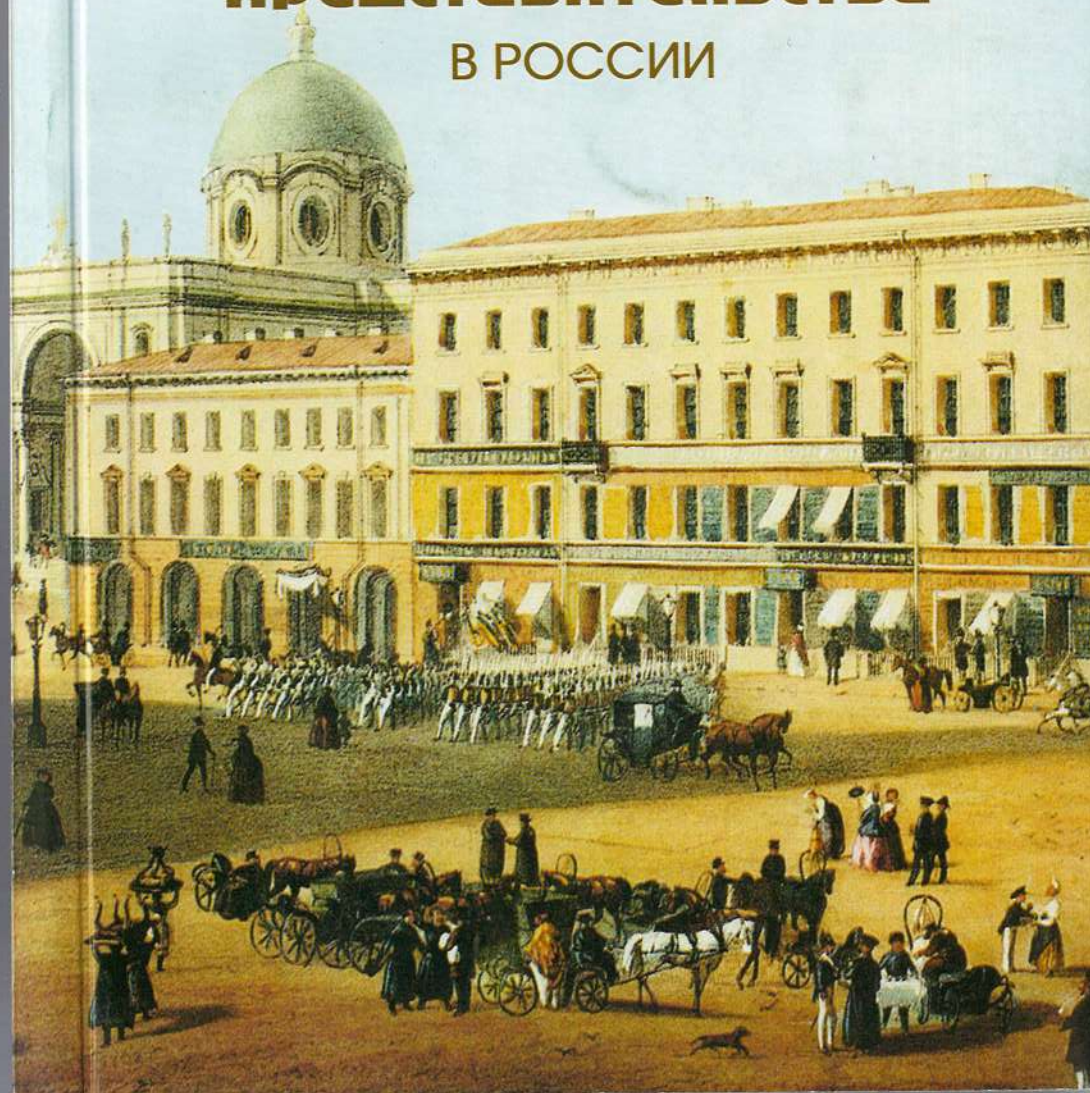


С.В. УСТИНКИН • А.В. УСЯГИН

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ
Н а р о д н о г о
п р е д с т а в и т е л ь с т в а
В РОССИИ



Федеральное агентство по образованию
Нижегородский государственный университет
им. Н.И. Лобачевского
Малая академия государственного управления

С.В. УСТИНКИН, А.В. УСЯГИН

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Монография

1.2. Периоды становления и развития концепции народного представительства в России	57
1.3. Культурная дискуссия третьего периода реформ	63
2.4. Этнос: арьергардные бои сторонников реформ	74
Глава третья. ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ВЗАИМОВЛИЯНИЯ	87
3.1. Дворянские проекты представительства	87
3.2. Дворянство, земство и гражданское общество	95
3.3. Земские проекты представительства	114
3.4. Радиально-демократический проект представительства	121
Глава четвертая. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА	127
4.1. Характеристика политической культуры авторитаризма	127

Нижегород
2007

УДК 32+36
ББК 66.0г+63.3(2)47+63(3)51
У80+83

Рецензенты:

доктор ист. наук, профессор
ВВАГС А.А. Халин;
доктор ист. наук, профессор НГПУ Ю.А. Перчиков;
доктор ист. наук, профессор НГАСУ А.А. Кулаков

Устинкин С.В., Усягин А.В. Трансформация концепций народного представительства в России: Монография. – Нижний Новгород: ННГУ, 2007. – 188 с.

ISBN 978-5-93-126-101-0

В работе исследуется история создания проектов представительных учреждений в конце 1850-х – начале 1880-х гг. в контексте общей проблематики реформ этого периода в России, анализируются возможные последствия принятия того или иного варианта развития государства. Книга будет интересна и полезна для студентов, изучающих курсы истории России, истории государственного управления, политической истории, политологии, а также может быть использована при подготовке докладов, рефератов, курсовых и дипломных работ, в других видах научно-исследовательской работы студентов и аспирантов.

ISBN 978-5-93-126-101-0

ББК 66.0г+63.3(2)47+63(3)51

Формат 60×84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 11,3. Тир. 200. Зак. 812.
Типография Нижегородского госуниверситета
603000, Н. Новгород, ул. Б. Покровская, 37.

© Устинкин С.В., Усягин А.В., 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5

Глава первая. ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИЙ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ..... 11

- 1.1. Развитие идеи представительства в России и уровень ее восприятия к середине XIX в. 11
- 1.2. Периодизация «великих реформ». Причины колебаний правительственного курса 18
- 1.3. Консерватизм, либерализм и демократизм.. 28
- 1.4. Западничество и славянофильство..... 38

Глава вторая. ЭВОЛЮЦИЯ ВОЗЗРЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА НА ПРОБЛЕМУ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ 51

- 2.1. Экспозиция: правительственные проекты представительства первого периода реформ..... 51
- 2.2. Стагнация: уровень правительственных предложений второго периода реформ 57
- 2.3. Кульминация: дискуссии третьего периода реформ 63
- 2.4. Эпилог: арьергардные бои сторонников реформ..... 74

Глава третья. ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ВЗАИМОВЛИЯНИЯ..... 87

- 3.1. Дворянские проекты представительства 87
- 3.2. Дворянство, земство и гражданское общество 96
- 3.3. Земские проекты представительства 107
- 3.4. Радикально-демократические проекты представительства. 113

Глава четвертая. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА 123

- 4.1. Характеристика политического режима: абсолютизм или авторитаризм?..... 123

4.2. Форма правления: дуалистическая или парламентская монархия?.....132

4.3. Форма территориального устройства: централизм или децентрализм?139

4.4. Сословность, сословность и бессословность.....148

Заключение.....157

Список использованных источников и литературы163

Приложения.168

ВВЕДЕНИЕ

«Великие реформы» эпохи Александра II стали крупнейшей вехой в истории России. Вполне допустимо говорить здесь о стадийном развитии, о формационном сдвиге, совершенном за эти четверть века. Крестьянская, земская и городская, судебная, военная, церковная и цензурная реформы изменили не только внешний облик, но и суть государственного режима, обозначив переход к буржуазной, постфеодальной модернизации в России.

Вместе с тем многие исследователи справедливо указывают на то, что одной из важнейших причин последующего замедления реформ, относительных неудач в их осуществлении, наступления периода контрреформ стал тот факт, что все эти реформы не увенчались главной реформой – реформой политической.

Вопрос о модернизации механизма государственного управления, о привлечении к участию во властных структурах представителей иных социальных слоев остро стоял во второй половине XIX века. Провозглашенный Александром II «дух гласности», поощрения земского и иного общественного движения способствовали появлению множества планов, проектов, записок, созданных учеными и публицистами, общественными деятелями, чиновниками и политиками. Анализ многочисленных проектов создания органов народного представительства, исходящих как от представителей общественности, так и от виднейших правительственных деятелей, и посвящена эта работа.

Хронологически она ограничена временем от начала открытого общественного обсуждения проблем народного представительства в связи с первым этапом разработки крестьянской реформы и необходимостью привлечения к ней местных деятелей (1859 год) до завершения открытых гласных дискуссий в связи с наступлением нового царствования, обозначившего иные приоритеты во внутренней политике (1882 г.).

Материалы, послужившие источниками для написания работы, можно разделить на две большие группы. Во-первых, это документы, иллюстрирующие отношение российского общества к проблеме представительства: адреса дворянских собраний (губернских и уездных), постановления земских собраний, проекты и прошения частных лиц.

Большинство этих документов хранятся в фондах Российского государственного исторического архива в г. Санкт-Петербурге. Некоторые из них были опубликованы, полностью или частично, либо использованы в другой форме в монографиях российских и советских ученых. Часть документов вводится в научный оборот впервые.

Другую группу составляют правительственные проекты создания органов народного представительства и связанные с ними черновые записи, обмен письмами и записками. Частично они были в разное время опубликованы: проект П.А. Валуева – в «Вестнике права», 1905, № 9; проект великого князя Константина Николаевича – там же, а связанный с ним обмен письмами между П.А. Валуевым и С.С. Урусовым – в «Истории СССР», 1973, № 2; проект М.Т. Лорис-Меликова – в «Былом», 1918, кн.4-5; проект П.А. Шувалова – в «Красном архиве», 1928, кн.6; проект Н.П. Игнатъева – в «Русском архиве», 1907, кн.5, и 1913, кн.1-2. Некоторые документы эпистолярного характера опубликованы в сборниках «Письма Победоносцева к Александру III» (М., 1925) и «К.П. Победоносцев и его корреспонденты» (М.-Пг., 1923). Неопубликованные документы также в основном сосредоточены в фондах РГИА.

К источникам примыкает обширная литература дневникового и мемуарного характера: дневники министра внутренних дел П.А. Валуева (М., 1961), военного министра Д.А. Милютин (М., 1949), государственных секретарей Е.А. Перетца (М., 1927) и А.А. Половцова (М., 1983), «Три последних самодержца» А.В. Богданович (М.-Л., 1924) и другие.

Первая литература, посвященная исследуемой теме, появилась в межреволюционный период (1906-1917 гг.). Проблематику борьбы за представительство в эпоху реформ Александра II плодотворно разрабатывали такие ученые, как Н.И. Иорданский (Конституционное движение 60-х годов. – СПб., 1906), А.А. Корнилов (Общественное движение при Александре II. – М., 1909), В.Я. Богучарский (Из истории политической борьбы в 70-80-х годах XIX в. – М., 1912), И.П. Белокопский (Земство и конституция. – М., 1910), В.Б. Веселовский (История земств. – СПб., 1914; Исторический очерк земских учреждений Тверской губернии. – Тверь, 1914), Барриве Л. (Общественное движение в царствование Александра II. – М., 1911).

Взгляды авторов обнаруживают в них в основном представителей левого, социал-демократического спектра общественной жизни (правда, умеренного его крыла), и не случайно, что в большей степени их привлекли сюжеты, связанные с противоправительственной борьбой

революционеров. Однако и проблемы борьбы за народное представительство также нашли в этих работах достойное отражение. Особенно ценной с точки зрения глубины и четкости теоретического анализа является книга Н.И. Иорданского.

Для работ дореволюционных ученых характерны научная добросовестность, обилие фактического материала, тщательность и подробность описания, занимательность и живость изложения. Вместе с тем то обстоятельство, что многие документы еще не были доступны в это время для ученых, снижает ценность работ. Кроме того, над учеными в той или иной степени довлели соображения «политической корректности», так как изображение событий недавнего на тот момент прошлого задевало интересы различных представителей царствующего дома, а также ряда живших еще тогда представителей высшей аристократии.

В Советском Союзе такая проблематика, как исследование продвижения дореволюционной России к конституционным свободам и развития в ней гражданского общества, находилась на периферии внимания ученых, поскольку не вполне вписывалась в идеологические построения о характере царского режима, и излагалась в основном опосредованно, в связи с такими темами, как классовая борьба и революционное движение. Не случайно, что среди обилия работ, исследующих террористическую активность маргинальных слоев русского населения, смакующих деятельность подпольных кружков, которые в пору своего существования вовсе не обязательно приковывали к себе внимание широкой общественности, не нашлось ни одного специального исследования, посвященного борьбе за повышение уровня народного представительства – проблеме, которая без преувеличения занимала умы русского общества на протяжении всей второй половины XIX века.

Среди работ советского периода держатся несколько особняком, выделяясь своим высоким уровнем, монографии и статьи основателя крупной советской научной школы исследователей государственных учреждений П.А. Зайончковского, его непосредственных учеников (Л.Г. Захаровой, Н.П. Ерошкина, И.В. Оржеховского) и последователей (В.Г. Чернухи, Н.М. Пирумовой и др.), в которых нашли отражение различные аспекты проблемы представительства.

Так, в монографии В.Г. Чернухи «Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в.» (Л., 1978) нашли подробное освещение те проекты, которые исходили от высших сановников императорской администрации: П.А. Валуева, Константина Николаевича,

П.А. Шувалова (его план был именно В.Г. Чернухой введен в научный оборот), М.Т. Лорис-Меликова.

Адреса, постановления, программы земских собраний и отдельных земских деятелей по созданию всероссийского общеземского представительства, как одно из проявлений активности земств, отражены в монографии Н.М. Пирумовой «Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века» (М., 1977). Ею была проработана и систематизирована огромная масса документов земств губернского и уездного уровней по всей России.

События 1879-1882 годов скрупулезно исследованы в монографии П.А. Зайончковского «Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х гг.» (М., 1964). Он же подготовил к печати дневники П.А. Валуева и Д.А. Милотина и написал к ним предисловия, в которых также нашли отражение некоторые аспекты создания представительских проектов, связанные с участием в них авторов дневников.

Талантливые и добросовестные ученые, создавая перечисленные выше работы, стремились вырваться из прокрустова ложа заданной схемы. Многие положения их работ, по-новаторски прозвучавшие в момент издания, не устарели и сегодня. Достаточно сказать, что П.А. Зайончковский сумел в открытой работе 1964 года донести до читателя вывод о том, что на рубеже 70-80-х годов XIX века революционную активность проявляли не трудящиеся массы, а слабо связанные с ними подпольные террористические организации. Вместе с тем подцензурный характер работ неминуемо сказывался на ряде выводов и обобщений, а в некоторых случаях, очевидно, были сделаны уступки идеологическому нажиму.

В целом работы советского времени отличают педалирование тезиса об антинародном, преступном характере царского режима, стремление преувеличить уровень насилия и преуменьшить уровень свобод в царской России, ярко показать, даже если материал давал для этого небогатые возможности, гнет эксплуататоров и борьбу против него народных масс. Характеризуя эпоху Александра II, советские ученые стремились сгладить различия между дореформенной и пореформенной Россией, преуменьшить значение реформ, показать их как «вынужденную уступку», не отвечавшую якобы внутреннему настроению царя и его ближайших соратников. Одновременно с этим советские исследователи старались затушевать разрушительную роль революционного террора в нарастании политической напряженности в стране, его влияние на замедление политических реформ.

После 1991 года образовавшийся в науке идеологический вакуум был заполнен газетно-журнальными публикациями, которые в основной своей массе отличаются развязностью и хлесткостью тона, бездоказательностью и легковесностью суждений, низкой квалификацией авторов и связанным с этим обилием фактических и теоретических ошибок. В них преобладает облегченный подход к описанию конституционного процесса в России периода Александра II, с готовностью подхвачены сомнительные и непроверенные детали из эмигрантских бульварных брошюр 1881-83 гг. об обстоятельствах последних недель правления Александра II, торжествует популярная схема, согласно которой царь-освободитель мечтал дать стране конституцию западноевропейского образца, но его мученическая гибель не позволила осуществиться делу «превращения России в Англию».

Таким образом, обилие публицистики лубочного уровня, с одной стороны, и запаздывание в научном анализе проблем, и особенно в их публикации, с другой, ставят задачу написания специальной работы, в которой нашли бы отражение все материалы по истории и теории борьбы за народное представительство в России этого периода, как со стороны общества, так и со стороны власти. До настоящего времени такой специальной работы еще не было создано.

Актуальность создания подобной работы подчеркивается тем обстоятельством, что сегодня, как и в 60-70-е гг. XIX века, Россия находится вновь на начальной стадии формирования гражданского общества. Сегодня, как и тогда, идет поиск объединительной идеи для России, позволяющей ей сохранить национальную аутентичность, не изолируя себя от окружающего мира. Тот факт, что тема исследования длительное время находилась на периферии внимания ученых и искаженно идеологически трактовалась с жестко классовых позиций, дает богатые возможности для поиска неисследованных источников и выработки новых подходов к освещению проблемы.

Следовательно, работа может, пусть и опосредованно, помочь в разрешении актуальных для современного российского общества проблем. В частности, использование накопленного уже в дореволюционной России опыта может оказать незаменимую услугу в разрешении насущных проблем парламентаризма, местного самоуправления, общетеоретических проблем соотношения выборности и назначаемости, централизма и децентрализма, федерализма и унитаризма, бюрократии и массового социального творчества, способствовать гармонизации социальных взаимоотношений в обществе.

В свою очередь, рассмотрение на этом конкретном примере борьбы за осуществление гражданских свобод (в том специфическом преломлении, которое было присуще общественной мысли XIX века) позволяет проследить, насколько ценности либерализма и гражданского общества были в тот период в России, с одной стороны, укоренены, а с другой – отторгались.

Теоретический анализ проектов позволяет прийти к двум основополагающим выводам. Во-первых, российские проекты не копировали опыт мировой практики, а предполагали осмысление в том числе и российской истории. Во-вторых, отставание России в вопросе о представительстве не было значительным в середине XIX века, но стало прогрессирующим к началу XX века, что в значительной мере послужило катализатором последующих катаклизмов.

Именно с учетом диалектического соотношения уровней свободы и несвободы, отставания и прогресса в их срединном, неустоявшемся еще виде только и возможно понимание представительской перспективы в России XIX в.

Глава первая.

ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ КОНЦЕПЦИЙ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

1.1. Развитие идеи представительства в России и уровень ее восприятия к середине XIX в.

Период «великих реформ» выделяется по насыщенности различными проектами переустройства политического управления, в том числе и создания органов представительства. На протяжении этого периода произошел бесспорный перелом в общественном сознании. Так, в начале его конституционные мечтания были характерны для отдельных, наиболее передовых и широко мыслящих деятелей, а обсуждались они прежде всего в неподцензурной печати, издававшейся за границей. Не только оппозиционно настроенные к режиму деятели эмиграции, группировавшиеся вокруг «Колокола», но и вполне благонамеренные авторы, такие, как А.И. Кошелев, прибегали к подобной форме обращения к власти, считая, что «напечатать эти статьи в России было невозможно»¹.

К концу же периода, во многом из-за внедряемого правительством, с отступлениями и оговорками, «духа гласности», существенно увеличившейся открытости печати, вопрос о представительстве стал одним из наиболее обсуждаемых в российском обществе. Требование представительства не просто более широко распространилось, но и стало более определенным, активно выраженным. С предложениями об этом выступали деятели администрации, представители дворянских собраний и земских съездов, публицисты и ученые.

Обращаясь к власти с призывом привлечь общественность к управлению государством, в аргументации своих предложений авторы опирались на давнюю традицию учета интересов сословий, существовавшую в русском государстве. Прежде всего, это традиция Земских соборов периода сословной монархии. Конечно, Земские соборы лишь с большой долей осторожности можно рассматривать как представи-

¹ Кошелев А.И. Записки. – М., 1991. – С. 124.

тельные органы. Неизбежно возникают сомнения в том, насколько они были представительны по своему составу; всегда ли в основу их формирования был заложен принцип выборности; был ли действенным механизм влияния Земских соборов на государственную власть. Тем не менее, в XIX веке большинство исследователей и публицистов вполне сознательно идеализировали опыт Земских соборов, рассматривая их как образец при конструировании возможного представительного органа в России. Оттуда, например, были восприняты принципы сословности и совещательности.

При анализе преобразовательной деятельности Петра I сторонники представительства опирались на такие элементы его реформ, как «коллегияльность, выборное начало и первые зачатки отделения суда от администрации», пришедшие на смену единоличному правлению воеводы, «безраздельно соединявшего в своих руках власть административную, судебную, финансовую»; учреждение губерний, которое предоставило территориям «некоторое самостоятельное управление» и «первое начало административной децентрализации»¹ (Записка «Несколько мыслей и соображений по вопросу о безотлагательной необходимости коренных преобразований административных органов местного управления в России»).

Автор одной из наиболее известных записок, царскосельский уездный предводитель дворянства А.П. Платонов, в обоснование своей позиции прямо ссылаясь на Указ Петра I об учреждении Правительствующего Сената от 22 февраля 1711 года: «Иметь при Сенате выборных людей от каждой губернии по два человека под именем комиссаров для спроса»².

Выборные начала, заложенные в петровских реформах, не получили дальнейшего развития, и это признавали даже наиболее горячие защитники идей представительства. Но если эпоха реформ Петра I характеризовалась диалектической борьбой выборности, инициативности, с одной стороны, и административного натиска, с другой, то в период между царствованиями Петра I и Екатерины II в деятельности государства возобладали такие черты, как чрезмерная централизация и административный произвол. Причинами этого стали не только субъективные качества первого русского императора и его преемников, но и существовавшая объективно незрелость русского общества, его не-

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 417. – Л. 2.

² РГИА. – Ф. 1540. – Оп. 1. – Д. 1.

готовность принять начала выборности, отсутствие в России на то время элементов гражданского общества.

И все-таки попытки привить России начала представительства спорадически возникали. Наиболее известной из них стал так называемый «заговор верховников» в январе-феврале 1730 года, когда после смерти Петра II несколько виднейших руководителей Верховного тайного совета попытались связать новую императрицу Анну Иоанновну обязательством ограничить свою власть «кондициями», или условиями, которые предоставляли Верховному тайному совету едва ли не законодательные функции. Попытка не удалась именно из-за того, что носила верхушечный характер и встретила противодействие новой знати, гвардии и средних слоев. Это обстоятельство заставило многих исследователей говорить о реакционной направленности заговора верховников, обвинять их в защите своих узкословных привилегий. Между тем при всех своих слабостях проект верховников давал возможность создания противовеса абсолютной власти монарха, а вектор развития несомненно привел бы новый представительный элемент к расширению сословных рамок, ибо внутренняя логика развития любого представительного органа приводит его к постепенной ломке цензовых ограничений.

Одновременно с этим и сами монархи предпринимали неоднократные попытки создать для России новое Уложение (или свод законов), учитывая явную устарелость формально продолжавшего действовать на тот период Уложения 1649 года. К составлению Уложения стремились привлечь представителей с мест. Эпоха дворцовых переворотов насчитывает по меньшей мере четыре такие попытки. Вскоре после своего восшествия на престол Екатерина I издала Указ 19 февраля 1725 года: «Быть при составлении Уложения восьми особо назначенным лицам из духовных и гражданских персон и трем выборным, двум – от главного магистрата и одному – от военной комиссии»¹. За недолгое время правления Екатерины I собрать делегатов так и не удалось, и уже при Петре II Сенат Указом от 14 мая 1728 года в дополнение к уже призванным 11 делегатам пригласил к участию по пять представителей дворянского звания от каждой губернии, кроме Лифляндии, Эстляндии и Сибири.

