований в этой области: В.Г. Чернухи, Д. Орловски, Н.Н. Ефремовой, Б.Б. Дубенцова и других.

Стабильным направлением оставалось и изучение государственных учреждений с точки зрения источниковедения, в рамках которого работали Г.М. Горфейн, Л.Е. Шепелев, И.А. Миронова и др. Значительный шаг был сделан в изучении делопроизводства, которому, в частности, был посвящен целый ряд статей Шепелева. Его же перу принадлежит единственная в историографии работа, раскрывающая особенности такого недооцененного источника, как отчеты Государственного совета³.

Сам Государственный совет также неоднократно становился объектом изучения, однако исследователей в основном интересовало время его образование (эпоха Александра I) и период существования как высшей палаты представительства (1906–1917 гг.). Государственному совету пореформенного периода были посвящены только две работы.

Монография ученицы П.А. Зайончковского Х. Вилан «Александр III и Государственный совет: бюрократия и контрреформы в поздней имперской России» (1982)⁴ написана в рус-

¹ *Зайончковский П.А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия. С. 98.

² *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1968; *Yaney G.L.* The systematization of Russian Government: Social Evolution in the Domestic Administration of Imperial Russia. 1711–1905. Urbana, 1973.

³ *Шепелев Л.Е.* Отчеты Государственного совета царской России как исторический источник (1869–1906 гг.) // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XIX. Л., 1988. С. 182–200.

⁴ *Whelan H.* Alexander III and the State Council: Bureaucracy and Counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick, 1982.

ле политической истории, так что разделы, посвященные истории Государственного совета, его структуре и функциям имеют вводный характер и невелики по объему. Автор проанализировала состав Совета, подробно остановилась на его деятельности и взаимоотношениях с императором, на закулисных влияниях. В изучении Государственного совета эта работа, базирующаяся на большом количестве разнообразных источников, безусловно, представляла собой новую ступень. Однако выводы и оценки автора строились в привычном критическом русле.

В 1984 г. была защищена кандидатская диссертация Е.М. Ярошевской (Собко) «Государственный совет и политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. XIX в.», опубликованная (с незначительными изменениями) в 2007 г.¹ Исследование задумывалось как комплексное: автор рассматривала структуру Государственного совета, его состав и деятельность на протяжении 1882–1892 гг., однако незначительный объем работы (7,5 п.л. в рукописи диссертации и 110 с. в опубликованной монографии) не дал возможности полностью раскрыть тему.

1990-е гг. стали временем переосмысления многих устоявшихся оценок и характеристик, расширения источниковой базы и тематики исследований. Ощутимые результаты этих процессов особенно заметны с нового тысячелетия. Использование опыта дореволюционной и западной историографии, отказ от свойственных советскому периоду идеологических клише существенно обогатили идейную составляющую современных исследований. Сложное переплетение старого и нового, многообразие методов и подходов отразились и на изучении государства и его учреждений. И если в западной историографии интерес к государствоведческой проблематике в это время почти исчез, то в России изучение политической системы самодержавия остается одним из значимых направлений. Правда, историков больше интересует «закулирье» процесса управления – проблема вневедомственных влияний, процесс выработки политических решений, вопрос несоответствия сложившихся делопроизводственных практик прописанным в законе нор-

¹ *Ярошевская Е.М.* Государственный совет и политическая реакция 80-х – начала 90-х гг. XIX в. Дисс. ... канд. ист. наук. М., 1984; *Собко Е.М.* Государственный совет в эпоху Александра III. М., 2007.

мам. Наибольший интерес в этом плане представляют исследования В.Е. Воронина, М.Д. Долбилова, А.В. Ремнева, В.Л. Степанова, Д.Н. Шилова. В это же время А.В. Мамоновым, А.Дж. Рибером, И.А. Христофоровым были сделаны интересные наблюдения об изменении положения самодержца во второй половине XIX в., росте его зависимости от чиновного аппарата. Значительное внимание уделялось исследованию разных государственных учреждений с точки зрения проблемы рационализации управления (в работах С.И. Алексеевой, Н.Г. Патрушевой, А.В. Ремнева, И.В. Ружицкой, Я.В. Соловьева и др.), оценке их деятельности представителями разных общественных течений (в трудах В.Я. Гросула, А.В. Репникова, С.С. Секиринского).

Достигнутый уровень изученности темы привел к первым опытам обобщения накопленных знаний, стремлению с разных ракурсов показать работу государственной системы в целом¹. Удачная попытка представить высшие органы империи второй половины XIX в. в их взаимодействии была предпринята А.В. Ремневым. В монографии «Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века)» (2010) он выделил ряд особенностей развития отечественной государственности: охарактеризовал Государственный совет и Комитет министров как органы «универсальной компетенции», четкое разграничение функций которых было невозможно; описал процесс бюрократизации царской власти; проанализировал содержание понятия «правительство»; акцентировал внимание на значении секретных и особых совещаний.

Государственный совет, как важная составляющая государственного механизма, также неоднократно привлекал внимание исследователей, однако в его изучении сохраняется хронологическая неравномерность, так что пореформенный период его истории по-прежнему остается на периферии научных интересов. Источниковая база посвященных ему работ носит ограниченный

¹ *Раскин Д.И.* Система институтов российской имперской государственности конца XVIII – начала XX в. Дисс. ... д-ра ист. наук. СПб., 2006; *Барыкина И.Е.* Государственное управление России второй половины XIX в. (особые формы и специальные институты). СПб., 2018; *Соловьев К.А.* Политическая система Российской империи в 1881–1905 гг.: проблема законотворчества. М., 2018.

характер, а оценки его деятельности сохраняют типичную еще для дореволюционной историографии негативную окраску.

Так, две защищенные в 1996 г. кандидатские диссертации, Н.В. Кожевниковой и И.В. Мальцевой, несмотря на разницу тем и даже специальностей ограничиваются, при характеристике Государственного совета, анализом законодательной основы его деятельности («Учреждения Государственного совета» 1842 г.) и проектов его реорганизации, предложенными в 1860-е гг. П.А. Валуевым и вел. кн. Константином Николаевичем¹. Исследовательницы приходят к традиционному выводу о понижении значения Государственного совета в царствование Александра III.

Интересное, многоаспектное диссертационное исследование А.Ю. Деева «Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг.» (2002) посвящено концу пореформенной эпохи. Автор подробно анализирует структуру, компетенции, состав и деятельность Государственного совета рубежа XIX и XX столетий, однако в ряде случаев его выводы (например, отрицание законосовещательного характера Государственного совета) представляются излишне категоричными.

В целом, несмотря на многократное обращение исследователей к Государственному совету XIX в., изучение этого учреждения далеко от своего завершения. Попытки рассмотреть историю Совета в целом, как и прежде, сводятся к его описанию на основании законодательства с вкраплениями известной современным ученым исторической фактуры². Не меняют ситуацию и немногочисленные работы, посвященные рассмотре-

¹ Кожевникова Н.В. Государственный совет в системе управления России (вторая половина XIX – начало XX вв.). Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 1996; Мальцева И.В. Государственный совет Российской империи в структуре монархической власти. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1996.

² См., например: Кулянов Р.В., Еришов К.П. К истории Государственного совета Российской империи (1810–1917 гг.) // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2015. № 3. С. 141–147; Сергеева А.В. Историческое значение Государственного совета в формировании стиля государственного управления Российской империи // Проблемы управления, экономики, политики и права в глобализирующемся мире. Сборник докладов Фестиваля науки ЮРИУ РАНХиГС. Ростов-на-Дону, 2019. С. 220–222.

нию деятельности Государственного совета сквозь призму различных направлений внутренней политики¹.

Особенно сложное положение складывается в отношении Совета второй половины XIX в., историографическая и источниковая база изучения которого, а, следовательно, и оценки его места и роли за 30 лет фактически не изменились.

Недостаточно изучены взаимоотношения Совета с высшими и центральными учреждениями, что существенно затрудняет определение его места в системе государственного управления. Не до конца раскрыты особенности его функционирования, анализ которого в современных работах основывается на законодательных материалах и разрозненных и субъективных свидетельствах современников, с минимальным привлечением делопроизводственной документации. Отсутствует ясное понимание эволюции, проделанной Государственным советом в целом и его департаментами за столетие существования. Все эти сюжеты, бесспорно, требуют дополнительного и более тщательного изучения.

Во *втором параграфе (1.2. Источники)* подробно характеризуется источниковая база диссертации. В основу работы положено комплексное использование всех видов источников – законодательных материалов, делопроизводственной документации, периодической печати и публицистики, а также источников личного происхождения. Наряду с опубликованными документами в диссертации использованы материалы 26 фондов из 6 российских архивохранилищ: Государственного архива Российской Федерации (ГА РФ), Российского Государственного архива литературы и искусства (РГАЛИ), Российского Государственного исторического архива (РГИА), Научно-исследовательского отдела рукописей Российской Государственной библиотеки (НИОР РГБ), Отдела рукописей Российской

¹ См., например: *Дегтярев А.П.* Деятельность Государственного совета России в области бюджетного финансирования и правового обеспечения строительства Вооруженных Сил: 1810–1917 гг. Дисс. ... д-ра ист. наук. М., 2005; *Шалашина В.М.* Механизм принятия государственных решений в Российской империи в эпоху преобразований Александра II (на примере военных реформ 1860–1870-х гг.). Автореф. дисс. ... канд. ист. наук. М., 2011; *Мозжегоров А.Б.* Роль Государственного совета Российской империи в проведении университетской реформы в 1884 г. // Вестник Московского государственного областного университета. 2017. № 3. С. 16–24.

Национальной библиотеки (ОР РНБ), Отдела письменных источников Государственного исторического музея (ОПИ ГИМ).

В первую группу (*законодательные документы*) входят нормативно-правовые акты, отражающие поступательное развитие законодательства Российской империи и включенные в Полное собрание законов, «Собрание узаконений и распоряжений правительства», Свод законов Российской империи. Всесторонний анализ этих источников дает возможность сделать ряд выводов о функционировании политической системы Российской империи и об участии в законодательном процессе Государственного совета, Комитета министров, высших комитетов, а также выделить категории дел, утверждавшиеся по докладам министров.

Деятельность Государственного совета регулировалась его «Учреждением», которое входило во вторую часть первого тома Свода законов. Для второй половины XIX в. актуальным было «Учреждение», высочайше утвержденное 15 апреля 1842 г.¹ и переизданное в 1857, и затем в 1886 и 1892 гг. с внесенными в него к тому времени дополнениями и изменениями. Однако все эти редакции не в полной мере и с запозданием фиксировали изменения структуры и делопроизводства Государственного совета. В большей степени действительная работа этого учреждения была отражена в полностью переработанном «Учреждении» 1901 г., издание которого было приурочено к 100-летию юбилею Государственного совета. Именно его целесообразнее использовать для анализа деятельности Совета в пореформенный период. В историографии, однако, предпочтение до сих пор отдается «Учреждению» 1842 г.

Делопроизводственная документация, отложившаяся в ходе повседневной деятельности различных учреждений, включает в себя множество категорий документов и является одним из наиболее значимых источников по проблеме диссертации.

Особенный интерес представляют мемории заседаний департаментов и Общего собрания Государственного совета (РГИА. Ф. 1159). Во второй половине XIX в. они содержали не только изложение сущности заслушанных на каждом заседании дел, но и предысторию вопроса, предложения министра,

¹ ПСЗ. Собр. 2. Т. 17. № 15518. 15 апреля 1842 г.

изменения, внесенные в проект при его обсуждении, а также мнение (или, при разногласии, мнения) Совета. Кроме того, при комплексном использовании мемории позволяют сделать выводы о традиционных подходах к разрешению дел разных типов, особенностях делопроизводства Государственного совета, скорости рассмотрения им дел и проч.

Начиная с 1881 г. к мемориям, для облегчения императору знакомства с ними, прилагались «извлечения» – краткое изложение сути дел и мнений членов Совета. В ряде случаев «извлечения» включали также обоснование обращения к данному вопросу и причин того или иного решения, кроме того, в них обязательно фиксировались состоявшиеся поручения министрам. Эти «извлечения» сохранились в значительном количестве (ГА РФ. Ф. 543) и являются важным источником для изучения работы Государственного совета. Однако при этом они почти не используются исследователями.

Большой интерес для темы представляет Коллекция высочайших постановлений, адресованных как Государственному совету в целом, так и отдельным сановникам (РГИА. Ф. 1161).

Самостоятельную ценность имеют документы, отражающие работу разнообразных совещаний и комиссий, а также ход рассмотрения отдельных дел. Часть этих материалов сохранилась в соответствующих фондах (РГИА. Ф. 1149, 1162, 1214, 1220, 1224), часть – в фонде III отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (ГА РФ. Ф. 109), часть – отложилась в личных фондах участников обсуждений. В личных фондах разных архивохранилищ сохранились и другие материалы, имевшие отношение к делопроизводству Государственного совета: записки, заметки, реестры дел, объяснения и проч.

Из опубликованных документов большое значение для проблемы диссертации имеют описи дел Архива Государственного совета¹ и ежегодные отчеты по Государственному совету, издававшиеся с 1869 г. Они дают представление о разнообразии обсуждавшихся Советом дел и изменении их количества с течением времени, и в исследованиях нередко выступают как источник статистических данных.

¹ Опись дел Архива Государственного совета. Т. 1–12, 15, 16, 19–21. СПб., 1908–1914. Издание не завершено.

Использование в работе *периодической печати и публицистики* обусловлено тем, что этот вид источников играл по отношению к высшим органам власти двойную роль. С одной стороны, он отражал сложившееся в обществе представление об их работе, а с другой – активно формировал это представление. Кроме того, наиболее осведомленные органы периодической печати («Гражданин» и «Московские ведомости») нередко выступают источником сведений о внешней стороне работы Совета: о начале и конце сессии, длительности заседаний, сложностях, возникавших при обсуждении тех или иных дел, а временами – даже о ходе заседаний.

Среди публицистических сочинений, затрагивавших работу Государственного совета, особое значение имеет работа К.А. Скальковского «Современная Россия. Очерки нашей государственной и общественной жизни» (СПб., 1890), оказавшая влияние и на восприятие этого учреждения современниками, и на последующую историографию.

Важность использования *источников личного происхождения* (писем, дневников, воспоминаний) определяется тем, что материалы этого типа не только уточняют официальные документы, но и позволяют взглянуть на рассматриваемые в Государственном совете дела с закулисной, неофициальной стороны, вскрывают взаимоотношения между разными государственными деятелями и их влияние на решение дел, а также освещают различные делопроизводственные вопросы. В то же время использование такого рода источников требует особой осторожности в силу их субъективности.

Государственный совет второй половины XIX в. в той или иной степени получил отражение в достаточно большом количестве документов, подавляющее большинство которых принадлежит чиновникам разных рангов. Значительная часть из них опубликована. Это воспоминания и дневники П.А. Валуева, А.В. Головина, В.И. Гурко, А.И. Дельвига, Н.А. Качалова, В.С. Кривенко, А.Н. Куломзина, В.Н. Ламздорфа, Д.А. Милютин, Д.А. Оболенского, Е.А. Перетца, А.А. Половцова, Е.М. Феокистова, И.А. Шестакова. Большое значение имеют воспоминания о службе в Государственной канцелярии В.И. Гурко, Д.Д. Гримма, А.Н. Куломзина, Д.Н. Любимова, В.Б. Лопухина, Н.Н. Покровского.