Дворяне не выказали готовности участвовать в таком представительном собрании: одни отказывались выбирать депутатов, другие, выбранные, отказывались ехать. «С трудом удалось собрать 24 депута-

¹ ПСЗ Российской империи, № 2321.

та, большей частью мелкопоместных дворян, смотревших на себя, как на лиц, отбывающих по нужде повинность для других. В 1729 году депутаты за непригодностью были отпущены по домам, и последовало распоряжение о новых выборах»¹. Это распоряжение было подтверждено и новой императрицей, Анной Иоанновной. Она даже предложила расширить состав комиссии выборными от духовенства и купечества, предписав им, правда, быть при обсуждении лишь «касающихся к сим пунктов». Несмотря на то, что комиссия заседала все десять лет правления Анны Иоанновны, видимых результатов ее заседания не дали.

Возобновление работы комиссии произошло уже в самом конце правления Елизаветы Петровны. Указ Сената 29 сентября 1761 года предписывал созвать выборных от дворянства, по два депутата от провинции, и от купечества – по одному от провинции. И вновь «в Петербург прибыли к концу января 1762 г. лишь 22 депутата, из которых большая часть была признана к делу непригодными, за крайней дряхлостью, другие за болезненным состоянием, третьи за малоимущественностью»². Депутаты были отправлены по домам, однако и новые выборы не дали результата, несмотря на угрозы и репрессии властей. Таким образом, неоднократные попытки созвать комиссии для составления нового Уложения не увенчались успехом, прежде всего, в силу инертности выборных представителей.

Следующим этапом стала Уложенная комиссия, созданная в 1767 году Екатериной II. Стремясь преодолеть безрезультатность действий предыдущих комиссий, императрица пришла к мысли заметно демократизировать ее состав, более полно представив в ее работе различные социальные и этнографические группы населения империи. Особенно интересен в этом отношении тот факт, что в числе избранных депутатов были и крестьяне, правда, только государственные. Духовенство было вовсе исключено из представительства. В особые группы было определено казачество. Среди городских избирателей были выделены не только купечество и цеховые, но и мещане. В ходе выборов в Уложенную комиссию были окончательно сформулированы те принципы, которые господствовали в избирательной системе России до 1917-го, а в некоторых чертах и до 1936 года: куриальность, многоступенчатость, сословный характер представительства.

¹ РГИА. – Ф. 1629. – Оп. 1. – Д. 409. – Л. 12–13.

² РГИА. – Ф. 1629. – Оп. 1. – Д. 409. – Л. 13.

Предпосланный комиссии «Наказ» императрицы может рассматриваться как заявка на либерализацию политической жизни в России. К сожалению, самими депутатами «Наказ» был воспринят как отвлеченный философский трактат, а не как руководство к действию. Между тем вдумчивое следование положениям «Наказа» позволило бы поднять уровень Уложения от подобию уголовного кодекса до подобию конституции.

Комиссия не завершила работы, и главными причинами стали не нарастание угрозы войны с Турцией или восстание Пугачева, а, прежде всего, неспособность основной части депутатов подняться над узко понимаемыми сословными интересами. Дворяне видели главные причины тягот крестьян в избытке «свободы», утверждая, что там, где крестьяне не имеют помещика над собой, от такой свободы становятся ленивы и упрямы. Горожане, в свою очередь, протестовали против крестьянской торговли и ремесла, настаивая, что крестьяне должны заниматься земледелием и не лезть в чужие дела, мешая «природному занятию» купцов и ремесленников. Крестьяне жаждали «воли» – и земельной, и торговой.

Кроме того, неудачен был сам принцип работы комиссии: ей вменили в обязанность не утверждение уже подготовленных проектов законов, а написание их. Такая работа над проектом могла быть продуктивна в небольшой группе из 10–15 человек, но не в огромном собрании из более чем 500 депутатов. И, тем не менее, в любом случае, едва ли можно обвинить Екатерину II в лицемерии, в заранее предпринятой ориентации на неудачу. Скорее здесь можно говорить о том, что ее желание внедрить начала либерализма отступило перед неготовностью к этому российского общества.

Новый всплеск развития законотворческих идей относится к первым годам правления Александра I. Образовавшийся вокруг императора «кружок молодых друзей» (А. Чарторыйский, Н.Н. Новосильцев, В.П. Кочубей, П.А. Строганов) и примыкающий к нему М.М. Сперанский в начальный период нового царствования выступили с планами глубокого реформирования системы управления. Александр I реализовал эти проекты лишь в усеченном виде: преобразовал коллегии в министерства и утвердил назначаемый Государственный Совет при императоре, однако отклонил наиболее далеко идущую часть плана, реализованную на практике лишь спустя 100 лет – формирование выборной Государственной Думы. В результате Государственный Совет стал не верхней палатой парламента, а совещательным собранием высшего чиновничества, подчиненным императору и сросшимся с исполни-

тельной властью. В то же время централизация самой исполнительной власти (усилившаяся при переходе от коллегий с их коллективным обсуждением и принятием решений к министерствам с единоличной ответственностью министра) не получила сдержек и противовесов в виде законодательного органа, регулирующего основы их деятельности, и независимого судебного органа, надзирающего за их деятельностью.

Через некоторое время после победы над Наполеоном Александр I вернулся к преобразовательным планам. В 1818 году он выступил в Варшаве с воодушевившей многих речью, содержавшей намеки на необходимость введения в России таких же представительных учреждений, что и в Польше. Н.Н. Новосильцев по поручению императора подготовил проект Государственной уставной грамоты Российской империи, который можно рассматривать как проект основного закона (конституции). Уставная грамота предусматривала создание двухпалатной Государственной Думы с законосовещательными функциями. К сожалению, в последний момент колебания императора привели к отказу и от этого проекта.

Результатом этого стало то, что весь период правления Александра I, много обещавший для продвижения реформ в России, так и не привел к установлению представительных начал, несмотря на то, что в это время российское общество уже в значительно большей степени, чем при Екатерине II, было подготовлено к восприятию либеральных идей. Очередной шанс для преодоления противоречий между властью и обществом был упущен.

Итогом этого стало декабрьское вооруженное выступление 1825 года. Декабристы по своим политическим воззрениям были во многом близки Александру I и его окружению в силу того влияния, которое оказывали и на тех, и на других идеи французского Просвещения, и, прежде всего, концепции разделения властей и гражданского общества. Конституционные планы декабристов, более решительно заявленные в «Русской правде» П.И. Пестеля и более осторожно – в «Конституции» Н.М. Муравьева, во многом смыкаются с проектами М.М. Сперанского и Н.Н. Новосильцева. Двойная конспирация: власти от общества и общества от власти – привела к противостоянию идейно близких друг другу сил. Вполне допустимо предположить, что при ином развороте событий участники выступления могли бы стать союзниками императорской администрации в деле преобразования государственного управления, виднейшими деятелями законодательного собрания, и их политические таланты не пропали бы для общества.

Последующее тридцатилетнее правление Николая I в массовом сознании обычно воспринимается как период однозначной реакции, даже без учета того, что это была реакция на реальную угрозу государственной власти. На деле, формируя свой идеал регулярного бюрократического государства, Николай I не реализовывал определенно абсолютистские позиции, а занимал скорее срединную линию между различными общественными тенденциями – к либерализму и к абсолютизму. Власть и общество втайне друг от друга продолжали разрабатывать различные проекты преобразования государственного управления. Идеиная борьба шла в неявной форме, и по открытым источникам мы можем лишь приблизительно восстановить ее накал. Правление Николая I стало подготовительным этапом к следующей эпохе «великих реформ». В этот период происходили тектонические сдвиги в общественном сознании, вызревала конституционная идея.

Значительное воздействие оказывало на формирование концепций представительных учреждений существование внутри унитарной в целом Российской империи элементов автономии, а в автономиях – представительных органов. В Польше в 1815–1830 гг. действовал двухпалатный сейм, верхняя палата которого (Сенат) назначалась императором, а нижняя (Посольская изба) избиралась из представителей шляхты и общин. В Финляндии с 1809 года существовал сейм, представлявший четыре сословья: рыцарство и дворянство, духовенство, горожан, крестьянство. Сейм имел право законодательной инициативы, устанавливал новые налоги. В отличие от поляков, потерявших право на представительство в результате восстания 1830–31 гг., финны не восставали и представительные органы сохранили.

Ненормальность такого положения, при котором окраинные части империи имели больше свобод, чем ее великорусские губернии и империя в целом, остро осознавалась и на общественном, и на официальном уровнях и требовала разрешения.

Большое влияние на мыслителей рассматриваемого периода оказывала и практика конституционного строительства в государствах Европы, которая по-прежнему допускала значительные цензовые ограничения по половому, возрастному, национальному и имущественному признакам. Концепция всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права не была до второй половины XIX века реализована в конституциях европейских стран, и в этом смысле теоретическая мысль России не отставала от европейского уровня.

1.2. Периодизация великих реформ. Причины колебаний правительственного курса

Концептуально эпоху «великих реформ» позволительно разделить на три этапа:

1. 1855–1866 гг. – период «бури и натиска», когда реформы проводились в жизнь наиболее энергично и были заложены основы практически всех реформ царствования Александра II.

2. 1866–1878 гг. – период так называемой «правительственной реакции», когда в ответ на рост подпольного движения и первые террористические акты правительство, не отказываясь от общего курса на преобразование страны, тем не менее, значительно замедлило темпы проведения реформ в жизнь.

3. 1878–1881 гг. – период «кризиса», когда возрастание внутривнутриполитической и внешнеполитической напряженности вынудило правительство резко усилить свою активность в направлении политического реформирования страны.

Ключевым в истории создания проектов представительных учреждений является первый период. Именно тогда, когда реформаторское крыло правительства подавляло своей активностью консервативные элементы внутри и вне его, темпы реформ были наивысшими. Существует прямая связь между осуществленными в этот период реформами и распространением идей представительства. Обсуждение будущей крестьянской реформы в губерниях позволило организовать различным направлениям общественной мысли в комитетах по крестьянскому делу, а недостаточное внимание центральной администрации к их предложениям спровоцировало появление требований о законодательном оформлении прав представительства с мест. Подготовка и проведение земской реформы инициировали непосредственно связанные с ней проекты «увенчания здания» земств как со стороны разработавших земскую реформу правительственных чиновников, так и со стороны участвовавших в ее проведении общественных деятелей. Наконец, цензурная реформа, замена предварительной цензуры цензурой пост-фактум приоткрыла шлюзы для выражения общественного мнения, которое вначале робко и туманно, а затем все более ясно и определенно стало пропагандировать идеи народного представительства.

Откликом на это стали первые правительственные проекты создания представительных учреждений, исходящие от министра внутренних дел П.А. Валуева и младшего брата императора, великого князя Константина Николаевича.

В первом же периоде и истоки многих болезненных явлений российской политической жизни. Уже в первые годы после начала реформ обозначилось неадекватное восприятие реформ общественностью, завышенные ожидания, нетерпение и неуклонное возрастание уровня требований к правительству. Объявление о начале отмены крепостного права стало детонатором крестьянских выступлений, волнений, студенческих сходок и других проявлений общественной активности. Критики крестьянской реформы слева не желали учитывать того, что эта реформа могла быть значительно худшей, чем в действительности, если принять во внимание, что среди дворян преобладало настроение освобождения крестьян без земли; не учитывали и того, что дворяне в любом случае теряли то, что имели, а крестьяне приобретали в целом больше того, что имели до реформы. Последовательное возвышение уровня свобод в обществе в условиях низкой политической культуры было воспринято искривленно, как расширение возможностей для социального мщения.

Покушение Д. Каракозова на императора 4 апреля 1866 года стало определенной рубежной датой в истории царствования Александра II. Трансформация правительственной политики не означала полного отказа от курса реформ, но в то же время демонстрировала обществу определенный откат от форм и методов первого периода царствования. Замедление в политике реформ диктовалось, с одной стороны, усилением репрессивных тенденций в правительстве под впечатлением покушения на императора, а с другой стороны, опасениями того, что реформистские меры после акта террора будут восприняты обществом как признак слабости правительства, свидетельство его чрезмерной уступчивости.

Конечно, период 1866–1878 гг. в строгом смысле слова периодом реакции назвать нельзя. Реформы продолжались, и более того, именно в эти годы были законодательно оформлены: городская (городовая) реформа, которая с отступлением в 6 лет от земской закрепила для городов систему самоуправления, сходную с земской; судебная реформа, наиболее последовательно проведенная и давшая России самое передовое судопроизводство; военная реформа, согласно которой была введена всеобщая воинская повинность. С позиций сегодняшнего дня это выглядит скорее не отказом от реформ, а их замедлением. Современники воспринимали корректировку курса острее.

А.В. Головин, наиболее преданный сотрудник признанного вождя «либеральной партии» великого князя Константина Николаевича, будучи членом Государственного Совета, оставил весьма познаватель-

ные «Записки об административно-законодательном периоде с осени 1872-го до весны 1873-го гг.». Определяя в «Записках» период после 1866 года как «переход реакции против либеральных учреждений», «перелом в направлении правительства», А.В. Головнин видел сущность этого периода «в уменьшении законности и дарованного простора и в увеличении административного произвола, в уменьшении гласности, света и в усилении мрака, во введении тайны, в расширении круга действия полицейских властей и усилении орудий полиции, шпионов, доносов, перлюстраций и пр., в уменьшении самостоятельности судов и степени самоуправления, в преследовании всякого проявления сколько-нибудь свободного образа мыслей». Он обвинял своих противников в намерении «постепенно устранить от дел политических и высших административных великого князя Константина Николаевича, поселяя в государе недоверие и к способностям и к направлению великого князя»¹. Сам А.В. Головнин был непосредственно после покушения Д. Каракозова отстранен от управления министерством народного просвещения. Происходили подвижки в кадровом составе и на более низких ступенях управления государством.

Наиболее заметной фигурой этого периода стал граф П.А. Шувалов, назначенный после выстрела Д. Каракозова шефом корпуса жандармов, управляющим III Отделением императорской канцелярии и сосредоточивший на протяжении восьми лет (1866–1874 гг.) поистине диктаторские полномочия.

Его могущество во многом основывалось, как писал А.В. Головнин, на том, что он «старался прежде всего напугать государя и держать его в постоянном страхе насчет личной безопасности, доказывая тем самым необходимость обширной и могущественной тайной полиции и являясь телохранителем государя»². Подавляющее большинство министров являлись сторонниками линии П.А. Шувалова. В изложении А.В. Головнина эти министры обрисованы следующим образом: «надобно отдать справедливость известной партии, или кружку министров, что под руководством своего главы гр. Шувалова они дружно и ловко действуют в одном направлении – ретроградном, стремясь к увеличению административного произвола и к уменьшению несовместимых с ним публичности, гласности, законности»³.

¹ РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 25, 26.

² РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 26.

³ РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 3.

Возросло число цензурных запретов, и одной из первых стала подцензурной тема развития представительных учреждений. Это показывает содержащееся в документах Главного управления по делам печати письмо министра императорского двора графа А.В. Адлерберга управляющему делами министерства внутренних дел князю А.Б. Лобанову-Ростовскому: «Государь император, замечая из представленных Его Величеству Вашим сиятельством выписок из русских периодических изданий проявляющуюся во многих статьях явную тенденцию к распространению идеи о так называемом Земском соборе, Высочайше повелеть соизволил сообщить Вам, милостивый государь, что Его Величеству угодно, чтобы Главным управлением по делам печати было сделано внушение всем редакторам петербургских газет, дабы они воздержались от печатания подобных статей, решительно Его Величеством осуждаемых»¹.

Рубежом между вторым и третьим периодами стала русско-турецкая война 1877–78 гг., которая внесла значительные изменения в умонастроения российского общества.

Во-первых, балканский кризис середины 1870-х гг. способствовал пробуждению патриотических чувств в русском народе, требованию играть более активную роль в мировой политике, а опосредованно подталкивал и развитие гражданского общества в России через общественно-самоуправляющиеся институты солидарности славянских народов. Во-вторых, нарастание в связи с этим панславистских настроений способствовало усилению при дворе позиций так называемой славянофильской партии, группировавшейся вокруг наследника престола Александра Александровича, а это, в свою очередь, приводило к поиску путей не только национальной самобытности, но и автаркии от Запада и его ценностей. В-третьих, война обнажила неготовность страны и армии к боевым действиям, в ряде случаев неспособность командования, и, прежде всего, из августейшей фамилии, к управлению, что приводило к затягиванию войны, к потерям и неудачам, особенно на ее первом этапе. В-четвертых, итоги войны воспринимались в русском обществе как дипломатическая неудача России, обнаружившая изоляцию ее в Европе и отсутствие союзников. Это еще больше увеличило разрыв между правительством и народом.

¹ РГИА. – Ф. 376. – Оп. 34. – Д. 27. – Л. 147.

И, наконец, в-пятых, послевоенное обустройство освобожденных Россией территорий предусматривало создание парламентских монархий (в частности, в Болгарии) при активном посредничестве России.

С другой стороны, именно в ходе и в результате русско-турецкой войны достигло наибольшего размаха подпольное революционное движение. Не только искаженное восприятие итогов войны, но и расстройство финансовой системы оказали революционизирующее воздействие на общество, которое со все большим сочувствием относилось к деятельности террористов-подпольщиков. Резко упала управляемость государства. Чувствовалась неуверенность в завтрашнем дне среди бюрократии. Таким образом, полуудачная, по выражению П.А. Зайончковского, война привела к резкому изменению политической ситуации в России.

Ответом на это стала резко возросшая активность администрации, которая шла одновременно по двум направлениям: с одной стороны, правительство усилило репрессии по отношению к революционному подполью, но с другой стороны, именно в этот период происходили очевидные подвижки по отношению к общественному мнению. На небольшой временной отрезок в два года приходятся три проекта создания представительства: возобновленные в этот период проекты председателя Государственного Совета великого князя Константина Николаевича и председателя Комитета министров П.А. Валуева, и ставший их синтезом едва не осуществленный проект министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова.

Отдельное место в развитии идеи народного представительства занимает первый год после трагической гибели Александра II, когда новый император Александр III еще не определил окончательно свои позиции и подвергался воздействию различных группировок в руководстве. В это время сохранялись еще иллюзии у сторонников реформаторского курса о его продолжении и даже развитии. Господствующим было убеждение, что реформы продолжатся, но более последовательно, энергично и с водворением надлежащего порядка: к этому призывали многочисленные адреса земских собраний, на это же было в конечном итоге направлено и последнее по времени предложение о созыве представительного собрания в виде Земского собора, выдвинутое преемником М.Т. Лорис-Меликова по министерству внутренних дел — Н.П. Игнатьевым. Именно с момента отклонения его проекта и отстранения от должности окончательно восторжествовал тот консервативный курс, который традиционно связывается с именем Александра III. Этот пример был настолько впечатляющим, что после отставки

Н.П. Игнатьева ни один правительственный чиновник за все время царствования Александра III не выступил с какими-либо проектами создания народного представительства. Перестали обращаться с подобными ходатайствами и земства. Наступала новая эпоха — эпоха контрреформ, и создание представительных органов не вписывалось в ее идеологию.

Таким образом, на протяжении четверти века было, по меньшей мере, пять поворотов в правительственной политике. Говоря о причинах колебаний правительственного курса, исследователи советского периода вынуждены были отрицать негативное воздействие революционного террора на проведение реформ. Между тем очевиден тот факт, что преобразования александровского царствования проходили под все усиливавшийся аккомпанемент террора, который оказывал существенное воздействие на волю, решимость Александра II и его правительства проводить глубокие преобразования.

Первые годы проведения реформ стали временем возрастания революционной активности, угрозы смены общественного строя. Удары революционного подполья были настолько сильны, что вызывали в среде аристократии безусловную уверенность в скорой гибели существующего строя. «Через год нас всех отсюда выгонят», — уверяла в 1861 году великая княгиня Мария Николаевна¹. Нелегальная газета «Великорусс» вторила этим мыслям: «Если не составят образованные классы мирную оппозицию, которая вынудила бы правительство до весны 1863 года устранить причины к восстанию, народ неудержимо поднимется летом 1863 года»².

Характерны в этом отношении рассуждения П.А. Валуева. В июле 1862 г. он записал в дневник: «Мне приходит на мысль: не погибли ли мы окончательно? Не порешена ли судьба Российской империи? При таком разладе управления, при таком отсутствии людей, мыслящих более или менее одинаково и действующих заодно, возможно ли предупредить распадение Отечества на части? Неужели я призван только к тому, чтобы быть свидетелем его последних содроганий, или, может быть, подать ему законный прием мускуса перед кончиною, т.е. перед разложением в новые жизненные формы?»³ Это мизантропическое настроение не исчезло и спустя два года: «При несостоятельной сис-

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. — М., 1962. — С. 178.

² Барриве Л. Общественное движение в царствование Александра II. — М., 1911. — С. 30.

³ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. — М., 1962. — С. 302.

теме, которой мы руководствуемся, или которой следовать мы должны, окончательный успех невозможен. Мы только отсрочиваем кризис»¹. И хотя мрачные предчувствия властей не оправдались, неуверенность в прочности режима многое объясняет в действиях политиков в России 60–70-х гг. XIX в.

Натиск революционного подполья сочетался с подъемом национального движения в наиболее развитых окраинах империи, и, прежде всего, в Польше. Польское восстание 1861–1863 гг. носило по преимуществу национальный характер. Все группировки среди восставших объединял лозунг независимости Польши и создания великой Польши с включением в ее состав западно-белорусских и западно-украинских земель.

Польский мятеж вызвал подъем националистических чувств в русском народе. Убеждение в том, что необходимо сохранить территориальную целостность государства даже ценой кровавого подавления восстания, было практически всеобщим и в руководстве, и в обществе. Характерно, что Александр II, который был, несомненно, одним из наиболее гуманных и либеральных монархов в России, тем не менее, даже признавая польский вопрос самой большой политической проблемой, оставленной ему в наследство дядей (то есть Александром I), не мог себе представить возможность предоставления Польше государственной независимости.

Внешняя опасность объединила народ вокруг правительства, и тем самым революционный процесс в Польше парадоксальным образом затормозил революционный процесс в России. Революционная волна пошла на убыль, и непосредственная угроза смены государственного строя отступила примерно на полтора десятилетия.

Подавление польского восстания оказало двойное воздействие на ход реформ. С одной стороны, противники реформ в правительстве использовали это восстание для того, чтобы показать, к чему приводит любая попытка изменения существующих порядков. Они стремились после подавления восстания приступить к торможению, приостановке реформ и в России. С другой стороны, сами реформаторы настаивали на том, что последовательное повышение уровня свобод предохраняет государство от опасности рецидива подобных действий, и поэтому считали необходимым распространить достигнутый в Польше уровень гражданских прав и на остальных подданных империи.

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1962. – С. 285.

Прекращение с 1863 года состояния революционной ситуации не означало отказа подпольного движения от актов индивидуального террора, долженствующих раскачать систему государственного управления. Нельзя не заметить, что в немалой степени эта цель достигалась: практически всегда можно обнаружить прямую связь между террористическим актом и тем или иным действием правительства.

Так, выстрел Д. Каракозова 4 апреля 1866 года привел к резкому замедлению реформ, и, в частности, к тому, что земским собраниям под угрозой их роспуска было строжайше запрещено выдвигать требования центрального представительства, а правительственные проекты подобного же плана были надолго похоронены. Покушение А. Соловьева 2 апреля 1879 года повлекло за собой создание чрезвычайных генерал-губернаторств в наиболее беспокойных регионах империи, а взрыв в Зимнем дворце 5 февраля 1880 года – создание Верховной распорядительной комиссии с диктаторскими полномочиями. Наконец, убийство Александра II 1 марта 1881 года окончательно похоронило курс на реформы. В попытках единовременно изменить политический строй революционеры-террористы не улучшали, а ухудшали положение дел в стране.