Из неопубликованных материалов необходимо упомянуть дневники великого князя Константина Николаевича (ГА РФ. Ф. 722), его адъютанта и видного консерватора А.А. Киреева (НИОР РГБ. Ф. 126) и др. Большой интерес представляют свидетельства А.Ф. Кони, рассыпанные по страницам его воспоминаний, дневники и воспоминания современников: А.В. Богданович, А.А. Кизеветтера, В.П. Мещерского, А.В. Никитенко, С.Д. Шереметева.

Среди всего этого многообразия наиболее важными для нашей темы являются опубликованные дневники государственных секретарей Е.А. Перетца и А.А. Половцова, а также «Записки» статс-секретаря Департамента государственной экономики М.П. Веселовского (ОР РНБ. Ф. 550. F. IV).

Из эпистолярных материалов большое значение для темы имеют письма сановников, в той или иной мере затрагивающие работу Государственного совета. Большинство их до сих пор не издано. Это письма А.В. Головнина (НИОР РГБ. Ф. 169), чиновника министерства народного просвещения Н.М. Аничкова (ГА РФ. Ф. 1146), а также подборка писем видных государственных деятелей (И.Д. Делянова, А.И. Георгиевского, Е.М. Феокистова, Т.И. Филиппова и др.), адресованных московскому публицисту М.Н. Каткову (НИОР РГБ. Ф. 120) и др. Из опубликованных материалов в первую очередь надо упомянуть переписку К.П. Победоносцева, письма к Александру III М.Н. Каткова, а также адресованные этому императору письма и дневники кн. В.П. Мещерского, изданные автором в ходе работы над диссертацией.

Комплексное использование разных типов источников обеспечило надежную историко-документальную базу для исследования роли и значения Государственного совета в системе управления Российской империи пореформенного периода, позволило сделать обоснованные выводы по указанной проблематике.

Во второй главе «Государственный совет в системе высшего управления России XIX в.» проанализирована система высших органов государственной власти, сложившаяся в первой половине XIX века и ее трансформация в пореформенной России.

В первом параграфе (2.1. Система высших органов государственной власти в первой половине XIX века) показан процесс создания и реформирования системы органов высшего управления в первой половине XIX в. Масштабные реформы Александра I, как в силу новизны создаваемых учреждений, так и по причине увлеченности реформаторов современными им политическими теориями, носили несколько умозрительный характер и не всегда коррелировались с политической реальностью того времени. Результатом стала начавшаяся почти сразу корректировка созданной системы, особенно значительная во второй четверти XIX в.

Тогда же стремление Николая I лично контролировать наиболее важные направления внутренней политики привело к созданию (дополнительно к появившимся еще в первой четверти века) целого ряда подчиненных непосредственно императору структур: Собственной Его Императорского Величества канцелярии (СЕИВК) и ряда высших комитетов. Из состава Государственного совета в это время были выведены Комиссия прошений и Комиссия составления законов, также получившие самостоятельное значение (вторая – в составе СЕИВК). В результате Государственный совет был вынужден разделять законосовещательные функции с целым рядом учреждений, что привело к понижению его значения.

Сознанная Николаем I политическая система во многом противоречила общеевропейским процессам рационализации управления, что ставило перед его преемниками задачу ее существенной перестройки. Этот процесс, занявший несколько десятилетий, раскрывается во *втором параграфе (2.2. Перестройка высшего государственного управления во второй половине XIX века)*. Уже в начале правления Александра II было закрыто большинство высших комитетов, а вновь создаваемые для решения насущных общегосударственных вопросов структуры (Главный комитет об устройстве сельского состояния и Присутствие о воинской повинности) не составляли конкуренцию Государственному совету как высшему законосовещательному органу, поскольку входили в его состав. Кроме того, произошел частичный отказ от совмещения должностей на высших ступенях бюрократической лестницы. В результате компетенция Государственного совета как законосовещатель-

ного органа снова расширилась, а его значение в политической системе повысилось.

Реформы в этом направлении были продолжены на рубеже 1870–1880-х гг. В это время исчезла СЕИВК, упростилась, вернувшись к своему первоначальному, задуманному еще в начале XIX в. столетия виду, структура самого Совета. В определенной степени этому способствовало увольнение со всех постов вел. князя Константина Николаевича и расформирование возглавляемых им и давно переживших пик своей деятельности Главного комитета об устройстве сельского состояния и Присутствия о воинской повинности. В 1882 г. II отделение СЕИВК было преобразовано в Кодификационный отдел при Государственном совете. В 1884 г. очередная реорганизация Комиссии прошений привела к ее частичному (хотя и на несколько иных основаниях) возвращению под контроль Государственного совета созданием при нем Присутствия для предварительного рассмотрения всеподданнейших жалоб на определения департаментов Сената. Таким образом, хотя внесенные во второй половине XIX в. в систему высшего управления перемены не носили кардинального характера, тем не менее они существенно изменили расстановку акцентов внутри самой системы.

В третьей главе «Самодержавие как политическая система и место в ней Государственного совета» раскрыты связи, складывавшиеся внутри политической системы между ее основными акторами: верховной властью, высшими и центральными учреждениями. В *первом параграфе (3.1. Смена стилей верховного управления во второй половине XIX века)* продемонстрировано определяющее влияние позиции носителей верховной власти на положение и значение отдельных государственных учреждений, а также на степень свободы и независимости суждений Государственного совета.

Выбор каждым императором наиболее удобных для себя приемов властвования, опора на те или иные структуры или на отдельных лиц приводила к колебаниям системы в целом, так как смена на престоле влекла за собой изменение стиля верховного управления. Проведенное исследование показало, что приемы Александра II унаследовали целый ряд черт, характерных для первой половины столетия, так что стиль правления этого монарха отличался самовластием и периодическим вме-

шательством в установленный законом ход дел. Царствование Александра III, наоборот, стало заметным шагом на пути модернизации управления, временем переноса основного акцента с волеизъявления императора на правильную работу бюрократических структур (при сохранении окончательного решения за монархом). Однако, сложившийся за время его правления порядок не поддерживался самой системой, зависел исключительно от позиции главы империи. Воцарение Николая II, в большей степени, нежели его отец, склонного к проявлению самодержавной воли, повернуло процесс вспять, возродив характерное для эпохи Александра II пренебрежение мнением высшего законосовещательного учреждения в угоду отдельным министрам.

При этом в диссертационном исследовании отмечается, что сама возможность колебания значения отдельных государственных структур определялась не столько желанием императора, сколько отсутствием четкого распределения функций между разными учреждениями и, как следствие, существованием альтернативных путей разрешения одних и тех же вопросов.

В первую очередь это относилось к Государственному совету и Комитету министров, которые А.В. Ремнев назвал органами «универсальной компетенции»¹. Анализу их взаимодействия посвящен *второй параграф (3.2. Органы «универсальной компетенции»: Государственный совет и Комитет министров)*.

Длительное, на протяжении десятилетий, сосуществование Государственного совета и Комитета министров привело к постепенному размежеванию их сфер деятельности. Сначала этому способствовало совмещение должностей председателей этих учреждений (до 1865 г.), затем – постепенное, в ходе делопроизводительной практики отделение собственно законов, входивших в компетенцию Государственного совета, от административных постановлений, а также временных и чрезвычайных мер, разрешаемых Комитетом министров. Стремясь не нарушать сферу ответственности друг друга, оба учреждения неоднократно передавали неправомерно поступившие в них

¹ Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2010. С. 489–490.

проекты «по принадлежности», из Комитета министров в Государственный совет и обратно.