Революционная невменяемость подпольных организаций, разгул террора, вылившийся в охоту за царем, разлад в управлении страной требовали нестандартных ответов со стороны императорской власти. Между тем действия правительства чаще всего обнаруживали отсутствие единой стратегии противодействия обаянию революционных лозунгов в значительных массах населения. До конца 1870-х гг. преобладал силовой вариант ответа на подпольную деятельность, стремление репрессиями подавить в зародыше революцию. Но уже в конце 1870-х годов к руководству страны пришло понимание того, что проблема глубже, чем представлялось на первый взгляд, и в этот кризисный период правительство начало действовать в значительной мере однопавлено с революционно-демократическим спектром политической мысли, стремясь привлечь на свою сторону общественное мнение. Апофеозом этих усилий стала недолгая «либеральная весна» М.Т. Лорис-Меликова, прерванная убийством императора 1 марта 1881 года.

Противостояние между правительством и революционерами выглядит тем трагичнее, что, как стало ясно впоследствии, и императорская власть, и подпольные организации в этот период устремились к во многом совпадающей цели – созданию в России такого строя, при котором могла бы свободно проявляться народная воля, то есть представительного образа правления (по разному, впрочем, понимая суть этой

«народной воли»). Именно то крыло революционеров, которое осуществило удавшееся покушение 1 марта 1881 года, имело в своей среде репутацию «чистых конституционалистов». Как показывал на следствии один из них, Н. Кибальчич, «если бы обстоятельства сложились иначе, если бы власти отнеслись, так сказать, патриархально, что ли, к деятельности партии, то ни крови, ни бунта, конечно, теперь не было бы. Мы все не обвинялись бы в царубийстве, а были бы среди городского и сельского населения»¹. Вновь проявился феномен двойной конспирации. Секретность действий властей в направлении создания представительства создавала в радикальной части общества ощущение отсутствия какого-либо прогресса и стремление заставить власть идти по тому пути, по которому она и без того собиралась направляться.

Какова была роль в исследуемых здесь политических процессах Александра II? Был ли он лишь «ситуативным реформатором», вынужденным действовать преобразовательно только под напором обстоятельств, или ставка на реформы была его осознанным, принципиальным решением? А.В. Головин, говоря о колебаниях правительственного курса во втором периоде царствования, видел их причины именно в том, что сам император не вполне осознавал смысл и значение проводимых реформ: «Странное и притом грустное явление в этой реакционной обстановке представляет государь, который целым рядом прогрессивных, либеральных мер в начале царствования так много делал для истинного блага России и для собственной славы. Говорят, что ретроградные советники убедили его, что он тогда ошибался, что его обманули, и что он теперь раскаивается в своих лучших деяниях и даже не любит, чтобы их хвалили, принимая такую похвалу за насмешку. Не доказывает ли он этим, что не понимал тогда, что делал и что подписывал?»²

Однако такая точка зрения опровергается как многими действиями самого императора, той энергией, с которой он проводил крестьянскую и земскую реформы, так и многочисленными высказываниями его периода начала реформ. Так, в своих замечаниях на полях доклада министра внутренних дел С.С. Ланского в 1858 г. Александр II писал: «мы не должны от себя скрывать, что Россия входит в новую, еще небывалую эру, и потому на будущее преступно было бы правительству смотреть, так сказать, сложа руки. Нам надо быть готовыми ко всему».

¹ Богучарский В.Я. Из истории политической борьбы в 70-х и 80-х гг. XIX века. — М., 1912. — С. 4.

² РГИА. — Ф. 851. — Оп. 1. — Д. 13. — Л. 5.

Иначе говоря, начиная реформы, Александр II прежде всего опасался их негативных последствий: «когда народ увидит, что ожидания его, т.е. свобода, по его разумению, не сбылись, не настанет для него минуты разочарования?»¹ Характерно, что министр придерживался иной точки зрения: «Я не из тех, которые опасаются беспорядков по поводу отмены крепостного состояния. Народ, которому дают свободу, не бунтует»². К сожалению, точка зрения императора оказалась значительно ближе к истине. Александр II, конечно, осознавал, что делал, но он глубже многих своих соратников осознавал и размер опасности того, что он начал делать. Это во многом объясняет и неоднократные его откаты от курса реформ.

Причины этих откатов надо искать не только в невменяемости революционного спектра российской политической жизни, когда каждый шаг правительства в продвижении курса реформ встречался новым натиском революционного террора. Причины откатов заключались, в том числе, и в неадекватной реакции российского общества на реформы. То же самое общество, которое согласно было терпеть режим, установленный Николаем I, не реагируя (за исключением самых зародышевых форм сопротивления) ни революционной активностью, ни оппозиционной публицистической деятельностью, теперь трактовало любые реформаторские усилия Александра II как недостаточно последовательные и недостаточно продвинутые. Вместе с возрастанием уровня гласности и свобод нарастало и нетерпение в связи с малым их объемом.

Александр II не получил той поддержки, которую ожидал, от либерально настроенной части общества, не увидел и нейтралитета со стороны законопослушной части консерваторов. С другой стороны, Александр II получил сопротивление реформам, силы которого вначале, видимо, недооценил. В определенной степени такая неадекватная реакция в обществе на реформы связана с тем, что в условиях предшествующего николаевского царствования развитое гражданское чувство не могло вырваться, а гражданское общество в России только начинало формироваться. Но в итоге Александр II не получил действенной поддержки в своей реформаторской деятельности и оказался во многом беззащитен перед силами противников реформ.

¹ РГИА. — Ф. 851. — Оп. 1. — Д. 16. — Л. 20.

² Усов П.С. Из моих воспоминаний // Исторический вестник. — 1882. — Январь. — С. 113.

1.3. Консерватизм, либерализм и демократизм

Одной из ярких особенностей правящего лагеря при Александре II было отсутствие в нем внутреннего единства. В правительстве отчетливо выделялись три соперничавших и борющихся между собой направления:

1. Либеральное направление, возглавлявшееся великим князем Константином Николаевичем и потому называвшееся зачастую «константиновским», или «мраморнодворцовским» (по резиденции великого князя). Сюда входили также министры Д.А. Милютин, А.В. Головин, М.Х. Рейтерн и др. Это крыло энергично выступало за скорейшее реформирование страны, проведение максимально глубоких преобразований, предпочтительно сверху.

Константин Николаевич возглавлял не только морское ведомство, но и Государственный Совет, был одной из влиятельнейших фигур в руководстве страны. Не только сторонники, но и противники признавали его острый ум, творческую одаренность, художественный вкус, начитанность, хотя, с другой стороны, видели и недостатки: некоторую эксцентричность, горячность, резкость суждений, далеко «не великокняжеские выражения»¹ и т.д.

2. Центристско-консервативное направление, представленное, прежде всего, П.А. Валуевым, В.А. Долгоруковым, П.А. Шуваловым. Эти деятели, не отрицая в принципе необходимости преобразований, выступали, тем не менее, за их более осторожный характер, с учетом своеобразия и отсталости российского общества.

Наиболее яркой фигурой в этом лагере был П.А. Валуев. Будучи человеком, несомненно, весьма одаренным, нестандартно мыслящим, честолюбивым, П.А. Валуев сразу после вступления на престол Александра II начал выступать со статьями, которые привлекли всеобщее внимание острой критикой бюрократической системы управления в правительственных ведомствах. В статье «Дума русского во второй половине 1855 года» главной причиной поражения в Крымской войне он назвал «всеобщую официальную ложь»². Одновременно в статье выделялось морское ведомство, руководимое великим князем Константином Николаевичем, как ведомство с образцово поставленным делопроизводством и наиболее далеко идущими реорганизациями в управлении. Статья вызвала интерес Константина Николаевича, и по-

¹ Валуев П.А. Дневник. Т.1 (1861–1864 гг.). – М., 1961. – С. 170.

² См.: Русская старина. – 1893. – Кн. 9. – С. 508–509.

сле этого начался карьерный взлет П.А. Валуева. Он стал директором одновременно двух департаментов министерства государственных имуществ, а после недолгого управления делами Комитета министров занимал в 1861–1868 гг. пост министра внутренних дел; затем, после четырехгодичной опалы, в 1872–1879 гг. был министром государственных имуществ, а в 1879 г. стал председателем Комитета министров. С этого церемониального поста он и был уволен в отставку в начале царствования Александра III.

3. Ретроградное направление (К.П. Победоносцев, Д.А. Толстой, А.И. Тимашев и др.), принципиально отрицавшее реформаторский курс. Их идеалом было возвращение к основам самодержавной России, во многом еще допетровского образца. Однако интересы были выше идеалов, и несовместимость взглядов не мешала им находиться в составе правительства, а в ряде случаев оказывать заметное воздействие на его курс.

В этом лагере, бесспорно, выделялся К.П. Победоносцев, член Государственного Совета, уже на излете царствования Александра II возглавивший Святейший Синод. Влияние его на политику официальными обязанностями не исчерпывалось: К.П. Победоносцев был советником и наставником цесаревича Александра Александровича, с восшествием которого на престол под именем Александра III стал неформальным лидером правительства, оказывая явное и закулисное влияние на политику многих ведомств.

Именно к этому направлению все более явственно с течением времени примыкал наследник престола. В силу того общественного положения, которое занимал (и особенно мог занимать в потенции) цесаревич, он стал своего рода аккумулятором сил ретроградного направления, а влияние, которое на него оказывал, особенно поначалу, К.П. Победоносцев, способствовало эволюции наследника в сторону неприятия реформ отца, чем весьма усиливало позиции этого направления.

Изначально Александр Александрович вовсе не выглядел принципиальным противником реформаторского курса. Воспоминания людей, знавших его в начале эпохи реформ, оставили нам образ человека, который «в интимном кружке избранных высказал однажды, что его родитель дал России такой длинный ряд либеральных реформ, что ему,

цесаревичу, ничего не останется, как даровать конституцию, когда наступит время царствовать»¹.

Однако же, когда впоследствии время царствовать наступило, Александр III не даровал ни конституции, ни иных либеральных новаций; и в этом, несомненно, сказалось растлевающее влияние К.П. Победоносцева на наследника: опубликованная их переписка показывает, как своей тонкой (и не всегда тонкой) лестью К.П. Победоносцев обволакивал наследника, убеждая его, что вся Россия надеется только на его приход к власти. Одновременно эти письма рисовали образ императора Александра III как «слабого царя»², обманываемого советниками и окруженного изменниками.

Вопреки обычным представлениям об истовом, фанатическом служении К.П. Победоносцева святой для него идее, на самом деле, по видимому, он просто использовал свое влияние, сложившееся еще в период обучения наследника, для продвижения во власть. При этом он далеко не всегда был образцом искренности и зачастую просто обманывал наследника. Наверное, прав А.Е. Пресняков, когда в своем предисловии к изданию переписки К.П. Победоносцева и Александра III говорит об игре К.П. Победоносцева на таких фамильных струнах Романовых, как ханжество.

Существование трех противоположных направлений в одном правительственном лагере отражало ту особенность правления Александра III, которую Г.А. Джаншиев охарактеризовал, как «политику неустойчивого равновесия и окраски в полутоны»³. Наличие противоречий в команде позволяло императору выстроить такую политическую систему, в которой он балансировал между группировками, играя на их взаимных противоречиях.

При анализе противоречий между группировками в правительстве очень важно также иметь в виду, что не существовало никакого единства и внутри любой из группировок. Каждый правительственный деятель предпочитал ощущать себя индивидуальностью, а не членом коллектива, и это предполагало отсутствие сплоченных команд. Внутри каждого из направлений шла подковерная борьба самолюбий и амбиций, с присущим такой борьбе стремлением подсадить конкурента, обнажить компрометирующие сведения о нем. Особой дружбы между

¹ Фирсов Н.Н. Воспоминания // Исторический вестник. – Том ХСV. – 1909. – Январь. – С. 71.

² Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1. – М., 1925. – С. 249.

³ Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – М., 1896. – С. 13.

дейателями одного направления не было, и это объясняет, в частности, почему либеральное крыло, более сильное по персональному составу и количественно более мощное в начальный период реформ, чаще всего оказывалось в проигрыше во время дискуссий в правительстве.

Правда, противники были убеждены в обратном, а уверенность в превосходстве сил либералов заставляла публициста и чиновника Е.М. Феоктистова горестно восклицать: «Почему это либеральная партия умела всегда действовать смело и решительно, почему отличалась она единодушием и дисциплиной, тогда как партия, пришедшая ей на смену, обнаруживает все признаки бессилия?»¹ Видимо, все же представление о силе противной стороны было ошибочным с обеих сторон, а беда разьединенности была всеобщим явлением.

Кроме того, вопреки расхожему представлению о том, что за представительство обязаны по определению активнее всего бороться либералы, именно либеральное крыло исполнительной власти более критично относилось к идее создания представительных учреждений, а наиболее энергично с этой идеей выступали, особенно поначалу, деятели консервативной ориентации. Такое парадоксальное, на первый взгляд, явление объяснялось тем, что в острой политической борьбе за реформы знамя представительства зачастую подхватывалось противниками реформ именно в надежде закрепить привычное дореформенное положение. Представительный орган превращался, таким образом, в очаг консервативного сопротивления реформам, и понимание этого толкало как императора, так и либеральное крыло его администрации в сторону от представительства. Иначе говоря, требование радикальных социально-экономических реформ и требование представительства выглядели в начале эпохи «великих реформ» взаимоисключающими.

В своей борьбе за продвижение реформ либералы исповедовали идеологию «революции сверху», считая (как и многие их последователи на рубеже XXI века), что быстрый темп преобразований может быть только навязанным обществу; если же события пустить на самотек и более того, допустить свободное выражение мнений в специальном на то отведенном органе, то это не позволит реформам победить.

Так же, как и сегодня, либералы XIX века страдали антипарламентским синдромом, путая при этом проблему персонального состава представительного органа (определяемого инвективными клише, как

¹ Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы (1848-1896). – Л., 1929. – С. 225.

«продворянского», «олигархического» и «аристократического» тогда, или как «красно-коричневого» в совсем недавнее время) с проблемой статусного характера представительства.

Однако эмоционально-негативная оценка авторов писем, адресов, проектов, исходящих из лагеря аристократии, помешала и Александру II, и его либеральным сподвижникам воспринять представительство как сущность, как данность, которая существует независимо от человеческих качеств входящих в него представителей, помешала понять, что восприниматься либо отвергаться должен сам принцип представительства, а не состав представительного органа.

Либералы предпочитали демонстрировать прагматический подход к идее представительства, отвергая ее тогда, когда она сулила преобладание консервативно настроенным вождям аристократии, и поддерживая позднее, когда были возбуждены надежды на то, что эта идея может принести преобладание либеральному спектру политической жизни. (Так же как, впрочем, и иные политические направления стремились использовать конституционалистские лозунги только в ситуационных своекорыстных целях, мгновенно теряя к ним интерес в случае изменения политической конъюнктуры). Из-за такой непоследовательности исторический шанс создать пусть урезанное, но представительство был упущен, а результаты «великих реформ» не были закреплены. «Отвергнув конституционализм как орудие оппозиции, они не разглядели в нем своей институциональной опоры и легко были изгнаны со своих постов при очередной перемене курса»¹.

Характерна в этой связи эволюция конституционных взглядов самого Константина Николаевича, как неформального руководителя либерального крыла правительства. Позиция его до 1866 года достаточно показательна для либеральной бюрократии: он отвергал планы общероссийского представительства, находя их олигархическими и продворянскими; он опасался сопротивления реформам со стороны таких великим князем в 1866 году собственного плана создания выборных съездов при Государственном Совете выглядело, таким образом, явным отступлением от прежней позиции. Причинами этого стали не только адреса консервативно настроенного дворянства, но и покушение на императора 4 апреля 1866 года. Если до выстрела Д. Каракозова, в марте, Константин Николаевич однозначно формулировал невоз-

¹ Секеринский С., Филиппова Т. Родословная российской свободы. — М., 1993. — С. 7.

можность «излечения конституцией»¹, то уже в конце апреля — начале мая он начал интенсивный обмен мнениями о вдруг появившемся у него проекте создания выборных съездов при Государственном Совете.

В свою очередь, наиболее плодотворной в разработке представительских проектов была позиция умеренно-консервативных политиков, которые по причине своего срединного положения аккумулировали различные точки зрения в некий компромиссный вариант. Четкой границы между либералами и консерваторами на самом деле не было, и некоторая искусственность разделения на либералов и консерваторов предполагала легкость их перемещения из одного лагеря в другой, значительные элементы взаимовлияния и взаимодействия обоих направлений. Трудность достоверного отнесения к тому или иному лагерю диктуется вопросом: какие критерии принять за основу такого отнесения? Если самоназвание, самоопределение, то очень часто умеренные либералы именовали себя консерваторами. Это объясняется тем, что термин «консерватизм» употреблялся тогда в несколько ином значении, чем сегодня. В XIX веке консерватизм понимался, прежде всего, как противоположность сотрясению основ, как антитеза революционаризму и синоним стабильности. Поэтому деятели того периода признавали, что «об этом русском консерватизме весьма трудно составить себе ясное понятие, потому что все партии у нас называют себя охранительными, и действительно каждая из них охраняет различные интересы русской земли и русского народа, каждая с той точки зрения, которая признается ею за существенную»². При такой трактовке консерватизм во многом смыкается с либерализмом, но при этом размыкается с ретроградным, реакционным направлением. Иначе говоря, подлинное размежевание шло в правительственном лагере не между первым и вторым, а между первыми двумя и третьим направлениями.

Основное место в законодательных проектах, не только среди консерваторов, но и вообще среди всей политической элиты России, занимают предположения П.А. Валуева. Характерно, что создание представительных учреждений рассматривалось им прежде всего с охранительных позиций, как средство сплочения консервативных сил импе-

¹ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. — Л., 1978. — С. 54.

² Русский администратор новейшей школы. Записка псковского губернатора Б. Обухова и ответ на нее. — Берлин, 1868. — С. 73.

рии в борьбе с нарастающим революционным движением. Очевидно, что и состав будущего органа предполагался вполне умеренный по своим умонастроениям. Необходимость создания представительного органа он обосновывал потребностями борьбы с обаянием «своей» массы революционного движения, которое в 1863 году имело форму «национального мятежа и оттенок религиозного фанатизма», а к 1879 году «приняло в коренной России формы и свойства социального заговора, направленного к ниспровержению всех условий государственного порядка и одинаково отрицающего все догматы веры и все начала государственности»¹.

Эволюцию идеологов либерально-консервативного направления нагляднее всего иллюстрирует судьба М.Н. Каткова, многолетнего издателя «Московских ведомостей». Сегодня тот факт, что М.Н. Катков был одной из главных опор П.А. Валуева в борьбе за представительство, у многих способен вызвать лишь удивление: ревностная служба М.Н. Каткова в 1880-х годах охранительно-консервативному направлению зачастую заслоняет его же активную помощь либерально-консервативному направлению в начале 1860-х. Между тем, по свидетельству А.А. Корнилова, «Русский вестник» М.Н. Каткова являлся в начале 1860-х годов «ярким выразителем политического либерализма и главным проводником в обществе конституционных идей»². В оживленных контактах с П.А. Валуевым лета-осени 1863 года он зачастую выступал его порученцем, выполняя деликатные миссии: вел, в частности, переговоры с министром иностранных дел А.М. Горчаковым и даже сумел его убедить в пользу некоторого представительства.

Позиция М.Н. Каткова в начале 1860-х годов может быть изложена следующим образом: российское представительство не должно подражать ни английскому, ни прочим западноевропейским образцам; оно должно являть собой совещательное представительство без права издания законов. Как видим, уже эта позиция содержит в себе зерно для будущего ретроградного маневра. Впрочем, дистанцирование от Европы не обязательно означало здесь славянофильские тенденции: того же взгляда придерживались в тот период и западники.

На изломе эпох, в 1882 году, М.Н. Катков, по сведениям того же Е.М. Феоктистова, выступил с характерным для изменения его политических воззрений планом «представительства», предлагая «созвать в

¹ РГИА. – Ф.908. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 68.

² Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II (1855–1881). – М., 1909. – С. 86.

Петербурге если не всех, то, по крайней мере, большинство губернаторов и при участии их, а также некоторых предводителей дворянства установить план необходимых преобразований»¹ – разумеется, исходя из состава участников, исключительно в ретроградную сторону.

Особое место среди различных направлений занимает, что характерно для его политического стиля, М.Т. Лорис-Меликов. Благодаря обилию патристической риторики, а также славе «покорителя Карс» в войне с Турцией и усмирителя революционного движения на юго-западе России его считали своим в лагере наследника престола и его теоретического вдохновителя К.П. Победоносцева. Оба они состояли вначале в личных дружеских отношениях с М.Т. Лорис-Меликовым, вели с ним переписку, надеялись воздействовать на его позицию, приветствовали его назначение и связывали с ним надежды «наведения твердого порядка» в России.

Одновременно с этим такие яркие черты поведения М.Т. Лорис-Меликова, как тяга к публичности, стремление завязать добрые отношения с прессой, научным миром, опора на общественное мнение, поощрение земского движения привели к тому, что его стали считать столь же своим и представители либерального лагеря. Показательно, что Константин Николаевич сразу и энергично начал воздействовать на М.Т. Лорис-Меликова в направлении создания представительных учреждений. Уже в феврале 1880 года, сообщая А.В. Головнину, что «известные предположения не состоялись», он добавлял, что «убежден в пользе оных для государя и России и полагает со временем чрез графа Лорис-Меликова возбудить опять это дело»². Сам А.В. Головнин в это же время направил М.Т. Лорис-Меликову «Записку о более существенных причинах распространения революционной пропаганды в России и о мерах для прекращения ее», предлагая, в частности, реорганизовать Совет Министров, «придав ему вполне значение ответственного перед Государем Императором кабинета»³.

Одновременно со стремлением к синтезу либерального и консервативного начал именно к началу 1880-х годов особенно явственно обнаружили себя как центробежные, так и центростремительные тенденции в отношениях между либерализмом и демократизмом. Сложный

¹ Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы (1848–1896). – Л., 1929. – С. 249.

² РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 4.

³ Цит. по: Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 202.

клубок взаимосближения и взаимоотталкивания во многом составляет содержание их контактов в 60–80-е годы XIX века.

При анализе этого многослойного явления, точно так же, как и в случае с либерализмом и консерватизмом, необходимо иметь в виду разницу употребления дефиниций в середине XIX-го и в начале XXI-го веков. Сегодня понятия либерализма и демократии во многом слились, общепотребительным стало представление о либеральной демократии (разумеется, не в современном ее российском варианте – как партии Жириновского, а в общецивилизационном смысле – как понятия индивидуальных свобод, не противостоящих общественному благу).

На этом фоне оригинальным кажется сегодня мировосприятие мыслителей XIX века, когда те же самые авторы, что с готовностью осознали себя либералами, даже гордились таким определением, к демократическому лагерю себя не причисляли, понятие демократии отвергали, а призыв к демократическому строю осуждали. В их глазах демократия отождествлялась, в полном согласии с построениями еще Аристотеля, с властью толпы, охлоса, с приходом к управлению людей, не отягощенных хозяйством и умением его рачительно использовать, а значит, людей безответственных и неумелых. Понятия либерализма и демократии разведены были в их глазах отношением к личности: если либерализм означал защиту индивидуализма, достоинства личности, то демократия трактовалась как господство коллективизма над личностью, как своего рода диктатура демократии. Тем самым авторы проектов представительства обнаруживали вполне аристократическое понимание демократии и отношение к ней.