Аргументирован вывод, что сложившаяся еще в дореволюционную эпоху историографическая традиция считать понижение значения Государственного совета и повышение роли Комитета министров, и наоборот, взаимозависимыми процессами основана прежде всего на нечетком выделении исследователями чрезвычайного законодательства из общего законотворческого процесса, смешении ими компетенций двух учреждений.

Третий параграф (3.3. Государственный совет и министры) посвящен анализу отношений Государственного совета с руководителями ведомств в процессе законотворчества. Разрабатывавшие проект ведомства и выступавший его экспертом Совет представляли собой две необходимые стадии законотворческой работы. Однако при этом стремление министров сохранить целостность проекта и в кратчайшие сроки ввести его в жизнь, могло вступать в противоречие с задачей Государственного совета, заключавшейся в тщательном обсуждении и исправлении недостатков будущего закона для обеспечения его последующего успешного практического применения. Для достижения этой цели Государственным советом использовался целый комплекс приемов: сбор справок, вызов экспертов, изменение проекта, наконец, возврат его в министерство для доработки. При этом уже само право вносить изменения в министерские представления повышало значение Государственного совета в системе управления, делало его фактическим соавтором многих законов.

При анализе проблемы «забеганий» (испрашивания министрами высочайших повелений помимо Государственного совета) особое внимание уделяется готовности императора пойти навстречу своему министру и нарушить законодательный порядок, что чаще происходило в царствование Александра II и затем Николая II, а также в начале правления Александра III.

Четвертый параграф (3.4. Законодательная инициатива Государственного совета) раскрывает до сих пор не нашедшую отражения в историографии проблему поручений министрам со стороны Государственного совета. Этим путем Государственный совет, формально не обладая правом законодательной инициативы, получал возможность инициировать раз-

работку новых законов. Комплексное рассмотрение вопроса позволило выделить поручения финансово-административного и законодательного характера. В первом случае поручение граничило с разрешением или касалось финансовой стороны вопроса и не предполагало разработки нового проекта, но зато не нарушались и предоставленные министрам сроки исполнения поручений. Во втором случае сроки вообще не устанавливались, поскольку нельзя было определить, сколько времени займет разработка проекта и окажется ли она возможной. Именно последней причиной объясняется неисполнение министрами поручений Совета.

В четвертой главе «Структура Государственного совета как отражение стоявших перед ним задач» эволюция Государственного совета как законосовещательного органа прослежена сквозь призму деятельности его четырех департаментов, возникших в 1810 г.: Законов, Военного, Государственной экономики и Гражданских и духовных дел.

В первом параграфе (4.1. *Генезис структуры Государственного совета*) показан процесс постепенного встраивания Государственного совета в политическую систему империи, сопровождавшийся сокращением его действительной компетенции и, одновременно, расширением его функций. Государственный совет был создан в конкретный исторический период, и его структура отвечала именно тем задачам, которые, с точки зрения реформатора, он должен был выполнять. Однако практика довольно быстро скорректировала положенные в его основание принципы.

Единственным департаментом, на протяжении всего существования в наиболее чистом виде осуществлявшим основную, законосовещательную, функцию Государственного совета, был Департамент законов. Наоборот, сокращение компетенции Совета в области обсуждения военных дел привело к фактическому исчезновению Военного департамента. При этом упоминание о нем сохранялось в «Учреждении Государственного совета» до 1901 г., представляя собой пример все увеличивающегося расхождения между законом («Учреждением Государственного совета») и реальным положением дел. Об этом же, хотя и не в столь явной форме, свидетельствует и изменение

функций двух других департаментов Совета – Государственной экономики и Гражданских и духовных дел.

Второй параграф (4.2. Финансовые функции Совета (Департамент государственной экономики) рассматривает разрешение Государственным советом экономических и финансовых вопросов, сосредоточивавшихся в Департаменте государственной экономики. Постоянный рост загруженности департамента, расширение круга рассматриваемых им вопросов по мере экономического развития России уже в 1867 г. привел к разделению его отделения Государственной канцелярии на два, по сметной и по законодательной части. При этом основной целью департамента оставалось сокращение государственных расходов и выделение средств на только действительно необходимые потребности. Таким образом, в задачи Департамента государственной экономики входил не только тщательный анализ финансовых смет, но и выделение приоритетных направлений развития государственного хозяйства.

Роль Государственного совета как высшей судебной инстанции раскрыта в *третьем параграфе (4.3. Судебные функции Государственного совета (Департамент гражданских и духовных дел)*. Обсуждение судебных дел в Государственном совете имело свои особенности. Юридическая беспристрастность здесь нередко отходила на второй план, уступая место учету всех обстоятельств дела, в том числе взаимного положения и отношений его фигурантов, сложившихся традиций и практики, в рамках которых действовали обвиняемые, и даже возможных последствий создаваемого решением Совета прецедента.

Загруженность департамента судебными делами нарастала постепенно на протяжении всей первой половины XIX в., и к середине столетия он прочно ассоциировался с судебной инстанцией; формально входившие в его компетенцию вопросы «духовного управления и полиции» департамент не рассматривал. С середины 1860-х гг., по мере введения положений судебной реформы 1864 г., число рассматриваемых им дел стало сокращаться, хотя стремление полностью освободить Государственный совет от судебной функции так и не было реализовано.

В результате перераспределения категорий дел по департаментам в 1870–1880-е гг. в Гражданский департамент были переданы дела об отчуждении частных имуществ в пользу каз-

ны (1875 г.) и законодательные дела, касающиеся судебной части (1884 г.). Таким образом, к концу столетия Гражданский департамент стал необходимой частью законосовещательного собрания империи.

Общая занятость Государственного совета анализируется в *четвертом параграфе (4.4. Объективность количественных показателей)* на основании сопоставления двух источников: «Описей дел Архива Государственного совета» и годовых отчетов по Государственному совету. Показано, что во второй половине XIX в. число ежегодно обсуждаемых Государственным советом дел имело общую тенденцию к росту. При этом на протяжении всего периода наиболее загруженным оставался Департамент экономики, число дел, рассматривавшихся Департаментом законов, почти не менялось, тогда как занятость Гражданского департамента, в наибольшей степени испытавшего на себе результаты преобразований второй половины столетия, подверглась значительным колебаниям.

Однако существующие статистические данные не в полной мере фиксируют сложившуюся практику деятельности Государственного совета. В частности, они не включают преимущественную форму заседаний департаментов – Соединенные департаменты, объединявшие два или даже три из них. Не отражают цифровые показатели и работу разнообразных комиссий, комитетов, совещаний, присутствий, организовывавшихся при Государственном совете по мере надобности. Таким образом, неучтенной остается активная и многообразная работа, позволявшая Государственному совету усиливать то или иное направление своей деятельности, а для скорейшего и всестороннего обсуждения важных проектов использовать все наличные активные силы и, при неизменной структуре, успешно выполнять как изначально заложенные реформатором, так и приобретенные функции.

В пятой главе «Организация работы Государственного совета во второй половине XIX в.» рассматриваются принципы организации работы и делопроизводства Государственного совета, сложившиеся в этой сфере традиции, не всегда находившие отражение в законодательстве, а также некоторые бытовые нюансы. В *первом параграфе (5.1. Заседания Государственного совета: Время и место)* с привлечением данных

разных типов источников проанализированы такие особенности организации работы Государственного совета, как время начала заседаний и возможности его переноса, время открытия и завершения сессии, организация каникулярного периода. При этом указывается, что жесткий распорядок работы Государственного совета был немаловажной причиной того, что именно первое и последнее заседания Общего собрания считались в публичке началом и концом политического сезона.

Большое внимание уделено принципу старшинства, которому был подчинен порядок размещения членов Совета во время заседаний, а также последовательности и причинам переездов Совета.