Сложные взаимоотношения между либеральным и радикально-демократическим течениями общественной мысли нашли выражение в тех спорадических контактах, которые возникали между ними в период 1861–1863 гг. Именно в это время лидеры либеральной эмиграции – А.И. Герцен и Н.И. Огарев – «мечтали о возможности объединения обоих течений в единомышленном напоре на правительство с целью выудить у него согласие на введение конституции»¹. Либералы готовы были использовать как трибуну для выражения своих взглядов крестьянские выступления, прокатившиеся по стране после опубликования Манифеста 19 февраля. Широкий общественный резонанс получила речь, распространявшаяся потом в списках, известного историка

¹ Корнилов А.А. К истории конституционного движения конца 70-х – начала 80-х гг. // Русская мысль. – 1913. – Кн. VII. – С. 33.

Н.И. Щапова 16 апреля 1861 года на панихиде в Казани по жертвам бездненского дела, где он «говорил о демократическом характере учения Иисуса, обвинял несовершенство русского законодательства, в силу которого и возможно было пролитие крови невинных, и указывал на конституцию, как на единственное условие успешного развития страны»¹.

Неожиданными выглядят проявления демократических тенденций у правительственных лиц. Так, военный министр Д.А. Милютин в конце 1870-х годов занялся составлением реформы государственного управления, которая по своему демократизму оставляла далеко позади все остальные варианты преобразований. Однако фактом политической жизни его записка не стала: сам автор, очевидно, считал ее обсуждение невозможным. Записка была обнаружена в бумагах Д.А. Милютина и введена в научный оборот П.А. Зайончковским. Радикализм милютинского проекта во многом объясняется тем, что автор писал его для себя, «в стол», не предназначал для публикации и мог поэтому не стесняться в выражении своих подлинных политических убеждений, которые, судя по всему, далеко выходили за рамки принятых в его кругу. По некоторым данным, Д.А. Милютин в молодости состоял в коммунистическом кружке и ненадолго изменил своим юношеским убеждениям в зрелые годы. Даже уйдя в профессиональную военную карьеру, при всех попытках приладиться к господствующим мнениям или, по крайней мере, не молчать по тем политическим вопросам, которые не касались непосредственно армии, иногда Д.А. Милютин обнаруживал свои подлинные политические пристрастия. Е.М. Феоктистов в своих воспоминаниях привел его заявление о том, что он, как всякий просвещенный человек, является сторонником конституционного образа правления, однако конституция должна быть вполне демократическая². Иными словами, позиция Д.А. Милютина выглядела так: или должны быть равные права всех сословий, или не нужно конституции вовсе.

В целом развитие представительных идей за эпоху реформ позволяет прийти к нескольким выводам:

1. Демократы дрейфовали от отрицания любой конституции, как фикции – к идее Учредительного собрания.

¹ Барриве Л. Общественное движение в царствование Александра II. – М., 1911. – С. 19.

² Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы (1848–1896). – Л., 1929. – С. 329.

2. Либералы, воспринимавшие поначалу идеи представительства как аристократические и олигархические, постепенно перешли к их активной поддержке.
3. Умеренные консерваторы последовательно выступали за ступенчатое приобщение России к конституционализму.
4. Крайние консерваторы столь же последовательно стояли на позициях отрицания любого представительства.
5. Происходили плодотворные контакты либералов как с более левым, так и с более правым флангами политической жизни, с целью найти точки соприкосновения по отношению к идее представительства. На основе этих контактов возникло несколько проектов представительных учреждений.

1.4. Западничество и славянофильство

Традиционное для России размежевание между такими двумя оригинальными направлениями теоретической мысли, как западничество и славянофильство, также, бесспорно, нашло свое отражение в истории борьбы за народное представительство.

В лагере западников наиболее плодотворно разрабатывали теории представительных учреждений руководители так называемой «государственной школы» – Б.Н. Чичерин и К.Д. Кавелин. В силу научного авторитета и взвешенности позиций их точка зрения может рассматриваться как теоретическая основа политических взглядов западников. Оба они опубликовали работы по политической реформе для России: К.Д. Кавелин издал в открытой печати книгу «Чем нам быть» (СПб., 1875) и «Политические призраки» (СПб., 1877), а Б.Н. Чичерин издал нелегальную брошюру «Конституционный вопрос» в 1878 году.

Считая, что политическое развитие России находится в русле общеевропейского процесса, ученые-западники при этом, однако, оговаривались, что Россия еще не готова к введению полномасштабного парламентского режима, и на первых порах будет достаточно создания усеченного в полномочиях совещательного органа, действующего не самостоятельно, а при Государственном Совете. В качестве иллюстрации приведем высказывание Б.Н. Чичерина 1862 года: «Парламентское правление требует политической опытности, сложившихся партий. Ничего этого у нас нет. Но вопрос ставится гораздо проще, требуется вырваться из бюрократии. А для этого достаточно созвать в столице собрание выборных, например, по 2 или по 3 человека от каждого губернского земства и дать ему обсуждение законов и бюджета. Если

рядом с этим преобразовать Государственный Совет в Верховную палату, очистить его от тех элементов, которые там находятся по чину – конституционное устройство готово»¹.

Определяемый обычно как консервативный либерал, Б.Н. Чичерин безусловно одобрял конституционное правление в теории. Однако, по его мнению, конкретные условия императорской России не располагали к учреждению конституционного правления, представляя слишком большое затруднение для государства. Правда, Б.Н. Чичерин не отрицал необходимости представительных органов вообще, он лишь откладывал осуществление этой идеи на неопределенное будущее. При этом вопрос об учете мнений сословий продолжал его занимать, поэтому Б.Н. Чичерин склонен был конструировать приложимые к российской специфике способы призвания сословий к законодательству, сформулировав четыре способа, как он особо оговаривал, «совместимых с самодержавной властью: 1) вызов экспертов по частным вопросам; 2) вызов в отдельных случаях депутатов от сословий; 3) постоянное присутствие депутатов в прениях Государственного Совета; 4) особенное совещательное собрание из представителей от сословий»². Любопытно, что среди перечисленных здесь вариантов не нашлось места только для парламента. Иначе говоря, он отвергал возможность существования в России законодательного, а не законосовещательного органа со всесословным, а не куриальным представительством. Далее шли рассуждения о сильных и слабых сторонах двух вариантов: останутся ли депутаты разъединенными (при этом «можно воспользоваться советами каждого, можно услышать голос страны») или будут объединены в общее собрание («совокупное совещание не даст мнениям депутатов такого веса, который мог бы служить препятствием для свободной деятельности правительства»). Симпатии Б.Н. Чичерина, казалось бы, на стороне первого варианта, однако он явно опасался того, что «вызывать депутатов, не позволяя им соединиться, значит, восстанавливать их против себя, а вместе с тем восстанавливать и избирателей». Исходя из этого, предпочтительнее соединить депутатов в одно собрание, но в этом случае перед правительством стоит задача «нейтрализовать» депутатов. Сделать же это возможно, «приобщая к законодательному сословию, составленному из назначенных правительством сановников, вроде нашего Государственного Совета». Представительный орган в этой системе становится придатком исполни-

¹ Чичерин Б.Н. Сборник статей и выступлений. – М., 1904. – С. 131.

² Там же. С. 126.

тельной власти. Построения Б.Н. Чичерина внутренне противоречивы: нельзя собирать депутатов по отдельности, но нельзя и вместе; нельзя ограничивать их только совещательными функциями, но нельзя предоставлять их только законодательные. Такое противоречие привело его к идее двухпалатного представительного органа, по аналогии с конституционными державами Европы: «Этих неудобств можно избежать только отделением собрания депутатов от собрания сановников и предоставлением совещательных решений первых на обсуждение вторых, так же, как в конституционных государствах закон, назначенных королем». При этом даже такое совещательное собрание он готов был признать чрезмерным для современного ему состояния государственных дел¹.

Эти позиции Б.Н. Чичерин защищал и после гибели Александра II в 1881 году. В статье «Задачи нового царствования» он предлагал призвать в Государственный Совет выборных по одному дворянину и по два земца от губернии, считая, что эта мера должна удовлетворить и консерваторов, и либералов. Для консерваторов она будет означать консолидацию в Государственном Совете охранительных элементов, которые в нем составят большинство, а для либералов существенно важным будет призыв выборных, «выражение зарождающейся политической свободы». При этом он подчеркивал, что замена призыва в Государственный Совет выборных приглашением экспертов, не обладающих правом голоса, никого не удовлетворит. Заканчивается статья следующим выводом: «Конечно, для конституционной жизни подобного учреждения было бы недостаточным, но русский народ получит в нем именно то, что нужно»².

Энергично было выражено отрицание конституции в работе К.Д. Кавелина «Политические призраки»: «В России возможны глубокие потрясения, уносящие престолы и династии, но немыслимо конституционное правление, основанное на ограничении царских прав, на разделении и равновесии политических властей»³. Работа была издана в Берлине, поэтому едва ли на точку зрения автора повлияли подцензурные соображения. Кроме того, очевидно, что автор отвергал здесь не понятие конституции в узком смысле слова, а сам принцип представительства: «Русский бог избавил нас от конституционной лжи ограничения царской власти народным представительством»¹.

Точка зрения славянофильского лагеря наиболее последовательно выражена в работах видного общественного деятеля А.И. Кошелева, который настойчиво, на протяжении более четверти века, проповедовал идею Земской думы. Впервые эта мысль была им сформулирована в записке «О финансовых средствах России к продолжению борьбы с Турцией и Европою», составленной еще в конце 1854 года. Говоря в ней о необходимости прибегнуть к внутреннему займу в Крымской войне, А.И. Кошелев добавил, «что для этого первейшим средством был бы созыв выборных от всей земли русской». Записка предназначалась еще Николаю I, из-за его кончины отправлена Александру II, но «через комиссию прошений препровождена по принадлежности к министру финансов» и осталась без последствий².

В 1862 году А.И. Кошелев издал в Лейпциге две брошюры: «Какой исход для России из нынешнего ее положения?» и «Конституция, самодержавие и земская дума». В них «в первый раз печатно была высказана мысль, что для завершения дела освобождения крепостных людей, для прекращения существовавших у нас везде беспорядков и злоупотреблений и для водворения единства и большего смысла в управлении вообще необходимо призвать на совет, как то делалось в прежние времена, представителей всех местностей империи»³.

Еще раз А.И. Кошелев вернулся к этой проблеме в 1874 году в книге «Наше положение» и в 1875 году в книге «Общая земская дума в России» (обе изданы в Берлине). В предисловии ко второй из них он писал: «В конце изданной в прошлом году книжки «Наше положение» мы вывели необходимость учреждения у нас государственной земской думы и не высказали нашего мнения о том: как и из кого ее составлять? Какие права ей предложить? Какие обязанности на нее возложить? Какой круг деятельности ей очертить? К этому мы присовокупили: «Эти и другие вопросы – разрешить не трудно. Самое существенное – убедиться, что мы не можем далее оставаться в том положении, в каком находимся, что нам необходимо из него выйти, и что единственный к тому путь и способ есть учреждение указанной думы»⁴.

¹ Чичерин Б.Н. Сборник статей и выступлений. – М., 1904. – С. 128, 129.

² Там же. С. 127.

³ Кавелин К.Д. Политические призраки. – Берлин, 1878. – С. 51.

¹ Кавелин К.Д. Политические призраки. – Берлин, 1878. – С. 32.

² Кошелев А.И. Записки. – М., 1991. – С. 95.

³ Там же. С. 125.

⁴ Там же. С. 172.

Таким образом, точка зрения славянофилов по сравнению с западной в целом выглядит более радикальной: славянофилы исходили из необходимости представительного органа (общей Земской думы или Земского собора), состоящего из выборных представителей от всех местностей империи. Эта Земская дума должна была занять место не при Государственном Совете, а стать самостоятельным органом, который, тем не менее, ни в коем случае не может восприниматься как парламент. Однако при этом славянофильские проекты отводили от обсуждения вопросы о налогах, бюджете, процедуре прохождения законов, как излишне конкретные. Значение думы было скорее нравственным, чем практическим.

Само славянофильское движение не было единым и распадалось на две внутренне самостоятельные ветви. Объединяясь в неприятии многих петровских новаций в истории России и идеализации московского периода ее истории, различные представители славянофильства при этом очень по-разному воспринимали допетровский период и извлекали из него различный, иногда прямо противоположный, опыт.

Первую ветвь, которую можно назвать низовой, составляли представители общественности, литераторы и публицисты. В знаменитой триаде С.С. Уварова – «православие, самодержавие, народность» – они явно отдавали предпочтение третьей составляющей. Московская Русь виделась им самоуправляющимся государством с разлитым по всем ее местностям народоправством в виде вече, думы или собора. Вторая, верхушечная, ветвь предпочитала брать из формулы С.С. Уварова среднюю часть, а в московском периоде видела неспорченную позднейшими вмешательствами идею неограниченного никаким сословным элементом единовластия царя.

Политические воззрения первых были наиболее ярко выражены в записке К.С. Аксакова «О внутреннем состоянии России», представленной Александру II после его восшествия на престол в 1855 году. Именно там прозвучала теоретическая формула государства по-славянофильски: «Правительству – право действия и, следовательно, закона; народу – право мнения и, следовательно, слова»¹. Ей соответ-

¹ Теория государства у славянофилов. – СПб., 1898. – С. 44.

ствовал и русский политический идеал самоуправляющейся местной земли с самодержавным царем во главе. К.С. Аксаков доказывал, что русский народ – народ не государственный, не юридический, поэтому его поиски идеального государства нельзя сковывать формальными терминами демократии или аристократии. Исходя из этого, он выдвигал вполне серьезно совет вернуться к вере как совет практически-политический, не объясняя, впрочем, как он может быть применим к практике народного представительства.

Внешне формула невмешательства народа в дела государства и государства в дела народа могла выглядеть логичной, но она рассыпалась при столкновении с жизнью. В этой схеме действовали идеальный народ и идеальное государство, а в жизни провести границу между народом и государством было сложно. К.С. Аксаков не отвечал на вопросы: кем руководит государство, отделенное от народа? где кончается общество и начинается государство? как стыкуется исполнение государственных требований с невмешательством государства? В формуле «сила мнения – народу, сила власти – царю» содержалась внутренняя конфликтность: как быть, если, испросив мнение у народа, власть поступит по-иному? Выдвигая за образец соборы XVII века, К.С. Аксаков словно бы не замечал, что не случайно XVII век назван в истории бунташным. Претензии к политическим построениям К.С. Аксакова можно было бы множить, но они симпатичны, по крайней мере, посылом к представительству народа, учету его мнения в высокой политике. Иной взгляд на народное представительство демонстрировали сторонники верхушечной ветви славянофильства, персонифицируемые вполне справедливо, прежде всего, в образе многолетнего, на протяжении четверти века (1880-1905 гг.), руководителя православной церкви К.П. Победоносцева.

Свое враждебное отношение к идее народного представительства К.П. Победоносцев в концентрированном виде выразил позднее, в 1896 году, в известной статье «Великая лож нашего времени», опубликованной в «Московском сборнике». Она вполне может быть при-

¹ Московский сборник. – М., 1896. – С. 32-35, 38-39, 41.

менена для иллюстрации его воззрений и в описываемый период. Те обвинения, которые К.П. Победоносцев предъявил парламентской системе, во многом справедливы и вполне подтверждаются, в том числе, и отечественным опытом последних лет, порождая при чтении статьи неизбежные ассоциации. Эти обвинения могут быть сгруппированы по нескольким позициям.

Во-первых, формальная ответственность правительства перед парламентом скрывает за собой фактическую его безответственность: «Министры в действительности самовластны; и скорее они насилуют парламент, нежели парламент их насилует». И далее: «Они располагают всеми силами и достатками нации по своему усмотрению, раздают льготы и милости, содержат множество праздных людей на счет народа, — и притом не боятся никакого порицания, если располагают большинством в парламенте».

Во-вторых, парламентарии в своей деятельности преследуют не общегосударственные, а личные, корыстные интересы. «Парламент есть учреждение, служащее для удовлетворения личного честолюбия и тщеславия». Предвыборные программы и обещания не выполняются. Перед выборами кандидат «твердит все о благе общественном, он не что иное, как слуга и печальник народа, он о себе не думает и забудет себя и свои интересы ради интереса общественного». Однако кандидат раздает эти обещания, «зная, что потом не выполнит их», «для того, чтобы иметь большинство за себя».

В-третьих, отношение к избирателям у кандидата откровенно потребительское: «избиратели являются для него стадом — для сбора голосов, и владельцы этих стад подлинно уподобляются богатым кочевникам, для коих стадо составляет капитал». Но как только заканчиваются выборы, так «эта масса теряет всякое значение для выбранного ею представителя до тех пор, пока понадобится снова на нее действовать».

В-четвертых, сами избиратели делают свой выбор не сознательно и обдуманно, а голосуют «стадным обычаем» за «то имя, которое всего громче натвержено и звенело в ушах у всех в последнее время». По-

этому депутатами становятся не лучшие представители общества. «Казалось бы, для кандидата существенно требуется — образование, опытность, добросовестность в работе: а в действительности все эти качества могут быть и не быть: они не требуются в избирательной борьбе, тут важнее всего — смелость, самоуверенность в соединении с ораторством и даже с некоторою пошлостью, нередко действующею на массу».

Особое возражение вызывала у К.П. Победоносцева публичность деятельности парламента: «публичные заседания суть не что иное, как представления для публики»; «речи служат к прославлению ораторов, к возвышению популярности, к составлению карьеры»¹.

Многое из сказанного К.П. Победоносцевым звучит очень убедительно и даже актуально и сегодня, подтверждая мысль о неизменности многих пороков парламентской системы. С ним можно было бы согласиться, если бы он предложил какой-то другой путь, иной выход. Но все дело в том, что, имея глубоко продуманную негативную программу, то есть, твердо зная, чего он не хочет, К.П. Победоносцев не имел в то же время никакой позитивной программы. В итоге реализация его предложений вела лишь к консервации устаревших форм государственного устройства в России. При этом К.П. Победоносцев не смог бы ответить, каким образом решаются проблемы ответственности и бескорыстия правительства, выполнимости обещаний в защищаемой им самодержавной системе правления.

Если читать только переписку К.П. Победоносцева, то может сложиться впечатление, что вся Россия была солидарна с ним и думала так же, как К.П. Победоносцев. Однако это далеко не так, и долготелая борьба К.П. Победоносцева против представительства означала вместе с тем и борьбу против общественного мнения. При этом видимость зачастую затеняла суть. Сегодня размежевание внутри славянофильства представляется куда более существенным, чем соперничество славянофилов с западниками, и наоборот: то, что в XIX веке трактовалось как принципиальное размежевание, для современного исследова-

¹ Московский сборник. — М., 1896. — С. 33–35, 38–39, 41.

дователя выглядит лишь как спор об оттенках представительства (конституция или уложение, парламент или земский собор).

Предрассудки славянофилов аксаковского толка против их же союзников в западническом лагере с готовностью использовал К.П. Победоносцев. Так, в частности, в декабре 1879 года он с удовольствием читал и даже переслал императору и наследнику письмо видного славянофила П.Д. Голохвастова, причем в сопроводительном письме К.П. Победоносцева П.Д. Голохвастов приобрел несвойственные себе черты противника представительства. Обвиняя Константина Николаевича и П.А. Валуева едва ли не в стремлении к государственному перевороту, при котором понятия конституции и захвата власти становятся равнозначными, П.Д. Голохвастов резюмировал: «Итак, первый общенародный страх наш: за тех, кто всем нам так искренно дорог в Зимнем и Аничковом дворце. Второй страх конституция»¹.

Однако, привлеченный тирадами против Константина Николаевича и конституции, К.П. Победоносцев почему-то предпочел не заметить, что письмо направлено не против представительства, а за него, и содержит прямой призыв к земскому собору, самим К.П. Победоносцевым принципиально отвергаемому. Обозревая современное ему состояние России, П.Д. Голохвастов видел причины неурядиц в стране, противостояния власти и общества в том, что «вот уже без двух годов два века, нет у них, у царя и земли, прежнего непосредственного общения друг с другом, полного общения: в любви и совете. Не стало того с 6-го мая 1682 года, с лихого дня, в который, от имени малолетнего царя Петра, подписана отпускная грамота последнему земскому собору»². Поэтому и способ «разубедить, поуспокоить народ» он видел только в представительстве: «Тут один способ: земский собор, на котором вся земля услышала бы самого царя»³.

¹ К.П. Победоносцев и его корреспонденты. Т.1, полутом 1. – М.-Пг., 1923. – С. 11.

² Там же. С. 15.

³ Там же.

Пока борьба с правительственными конституционалистами не была завершена, К.П. Победоносцев мог не обращать внимания на то, что привлекаемые им в этой борьбе союзники имеют свои воззрения на проблему представительства. Но затем, победив с помощью одной из ветвей сторонников представительства другую его ветвь, К.П. Победоносцев смог спокойно разрушить и славянофильские представительные проекты.

Таков был разброс мнений по вопросу о представительстве публицистов и ученых в западническом и славянофильском лагерях. Он позволяет сделать выводы, во-первых, о том, что между обоими течениями общественной мысли были точки соприкосновения, и, во-вторых, о том, что сами эти течения были внутренне не едины по вопросу о представительстве. Идейная борьба западнического и славянофильского направлений оказала большое воздействие на общественное мнение и настроение государственных деятелей, имела заметный общественный резонанс, оживленно обсуждалась в различных политических группировках. Несомненно, что это оказало немалое влияние на появившиеся в 1860–80-х годах проекты представительства.

При этом обнаруживается одна интересная закономерность. Среди проектов, исходящих от дворянской и земской общественности, преобладают проекты Земского собора, генетически восходящие к славянофильскому (точнее, почвенно-славянофильскому) течению общественной мысли. В то же время высшая бюрократия, моделируя проекты совещательных собраний при Государственном Совете, больше тяготела к вариантам западнического толка. Можно, таким образом, говорить, что у высшей аристократии настроения были более прозападными, чем у цензовой общественности, а та, в свою очередь, скорее была склонна идеализировать допетровский опыт народного представительства и учета мнения сословий. В этих построениях у Земских соборов более демократический состав, но менее демократический порядок принятия решений (если вообще в этих случаях можно говорить о какой-то юридически оформленной процедуре их принятия). Собрания при Государственном Совете, соответственно, имели значительно бо-

лее узкий масштаб полномочий, но куда более тщательно прописанную процедуру их осуществления.

Исходящие от высших иерархов правительства проекты, с одной стороны, с течением времени становились все более умеренными и осторожными. С другой, они постепенно теряли свою откровенно западническую ориентацию и становились более размытыми. Бесспорно прозападными, европейскими выглядели лишь планы П.А. Валуева, который, имея стойкую репутацию «министра на европейский лад», черпал вдохновение в конституциях европейских стран, и, прежде всего, в австро-венгерской. При таких предпочтениях орган представительства становился совещательной палатой при Государственном Совете с максимально суженными полномочиями, что не помешало, впрочем, варианту П.А. Валуева остаться наиболее решительным из всех последующих правительственных проектов.

Проект Константина Николаевича, по крайней мере, на словах, уже больше учитывал национальное своеобразие России и не был столь радикально прозападным. Один из его основополагающих тезисов гласил: «Развитие зародышей, хранящихся в отечественном законодательстве, должно быть предпочтительно заимствованию иностранного»¹.

Если проекты П.А. Валуева или Константина Николаевича воспринимались в обществе как однозначно западнические, то воззрения М.Т. Лорис-Меликова получили одобрение и среди славянофилов. В этом еще раз проявилось присущее ему умение встать над различными политическими течениями, создать компромиссный вариант, беря из каждого источника приемлемые для себя положения. Вариант М.Т. Лорис-Меликова можно рассматривать как первую попытку синтеза славянофильского и западнического подходов к проблеме представительства, как заявку на то, чтобы создать интегральную идеологию, примиряющую постулаты славянофилов и западников. В этой связи вызывают интерес контакты М.Т. Лорис-Меликова с одним из виднейших славянофилов А.И. Кошелевым, в воспоминаниях которого имеются указания на то, что содержание его

¹ Половцов А.А. Дневник. Т. 1. – М., 1966. – С. 61.