Второй параграф (5.2. Ход заседаний) – раскрывает процедуры и практики работы Государственного совета, с течением времени все дальше отходившие от установленного в законе порядка. Важным нововведением второй половины XIX в. был отказ от зачитывания дел и журналов во время заседания. Теперь все материалы предварительно рассылались членам Совета для обязательного ознакомления, что расширяло возможности их активного участия в обсуждении проектов. Полностью зачитывались на заседании только журналы Общего собрания, рассылать которые по домам канцелярии не имела возможности.

Высокий статус Государственного совета подчеркивался торжественностью даже рядовых его заседаний, четкой градацией положений членов Совета, чиновников канцелярии и лиц, приглашавшихся на заседания. В работе подчеркивается разница положения чиновников «для справок», не имевших права высказывать свое мнение, и экспертов, от которых, наоборот, требовался обстоятельный анализ проекта.

Заключительной стадией обсуждения дела было голосование, причем при разногласии мнения большинства, меньшинства и особое имели равное значение. Разногласие могло возникнуть как в департаментах, так и в Общем собрании. В последнем случае возможен был возврат дела в департаменты (если поднятый Общим собранием вопрос был ими пропущен), но такие случаи носили единичный характер.

Третий параграф (5.3. Длительность заседаний) раскрывает асимметрию в работе Государственного совета, гораздо более интенсивной в департаментах, заседания которых на про-

тяжении всего года были более длительными. Краткость заседаний Общего собрания во второй половине XIX в. объясняется тем, что подавляющее большинство дел не представляло сложности и было, кроме того, предварительно рассмотрено департаментами.

Ситуация менялась в конце сессии, когда традиционный весенний наплыв дел делал заседания Общего собрания более продолжительными. Он провоцировался 3 обстоятельствами: окончанием рассмотрения в департаментах сложных законопроектов; подачей министрами предназначенных к рассмотрению в текущей сессии дел в конце отведенного для этого срока (1 марта); негласным правилом, запрещающим переносить рассмотрение проектов, прошедших стадию обсуждения в департаментах, на осень. В результате, вопреки сложившемуся в общественных кругах мнению, дела в Государственном совете не залеживались.

В шестой главе «От проекта до закона: этапы и сроки прохождения дел» рассматривается делопроизводство Государственного совета, сосредотачивавшееся в его канцелярии.

Первый параграф (6.1. Структура и роль Государственной канцелярии) описывает структуру Государственной канцелярии, состоявшей из обслуживающих соответствующие департаменты отделений законов, военных дел (существовало номинально), гражданских дел, государственной экономии, а также из отделения дел государственного секретаря (ведало перепиской главы канцелярии и подготовкой дел для слушания в Общем собрании) и архива. Истоки большого значения канцелярий в бюрократической повседневности современники возводили к началу XIX в., когда, пересматривая систему государственного управления, реформаторы не видели возможности иной организации делопроизводства.

В работе отмечается, что критика канцелярий и в дореволюционную эпоху, и в наши дни носит общий характер и не учитывает нюансы, свойственные канцеляриям каждого уровня управления. Применительно к Государственной канцелярии претензии заключались не только в затягивании дел, но и в излишней самостоятельности при оформлении состоявшихся решений. При этом остаются неисследованными правила, которым подчинялась работа Государственной канцелярии.

Второй параграф (6.2. Подготовка дел) раскрывает процесс подготовки дел к слушанию: распределение поступивших из министерств дел по департаментам и работу с этими материалами, а также, нередко, сбор дополнительных справок и согласование проекта с заинтересованными ведомствами. Согласно закону, к поданному в Государственный совет законопроекту должен был прилагаться пакет документов, включавший краткое изложение сути проекта, отзывы затронутых им министерств, выписку из законов, заключение министра, дополнительные сведения и проект постановления Совета. Однако в ряде случаев представленных справочных материалов оказывалось недостаточно, а согласования носили предварительный характер или вообще отсутствовали. Государственный секретарь не имел власти отклонить такие представления. Однако, поскольку задачей Государственной канцелярии было обеспечение полной готовности дела к обсуждению, именно ее чиновники должны были восполнить все обнаруженные пробелы, собрать недостающие справки и отзывы. Таким образом, подготовка дел к слушанию затягивалась, а чины канцелярии отрывались от текущей работы.

В третьем параграфе (6.3. Журналы и мемории) описывается процесс оформления решений Государственного совета – составление журналов прошедших заседаний (по каждому делу отдельно) и написание на их основании мемории – краткого изложения дел и сопровождавших их обсуждения дискуссий. Особую значимость имели департаментские журналы, поскольку именно они становились основанием для суждений Общего собрания. В них фиксировались все внесенные в проект изменения и достигнутые в ходе обсуждения компромиссы. Проект журнала согласовывался с участниками обсуждения и исправлялся по их замечаниям. Курировал эту работу председатель соответствующего департамента. Сроки для составления департаментских журналов не ограничивались, поскольку зависели от сложности дела, и могли колебаться от недели до месяца и более.

Работа по составлению журналов Общего собрания, наоборот, имела четкие сроки исполнения. Согласно «Правилам для руководства по Государственной канцелярии» (1851) журнал Общего собрания должен был быть готов к подписанию его

членами уже через неделю. Следующая неделя отводилась на составление мемории, которая в понедельник, спустя ровно две недели после заседания Общего собрания, отсылалась императору.

Время прохождения проектов через Государственный совет, причины их замедления и возможности ускоренного слушания проанализированы в *четвертом параграфе (6.4. Сроки рассмотрения дел)*. Во второй половине XIX в. порядок прохождения дел через Государственный совет отличался особенной четкостью. Их безостановочное движение контролировалось справками и отчетами по канцелярии, еженедельной поверкой всех находящихся в департаментах законопроектов и могло замедляться только в самом начале пути, в связи с увеличением объема подготовительной работы.

Периодический анализ обстоятельств замедления рассмотрения дел, проводился самой канцелярией. Согласно сделанным выводам, первое место среди причин задержки занимало внесение дел без отзывов заинтересованных ведомств, затем следовали необходимость сбора дополнительных сведений или справок, возвращение проекта на доработку в министерства по сделанным указаниям или организация при Государственном совете подготовительных совещаний и комиссий. Кроме того, обсуждение проекта могло быть перенесено по просьбе министра, председателя департамента или основных оппонентов. Еще одной причиной откладывания дел служила смена руководства во внесшем проект ведомстве. Однако это касалось сложных законопроектов. В целом более 90% дел решалось в течение полугода, а минимальный срок рассмотрения составлял 1,5–2 месяца.

Ускоренное рассмотрение дел также было возможно. Как правило, это касалось финансовых вопросов и проектов, направленных на борьбу с революционным движением. При необходимости такое дело рассматривалось вне очереди и для него составлялась «особая часть» мемории, посылавшаяся императору сразу по готовности.

В седьмой главе «Император во главе Государственного совета» рассмотрена значимость императора как высшего чиновника империи. Оставаясь политическим главой государства, монарх на протяжении второй половины XIX в. все больше втягивался в процесс бюрократического делопроизводства.

Первый параграф (7.1. Номинальный председатель) раскрывает роль императора как председателя Государственного совета. Во второй половине XIX в. он появился на заседании Общего собрания лишь однажды: 28 января 1861 г. Александр II выступил с речью в связи с началом обсуждения крестьянской реформы. Все остальные заседания с высочайшим участием носили торжественный характер (по поводу восшествия на престол, юбилеев, известий о покушениях и проч.) и сводились к подписанию журналов, адресов, телеграмм и, при возможности, к представлению членов Совета монарху.

Отсутствие императора на заседаниях не мешало ему оставаться в курсе происходившего. Этому способствовало как то, что с 1857 г. ни одно дело не могло быть внесено в Государственный совет без его ведома, так и еженедельные доклады министров и председателя Государственного совета. Однако прямых способов руководить процессом обсуждения император был лишен.

Второй параграф (7.2. Высший чиновник империи) показывает бюрократическую ипостась императора. Характерная для XIX в. бюрократизация и рационализация управления привела к тому, что глава империи оказался составляющей единого делопроизводственного процесса, его завершающим звеном. С течением времени увеличение количества бумаг привело к выработке определенного порядка распределения работы императора по дням и даже по часам, который не нарушался и при смене монархов. В этих условиях основным способом взаимодействия императора и Государственного совета стали доклады его председателя и, в еще большей степени, мемории.

Определенное новшество в процесс взаимодействия монарха с высшими и центральными учреждениями привнесло царствование Александра III, когда к посылаемым бумагам, в т.ч. к мемориям, стали прилагаться краткие «извлечения» (резюме) с изложением существа каждого дела и в случае разногласий – их сути. Прием носил чисто делопроизводственный характер, сокращая загруженность императора мелкими делами, и вопреки сложившемуся в историографии мнению, не имел политического значения.

Третий параграф (7.3. Выработка резолюций) поднимает проблему информированности руководителя как необходимую

гарантию продуманности и независимости его решений. Во второй половине XIX в. сокращение поездок по стране, все больше ограничивавшихся переездами из резиденции в резиденцию и присутствием на военных маневрах, сузило возможности императора по получению сведений из источников, независимых от петербургской бюрократии. Соответственно, большее значение для него приобрели такие пути получения необходимой информации, как периодическая печать, письма избранного круга лиц. Но чаще всего в роли специалистов, с которыми советовался император, выступали руководители ведомств. На этом фоне особое значение приобретали мемории Государственного совета – высшего законосовещательного учреждения империи, независимого от ведомственной политики. Мемории включали полную информацию о рассматриваемой проблеме, а в случаях разногласий – и аргументы в пользу того или иного решения.

Важность разногласий признавалась и императором, и общественными деятелями, и чиновниками, но отношение к ним было двойственным. С одной стороны, разногласия давали возможность привлечь внимание императора к тому или иному вопросу, а самому монарху – более подробно ознакомиться с разными точками зрения. С другой стороны, выбор между мнениями предоставлялся одному человеку и мог носить случайный характер. При этом ни наличие, ни отсутствие разногласий не стесняли самодержца, который мог утвердить любое из представленных мнений, наложить особую резолюцию или потребовать пересмотра дела. Однако, согласно существующим подсчетам, в подавляющем большинстве случаев утверждалось все же мнение большинства.

Четвертый параграф (7.4. Патриархальность против модернизации) раскрывает существующие во второй половине XIX в. тенденции изменения роли и значения Государственного совета в условиях модернизации управления. В восприятии современников Государственный совет все больше выступал как противовес безответственным решениям, гарантия правильного течения законодательного процесса, как орган, потенциально способный восполнить отсутствие объединенного правительства и координировать деятельность министерств. Соответственно, необходимым считалось повышение его авто-

ритета и самостоятельности. Наиболее кардинальные предложения в этой области сводились к участию в его работе представителей общества, предоставлению ему права законодательной инициативы и даже права запросов министрам (интерпелляции).

Другим проявлением той же тенденции постепенной модернизации роли Государственного совета было подспудно формировавшееся в обществе изменение отношения к меньшинству и большинству, придание большей основательности мнению последнего. Однако все предложения внести изменения в состав и организацию работы Государственного совета неизменно наталкивались на несколько патриархальное отношение к этому учреждению императоров, которые видели в нем прежде всего разновидность издавна существующего в России совета при монархе.

В **«Заключении»** приведены основные выводы, сделанные в ходе диссертационного исследования.

Государственный совет представлял собой высший законосовещательный орган Российской империи и занимал центральное место в ее политической системе. При этом его действительное значение зависело как от объективных процессов развития отечественной государственности, так и от взглядов и предпочтений каждого монарха. В первой половине XIX в. Государственный совет вынужден был сосуществовать с целым рядом высших учреждений, что привело к понижению его роли в государственном механизме. Однако сложившаяся схема во многом не соответствовала общеевропейским процессам рационализации управления, характерным и для России. Вторая половина XIX столетия стала временем активной модернизации политической системы страны.

Перестройка высшего управления в пореформенный период прошла в два этапа (середина 1860 гг. и рубеж 1870–1880 гг.), привела к частичному, хотя и на принципиально новом уровне, воспроизведению схемы, задуманной еще М.М. Сперанским и повышению, на этом фоне, значения Государственного совета, которому, однако, так и не удалось занять предназначавшееся ему место единственного высшего законосовещательного органа. На этом поле вплоть до реформы 1906 г. конкуренцию ему составляли Комитет министров, а также, хотя и в гораздо меньшей степени, Военный совет и Адмиралтейств-совет.

Значительное влияние на положение Государственного совета в политической системе империи оказывали взаимоотношения, которые в разные периоды выстраивались между составляющими схемы управления: высшими и центральными учреждениями и верховной властью. Немаловажную роль в этом играли личные качества монарха, его подход к процессу властвования, видение им своих задач и своего места в сложившемся бюрократическом механизме. Проведенное исследование показало, что свобода и независимость суждений Государственного совета была меньшей при Александре II, унаследовавшем отношение к монархической власти Николая I. Александр III в большей степени подчинялся установившемуся бюрократическому порядку, что ограничивало его вмешательство в общее течение дел. При этом значение Государственного совета по-прежнему определялось не столько объективными процессами модернизации управления, сколько субъективными взглядами носителя верховной власти. И воцарение Николая II по крайней мере отчасти восстановило авторитарное отношение монарха к Государственному совету.

Необходимым условием успешной работы государственно-го механизма является взаимодействие всех его составляющих. На протяжении второй половины XIX в. общая тенденция развития государственного управления заключалась в последовательном упорядочении области взаимодействия органов власти. В частности, постепенное, в ходе делопроизводственной практики, отделение собственно законов от административных постановлений привело к разграничению сфер деятельности Государственного совета и Комитета министров. В отношениях Государственного совета с руководителями ведомств определяющим было обоюдное стремление к созданию успешно работающего законодательства, причем разрабатывавшие проект ведомства и выступавший его экспертом Совет представляли две необходимые стадии законотворческого процесса.

Главной задачей Государственного совета при этом был подробный анализ всех тонкостей и нюансов проекта и, при необходимости, его исправление. Для достижения этой цели он располагал целым рядом средств, включавших призыв экспертов, возврат проекта на доработку или внесение в него исправлений и дополнений в процессе обсуждения, что делало его со-

творцом многих законов. Стоявшая перед Советом практическая цель исключала подчинение его работы политическим тенденциям.

В диссертации отмечается, что значение Государственного совета в политической системе Российской империи выходило за рамки его правовой базы («Учреждения Государственного совета») и включало исполнение им координационных функций, в частности формально отсутствующее у Совета право давать министрам поручения законодательного характера (право законодательной инициативы), хотя на практике их исполнение не всегда оказывалось возможным.

Успешной работе Государственного совета способствовала постоянная корректировка его структуры и функций по мере изменения стоявших перед ним задач. Неизбежность трансформации была обусловлена уже реформой 1810 г., согласно которой Государственный совет предназначался для существования в иной, так и не состоявшейся, политической реальности. Его постепенное встраивание в существующую политическую систему и развитие этой последней привело к неоднократным изменениям его структуры и компетенции. Особое влияние на работу департаментов Государственного совета и распределение их функций оказала эпоха Великих реформ и последовавшие за ней преобразования 1870–1890-х гг. Процессы модернизации затронули и делопроизводство Государственного совета.