последней брошюры обсуждалось с М.Т. Лорис-Меликовым еще на этапе ее написания и получало его безусловную поддержку. Можно говорить о непосредственном влиянии публицистики А.И. Кошелева на проект М.Т. Лорис-Меликова 1881 года.

Срединный, компромиссный характер проекта М.Т. Лорис-Меликова ярко обнажил себя в докладе 28 января 1881 года, где М.Т. Лорис-Меликов традиционно для себя отверг как прямые заимствования западного опыта, которые, на его взгляд, «не только чужды русскому народу, но могли бы даже поколебать его политические воззрения и внести в них полную смуту, последствия которой трудно и предвидеть»; так и возобновление предлагаемой «некоторыми приверженцами старинных форм Российского государства» допетровской Земской думы, или Земского собора: «Наше время настолько удалилось от периода указываемой формы представительства, по изменившимся понятиям и взаимным отношениям составных частей русского государства и современному географическому очертанию, что простое воссоздание древнего представительства являлось бы трудно осуществимым и, во всяком случае, опасным опытом возвращения к прошедшему»¹.

Еще более прямо прослеживается влияние теоретиков славянофильства на деятельность преемника М.Т. Лорис-Меликова – Н.П. Игнатъева. Разрабатывая предположения о Земском соборе, Н.П. Игнатъев широко обсуждал проект с виднейшими московскими славянофилами, пользовался их разработками и планировал их непосредственное участие в осуществлении замысла: И.С. Аксаков должен был обеспечивать теоретическое обоснование и пропаганду идеи, Д.Ф. Самарин предполагался в правители земскособорной канцелярии министерства внутренних дел, а П.Д. Голохвастов уже на этапе подготовки проекта занял место в канцелярии министерства и начал его черновую проработку.

Славянофильство Н.П. Игнатъева привлекало к нему поначалу симпатии лагеря К.П. Победоносцева, в котором на первых порах не

¹ РГИА. – Ф. 1683. – Оп. 1. – Д. 12. – Л. 4.

учли существенную разницу оттенков славянофильства: там, где для Александра III на первом месте стояло понятие самодержавия, Н.П. Игнатъев прежде всего вычленил принцип соборности, учета мнений «земли русской». Поэтому, в отличие от Александра III, он считал нужным не ограничивать земское движение, а наоборот, вести его к логической вершине – Земскому собору. Можно говорить, что здесь обе стороны ошиблись друг в друге: и Н.П. Игнатъев, тешивший себя иллюзиями относительно соборных симпатий Александра III, и император, не разобравшийся в различиях оттенков со своим министром, что и повлекло затем драматическую отставку.

П.А. Зайончковский отрицал за Н.П. Игнатъевым искренность его представительских симпатий, а, говоря о его взглядах и деятельности, не мог найти им иного определения, как демагогия: «демагогический прием», «демагогический трюк», «полная демагогии речь»; местами даже доходя до прямых ругательств: «прожженный плут и демагог, политический шулер дурного тона»¹. Но скорее здесь все-таки можно говорить об искренних, глубинных убеждениях Н.П. Игнатъева, если иметь в виду, что за такую «демагогию» он, в конечном счете, заплатил отставкой.

Уход Н.П. Игнатъева знаменовал не только завершение эпохи правительственного конституционализма, но и драматический исход борьбы общественного и государственного течений внутри славянофильства. Наиболее славянофильски настроенный из русских самодержцев отверг славянофильский же проект Земского собора, и это явилось показателем растущего нежелания императорской власти видоизменять структуру правления.

¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 431, 433, 434, 472.

Глава вторая.

ЭВОЛЮЦИЯ ВОЗЗРЕНИЙ ПРАВИТЕЛЬСТВА НА ПРОБЛЕМУ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

2.1. Экспозиция: правительственные проекты представительства первого периода реформ

Проекты народного представительства, исходящие от правительства, распределяются в соответствии с периодизацией реформ и пережили два пика в своем развитии. Первый из них хронологически совпадает с начальным периодом реформ и связанными с ним надеждами на быстрые темпы преобразований.

Наиболее активной фигурой в выдвижении проектов переустройства государственного управления был граф П.А. Валуев. Его роль была во многом определяющей, так как он был задействован во всех проектах того времени: одни составлял, другие редактировал, в составлении третьих участвовал. Среди всех прочих авторов П.А. Валуев выделялся не только активностью, но и педантичностью. Его проекты тщательно проработаны, детально прописаны, цифры выверены, а сами тексты всегда оформлены лично, а не писарскими почерками. Распространяемые иногда мнения о «лености» министра и его «нерадении к делам»¹ могут быть связаны, очевидно, только с тем, что современникам оставалась зачастую неизвестна эта титаническая теневая деятельность П.А. Валуева.

Возглавив в 1861 году министерство внутренних дел, П.А. Валуев получил в качестве главной задачи создание Положения о земских учреждениях. Сам он считал для себя необходимым связать разработку земской реформы с преобразованием Государственного Совета, призвав туда временных выборных членов от губернских земств. План создания представительных учреждений в России был поистине завет-

¹ О них см., напр.: Секеринский С. Министр на европейский лад // Родина. – 1994. – № 10.

ной мечтой П.А. Валуева, которую он пытался воплотить в жизнь все годы своего пребывания на высших государственных постах.

Первая запись в дневнике П.А. Валуева, посвященная этому плану, появилась сразу же после занятия им министерской должности — 14 апреля 1861 года, по следам разговора с В.А. Долгоруковым. Военный министр в последние годы царствования Николая I и начальник III отделения в 1856-1866 гг., В.А. Долгоруков стал ближайшим союзником и посредником в преобразовательной деятельности П.А. Валуева. В разговоре с В.А. Долгоруковым П.А. Валуев «указал на необходимость занять умы образованных классов населения предоставлением им некоторого участия в местных делах и на возможность исполнить это децентрализованным способом на счет министерств, а не на счет самодержавной власти». Выслушав эти осторожные слова, В.А. Долгоруков присовокупил, что «государь не только не решится заявить согласие на постепенное развитие конституционных форм, но даже решительно высказался в противном смысле еще недавно и не изменил, по-видимому, своего взгляда на этот вопрос»¹.

Зная отрицательное отношение монарха, П.А. Валуев почти год не решался изложить ему основные положения своего плана, и лишь в феврале 1862 года, предоставив по требованию Александра II доклад о главных основаниях земской реформы, по его окончании «высказал в общих чертах мысль о преобразовании Государственного Совета с допущением в него временных выборных членов от губерний». И хотя император «принял вообще дело лучше, чем я ожидал» и «слушал внимательно»², но, скорее всего, никакого мнения не высказал.

Тогда П.А. Валуев предпринял обходной маневр, и, не надеясь на успех прямого обращения к монарху, написал большую записку, предназначенную якобы для В.А. Долгорукова, но явно в расчете на то, что тот покажет ее по назначению — императору. Записка, датированная 26 июня 1862 года, названа «О внутреннем состоянии России», поэтому идея совещательного представительства сформулирована здесь на фоне общего анализа положения дел в стране: «Сколько бы мы ни предпринимали мер, ... чтобы урезать голос провинциальных учреждений, в конечном счете этот голос поднимется. Лучше это предвидеть и принять соответствующие меры. В эпоху общественного возбуждения важнее, чем когда-либо, для правительства овладеть социальным движением и стоять во главе социального движения, делающего три чет-

¹ РГИА. — Ф. 851. — Оп. 1. — Д. 13. — Л. 5.

² Валуев П.А. Дневник. — М., 1961. — С. 100-101.

верти истории. Для этого нужна известная смелость в действиях, которая удивляет массы и импонирует им»¹.

Несмотря на некоторый налет цинизма в рассуждениях, по сути идея П.А. Валуева была вполне прогрессивна и во многом совпадала с убеждением самого Александра II, что лучше проводить реформы сверху, чем ждать движения снизу. Это была первая письменно оформленная заявка П.А. Валуева на преобразование Государственного Совета, поэтому принципы формирования представительства изложены здесь в достаточно общей форме. Так же общо и неопределенно отреагировал на нее и император: «Преобразование он теперь считает несвоевременным, но не прочь от него впоследствии»².

1 марта 1863 года, предприняв очередную попытку убедить императора, П.А. Валуев записал в дневник: «Воспользовался предоставившимся случаем, чтобы снова заявить мысль о преобразовании Государственного Совета... Государь ничего не отвечал, но задумался»³. Истолковав задумчивость монарха как движение к согласию, П.А. Валуев продолжил давление, и 12 апреля наконец получил от императора разрешение «изложить мои соображения по вопросу о призвании в Государственный Совет представителей от земства»⁴. Как можно понять из дневника, согласие Александра II было вырвано угрозой П.А. Валуева уйти в отставку.

«Соображения» были изложены в записке, датированной 13 апреля 1863 года. «Коренные начала» реорганизации Государственного Совета, согласно этой записке, предусматривали, что собрание сословных представителей должно носить исключительно совещательный характер и касаться обсуждения законодательных вопросов, а также главнейших вопросов государственного устройства (рассмотрение бюджета, штатов, установление налогов и т.д.).

Для обсуждения всеподданнейшей записки П.А. Валуева 15 апреля 1863 года было созвано специальное совещание у императора. Благоприятный исход дела казался, видимо, П.А. Валуеву настолько предрешенным, что в своей записке он осведомлялся у Александра II: «Благоугодно ли будет Вашему Величеству придать официальному акту обнародования Вашей воли больший или меньший характер тор-

¹ Исторический архив. — 1958. — № 1. — С. 143.

² Валуев П.А. Дневник. — М., 1961. — С. 181.

³ Там же. С. 210.

⁴ Там же. С. 217.

жественности?»¹ Казалось, вопрос уже шел лишь о форме (манифест, рескрипт или указ), но не о содержании высочайшей воли. Однако ход обсуждения на совещании оказался значительно более тяжелым, чем ожидалось.

Представители и наиболее либеральной, и наиболее реакционной ветвей правительства по различным мотивам выступили против проекта. На стороне П.А. Валуева фактически оказались только шеф жандармов В.А. Долгоруков и военный министр Д.А. Милютин. Столкнувшись с таким почти единодушным неприятием проекта, «государь, ввиду большинства, решил, что теперь ничего не следует делать»². И хотя некоторые авторы считают такую позицию императора заранее продуманной, а совещание чисто декоративным, но, скорее всего, здесь мы имеем дело с обычными для Александра II колебаниями.

На следующий день в разговоре с П.А. Валуевым император, «признавая вообще правильность моих соображений»³, тем не менее, решил не делать пока никакого заявления.

П.А. Валуев по каким-то мотивам воспринял разговор с императором, как негласное одобрение его проекта, как знак того, что тот, как и в 1862 году, «не прочь от него впоследствии». Воодушевленный неясными намеками царя, П.А. Валуев приступил к разработке проекта «нового Уложения Государственного Совета», готовя его к моменту, когда он станет более «своевременным».

К 18 ноября 1863 года составление проекта реформы Государственного Совета было закончено. В нем развивались несколько конкретизированные и скорректированные мысли, изложенные в апрельской записке. Введение в Государственный Совет выборных представителей приобрело теперь очертания Съезда государственных гласных при Государственном Совете. Формально П.А. Валуев представлял всего лишь проект нового «Учреждения Государственного Совета», и для того, чтобы смикшировать революционность предлагаемой им меры, он особо настаивал на том, что из 201 статьи проекта 127 (или две трети) прямо позаимствованы из старого «Учреждения». Однако именно остальные 74 статьи и составляли сердцевину проекта.

Ноябрьскому проекту повезло еще меньше, чем апрельскому. 13 декабря 1863 года Александр II возвратил его автору «с сердцем без пометы», без обсуждения, не созывая никаких совещаний по поводу

¹ РГИА. — Ф. 908. — Оп. 1. — Д. 198. — Л. 92.

² Валуев П.А. Дневник. Т.1. — М., 1961. — С. 218.

³ Там же. — С. 219.

этих предложений, «и хотя ничего не сказал мне неприятного, но видно было, что записка ему была неприятна». «Он забыл, — записал далее П.А. Валуев, — что говорил в апреле насчет мысли о преобразовании Совета и теперь сказал, что эту мысль с самого начала будто бы отвергнул». Завершается запись очень симптоматичными словами: «Бурбоны ничему не научились и ничего не забыли»¹.

Следующий проект связан с именем младшего брата императора Константина Николаевича и относится к 1866 году. Выдвижение проекта представительства вождем либералов демонстрировало начало изменений либерального подхода как к проблеме представительства (которое, таким образом, уже не обязательно воспринималось либералами как непременно консервативно-оппозиционное), так и вообще к проблеме реагирования на консервативную оппозицию: эта реакция включала теперь отнюдь не только репрессивные меры.

Реагируя на недовольство дворянских собраний на то, что их мнение не учитывается в ходе преобразований, Константин Николаевич предложил допустить «местных деятелей в особые приуготовительные комиссии, учреждаемые при Государственном Совете для составления предположений и проектов по делам, относящимся до хозяйственных польз и нужд и причисленным в Положении о земских учреждениях»².

Так же, как и П.А. Валуев, Константин Николаевич стремился найти обоснование для организации подобных комиссий в действующем законодательстве, в разрешении приглашать экспертов в департаменты Государственного Совета для обсуждения тех или иных вопросов. Тем самым подчеркивалось, что замена приглашаемых по назначению экспертов избираемыми представителями не является чересчур заметным нововведением.

Основным источником для изучения позиции Константина Николаевича по вопросу о представительстве служит состоявшаяся по его поручению переписка государственного секретаря, то есть непосредственного подчиненного великого князя по Государственному Совету, князя С.Н. Урусова, с министром внутренних дел П.А. Валуевым, содержащаяся в фонде Валуева в РГИА и введенная в научный оборот Л.Г. Захаровой. Письма С.Н. Урусова представляют собой фактически изложение взглядов великого князя (причем госсекретарь зачастую дистанцировался от своего патрона); П.А. Валуев же выступил в роли цензора и консультанта (тоже, впрочем, скептически настроенного, о

¹ Валуев П.А. Дневник. — М., 1961. — С. 261.

² Половцов А.А. Дневник, т.1. — М., 1966. — С. 64.

чем свидетельствует его помета 1879 года на одном из писем: «Я от себя отклонял инициативу и притом смотрел на дело иначе»¹).

П.А. Валуев использовал начавшуюся переписку, прежде всего, для изложения еще раз давно выношенной программы создания представительных учреждений. Напомнив собеседнику о своих проектах 1863 года, он добавил: «Я молчал, потому что был обязан безмолвствовать после двукратно прерванной речи. Но когда великий князь с высочайшего разрешения требует возобновления этой речи, хотя и в измененном и обусловленном разными обстоятельствами виде, – я повинуюсь и свое мнение должен высказать». Квинтэссенция мнения П.А. Валуева состоит в следующем: «Интересы самодержавного монарха, его династии и всего государства в настоящее время требуют, чтобы вопрос о допущении известной доли представительных элементов в центре управления был разрешен положительно, но с большой осмотрительностью и в самой ограниченной по возможности форме»².

При анализе переписки П.А. Валуева с С.Н. Урусовым обращают на себя внимание два момента. Во-первых, явно различна степень интеллектуальной подготовленности респондентов к обсуждению предлагаемой проблемы. В то время как П.А. Валуев излагал глубоко продуманные, взвешенные предложения, С.Н. Урусов честно признавался: «Я не стою на уровне той высоты, с которой можно объять эти вопросы». Во-вторых, ретранслируя мысли своего непосредственного шефа, С.Н. Урусов на самом деле относился к ним глубоко несочувственно. Вполне сознавая, что последовательное применение проектируемой меры приведет, в конце концов, к конституции, он не удержался от восклицания: «Тут во мне рождается безотчетное предчувствие коренного переворота во всем нашем государственном строе. Что мне делать? Не могу сладить с моим инстинктивным отвращением ко всякому перевороту»³.

Поэтому, воспользовавшись первым же сомнением П.А. Валуева, «что теперь не время спешить нашим делам», С.Н. Урусов с радостью поддержал это сомнение, предложив обратиться к Константину Николаевичу с вопросом «о необходимости некоторого замедления в разрешении возбужденного великим князем вопроса»⁴.

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 51.

² Там же. Л. 52–53.

³ Там же. Л. 55–56.

⁴ Там же. Л. 58, 62.

Возражения П.А. Валуева по ряду моментов оказали несомненное воздействие на проект, работу над которым великий князь продолжил во время своего отдыха в Крыму осенью 1866 года. О том, что большинство замечаний П.А. Валуева было учтено, свидетельствует тот факт, что, ознакомившись 19 сентября с «краткой запиской» великого князя, он никаких возражений против нее на сей раз не высказал. Записка была немедленно передана С.Н. Урусову «для редакторской работы». Через месяц, 18 октября, великий князь попытался переговорить с августейшим братом о своем предложении. «Государь как будто бы не помнил. И здесь не изумляюсь», – записал в своем дневнике П.А. Валуев, очевидно, вспоминая собственные переговоры с императором¹.

Тем не менее, великий князь решил продолжить работу над проектом, и полный вариант «Записки» был представлен императору 23 декабря 1866 года. Александр II по прочтении записки избрал самую удивительную форму реакции на нее: он вообще ничего не стал говорить ни её автору, ни свидетелям и участникам разработки проекта – П.А. Валуеву и С.Н. Урусову. Законы придворной жизни не позволяли настаивать на определённом ответе императора, но смысл и значение его молчания всем были ясны: император выражал своё недовольство неуместной инициативой брата.

И все же, даже несмотря на неудачный исход возбужденных П.А. Валуевым и Константином Николаевичем проектов, их влияние на политическую жизнь было значительно: все последующие обсуждения в правительстве конституционных перспектив России (по крайней мере, те из них, которые происходили до окончания эпохи «великих реформ») должны были так или иначе базироваться на предложенных в этих двух проектах вариантах представительства.

2.2. Стагнация: уровень правительственных предложений второго периода реформ

Неудача проекта Константина Николаевича во многом была связана с тем, что он пришелся на начало второго, инерционного периода царствования Александра II. Практически все этапы развития проекта происходили под аккомпанемент усилившихся после выстрела Каракозова 4 апреля 1866 года репрессивных выступлений в верховной администрации. Нарастало влияние при дворе нового шефа жан-

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1961. – С. 151.

дармов П.А. Шувалова, уже прозванного за присвоение им полудиктаторских полномочий «Петром четвертым».

П.А. Шувалов был личностью неоднозначной и незаурядной, с заметным налетом авантюризма, и, тем не менее, расхожая характеристика его как реакционера выглядит чересчур односторонней. Против этого говорит, прежде всего, неоднократно высказывавшееся им публичное одобрение английской парламентской системе, из-за чего П.А. Шувалов имел заслуженную репутацию англомана. А.В. Головин склонен был признать это попой, маской: «Шувалов отличается маскою конституционных стремлений»¹. Но если бы дело обстояло действительно так, П.А. Шувалов не стал бы предпринимать неоднократные попытки обсудить на уровне правительства вопрос о представительстве.

Для того, чтобы добиться осуществления своих давних конституционалистских замыслов, П.А. Шувалов инициировал возвращение в 1872 году в правительство П.А. Валуева, на сей раз в качестве министра государственных имуществ. Сразу после этого П.А. Валуев возглавил комиссию по исследованию сельского хозяйства, которая в литературе получила общепринятое наименование «валуевской комиссии». Комиссия не ограничивалась формальным кругом своих обязанностей (да и не слишком на нем фокусировалась), и воспользовалась обсуждением проблем изменения налоговой политики в деревне и перспектив сохранения крестьянской общины для того, чтобы поставить главный и для П.А. Валуева, и для П.А. Шувалова вопрос об участии выборных людей в обсуждении общегосударственных проблем.

Перед началом заседаний «валуевской комиссии» П.А. Шувалов, находясь вместе с Александром II в Ливадии, сумел вырвать у императора согласие на обсуждение вопроса о привлечении выборного элемента к управлению. Очевидно, что для этого он должен был убедить императора в незначительности такого участия. В письме П.А. Валуеву от 8 октября 1873 года П.А. Шувалов так описал согласие императора: «Я имел случай завладеть вниманием императора на время, необходимое для развития дела, которое нас занимает, и Его Величество не только согласился, но, кажется, с симпатией отнесся ко всем пунктам, выработанным в нашей последней беседе, а именно: ...3) Создание

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 672. – Л. 1.

комиссий с включением в них выборного элемента, комиссий, пользующихся доверием императора»¹.

Обсуждение доклада П.А. Валуева в Комитете министров началось 20 ноября 1873-го и продолжалось до конца февраля 1874-го года. Основной вывод П.А. Валуева сводился к тому, что положение сельского хозяйства требует широкого государственного вмешательства. Формы этого вмешательства расшифровал П.А. Шувалов. Уже 27 ноября, то есть через неделю после начала обсуждения, он изложил свою идею о привлечении общественных деятелей к обсуждению государственных проблем в некоем центральном представительном учреждении. Это учреждение должно было представлять собой законосовещательную коллегию, возможно, состоящую из одной или двух комиссий, как и на этапе обсуждения проекта; в этом отношении есть черты сходства с проектом Константина Николаевича. Как указывает В.Г. Чернуха, «повидимому, точно очерченного плана, касающегося принципов и организационной стороны деятельности такой коллегии, причем плана не только письменно зафиксированного, но хотя бы начерно занесенного на бумагу, Шувалов не имел: никто из писавших о том, как обсуждалось это дело (будь то в Комитете министров или в частных беседах), ни о каких по этому поводу документах не упоминает»².

Поскольку обсуждение предложений П.А. Шувалова протокольно не фиксировалось, можно лишь предположить, что он встретил значительное сопротивление в Комитете министров. Поэтому в феврале 1874 г. под давлением обстоятельств П.А. Шувалов уже отошел от первоначального плана широкого представительства в комиссиях со значительным объемом задач и пытался спасти лишь саму идею выборного представительства. На этом этапе П.А. Шувалов готов был согласиться на отказ от отдельных выборов в комиссии и ограничиться вызовом тех, кто уже занимал выборные должности на уездном и губернском уровнях. 19 февраля 1874 г. состоялось заседание Комитета министров, на котором обсуждалась проблема созыва комиссий представителей из предводителей дворянства и председателей земских управ. По словам В.Г. Чернухи, воспоминания присутствовавших на заседании «отражают неприятные впечатления перессорившихся между собою участников обсуждения». В условиях, когда ни одна из точек зрения не могла претендовать на большинство, «нужно было либо во-

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 672. – Л. 3.

² Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 91.

все отказаться от мысли о проведении политической реформы, либо еще более урезать и «ускромнённый» вариант, чтобы он не вызвал возражений со стороны даже самых решительных противников каких-либо перемен»¹. П.А. Шувалов решил выбрать второй вариант действий. По его поручению П.А. Валуев подготовил проект крайне умеренной резолюции, который был зачитан в очередном заседании 26 февраля 1874 г. и принят единогласно и почти без прений. Примиривший всех проект резолюции фактически подменил проблему полномочных представителей созданием паллиатива в виде экспертов при комиссиях с не вполне ясными полномочиями.

Содержание резолюции тезисно изложено в бумагах П.А. Валуева, в так называемых «набросках для себя». Основные принципы призыва экспертов в комиссии в них изложены так:

1. Призыв «некоторых по выбору, довольствуясь призывом из местностей типичных, причем прямо оговаривалось, что, например, предводитель будет из одной губернии, председатель – из другой, и т.д.».

2. «Призыв одновременный, а не по категориям».