Однако в отличие от первой половины столетия далеко не все новшества были закреплены в законодательстве. Не нашли в нем отражения и многочисленные правила и традиции, регулировавшие деятельность Государственного совета и его канцелярии. Все это вело к нарастанию разрыва между зафиксированной в «Учреждении» и реальной организацией работы и делопроизводства Государственного совета, формировало искаженный образ этого учреждения, способствовало неверной оценке его современниками, а впоследствии и исследователями.

Существенным изменением, принесенным пореформенной эпохой, была бюрократизация законодательных и делопроизводственных процессов, одним из результатов которой было снижение возможности влияния на дела чинов Государственной канцелярии. Профессионализм и опытность членов Совета (особенно – его департаментов), жесткие правила прохождения

проектов и контроль за их исполнением, строгое соблюдение чиновной иерархии свели к минимуму влияние субъективного фактора при оформлении решений Государственного совета.

Не менее важным последствием стало очевидное приобретение императором черт высшего чиновника империи при сохранении им значения главы государства. Налагая резолюцию, монарх тем самым завершал и делопроизводственный, и законодательный процесс. Но с увеличением объема бумажной работы император все больше отстранялся от непосредственного участия в процессе законотворчества и, подчиняясь бюрократической традиции, терял легитимные способы влияния на ход подготовки и обсуждения законопроектов. При этом, независимо от результатов рассмотрения дел центральными государственными институциями, право окончательного и ничем не ограниченного решения любого вопроса оставалось за монархом.

Привнесенные периодом Великих реформ перемены отразились на структуре, функциях и делопроизводстве Государственного совета, повысили его значение как обязательной инстанции подготовки законопроектов, эксперта по сложным законодательным вопросам, но не изменили его роли в политической системе государства. Причина этого крылась в сохранении традиционного патриархального отношения императоров к монархической власти и высшим государственным учреждениям, в которых они видели лишь помощников правителя империи, пусть и имевших определенное влияние при выработке вектора развития страны. Это отношение оставалось неизменным вплоть до революционных событий начала XX в. и делало невозможными любые кардинальные преобразования в политической системе Российской империи. Таким образом, внешне подчиняясь растущей модернизации управления, монарх в то же время, замедлял процесс ее объективно назревшего течения.

ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ

Монография

1. Государственный совет в системе управления Российской империи. Вторая половина XIX в. М.: Научно-политическая книга, 2021. 365 с., 23 уч. печ. л.

Статьи в рецензируемых изданиях

2. *Черникова Н.В.* Английская набережная, 4. Вып. 1–3 [рецензия] // Отечественная история. 2004. № 5. С. 196–201 (0,5 п.л.).
3. *Черникова Н.В.* Власть и интеллект: нарастание конфликта // Отечественная история. 2005. № 4. С. 58–61 (0,3 п.л.).
4. *Черникова Н.В.* Государственное реформирование в России во второй половине XIX – начале XX в.: взгляд из столичного кабинета и из провинции // Вестник Российского университета дружбы народов. 2007. № 1. С. 48–58 (0,8 п.л.).
5. *Черникова Н.В.* «Интрига» как фактор служебных отношений: внеиерархические связи между российскими чиновниками последней четверти XIX в. // Вестник РУДН. 2008. № 2. С. 65–78 (0,9 п.л.).
6. *Черникова Н.В.* Оценка внутренней политики Александра II и Александра III // ЭНОЖ «История». 2019. № S20. <https://history.jes.su/s207987840004414-4-1/> Код статьи S207987840004414-4-1 (2,8 п.л.).
7. *Черникова Н.В.* Парадоксы модернизации: Идея законности в политической культуре пореформенной России // Россия XXI. 2019. № 2. С. 24–41 (0,9 п.л.).
8. *Черникова Н.В.* Высший суд Российской империи: эволюция Гражданского департамента Государственного совета // Россия XXI век. 2020. № 1. С. 46–73 (1,5 п.л.).
9. *Черникова Н.В.* Царские поездки в описании чинов Свиты (В.С. Оболенский и А.В. Голенищев-Кутузов о путешествиях Александра III) // Исторический архив. 2020. № 4. С. 156–173. 1,3 п.л. – Публ. док-та, вступ. статья, коммент.
10. *Черникова Н.В.* Государственный совет и министры во второй половине XIX в.: конфронтация и сотрудничество // Преподаватель XXI век. 2020. № 3. Ч. 2. С. 267–285 (1,2 п.л.).
11. *Черникова Н.В.* «Законодательная инициатива» Государственного совета Российской империи во второй половине XIX века // Россия и современный мир. 2020. № 4. С. 61–80 (1,4 п.л.).

12. *Черникова Н.В.* «Сведущие люди» в Государственном совете второй половины XIX в. // *Via in tempore. История. Политология.* 2020. Т. 47. № 4. С. 794–802 (0,9 п.л.).
13. *Черникова Н.В.* Органы «универсальной компетенции»: Государственный совет vs Комитет министров // *Россия XXI век.* 2020. № 5. С. 76–95 (1 п.л.).
14. *Черникова Н.В.* Номинальный председатель: император во главе Государственного совета // *Россия XXI.* 2021. № 1. С. 118–133 (0,8 п.л.).
15. *Черникова Н.В.* «Почти все главные причины нашего народного недуга... мною упомянуты». Письмо помещика В.П. Веселовского нижегородскому губернатору Н.М. Баранову о реформах 1860-х – 1880-х гг. и голоде 1891 г. // *Исторический архив.* 2021. № 5. С. 155–170 (0,8 п.л.) – Публ. док-та, вступ. статья, коммент.
16. *Черникова Н.В.* Когда возник Государственный совет или Спор о юбилее // *Преподавание истории в школе.* 2021. № 9. С. 56–60 (0,6 п.л.).
17. *Черникова Н.В.* Мастера законодательной техники: Государственная канцелярия и ее штат // *Россия XXI.* 2022. № 1. С. 100–117 (0,9 п.л.).

Статьи в других научных изданиях

18. *Черникова Н.В.* Александр III // *Большая Российская Энциклопедия.* Т. 1. А-Анкетирование. М., Научное издательство «БРЭ», 2005. С. 437–439 (0,4 п.л.).
19. *Черникова Н.В.* Земский Собор в 1905 г.: различие подходов // *Сто лет спустя... Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию революции 1905-1907 гг. (Труды ГИМ; вып. 162) / Отв. ред. О.В. Гранкина.* М.: ФГУК «Государственный исторический музей», 2007. С. 109–123 (0,9 п.л.).
20. *Черникова Н.В.* Дурново И.Н. // *Большая российская энциклопедия.* Т. 9. М.: Научное издательство «БРЭ», 2007. С. 424–425 (0,2 п.л.).
21. *Черникова Н.В.* Контрреформы 1880–90-х гг. // *Большая российская энциклопедия.* Т. 15. М., Научное издательство «БРЭ», 2010. С. 154–156 (0,5 п.л.).
22. *Черникова Н.В.* Власть и публицистика в позднеимперской России: взаимовлияние и взаимозависимость // *С.Н. Худяков в общественно-политической, культурной и хозяйственной жизни России. Материалы Всероссийской научно-практической конференции 13–14 сентября 2007 г.* Рязань: Ряз. гос. ун-тет имени С.А. Есенина. Рязань, 2008. С. 18–21 (0,4 п.л.).