3. «Призываемые поступают в состав комиссий. Следовательно, они члены».

4. «Правительственные члены по возможности в ограниченном числе. На это неоднократно указывалось».

5. «Созывать для проектов готовых».

6. «Значение заключений комиссий должно было быть, конечно, совещательное».

7. «Выбор призываемых должен быть по возможности ограничен. Порядок совещаний по возможности предоставлен по усмотрению Председателя»².

Не совсем понятно, почему В.Г. Чернуха на с.103–104 своей монографии обрисовала позицию П.А. Валуева «недостаточно отчетливой» и неопределенной, и более того, посчитала, что он хотел сделать проект П.А. Шувалова умереннее, если до этого, на с.102, она же предположила, что П.А. Шувалов выступил за наиболее широкое представительство, «по-видимому, под влиянием аргументов Валуева», а на с.100 прямо процитировала дневник П.А. Валуева за 19 февраля: «Я указывал на бесповоротное значение призыва всех вместо нескольких

¹ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 100, 104.

² РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 64.

председателей и предводителей». Возможно, что на такое истолкование позиции П.А. Валуева повлияла его фраза из «набросков»¹:

«Первоначальная мысль – созыв всех – мое возражение – не всех – результат – некоторых по выбору». Фраза, действительно, противоречит дневниковой записи о призыве всех и, если исключить возможность обыкновенной опечатки, может быть объяснена только тем, что на тот момент речь шла уже не о народном представительстве, а о призыве экспертов, и в этом случае призыв всех, действительно, не нужен.

Комиссия по условиям найма сельских рабочих была сформирована уже в 1874 году под председательством П.А. Валуева. Можно полностью согласиться с утверждением В.Г. Чернухи, что такой куций итог инициативы П.А. Шувалова стал «результатом задуманного и сильного отступления шефа жандармов от действительно задуманного им шага к конституционной монархии»². Естественно, что комиссия П.А. Валуева никем из современников не воспринималась как предпарламент. Кроме того, в 1870-е годы она осталась единственной такого рода комиссией. Сам инициатор, П.А. Шувалов, в июне 1874 года неожиданно был уволен со всех занимаемых им постов и отправлен послом в Великобританию. И хотя официальных разъяснений по этому поводу не было, близость даты отставки к неудаче политической реформы не могла быть случайной. Помимо всего прочего, обсуждение проекта обозначило пределы влияния П.А. Шувалова на членов собственной группировки, и очевидные признаки ослабления его силы также могли стать в глазах императора аргументом в пользу отставки П.А. Шувалова.

Новый всплеск конституционных настроений был связан с обострением русско-турецких отношений и нарастанием опасности войны. По сведениям В.Г. Чернухи, в 1877 г. министр внутренних дел А.Е. Тимашев («или кто-либо другой из министров») заявил Александру II накануне войны, что без конституции будет невозможна мобилизация «усиленных средств на военные нужды»³. Неожиданная тяга к конституции далеко не самого прогрессивного из министров могла объясняться именно зависимостью правительства в сложных финансовых обстоятельствах от позиции тех, кто мог эти средства предоставить, отчего и возник вновь лозунг политической компенсации.

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 64.

² Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 107.

³ Там же. С. 119.

Очевидно, сторонником конституции был товарищ министра иностранных дел Н.К. Гирс, который в 1877 году заявлял чиновнику своего ведомства Г.А. де Воллану: «необходима конституция, которая оживит нас, а то мы гнием»¹. Возможно, что с этим пассажем связан еще один проект представительства, о котором упоминал в своей переписке с К.П. Победоносцевым князь Г.М. Волконский. Собирая в 1903 году материалы для брошюры «Взгляд на современное положение в России», в которой рассматривались некоторые «попытки дарования России конституции», Г.М. Волконский обратился к К.П. Победоносцеву, все еще занимавшему в тот момент пост Обер-прокурора Синода, с просьбой уточнить достоверность некоторых деталей, сообщенных ему 90-летним доктором Гидденботтомом, бывшим лейб-медиком императора Николая I. «Он мне говорил в Вевью, что помнит очень хорошо, как однажды он ехал с Вами и г. Гирсом, бывшим в ту пору министром иностранных дел, на пароходе из Петергофа в Петербург, и как Вы, обратившись к г. Гирсу, сказали: «Государь дал мне рассмотреть новый проект конституции; ну какая возможна в России конституция? Если уж на то пошло, то возможна была бы лишь такая конституция, в основание которой легло бы духовенство». Ваши собеседники Вам не возражали»². Во втором письме князя Волконского уточняется, что разговор происходил в 1876 году, когда Н.К. Гирс еще не был министром. Разночтение в один год может объясняться вполне простительной, учитывая возраст информатора, ошибкой в памяти. Любопытно, что, как следует из логики письма, на тот момент существовал некий письменный текст «проекта конституции». К сожалению, этот текст никем не найден.

В.Г. Чернуха упоминает еще один вариант, который датируется тем же 1877 годом – предложения А.А. Половцова по перестройке высших государственных учреждений. Интересующий нас аспект представлен там планами «допущения небольшого числа посторонних лиц» на заседания Государственного Совета, которое «виделось автору записки в двух формах: во-первых, в привлечении в создаваемые одновременно, для подготовки законопроектов, комиссии Государственного Совета «кого заблагорассудится» для выяснения их мнений, т.е. в расширении института экспертов; во-вторых, в участии депутатов от земства и городских дум в тех заседаниях Государственного Совета, где рас-

¹ РГИА. – Ф. 1574. – Оп. 2. – Д. 147. – Л. 1.

² Там же.

считываются ходатайства земских и городских дум»¹. Предложения А.А. Половцова выглядят очень ограниченными, круг рассматриваемых вопросов в них неопределен, приглашенные эксперты работают на непостоянной основе, а самое главное – имеют только совещательный голос. Возможно, узость проекта связана с тем, что А.А. Половцов готовил его для наследника престола и учитывал его заведомо настроенное отношение к любым попыткам создания представительных учреждений. Сам А.А. Половцов, судя по его дневнику, где он с явной симпатией цитировал проект Константина Николаевича, не занимал однозначно консервативных позиций.

В целом исходящие от чинов правительства предложения во втором периоде реформ претерпели значительную метаморфозу: по сравнению как с предыдущим, так и с последующим этапами они значительно уже, слабее и в содержательном отношении (то есть предлагали куда более осторожные варианты представительства), и с точки зрения формы (это скорее наброски, предположения, чем продуманные и прописанные проекты).

2.3. Кульминация: дискуссии третьего периода реформ

После второго этапа реформ, наиболее бедного на проекты представительства, наступил третий, во многом кульминационный этап реформ, когда правительственные проекты едва не реализовались, а их выдвижение получило неразрывную связь с именем самого императора Александра II.

События, следовавшие в 1880-81 гг., выступают как слом традиции, как резкое изменение позиции императора по отношению к представительным учреждениям. Если в 1860-е годы предложения шли снизу вверх и встречали там либо осторожное, либо откровенно отрицательное отношение, то, начиная с 1879 года, Александр II сам стал инициировать подготовку конституционалистских проектов, и, прежде всего, возобновил разработку отклоненных им ранее вариантов. Учреждение общероссийского представительства планировалось как «увенчание великих реформ» Александра II к 25-летию его царствования 19 февраля 1880 года.

¹ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 120.

Первое из свидетельств изменившегося отношения императора к протоконституционным проектам датируется 4 июня 1879 года. Из записи в дневнике П.А. Валуева, бывшего на тот момент председателем Комитета министров, очевидно, что Александр II сам заговорил о «конституционных толках» в России. «И я, – записал П.А. Валуев, – воспользовался случаем, чтобы обрисовать в должном свете и виде нынешний Государственный Совет и забросить два слова о моих предположениях 1863 года»¹. Сразу после этого разговора Александр II «прислал Валуеву и без того известное ему анонимное письмо о необходимости и неизбежности конституции»². Такой жест монарха можно истолковать как явное проявление им солидарности с конституционными устремлениями.

А.В. Головнин в начале 1880 года составил записки, озаглавленные им «Материалы для будущих историков государственных управлений в России». После того, как П.А. Зайончковский вынес им свой авторитетный вердикт, что они «не представляют особой ценности»³, эти записки как бы выпали из научного оборота. Между тем А.В. Головнин, даже не будучи непосредственным разработчиком проектов преобразований, находился в сношениях со всеми авторами проектов и поэтому сообщаемые им из первых рук сведения очень важны; тем более, если учесть, с одной стороны, несомненный острый ум и наблюдательность А.В. Головнина, а с другой – последовательный либерализм его убеждений.

В записках А.В. Головнина приводится разговор с П.А. Валуевым, состоявшийся осенью 1879 года. П.А. Валуев сообщил тогда А.В. Головнину, что «при нынешних обстоятельствах необходимо вызвать к деятельности охранительные, консервативные силы империи и сколько-нибудь удовлетворить потребность образованного общества участвовать в делах, что для этого он намерен осторожным образом возобновить свои предложения 1863 года, ... причем надеется на помощь некоторых министров, из коих он назвал министров внутренних дел – Макова и вѣнного – Милютину»⁴. Любопытно, что оба названные П.А. Валуевым министра встали в оппозицию к его проекту: один – справа, другой – слева. Д.А. Милютин вскоре после этого заметил А.В.

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 2. – М., 1961. – С. 548.

² Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 124.

³ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 37.

⁴ РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 2.

Головнину, что не находит предположения П.А. Валуева полезными. Из этого следует, что он рассматривал, традиционно для своих воззрений, планируемое создание общероссийского представительства как появление сугубо консервативного органа.

По всей вероятности, на исходе 1879 года и с приближением юбилея царствования Александр II начал торопить с разработкой проектов и, в частности, затребовал к себе созданные ранее проекты. Как явствует из «Материалов» А.В. Головнина, датированных 11 января 1880 года, «на днях Государь изволил сказать Его Высочеству, что нашел в своих бумагах» то, что упорно не желал находить на протяжении предшествующих 13 лет – записку Константина Николаевича, после чего «послал Валуеву и что надобно будет собраться поговорить об этом предмете. Великий князь очень обрадовался этим словам Его Величества, видя в них проблески зари хороших явлений, потребовал записку свою у Валуева, снял для себя копию и прочел Головнину»¹.

В свою очередь, П.А. Валуев 15 декабря 1879 года направил императору свою записку 1863 года с сопроводительным письмом, а 10 января 1880 года переслал императору (видимо, тоже по его требованию) переписку, происходившую между ним и С.Н. Урусовым в 1866 году относительно предположений Константина Николаевича (за исключением тех ее деталей, из которых видно, что сами ее участники не очень-то желали успеха начинанию великого князя). 18 января Константин Николаевич встретился с П.А. Валуевым, чтобы обсудить совместную линию поведения на предполагавшемся совещании и устранить возможные разногласия, и в тот же день сообщил А.В. Головнину, что П.А. Валуев составил подробное предположение о назначении архиереев членами Государственного Совета и «призыв в виде особого присутствия при Совете выборных лиц от губерний с назначением некоторых от правительства, всего 200 лиц, которым присвоить название государственных гласных»². Это предположение представляло собой практически неизменный (за исключением появившихся вдруг архиереев) вариант 1863 года.

Полагая, что какое-то движение навстречу обществу необходимо, Александр II в то же время стремился по возможности ограничить пределы этого движения. Очевидно, поэтому в январе 1880 года Александр II сделал свой выбор в пользу проекта Константина Николаевича, как более осторожного и умеренного, и фактически отверг проект

¹ РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 1.

² Там же. Л. 2.

П.А. Валуева, казавшийся ему чрезмерным. Однако император почему-то не счел нужным поставить об этом в известность самого П.А. Валуева, для которого выяснение такого прискорбного обстоятельства стало ударом и во многом объясняет линию его поведения на совещаниях конца января 1880 года.

Без учета этих обстоятельств всеподданнейшая записка, которую П.А. Валуев направил императору 21 января, выглядит неожиданно скептической по своей направленности. Не отрицая в принципе важность представительного собрания, П.А. Валуев подверг в ней сомнению необходимость спешки с его созывом, не смущаясь при этом несоответствиям нового взгляда его же позициям, которые он защищал на свиданиях с императором в июне и декабре 1879 года. Теперь П.А. Валуев принялся доказывать, что излишняя торопливость слышком явно обнаруживает зависимость правительства от масштаба разраставшегося революционного террора: «Всякое расширение политических прав подданных в смутное время не может быть принято иначе как за уступку, вызванную бессилием и затруднительностью положения правительственной власти... При таких обстоятельствах существующее правительство теряет свой авторитет, и борьба с беспорядочным и вредным для общественной и государственной жизни элементом крайне для него осложняется».

В противоположность высказывавшемуся ранее им же мнению о том, что введение выборного элемента позволит привлечь к управлению охранительные силы, П.А. Валуев выглядит в этой записке заранее убежденным в заведомой оппозиционности выборных гласных: «можно сказать с уверенностью, что введение постороннего элемента в Государственный Совет способно только создать в этом учреждении систематическую оппозицию министерствам, следовательно, ослабит энергию правительственных лиц и задержит на неопределенное время внутреннее умиротворение страны».

П.А. Валуев предрек здесь возможность выхода из-под контроля представительного органа, конституирования его явочным порядком как своего рода предпарламента: «никто не может поручиться, что призванные в Государственный Совет выборные деятели на первых же порах не заявят таких требований, какие вовсе не входят в намерения правительства, и что эти требования не найдут отголоска в обществе и печати, ...а при отказе в удовлетворении не послужат лозунгом движения более серьезного и лучше организованного, наконец, располагающего большими материальными и нравственными средствами, чем подпольное движение современных бунтарей». И далее: «несомненно

одно, что обаяние Верховной власти, правящее у нас всеми силами государства, будет подавлено в массах сознанием значения народной воли в деле избрания лиц, призванных занять место наряду с высшими государственными сановниками и имеющими получить в глазах этих масс значение народных трибунов».

На основании всего этого П.А. Валуев подвел императора к выводу о том, «что проектированная мера преждевременна, не вполне сообразна с современным состоянием государства и его ближайшими обязанностями по отношению к обществу и прямо противоречит мерам охранения прерогатив и достоинства Верховной власти; наконец, она создает затруднения для борьбы правительственных органов с подпольным бунтом и угрожает опасностью возбудить повсеместно и в различных классах населения агитацию еще более серьезного свойства и менее чем когда-либо желательную не только правительством, но и лучшею частью общества»¹.

Апокалиптическая картина последствий введения народного представительства, нарисованная здесь П.А. Валуевым, до такой степени противоречит его всегдашним убеждениям, что будет необъяснима, если не принимать в расчет, что он критикует в записке не идею представительства вообще, а конкретный проект Константина Николаевича. В таких случаях всегда с неизбежностью примешивались личные мотивы: действительно, среди проектов, выдвигавшихся в 1860-80-е годы, П.А. Валуев поддержал все, кроме тех, которые были связаны с именем великого князя. Его «Записка» написана непосредственно после совещания 21 января, которое проходило под председательством самого императора. На нем П.А. Валуев впервые осознал, что его собственный проект непроходим и больше шансов на реализацию у проекта Константина Николаевича. В этих условиях «Записка», направленная императору, выглядит вполне сознательным «потоплением» конкурента.

Дальнейший ход событий, согласно «Дневнику» будущего государственного секретаря А.А. Половцова (а он, в свою очередь, опирался на рассказ своего предшественника Е.А. Перетца) реконструируется следующим образом. Закрывая заседание 21 января, император распорядился продолжить обсуждение проблемы без него. Наследник престола перед заседанием 23 января сообщил, что присутствовать не сможет, и обмен мнениями состоялся в его отсутствие. В итоге «мысли были высказаны самые единодушно конституционные, и Валуев, и

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 74, 77.

Маков говорили в одном тоне». Однако когда через два дня заседание возобновилось уже в присутствии цесаревича, события приобрели иной оборот. «Цесаревич категорически объявил, что держится совершенно противоположного образа мыслей и что не видит необходимости навязывать России все неудобства конституционализма, препятствующего хорошему законодательству и управлению»¹.

Столкнувшись со столь решительно заявленной позицией наследника престола, противники планируемой реформы приободрились, а колеблющиеся поспешили примкнуть к противникам. Поэтому совещание не поддержало ни один из вариантов представительства, но не отвергло идею прямо, а поручило Константину Николаевичу доработать свой проект. По каким-то причинам великий князь решил его доработать (с помощью госсекретаря Е.А. Перетца) в сторону, обратную ожидаемой: проект стал радикальнее и, соответственно, непроходимее. Так, в нем было отменено, в частности, особое представительство дворян. Заключительное заседание 29 января окончательно похоронило проект великого князя. Председательствовавший на нем Александр II лично отклонил проект, после чего Константин Николаевич остался в одиночестве.

В чем основные причины того, что очередной приступ не удался? Исследователи советского периода предпочитали говорить о «больших колебаниях» императора. О колебаниях действительно можно говорить, но только на заключительном этапе драмы. До этого Александр II достаточно последовательно подталкивал разработчиков проектов, демонстрируя заинтересованность в успешном завершении дела.

Иногда звучат утверждения о крайне неудачном составе участников совещания, как бы специально подобранных таким образом, чтобы не допустить принятия идеи представительства. Но в состав совещания вошли те, кому и полагалось по должности обсуждать соответствующий круг вопросов: наследник престола Александр Александрович, председатель Государственного Совета Константин Николаевич, председатель Комитета министров П.А. Валуев, министр внутренних дел Л.С. Маков, начальники II-го и III-го отделений императорской канцелярии С.Н. Урусов и А.Р. Дрентельн и государственный секретарь Е.А. Перетц. Едва ли можно говорить в этом случае об особом коварстве императора и заранее предопределенной им отрицательной позиции. При любом другом составе участников разброс мнений был бы

¹ Половцов А.А. Дневник. – М., 1966. – С.57.

приблизительно таким же. Иначе говоря, таков был уровень восприятия конституционных идей высшей государственной элитой России в принципе.

Бесспорно, на результате сказалась особая позиция П.А. Валуева, который, осознав свой личный проигрыш, перешел в ряды противников представительства. Это нельзя считать просто игрой опытного царедворца: В.Г. Чернуха справедливо пишет о том, что П.А. Валуев не боялся прямо отстаивать свою позицию и в более опасных для него ситуациях. Во всяком случае, в состоявшемся вскоре разговоре с А.В. Головинным П.А. Валуев предпочел изобразить свою позицию несколько иначе: «Предположения обсуждались до великого князя Константина Николаевича при наследнике, но встретили противодействие особенно со стороны последнего, и тогда он, Валуев, отстранился и считает в нынешний момент дело невозможным»¹.

В итоге реформа не осуществилась – частично из-за противодействия наследника и стоявших за ним славянофильских кругов, частично из-за нерешительности и несогласованности действий ее сторонников. Окончательно изменил соотношение сил в стране взрыв в Зимнем дворце 5 февраля 1880 года, результатом которого стало создание 12 февраля Верховной распорядительной комиссии – органа с чрезвычайными полномочиями, аналога которому не существовало в истории императорской России ни до, ни после описываемых событий. Председателем комиссии с поистине диктаторскими полномочиями, своего рода, по выражению того же П.А. Зайончковского, «суб-императором», которому обязаны были подчиняться все министры, неожиданно для многих стал не входивший, что тоже симптоматично, в состав потомственной петербургской аристократии харьковский генерал-губернатор М.Т. Лорис-Меликов – наиболее успешный из временных генерал-губернаторов, призванных в беспокойные регионы после покушения А. Соловьева на императора 2 апреля 1879 года.

С первых же шагов нового диктатора высветилась одна из главных, сильнейших черт политики М.Т. Лорис-Меликова – способность аккумулировать различные точки зрения в целостную программу, удовлетворяющую самые полярные политические силы. Сочетание в одном лице железной воли и либерально-реформаторских замыслов породило явление, которое получило название «диктатуры сердца». Не ограничивая свои действия кругом репрессивных мер, М.Т. Лорис-Меликов вскоре после своего назначения приступил к разработке на основе

¹ РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 4.

предшествующих проектов того варианта, который получил впоследствии наименование «конституции» его имени.

Впервые его позиция была развернуто изложена во всеподданнейшем докладе 11 апреля 1880 года и, на первый взгляд, никак не могла бы удовлетворить сторонников идеи представительства. Упомянуты различные предположения «об образовании народного представительства в формах, заимствованных с Запада, или на началах древнерусских, или, наконец, призывом представителей земства в состав Государственного Совета», М.Т. Лорис-Меликов отрезюмировал: «По глубокому моему убеждению, никакое преобразование в смысле этих предположений не только не было бы ныне необходимо, но, по совершенной своей несвоевременности, вредно... Самая мера имела бы вид возбужденной обстоятельствами и так была бы понята и внутри государства и за границей»¹.

Неудивительно, что всеподданнейший доклад получил горячее одобрение наследника престола, который уже на следующий день писал М.Т. Лорис-Меликову: «...не могу выразить, как я рад, что Государь так милостиво и с таким доверием принял Вашу записку... С огромным удовольствием и радостью прочел все пометки Государя, теперь стало можно идти вперед и спокойно и настойчиво проводить Вашу программу»². Видимо, наследник не совсем внимательно вчитался в текст доклада и не увидел, что начав его «за упокой» представительства, автор закончил «за здравие»: «Необходимо в видах возбужденных умов, жаждущих деятельности, привлекать дворянство, земства и города к участию в таких вопросах, которые близко касаются местных нужд»³. Нарочито туманно выраженная здесь мысль сводится именно к тому, что в начале доклада было вроде бы опровергнуто, а именно к представительству общества во власти. Осторожность выражений М.Т. Лорис-Меликова, очевидно, была средством успокоить, обмануть бдительность лагеря наследника престола, и эти ожидания вполне, как можно увидеть впоследствии, оправдались. Возможно, что таким образом М.Т. Лорис-Меликов рассчитывал постепенно подготовить наследника к восприятию своих идей. Во всяком случае, позднейшие события позволяют сделать такое предположение.

Проводимая М.Т. Лорис-Меликовым гибкая политика привела к тому, что обстановка в стране существенно оздоровилась: резко сни-

¹ Былое. — 1918. — Кн. 4-5. — С. 154.

² Красный архив. — 1925. — Кн. 1(10).

³ Былое. — 1918. — Кн. 4-5. — С. 154.

зила активность революционного подполья, уменьшилось количество волнений и выступлений крестьян, возросла популярность правительства. Общее успокоение в стране позволило М.Т. Лорис-Меликову уже в августе 1880 года выступить с предложением о ликвидации Верховной распорядительной комиссии. Сам он в результате занял пост министра внутренних дел и на новом посту продолжил разработку планов привлечения выборных людей к участию в управлении.

Для продвижения делеемого им дела М.Т. Лорис-Меликов исхитрился использовать любую возможность. Составляя инструкции для сенатской ревизии в земских губерниях, он поставил одним из важнейших вопросов в них: «Не зависит ли недостаточность личного состава земств от существующего порядка земского представительства и производства выборов, нельзя ли расширить участие земств в решении дел, касающихся местных хозяйственных потребностей, может ли быть изыскана удобная форма для совместных суждений земств различных губерний по таким вопросам, которые бы требовали совокупных мер»¹. Очевидно, что сенатские ревизии должны были представить материал в поддержку позиции М.Т. Лорис-Меликова.

Спустя несколько месяцев, 28 января 1881 года, М.Т. Лорис-Меликов представил императору доклад «О коренной реформе государственного управления в России». Доклад начинался общей характеристикой современного ему положения дел в России, и, прежде всего, обрисовывал активность революционного движения в стране. Автор полемически заявил, что террористические действия лишь совпали по времени с реформами Александра II, но не являются «ими вызванными проявлениями ложных социальных учений»; значит, и борьба с ними должна состоять не в отказе от «великих реформ», а, наоборот, в их всемерном развитии. Сами реформы ему «представляются до сих пор отчасти незаконченными, а отчасти не вполне согласованными между собою». Исходя из этого, «призвание общества к участию в разработке необходимых для настоящего времени мероприятий есть именно то средство, какое и полезно и необходимо для дальнейшей борьбы с крамолой»².