23. *Черникова Н.В.* Петербуржец в провинции: взгляд на Россию вблизи и из столичного кабинета. Электронная публикация. Фонд Имперского Возрождения Исследовательский аналитический центр. 2009 г. <http://fondiv.ru/articles/143>. (2,1 п.л.) –Публ. док-та, вступ. статья, коммент.
24. *Черникова Н.В.* Чиновники министерства народного просвещения между правительством и обществом / Н.В. Черникова // Государство и развитие образования в России XVIII–XX вв.: политика, институты, личности. Материалы XIII Всероссийской научно-практической конференции. М.: РУДН, 2009. С. 219–228 (1 п.л.).
25. *Черникова Н.В.* Толстой Д.А. // Русский консерватизм середины XVIII – начала XX века: Энциклопедия / Отв. ред. В.В. Шелохаев. М., РОССПЭН, 2010. С. 522–524 (0,4 п.л.).
26. *Черникова Н.В.* Законность и формирование гражданского общества в России второй половины XIX столетия // Историко-культурное наследие и духовные ценности России: Программа фундаментальных исследований Президиума Российской академии наук: [сборник статей] / отв. редакторы: А.П. Деревянко, А.Б. Куделин, В.А. Тишков. М.: РОССПЭН, 2012. С. 286–293 (0,7 п.л.).
27. *Czernikowa N.W.* Ewolucja zwierzchnich organów władzy ustawodawczej w Rosji w drugiej połowie XIX wieku // Dzieje biurokracji na ziemiach polskich. Tom V. Część 2. Lublin-Toruń-Wrocław, 2013. S. 393–402 (0,6 п.л.).
28. *Черникова Н.В.* Механизм государственного управления в условиях войны 1877–1878 гг. // Реформы и военные конфликты в истории России: К 70-летию Великой победы. Материалы XIX всероссийской научно-теоретической конференции. Москва, РУДН, 21–22 мая 2015 г. М.: РУДН, 2015. С. 458–466 (0,6 п.л.).
29. *Черникова Н.В.* Государственный совет и его восприятие обществом в конце XIX в. // Новейшая история Отечества XX–XXI вв.: Сб. научн. трудов. Вып. 6. Саратов, 2016. С. 16–21 (0,6 п.л.).
30. *Черникова Н.В.* «Правительственный кризис» в исполнении отечественной бюрократии: Особые совещания 1878–1879 гг. // В ритме времени: Фронтвик, Учитель, Историк. Памяти доктора исторических наук Б.С. Итенберга. Сб. статей. М.: Политическая энциклопедия, 2018. С. 200–235 (1,9 п.л.).
31. *Черникова Н.В.* Контрабанда в России второй половины XIX в. как государственная проблема и пути ее решения // Торговля, купечество и таможенное дело в России в XVI–XIX вв.: сборник материалов Четвертой международной научной конференции (Нижний Новгород, 28–30 сентября 2017 г.) / ред.-сост. А.И. Раздорский. Н. Новгород: Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, 2018. С. 511–519 (0,6 п.л.).

32. *Черникова Н.В.* Либерал во власти: А.А. Сабуров // Российский либерализм: итоги и перспективы изучения. Сб. материалов X Международной научной конференции. 28–29 сентября 2018 г. Орел: ОГУ, Издат. дом «Орлик», 2018. С. 283–293 (0,6 п.л.).
33. *Черникова Н.В.* «Забытый» министр последних лет царствования Александра II: Л.С. Маков // Карамзинские чтения. Вып. 2. СПб.: Гиперион, 2018. С. 286–292 (0,4 п.л.).
34. *Черникова Н.В.* От правомерного к правовому государству: эволюция административных практик в царствование императора Александра II // К 200-летию императора Александра I. Архивные документы по российской истории в научных исследованиях и публикациях. Сборник научных трудов. Сер. «Электронный архив» Научный редактор: Дунаева Н.В., Кашенко С.Г. Санкт-Петербург, 2018. С. 77–87 (0,5 п.л.). <https://www.prlib.ru/item/1174411>
35. *Черникова Н.В.* Николай II Александрович (в соавт.) // Православная энциклопедия. Т. 50. М.: Церковно-научный центр «Православная энциклопедия», 2018. С. 450–485 (4 п.л.; авт. текст 1 п.л.).
36. *Черникова Н.В.* Благосостояние чиновного корпуса во второй половине XIX столетия // Валерий Иванович Бовыкин: Человек. Исследователь. Педагог. К 90-летию со дня рождения. М.: РОССПЭН, 2019. С. 173–191 (1,6 п.л.).
37. *Черникова Н.В.* Просопографические мифы о высшем чиновничестве (на примере Государственного совета конца XIX в.) // Многогранный талант историка. Памяти доктора исторических наук профессора Авенира Павловича Корелина. М.: ИРИ РАН, 2019. С. 197–214 (1,1 п.л.).
38. *Черникова Н.В.* Делопроизводственная и отчетная документация высших органов Российской империи как основание для статистических подсчетов (на примере Государственного совета второй половины XIX в.) // Документальный источник в историческом исследовании и в исследовании по истории науки: опыт использования, современные проблемы и задачи. К 100-летию со дня рождения А.А. Зимина: материалы Международной научной конференции, г. Москва, Архив РАН-РГГУ / Отв. ред. В.П. Козлов. М.: Архив РАН, 2020. С. 309–317 (0,5 п.л.).
39. *Черникова Н.В.* Организация работы Государственного совета во второй половине XIX в.: процедура и практики // У истоков российской государственности. Исследования, материалы. Калуга: ИП Стрельцов И.А. (Изд-во «Эйдос»). – 2020. С. 316–325 (0,9 п.л.).
40. *Черникова Н.В.* Перипетии питейной реформы в общественном мнении и правительственной политике 1870–1880-х гг. // История питейного дела и трезвеннического движения в России с древнейших времен до наших дней: материалы Междунар. науч. конф. (Санкт-

- Петербург, 28–30 июня 2021 г.): тез. и стендовые докл. / сост. А.И. Раздорский. СПб., 2021. С. 419–420 (0,1 п.л.). Электронное издание. <http://www.spbiiran.nw.ru/wp-content/uploads/2021/06/СБОРНИК>
41. *Черникова Н.В.* Мемории Государственного совета и формирование императорских решений // История российской государственности. Доклады Международной научной конференции, посвященной 100-летию со дня рождения профессора Н.П. Ерошкина (Москва, 19 декабря 2020) / Сост. Л.Д. Шаповалова. М.: РГГУ, 2021. С. 84–89 (0,3 п.л.).
 42. *Черникова Н.В.* Бюрократический казус: Военный департамент Государственного совета // Государство, общество, церковь в истории России XX–XXI веков: материалы XX Международной научной конференции, Иваново, 31 марта – 1 апреля 2021 г. Иваново: Иван. гос. ун-т, 2021. С. 788–794 (0,4 п.л.).
 43. *Черникова Н.В.* Консервативная идеология и практика государственного строительства в царствование Александра III // Всегда оставался верен себе: сборник памяти доктора исторических наук Станислава Васильевича Тютюкина / отв. ред. Ю.А. Петров. М.: ИРИ РАН, 2021. С. 146–155 (0,7 п.л.).
 44. *Черникова Н.В.* Официозы в русской печати второй половины XIX в. // Путь и выбор историка: К 80-летию профессора В.В. Шелохаева / отв. ред. Ю.А. Петров. М.: Политическая энциклопедия, 2021. С. 257–268 (0,7 п.л.).

СБОРНИКИ ДОКУМЕНТОВ:

45. Мещерский В. П. Письма к императору Александру III, 1881–1894 / Публ., предисл., коммент., аннотир. именной ук-ль Н. В. Черниковой. М.: Новое литературное обозрение, 2018. 808 с. (50,5 печ. л.). Авт. текст 9,5 п.л.

Подписано в печать «__» _____ 2022 г. Формат 60x84/16.
Тираж 100 экз. Заказ № __.

Издательский центр Института российской истории РАН
117292, Москва, ул. Дм. Ульянова, 19