Основная часть доклада М.Т. Лорис-Меликова посвящена конкретному расписанию начала работы будущего представительного органа. До созыва такого органа, по замыслу автора, должны были собираться подготовительные комиссии, и это, видимо, ввело в заблуждение неко-

¹ РГИА. — Ф. 1683. — Оп. 1. — Д. 12. — Л. 3-4.

² РГИА. — Ф. 1683. — Оп. 1. — Д. 12. — Л. 3-4.

торых современных исследователей, которые, не вчитавшись в самый текст доклада, решили, что подготовительные комиссии и есть тот самый представительный орган. На самом же деле подготовительные комиссии, как явствует из самого их названия, должны были собираться не для утверждения, а для подготовки законодательных актов, отчего о них и идет речь прежде основной части доклада. Подготовительные комиссии должны были состоять из людей назначаемых, а не избираемых. Любопытно, что характеристики привлекаемых к сотрудничеству людей почти неизменными перекочевали сюда из апрельского доклада 1880 года, который, следовательно, уже предусматривал подготовительные комиссии, умалчивая об остальных деталях будущего представительства.

И только вслед за завершением работы подготовительных комиссий над составлением законопроектов должна была собираться Общая комиссия из выборных лиц. Часть из них М.Т. Лорис-Меликов считал возможным привлечь и в состав непосредственно Государственного Совета, как представителей там общественности. По его прикидкам, в случае немедленного начала работы подготовительных комиссий созыв Общей комиссии должен был последовать в начале следующего, 1882 года, по окончании сессий губернских земских собраний.

Как видим, проект так называемой «конституции Лорис-Меликова» представлял собой симбиоз предложений Константина Николаевича (оттуда была взята идея приуготовительных комиссий для разработки законов, члены которых стали, однако, назначаемыми) и П.А. Валуева (Общая комиссия из выборных представителей губерний и городов, а также и сам принцип включения комиссии в работу Государственного Совета). Таким образом, М.Т. Лорис-Меликов выступал здесь скорее не как автор получившей его имя «конституции», а как компилятор и одновременно как своего рода волевой импульс, позволивший на первом этапе преодолеть сопротивление реакционной партии при дворе и ближе всего за всю историю борьбы за народное представительство подойти к осуществлению этой идеи.

Дневник государственного секретаря Е.А. Перетца ясно показывает, что, во-первых, создателем и проекта великого князя, и проекта министра внутренних дел автор дневника считал именно себя; во-вторых, вплоть до начала января 1881 года план, контуры которого впоследствии очертил М.Т. Лорис-Меликов, исходил из ведомства Константина Николаевича, то есть Государственного Совета; и, в-третьих, сам М.Т. Лорис-Меликов предложил в разговоре с великим князем подать ее от своего имени, одновременно несколько изменив

тональность записки с тем, чтобы сделать ее более осторожной. «Предложить ее в том же виде, как предположено в нашей записке, Лорис боялся, потому что цесаревич не далее как в прошлом году был против проекта великого князя»¹.

Доклад М.Т. Лорис-Меликова обсуждался вначале на совещании под председательством императора 5 февраля 1881 года в присутствии наследника, Константина Николаевича, князя Урусова и министров Лорис-Меликова, Валуева, Адлерберга, Абазы и Набокова. По свидетельству П.А. Валуева, эти предложения были в основном одобрены. Причем, как следует из логики записи, одобрены, в том числе, и наследником престола. Эта догадка еще более подтверждается тем фактом, что заседания продолжились (уже без императора) 9 и 11 февраля в Аничковом дворце, то есть в резиденции наследника. Видимо, к проекту Лорис-Меликова наследник относился более терпимо, чем к предшествующим проектам.

Особое совещание при императоре, одобрив проект создания подготовительных и общей комиссий, внесло свои изменения. Во-первых, оно сочло ненужным предрешать заранее число подготовительных комиссий и включать их членов в состав Общей комиссии. Это изменение делало состав Общей комиссии даже более демократичным, чем планировалось М.Т. Лорис-Меликовым: она становилась исключительно избираемой. Во-вторых, совещание предпочло дифференцировать количество выборных от губерний и городов в зависимости от их населенности, протяженности и экономического значения, определив вилку: от губерний – 1-2 человека, от городов – по 2 от столиц и по 1 от других городов империи. Такая мера уменьшала количественный состав Общей комиссии, но в целом вполне объяснима и разумна. В-третьих, совещание оставило открытыми вопросы о призыве в состав комиссии представителей Сибири, Кавказа и Польши и о сроках работы комиссии. Учитывая, что М.Т. Лорис-Меликов предлагал представителей неземских губерний не избирать, а назначать, это также не ухудшало качество проекта. И, наконец, в-четвертых, совещание отклонило включение в состав Государственного Совета 10-15 представителей общественных учреждений, то есть выборных от губернских и городских дум, оставив Государственный Совет органом строго назначаемым. В этом вопросе совещание действительно проявило чрезмерную осторожность.

¹ Перетц Е.А. Дневник. – М., 1927. – С. 20–21.

В целом же изменения, произведенные Особым совещанием, не искажали самую суть проекта. Едва ли можно согласиться с П.А. Зайончковским в том, что была одобрена лишь та «часть доклада, которая не вносила чего-либо нового в организацию государственной власти»¹. Одобрены были все стержневые положения доклада, и нового в организацию государственной власти они могли внести немало. Более того, изменения не ухудшали, а по ряду позиций даже улучшали проект М.Т. Лорис-Меликова.

17 февраля журнал Особого совещания был утвержден Александром II. На основе решения совещания был подготовлен проект правительственного сообщения о созыве в ближайшее время подготовительных комиссий и последующего обсуждения решений их в Общей комиссии с совещательным участием представителей от земства и некоторых значительных городов. На 4 марта было намечено заседание Совета министров для окончательного утверждения соответствующего сообщения и подготовки для опубликования соответствующего манифеста императора. Трагическая гибель Александра II за три дня до этого, 1 марта 1881 года, прервала начавшийся процесс.

Подчеркнем, однако, что в день своей гибели Александр II должен был подписать никак не конституцию, а всего лишь сообщение о созыве Совета министров, а обсуждаться на нем должны были вовсе не перспективы парламента, а только начало действия подготовительных комиссий.

2.4. Эпилог: арьергардные бои сторонников реформ

Сразу же по окончании траура, 6 марта, М.Т. Лорис-Меликов обратился к новому императору, Александру III, со всеподданнейшим докладом по поводу заседания Совета министров. В заключительной части нового проекта правительственного сообщения говорилось о неуклонном стремлении императора «исполнить в точности родительский завет» и «принять к неуклонному исполнению изложенную выше священную волю своего державного родителя»². Александр III выразил полное сочувствие проекту, подписью: «Он составлен весьма хорошо» подтвердив преемственность своей позиции с позицией отца.

¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 294.

² Былое. – 1918. – Кн. 4-5. – С. 180.

Заседание Совета министров прошло с опозданием на четыре дня, 8 марта.

Впервые за все время реформ все авторы конституционалистских проектов, все деятели либерального и центристско-консервативного направлений выступали на нем дружно и слаженно в защиту проекта, разумея под этим защиту реформ. Они отбросили разногласия, понимая, что речь идет не о мелочных амбициях, а о спасении курса. Численное превосходство также было на стороне реформаторов: 9 – «за», 4 – «против» и 3 колеблющихся. Однако исход дела решили не цифры, а ставшее сердцевиной заседания выступление Обер-прокурора Святейшего Синода К.П. Победоносцева, в котором он «подверг беспощадной хуле все реформы, осуществленные в первой половине 60-х годов, имея в виду в первую очередь земство и новые судебные уставы»¹. Закончил он свою речь следующими словами: «И когда, государь, предлагают вам учредить по иноземному образцу новую верховную говорильню?... Теперь, когда прошло лишь несколько дней после совершения самого ужасающего злодеяния, никогда не бывавшего на Руси, когда по ту сторону Невы, рукой подать отсюда лежит в Петропавловском соборе не погребенный еще прах благодущного русского царя, который, среди белого дня, растерзан русскими же людьми... В такое ужасное время, государь, надобно думать не об учреждении новой говорильни, в которой произносились бы новые растлевающие речи, а о деле. Нужно действовать!»²

Речь К.П. Победоносцева произвела сильное впечатление на всех присутствующих, и в том числе оказала заметное воздействие на позицию нового императора. Выступавшие после этой речи в основном склонялись уже к более компромиссным и неопределенным оценкам, предлагая передать обсуждение проекта в Комитет министров либо отложить обсуждение на следующее заседание Совета. Уже перед закрытием князь Урусов «выразил мысль о целесообразности обсуждения рассматриваемого предложения первоначально небольшой комиссией, а затем уже в Комитете министров. Император тут же на это согласился, предложив председательство в комиссии графу Строганову.

¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 328.

² Перетц Е.А. Дневник. – М., 1927. – С. 39–40.

Однако последний отказался, и никаких конкретных решений по созы-ву комиссии принято не было»¹.

М.Т. Лорис-Меликов и его сторонники оценивали неясные итоги заседания как одобрение его проекта. Император, по версии его брата Владимира Александровича, откомментировал случившееся загадочной фразой: «С плеч точно гора свалилась»², которую можно трактовать как угодно, и естественно, что М.Т. Лорис-Меликов предпочитал расценивать ее как продолжение поддержки реформы. В своем докладе 12 апреля 1881 года он доказывал, что необходимо «одномыслящее министерство, которое одно, без выборных представителей, ничего сделать не может». В соответствии с этим он поставил две вытекающие одна из другой задачи:

1. Единство правительства и программы внутренней политики.

2. Привлечение общественных представителей к предварительной разработке и выполнению реформ.³

Таким образом, первоначальный расклад сил вовсе не свидетельствовал о безусловной победе противников реформ. Еще более впечатляющим был перевес реформаторских сил на совещании 21 апреля, где К.П. Победоносцев оказался в полном одиночестве. Император в тот же день писал ему: «Сегодняшнее наше совещание сделало на меня грустное впечатление. Лорис, Милютин и Абаза положительно продолжают ту же политику и хотят так или иначе довести нас до предстательного правительства, но пока я не буду убежден, что для счастья России это необходимо, конечно, этого не будет, я не допущу»⁴.

В конце письма Александр III с радостью подчеркнул, что его брат Владимир, так же как и он сам, «не допускает выборного начала». Не совсем понятно, на чем основана радость императора. Владимир Александрович весьма определенно высказался в пользу представительства еще на заседании 8 марта: «Я убежден, что назад идти нельзя, поэтому нужно сделать шаг вперед. На это надо решиться. Если против меры, предположенной графом Лорис-Меликовым, и были возражения, то,

¹ Цит. по: Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 343.

² Конституция гр. Лорис-Меликова. – Лондон, 1893. – С. 41.

³ Leroy-Beaulieu A. Un homme d'état russe (Nicolas Milutine) d'après sa correspondance inédite. – Paris, 1884. – P.169.

⁴ К.П. Победоносцев и его корреспонденты., т.1, полутом 1. – М.-Пг., 1923. – С. 49.

как оказывается, возражения возникли собственно в отношении к подробностям, а не относительно основной мысли»¹.

Любопытны подробности, приводимые о заседании 8 марта Г.М. Волконским в уже упоминавшейся брошюре: «По окончании заседания Государь вызвал Лорис-Меликова в соседний кабинет и поручил ему составить комиссию для окончательного рассмотрения этого дела. «Кто будет председательствовать?» – спросил он Лорис-Меликова; тот указал на присутствовавшего тут же великого князя Владимира Александровича»². В этой записи Владимир Александрович выглядит явным сторонником Лорис-Меликова. Очевидно, складывался тандем, который заставлял грустить К.П. Победоносцева: «Грустно мне и то, что великий князь Владимир Александрович тоже, видимо, не хочет серьезно объясниться со мною. Правда, он никогда не показывал мне искреннего отношения, но теперь, кажется, гр. Лорис-Меликов особенно усиливается действовать на него»³.

На последнем заседании именно Владимир Александрович предложил «в виде компромиссной меры на первый раз ограничиться приглашением с мест небольшого числа известных правительству дельных и вполне благонадежных людей для обсуждения вопроса о порядке привлечения земских деятелей к рассмотрению некоторых законопроектов, которые правительство сочтет нужным им представить. Это решение и было принято»⁴.

Впрочем, большого значения это уже не имело. Сразу после заседания его участники узнали об издании манифеста Александра III от 29 апреля 1881 года. Основное содержание Манифеста сводилось к необходимости охранения основ самодержавия и борьбы с чуждыми России влияниями. «Глас Божий повелевает нам, – говорилось в нем, – стать бодро на дело правления, в уповании на Божественный промысел, с верою в силу и истину самодержавной власти, которую мы призваны утверждать и охранять на благо народное от всяких на нее поплзновений»⁵.

¹ Перетц Е.А. Дневник. – М., 1927. – С. 45.

² Волконский Г.М. Взгляд на современное положение России. – Штутгарт, 1903. – С. 37.

³ Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1. – М., 1925. – С. 330.

⁴ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 373.

⁵ К.П. Победоносцев и его корреспонденты. Т.1, полутом 1. – М.-Пг., 1923. – С. 52.

Туманно составленные фразы не говорили прямо об отказе от курса реформ, и многие газеты предпочли даже трактовать манифест как направленный на очищение реформ от наносных элементов, на более решительное, твердое их проведение. Манифест имел скорее сакральное значение: более важно не то, что было там написано, а то, что подразумевалось.

Большинство министров предыдущего царствования отлично поняли суть манифеста, состоявшую в крутом повороте правительственной политики, и при известии об издании манифеста прямо обвинили К.П. Победоносцева в правительственном перевороте. Действительно, именно он был не просто автором и инициатором издания манифеста, но вдохновенным проповедником его жизненной необходимости, уверяя нового императора, что «вся Россия ждет такого манифеста и примет его с восторгом, разумеется, кроме безумных людей, ожидающих конституции»¹. Именно борьба против любых попыток продвижения к конституции была заявленной целью манифеста: «тут с намерением выражена твердая воля охранить самодержавную власть – самое существенное, после чего должны замолкнуть толки, что сегодня или завтра явится конституция»².

К.П. Победоносцев не случайно считался духовным учителем и наставником молодого императора. В записке, которую он представил императору, обращает на себя внимание менторский тон. Вступая в борьбу с министрами предыдущего царствования, К.П. Победоносцев больше всего боялся, как бы император не дал слабину и не уступил в чем-нибудь противникам: «если Ваше Величество подлинно имеете, в чем я не сомневаюсь, – твердую волю не допускать учреждений безумных, гибельных для России, умоляю Вас, не останавливайтесь заявить свою волю всенародно»³. Очевидно, что, несмотря на все свои заверения, К.П. Победоносцев явно сомневался в твердости императора.

Представив редакцию манифеста, которая «совершенно соответствует потребностям настоящего времени» и «в коей каждое слово мною взвешено», К.П. Победоносцев настоял и на том, чтобы подготовка манифеста осталась тайной для всего правительства: «нет надобности и советоваться о манифесте и редакции». Практически всему составу правительства выражалось, таким образом, политическое недоверие:

¹ Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1. – М., 1925. – С. 331.

² К.П. Победоносцев и его корреспонденты. Т.1, полутом 1. – М.-Пг., 1923. – С. 52.

³ Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1. – М., 1925. – С. 332.

«Итак, если они заговорят о желании отойти от дел, ради бога, Ваше Величество, не удерживайте их: удерживая их, Вы им делаете уступку и тем ослабляете нравственное свое положение»¹. Это было продолжением общей линии К.П. Победоносцева на выдавливание конкурентов. С началом нового царствования он стремился играть роль руководителя правительства, и на этом пути его сталкивало с М.Т. Лорис-Меликовым не только идейное, но и личное соперничество. Сразу после восшествия Александра III на престол К.П. Победоносцев стал настаивать перед новым императором на смещении министра внутренних дел: «Не оставляйте графа Лорис-Меликова. Я не верю ему... он приведет вас и Россию к гибели... он не патриот русский. Берегитесь, ради Бога, Ваше Величество, чтобы он не завладел Вашей волей, и не упускайте времени»². Тем более эта линия была продолжена после издания Манифеста: «с 29 апреля эти люди – враги ваши. Они хотят доказать во что бы то ни стало, что они были правы, а вы не правы». Особенно откровенно это настроение было выражено в письме от 4 мая 1881 года: «Я не успокоюсь, пока здесь еще остаются и граф Лорис-Меликов, и Абаза, и великий князь Константин Николаевич. Дай бог, чтобы все они ушли и разъехались как можно скорее»³.

Желание Победоносцева исполнилось: министр внутренних дел Лорис-Меликов, военный министр Милютин, министр финансов Абаза немедленно подали в отставку. Несколько позже, в июне, был отстранен от председательства в Государственном Совете великий князь Константин Николаевич. К проекту Лорис-Меликова более не возвращались. Несмотря на признаваемую многими личную честность, Александр III отрекся от данного отцу обещания и отказался от поддержки идеи представительства.

Такой результат вовсе не был запрограммирован. Анализ событий марта-апреля 1881 года показывает, что новый император вначале был склонен поддержать проект Лорис-Меликова, и его изначальная политика не была определено реакционной. Однако позднее он отказался от курса на реформы, и это произошло частично под воздействием убийства отца, частично под влиянием Победоносцева.

Можно лишь предполагать, каким могло быть развитие политических событий в случае принятия предложений Лорис-Меликова. Можно прогнозировать значительный уровень общественного недовольства

¹ Письма Победоносцева к Александру III. Т. 1. – М., 1925. – С. 336.

² Там же. С. 315-316.

³ Там же. С. 337.

ва, связанный с завышенными ожиданиями от реформы и умеренным характером новаций: в качестве образца для планируемой им меры Лорис-Меликов выдвигал работу редакционных комиссий периода подготовки крестьянской реформы. Участие в их работе местных представителей было настолько формальным, безгласным и спелёнутым различными ограничениями, что одно это объясняет, насколько «конституция Лорис-Меликова» была бы далека от подлинного смысла этого слова. Как свидетельствует написанная явно со слов или под влиянием Лорис-Меликова эмигрантская брошюра, он «не заблуждался насчет недостаточности тех уступок, какие в этом акте правительство давало общественному мнению; он не смотрел на предложенную им реформу как на нечто окончательное, и видел в ней только первый шаг к сближению высшей администрации с представителями от земства»¹. Бесспорно и то, что само по себе появление Общей комиссии не решало все проблемы, однако оно могло бы по крайней мере способствовать тому, чтобы начать их решение.

Последний по времени проект был представлен преемником М.Т. Лорис-Меликова – Н.П. Игнатьевым, известным русским военным деятелем, администратором и дипломатом. В своей предыдущей деятельности он воплощал силовое направление российской внешней политики и считал, что географическое расширение пределов России идет во благо Отечеству. Во многом именно его действия – жесткие, на грани авантюризма – привели к тому, что Россия приобрела Приморье и Среднюю Азию. В период вызревания противоречий на Балканах он выступал за скорейшее вовлечение России в войну с Турцией, критиковал вялую, на его взгляд, политику министра иностранных дел А.М. Горчакова и стал одним из авторов Сан-Стефанского договора в 1878 году. Будучи убежденным славянофилом, он рассматривал балканские события как первый шаг к объединению всех славян под эгидой России.

Всё это привлекало поначалу к Игнатьеву симпатии нового императора. Однако, как показали, в том числе, и последующие события, он не был, в отличие от Александра III, противником реформ. Еще в октябре 1879 года, будучи Нижегородским временным («ярмарочным») генерал-губернатором, он в поданной Александру II всеподданнейшей записке писал: «Стеснение земского и городского самоуправления и увеличение вмешательства губернаторов вредно с правительственной точки зрения, распространяя неудовольствие среди населения, чем

¹ Конституция гр. Лорис-Меликова. – Лондон, 1893. – С. 20.

пользуются люди, враждебные государственному и общественному строю... Земство находит себе слишком мало дела, люди серьезные и положительные уклоняются от земской деятельности... Во всех слышанных мною мнениях и отзывах никто не винит реформ настоящего царствования в теперешней губернской неурядице – но мне довелось слышать горькие сетования, что данные права съеживаются, что недостойные местные органы правительства намеренно смешивают законные проявления самостоятельности». Неудивительно поэтому, что Н.П. Игнатьев воспринимал предложения западников как бюрократические упражнения и в январе 1880 года отозвался о предложениях П.А. Валуева и Константина Николаевича как о «полумерах»¹.

Совершенно иными были взаимоотношения Н.П. Игнатьева с М.Т. Лорис-Меликовым. Вопреки тому, что обычно утверждалось в работах советского времени, оба они не воспринимали друг друга как идейных противников: не случайно на всех совещаниях марта-апреля 1881 года Н.П. Игнатьев активно выступал в защиту курса М.Т. Лорис-Меликова. О близости их позиций говорит и тот факт, что кратковременное назначение Н.П. Игнатьева в марте 1881 года министром государственных имуществ было рекомендовано, «как ни странно, Лорис-Меликовым»². Удивлялся тут государственный секретарь Е.А. Перетц зря, особой странности в этом не было. Н.П. Игнатьев во многих направлениях выступил не ниспровергателем, а продолжателем дела М.Т. Лорис-Меликова. Тот же Е.А. Перетц, записав в дневнике, что «Игнатьев по направлению своему и по приемам – тот же Лорис», привел и высказывание самого М.Т. Лорис-Меликова: «Вы увидите, Игнатьев пойдет дальше меня»³. Велась между ними и концептуальная переписка. В том же марте 1881 года Н.П. Игнатьев направил М.Т. Лорис-Меликову записку «Ближайшие задачи наступающего царствования», в которой он, учитывая убеждения адресата, более откровенно изложил свои взгляды на созыв Земского собора: «Теперь, казалось бы, самая удобная минута призвать к содействию правительству земских людей и предложить им на предварительное обсуждение все те проекты реформ, которые ждет с таким нетерпением Россия... В тот день, когда государь увидел бы себя окруженным этими новыми, но зато самыми естественными советниками, он бы лучше, чем когда-

¹ РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 16. – Л. 3, 14.

² Перетц Е.А. Дневник. – М., 1927. – С. 57.

³ Там же. – С. 71, 72.

либо, сознал, что между крамолой и людьми русской земли нет ничего общего»¹.

Вскоре после убийства Александра II, 12 марта 1881 года, Н.П. Игнатьев обратился со всеподданнейшей запиской к новому императору. В начале записки он так сформулировал свои взгляды: «Нежелательны реформы или изменения, которые могут быть истолкованы как уступки или мера, принятая под впечатлением мученической кончины царя-освободителя». Эта формула позволила П.А. Зайончковскому сделать вывод о том, что вся записка направлена против лорис-меликовского курса. В действительности, если внимательно проанализировать дальнейшее содержание записки, то выяснится, что она направлена не на удушение народного представительства, а, наоборот, на его максимально широкое развитие: «Надлежало бы спросить мнение земли русской по самому настоятельному и общественному вопросу: есть ли полное основание предполагать, что касательно борьбы с крамолой земские люди, правильно спрошенные, отзовутся более решительным образом, чем это делали прежние советники царя»².

В духе этого положения и был разработан Н.П. Игнатьевым впоследствии проект Земского собора. Несомненное влияние на проект и участие в его разработке идеологов славянофильского движения дало даже основание П.А. Зайончковскому отказывать Н.П. Игнатьеву в авторстве проекта, говоря, что «в действительности Игнатьев являлся в значительной степени рупором аксаковско-голохвастовских идей». В обоснование этого он привел строки из письма И.С. Аксакова Н.П. Игнатьеву от 10 января 1882 года: «Есть выход из положения, способный посрамить все конституции в мире, нечто шире и либеральнее, но и в то же время удерживающее Россию на ее исторической, политической и национальной почве. Этот выход – земский собор с прямыми выборами от сословий: крестьян, землевладельцев, купцов, духовенства»³. И все же утверждение маститого историка о вторичности проекта Н.П. Игнатьева чересчур категорично. Говорить о том, что Н.П. Игнатьев увлекся идеей Земского собора лишь в результате аксаковского письма, не приходится: приведенные выше высказывания Н.П. Игнатьева относятся к более раннему времени.

Проект Земского собора, задуманный, таким образом, уже в первые дни министерства Н.П. Игнатьева и детально разработанный в марте-

¹ Цит. по: Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 338.

² Там же. С. 339.

³ Там же. С. 453.

апреле 1882 года, предполагал созыв грандиозного по своему составу собрания в 3–4 тысячи человек. Выборы должны были проходить по трем группам населения: среди крестьян, горожан и землевладельцев. Выборы от крестьян предполагались «нарочито на собор прямо от крестьян», причем избирательная «округа» определялась не административными границами волости, не числом избирателей, а пространством, «на котором лучших людей все, хоть понаслышке, довольно знают»: получалось верст 20 вокруг в средней полосе и 30 – на севере. Горожане были представлены исключительно купцами, исходя из того, что «из всех горожан одно купечество благонадежно». «Торговые интересы общерусские и в этом смысле общеземские. Остальные горожане разночинцы. Их интересы как людей каких угодно, но как горожан местно – купеческие». Наконец, дворяне (они же землевладельцы) избирали по различным версиям проекта то одного представителя от уезда, то трех от губернии. Состав собора получался откровенно прокрестьянский, видимо, из привычки смотреть на крестьянина как на первую опору монархии; причем оправдание малому представительству дворян давалось типично славянофильское: «Маловато, положим, против 2000 крестьян, но ведь где не большинство решает, там число не при чем»¹.

Действительно, юридические формы собора были, исходя из принципиальных соображений, не проработаны, а полномочия его оставались непроясненными: «Земский собор собирается бессрочно по призыву государеву, когда и для каких дел государю угодно. Просить о созыве собора имеют право земские самоуправления не ниже уездных и городские».

Это даже позволило П.А. Зайончковскому прийти к выводу о том, что «никакого делового обсуждения на соборе не предвиделось». В подтверждение он привел следующую фразу: «На случай, что собор стал бы затягиваться и не доставил окончательного решения на предложенные вопросы, предполагалось, что Его Величество повелит на последнем общем заседании перед закрытием собора избрать комиссию из не более как тридцати или сорока членов, которая будет продолжать разрабатывать указанные государем вопросы в Петербурге, при Государственном Совете, куда предложения комиссии и должны

¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 455–456.

поступать для окончательного обсуждения прежде представления Его Величеству на утверждение»¹.

Однако эта цитата, во-первых, говорит вовсе не об отсутствии делового обсуждения на соборе, а лишь о ситуации, когда обсуждение было, но затянулось, и не подтверждает вывода П.А. Зайончковского; и, во-вторых, цитата неожиданно обнаруживает черты сходства наиболее славянофильского из правительственных проектов с западническими проектами П.А. Валуева и Константина Николаевича: здесь также говорится о комиссии при Государственном Совете

Завершался проект выводом, вполне совпадающим с убеждением, высказанным в цитированном письме И.С. Аксакова: «Таким образом, сложилась бы, без потрясения устоев, русская самобытная конституция, которой позавидовали бы в Европе и которая заставила бы умолкнуть наших псевдолибералов и нигилистов»².

Если верить свидетельствам Н.П. Игнатьева, то первые разговоры о Земском соборе велись еще с наследником, в 1876 году, в Ливадии, и были возобновлены уже с молодым царем в марте 1882 года. Н.П. Игнатьев мыслил символами: Земский собор должен был открыться в только что достроенном, но еще не освященном храме Христа Спасителя в Москве к моменту начала коронационных торжеств в мае 1883 года, а опубликование Манифеста о его созыве было приурочено к 6 мая 1882 года – двухсотлетней годовщине со дня последнего, по версии Н.П. Игнатьева, Земского собора. Собор должен был символизировать единение всей русской земли вокруг престола как символа самодержавия.

Как ни удивительно, но поначалу Александр III не отказал в поддержке идее Земского собора. В первой же беседе по этому поводу в марте 1882 года «государю эта мысль как будто улыбнулась» и продолжала улыбаться при последующих еженедельных докладах министра: «мы часто возвращались к беседе о соборах, и государь относился к этому благосклонно и даже сочувственно», а когда проект манифеста о созыве собора был 12 апреля представлен царю, Александр III одобрил его «и даже тронут был при чтении». «Государь меня благо-

¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 457, 459.

² Там же. С. 459.

дарил, сказав, что в изложении манифеста я отгадал его мысли и выразил как раз то, что ему хотелось бы сказать созванным на собор»¹.

Если Н.П. Игнатьев вполне точен в изложении слов монарха, то следующие события выглядят несколько странно и могут быть объяснены только тем, что новый курс еще не совсем утвердился, а молодой император был подвержен колебаниям и влияниям со стороны, особенно со стороны К.П. Победоносцева. Между тем отношение к народному представительству при дворе последовательно ухудшалось. Когда министр народного просвещения Н.П. Николаи решил привлечь к обсуждению вопроса о пересмотре устава училищ и гимназий представителей цензовой общественности, К.П. Победоносцев аттестовал этих «сведущих людей» как «элементов бродячих и беспорядочных»² и добился не только роспуска комиссии, но и увольнения министра в отставку в марте 1882 года. В этих условиях планы созыва Земского собора, предложенные Н.П. Игнатьевым, стали носить откровенно неуместный характер.

В сущности, для провала затеи Н.П. Игнатьева хватило голоса и воли одного человека. К.П. Победоносцев далеко не сразу узнал о далеко идущих замыслах нового министра внутренних дел, а когда узнал, то это произвело на него, по выражению П.А. Зайончковского, «впечатление разорвавшейся бомбы», и он немедленно написал Александру III решительную отповедь: «Прочитав эти бумаги, я пришел в ужас при одной мысли о том, что могло бы последовать, когда бы предположение графа Игнатьева было приведено в исполнение... Если воля и распоряжение перейдут от правительства на какое бы то ни было народное собрание – это будет революция, гибель правительства и гибель России»³.

Поставив, таким образом, знак равенства между правительством и Россией, К.П. Победоносцев потребовал не просто отмены злокозненного плана, но и показательной порки министра на специально отведенном для этого совещании. Все попытки Н.П. Игнатьева избежать хотя бы совещания и спасти если не идею, то, по крайней мере, лицо, ни к чему не привели. К.П. Победоносцев в новом письме императору настоял на своем: «Оставлять далее в неизвестности этот предмет и предложения министра внутренних дел под сомнением – крайне не-

¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 450–452.

² Там же. С. 447.

³ Там же. С. 465.

удобно. Все уже знают об этом и говорят... Необходимо вывести это дело в присутствии его начистоту, чтобы при нем высказались откровенно о всем безумии этого предприятия другие лица, призванные доверием Вашего Величества»¹.

Совещание под председательством императора состоялось 27 мая 1882 года в Петергофе. (Впрочем, весьма осведомленный в придворных интригах Е.М. Феоктистов в своих воспоминаниях назвал местом действия на с. 209 Александрию, а на с. 211 – Гатчину). Н.П. Игнатьев предпочел доказывать, что вовсе и не хотел создания постоянно действующего собора, а желал «только возвысить характер торжества». «Государь дважды прерывал его словами: «Это не так», «Это неправда». Затем «государь встал и вынул из конторки проект манифеста и рескрипта на имя Игнатьева, предложив автору их прочесть эти документы. После этого все присутствовавшие начали выступать против этих проектов»².

Когда же Н.П. Игнатьев в заключительном слове попытался защитить идею Земского собора, то, по его воспоминаниям, «Государь с неудовольствием и в раздраженном тоне перебил меня и сказал, что доверие его ко мне было полное и неограниченное до моего возбуждения вопроса о соборе, который я преследую с непонятною настойчивостью».

При этом Александр III еще раз подчеркнул, что «согласия своего на созыв собора он не дает»³.

30 мая 1882 года Н.П. Игнатьев был уволен с поста министра. Это был последний правительственный проект представительства вплоть до 1905 года.

¹ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 470.

² Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы. 1848–1896. – Л., 1929. – С. 209–210.

³ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 471.

Глава третья.

ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ВЗАИМОВЛИЯНИЯ

3.1. Дворянские проекты представительства

В первый период царствования Александра II можно наблюдать две последовательно сменяющие друг друга волны адресов обществу, которые связывали отмену крепостного права с введением в России представительства: консервативную и либеральную. Во время подготовки крестьянской реформы (1859–61 гг.) преобладала консервативная волна. Тон в ней задавали лидеры родовитого дворянства, которые стремились смягчить неблагоприятные для них последствия освобождения крестьян с помощью создания сугубо аристократического органа представительства. Идеи представительства выдвигали сторонники сохранения крепостного права в тщетной попытке отстоять это право.

Грядущая крестьянская реформа, которая лишала дворянство не только экономической власти в деревне, но и роли административного арбитра и управляющего, предопределяла в свою очередь требования поднять политическое значение дворянства посредством центрального представительства. Эта позиция наиболее последовательно была выражена П.А. Шуваловым, в тот период начальником штаба корпуса жандармов. В письме Н.А. Милютину, одному из организаторов крестьянской реформы и товарищу министра внутренних дел, П.А. Шувалов заявил, что «дворянство вправе требовать компенсации за потери в виде не только местного земского хозяйственного самоуправления, ...но и в виде представительного высшего законодательного учреждения, формируемого из высшего дворянства»¹. Именно так, как требование «компенсации», и расценивало правительство Александра II проявления «конституционного зуда» (по выражению Б.Н. Чичерина) среди дворянских собраний.

¹ Цит. по: Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России. – М., 1991. – С. 289.

На этапе проведения реформы (1861–65 гг.), когда освобождение крестьян стало свершившимся фактом, необратимость преобразований проявилась даже для их противников, а попытки смягчить для дворян их последствия становились бессмысленными, преобладающей стала либеральная волна, в которой тон задавали представители мелкопоместного провинциального дворянства, стремившиеся подняться над узкословными интересами.

Начало адресной компании связано с призывом депутатов губернских комитетов по крестьянскому вопросу в Петербург, в редакционные комиссии. Появление 15 августа 1859 года представителей губернских комитетов было предварено секретным совещанием редакционных комиссий, на котором было решено ни в коем случае не допускать общего собрания депутатов и членов редакционных комиссий, грозившего тем, что проекты комиссий могли быть провалены. «Вообще совещание склонно было ограничить круг вопросов, которые депутаты должны обсуждать, а главное, оно решило, что депутаты не должны собираться на общее собрание и не имеют права выставлять «коллективные мнения»¹. Депутаты губернских комитетов превращались таким образом в представителей «для спроса», которые не могут ни собираться коллективно, ни высказывать свои мнения.

Жесткие рамки, в которые были поставлены депутаты, принудили их к выдвиганию своих требований. Уже в мае 1859 года образовался кружок дворян, группировавшийся вокруг сенатора А.М. Безобразова и его сыновей Михаила и Николая, который составил проект всеподданнейшего адреса императору. Наличие трех Безобразовых в одном кружке запутало современных исследователей, заставляя их именовать автором адреса то одного, то другого, то третьего. Видимо, аккуратнее всего будет признать авторство отца, как руководителя кружка.

Инициаторам не удалось собрать достаточного числа подписей, и адрес не был подан, что избавило правительство от неприятной необходимости отвечать на содержащиеся в нем требования. Однако адрес ходил по рукам, пользовался большим успехом и получил распространение под именем записки «О значении русского дворянства и положении, какое оно должно занимать на поприще государственном». Записка предусматривала исключительно дворянское представительство: «Дворянство ...просит дозволить избрать по два выборных с каждой губернии, но с полным уполномочием от своего сословья и состава

¹ Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма XIX–XX вв. – СПб., 1996. – С. 44.

вить из них Собрание Дворянства»¹. Записка стала квинтэссенцией взглядов олигархически настроенной старой знати. По словам видного дореволюционного историка А.А. Корнилова, «тон записки, представленной через помощника шефа жандармов Тимашева, чрезвычайно развязан и смел, почему и неудивительно, что он взбесил Александра, испещрившего всю записку гневными и резкими резолюциями и заметками, вроде: «вздор», «непомерная наглость», «хорош софизм» и т.п. В конце записки, против того места, где Безобразов писал, что он желал бы убедить государя в патриотизме и бескорыстии дворянства, Александр отметил: «Он меня вполне убедил в желании подобных ему учредить у нас олигархическое правление»².

Сходные позиции защищались в адресе на имя императора, составленном в октябре 1859 года Д.Н. Шидловским, где он «просил царя о созыве представителей дворянства, которые под его председательством смогли бы завершить начатое им дело к успокоению страны»³. К тому же направлению принадлежит распространявшаяся в орловском губернском дворянском собрании записка генерала С.И. Мальцева и анонимное письмо генералу Я.И. Ростовцеву, которое обычно приписывают графу В.П. Орлову-Давыдову. Автор этого письма, напечатанного в Париже, утверждал, «что вся ответственность по устройству крестьянского дела принадлежит дворянству и исключительно ему одному, ...и что хотя подобное собрание представителей дворянства будет иметь лишь временное существование, но тем не менее оно необходимо, чтобы наложить окончательную печать воли дворянства на дело, начавшееся исключительно по его инициативе»⁴. Приблизительно в это же время граф В.П. Орлов-Давыдов и в устной форме развивал мысли о том, что депутаты редакционных комиссий «не только вправе, но и обязаны сомкнуться в дружную оппозиционную силу против правительства, действия которого в крестьянской реформе явно ведут к подрыву не только материального благосостояния дворянства, но и политического его значения, как сословья, служащего исконным оплотом престола»⁵.

¹ Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России. – М., 1991. – С. 289.

² Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II (1855–1881). – М., 1909. – С. 61–62.

³ РГИА. – Ф. 971. – Оп. 1. – Д. 17. – Л. 6.

⁴ Иорданский Н.И. Конституционное движение 60-х годов. – СПб., 1906. – С. 40.

⁵ Там же. С. 66.

Противоположное крыло оппозиции в редакционных комиссиях представлено мелкопоместным провинциальным дворянством, занимавшим значительно более левые позиции. Своей радикальностью выделялась позиция тверского дворянства, имевшая корни в событиях середины 1850-х годов, когда прибытие в Тверь амнистированных декабристов и петрашевцев способствовало пробуждению активности группы дворян, возглавлявшихся А.М. Унковским. Уже в период подготовки крестьянской реформы эта группа «выступала не только за иное, чем предполагало правительство, решение крестьянского вопроса, но и за уничтожение привилегий дворянства, за создание бессловного представительства в органах местного самоуправления»¹. В 1859 году на заседании губернского дворянского собрания петрашвец Европеус выступил с радикальной речью: «Настало время понять, господа, что пользование правами не есть исключительная привилегия одного сословья, но исполнение обязанности нашей ко всему обществу»². В редакционных комиссиях А.М. Унковский, как тверской губернский предводитель дворянства, выступил инициатором подачи адреса, который подписали вместе с ним еще четыре депутата. Адрес имел значительный резонанс. Так, Владимирским дворянским собранием после речи, произнесенной в защиту А.М. Унковского 15 января 1860 года его поклонником покровским депутатом Протопоповым, был подан адрес: «...По жертвуемте же сами для новой, возрождающейся жизни кичливыми грамотами, бархатными книгами, аристократическими титулами и за все это прежнее гордое и суетно-бесполезное величие всеподданнейше испросим, как необходимое для пользы и нужд наших, одно общее со всеми сословиями название свободных граждан»³. На всякий случай центральная администрация наказала и правую, и левую оппозиции: «Безобразов был выслан из столицы под надзор полиции, Шидловский и Унковский получили строгое замечание и отданы были под надзор губернаторов, четыре депутата, подписавшие адрес вместе с Унковским, получили замечание»⁴.

¹ Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века. — М., 1977. — С. 62.

² Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II (1855–1881). — М., 1909. — С. 64.

³ Джаншиев Г.А. А.М. Унковский и освобождение крестьян. — М., 1894. — С. 147.

⁴ Иорданский Н.И. Конституционное движение 60-х годов. — СПб., 1906. — С. 90.

Последовавший после проведенной вопреки сопротивлению большинства губернских комитетов крестьянской реформы всплеск дворянских адресов уже не сводим к эгоистической защите сословных интересов. Широта взгляда и стремление отойти от узко понимаемой сословности заметны в деятельности ряда уездных и губернских дворянских собраний. Уже в декабре 1861 года комиссия Звенигородского уезда в ответ на отношение Московского губернского предводителя дворянства выступила с категорическим возражением против сохранения дворянских привилегий, которые «приносят дворянству положительный вред и отнимают у него и у всего государства возможность пользоваться политической свободой». В сильных выражениях «мнение» звенигородских дворян настаивало на том, что «положение граждан без обязанностей позорно и несовместно с политическими правами». Возможность сохранить свое господствующее положение дворянство, на их взгляд, потеряло еще в период подготовки крестьянской реформы: «Было время, когда дворянство могло действительно принять на себя инициативу крестьянского дела или, по крайней мере, пошло бы в этом случае прямодушнее правительства». После же осуществления реформы изменившееся в ее результате политическое положение дворян требовало, на их взгляд, адекватного ответа: «дворянство наше не может жить отдельно от остального народа политической жизнью. Соединяясь с народом, оно может иметь гораздо большее политическое значение, нежели прежде, но будучи отдельным от народа, замкнутым сословьем, оно не может иметь никакого государственного значения». Средством для такого единения с народом должен был стать созыв Земского собора¹.

«Мнение» Звенигородской комиссии должно было, по замыслу Московского губернского дворянского собрания, стать частью более общей картины настроений дворянства. В записке московского дворянства, адресованной Александру II, содержалось обращение к императору разрешить «избрать из среды себя Комиссию для обсуждения главных начал, долженствующих лечь в основание будущего устава о выборах, пересмотра устава о земском кредите и нуждах земства, с участием в ее работах (так как вопросы эти касаются всего земства) депутатов от других сословий, труды же Комиссии, пересмотренные в Общем собрании призванных из губерний выборных людей от всех

¹ РГИА. — Ф. 971. — Оп.1. — Д. 17. — Л. 7, 12.

сословий Государства в Москву, как в сердце России, повергнуть на благоусмотрение Вашего Императорского Величества»¹.

В январе 1862 года Царскосельский уездный предводитель дворянства А.П. Платонов обратился к чрезвычайному собранию дворянства Петербургской губернии с предложением составить прошение Александру II. Записка А.П. Платонова имела широкое хождение и распространялась в списках: нами она была обнаружена в Российском государственном историческом архиве не только под собственным именем², но и в фонде Перовских³, где она атрибутирована как «Записка неизвестного лица о необходимости расширения прав земства в связи с отменой крепостного права»; кроме того, она же легла в основание записки С.С. Шипова «Об устройстве государственного организма в России»⁴, переданной автором в мае 1864 года П.А. Валуеву.

Основная мысль записки А.П. Платонова состоит в том, что для политической стабилизации в государстве, а также для достижения прочного единства в нем необходимо учреждение общего народного представительства, то есть «соединение в одну Государственную Земскую Думу представителей, или выборных людей от всех частей государства, как для представления Верховному Правительству нужд народных, так и для совокупного обсуждения изготавливаемых законоположений и важных мер правительственных, прежде утверждения их Верховною властью»⁵.

При обсуждении в Петербургском губернском собрании в январе 1862 года предложение А.П. Платонова было отклонено до марта 1863 года, то есть до следующих выборов, на которых «удалось губернскому предводителю графу Шувалову отклонить рассмотрение предложения Платонова, но только на этот раз и с изъявлением к нему сочувствия»⁶. Постановление губернского дворянского собрания 18 марта 1863 года гласило: «Выражая полное сочувствие мыслям, заключающимся в записке А.П. Платонова, дворянство определяет: от ходатайства о допущении совещательного участия земства в законодательных мерах воздержаться при нынешнем съезде, так как дворянство... вполне надеется, что само правительство озаботится о своевременном при-

¹ РГИА. — Ф. 971. — Оп. 1. — Д. 17. — Л. 5.

² РГИА. — Ф. 1540. — Оп. 1. — Д. 1.

³ РГИА. — Ф. 1021. — Оп. 1. — Д. 124.

⁴ РГИА. — Ф. 908. — Оп. 1. — Д. 224.

⁵ РГИА. — Ф. 1540. — Оп. 1. — Д. 1. — Л. 4.

⁶ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. — М., 1961. — С. 213.

ятии тех мер, которые бы удовлетворили общему желанию и упрочили благо народа и могущество государства»¹.

Примерно в это же время, с января по март 1862 года, происходили события в чрезвычайном дворянском собрании Рязанской губернии, реконструкция которых основывается здесь на изысканиях П.А. Зайончковского, изложенных им в комментариях к «Дневнику» П.А. Валуева. Предводитель дворянства Раненбургского уезда (и будущий председатель губернской земской управы) С.В. Волконский выступил на собрании с заявлением от имени дворян уезда: «Дворянство, оставаясь верным историческому развитию государства, находит необходимым и в настоящее время созвание выборных от всех сословий»². Сам автор дневника, П.А. Валуев, 3 марта 1862 года записал: «Когда предположение о Земском соборе было забаллотировано, 5-ть предводителей и дворяне от уездов до 50 человек перестали участвовать в совещаниях, остальные 90 с губернским предводителем продолжили свои занятия»³.

Как обычно, выделялась своим радикализмом позиция тверского дворянства. Хотя Унковский в это время был сослан из Твери в Вятку (откуда переведен в Москву), Европеус — в Пермь, а Головачев был отдан под надзор полиции, но в Твери осталась группа их единомышленников: члены губернского присутствия по назначению от правительства А. Толстой и Н. Бакунин, предводитель дворянства Новоторжского уезда А. Бакунин, мировые посредники П. Бакунин, С. Балкатин, М. Лазарев, Л. Неведомский и другие. В феврале 1862 года им удалось утвердить на чрезвычайном съезде дворянства Тверской губернии всеподданнейший адрес, который и сегодня впечатляет определенностью требований и обвинений, обращенных к центральной власти. В нем утверждалось, что Манифест 19 февраля не освободил крестьян «от крепостной зависимости и не уничтожил всех беззаконий, порожденных крепостным правом». Особое возмущение составителей адреса вызывало сохранение обязательных отношений, которое отсрочивало освобождение крестьян, а также заложенные в Манифесте сохранение оброка и требование обязательного выкупа земли. Адрес доказывал, что такое размежевание сословий «ставит все общество в безвыходное положение, грозящее гибелью государства». Отсюда и требование: «В обязательном предоставлении земли в собственность

¹ РГИА. — Ф. 1540. — О. 1. — Д. 1. — Л. 12.

² Цит. по: Валуев П.А. Дневник. Т. 1. — М., 1961. — С. 381.

³ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. — М., 1961. — С. 150.

крестьян мы не видим никакого нарушения наших прав и считаем это единственным средством обеспечить спокойствие страны и наши собственные интересы»¹.

Согласно дневнику П.А. Валуева, после принятия всеподданнейшего адреса «оба члена губернского присутствия по назначению от правительства (Бакунин и Толстой) подали в отставку, и 13 лиц, в том числе 2 уездных предводителя – Алексей Бакунин и Балкатын, член от правительства Николай Бакунин и несколько посредников и кандидатов формально заявили губернскому присутствию и разослали в уезды объявления, что они впредь признают Положение «враждебным обществу» и будут руководствоваться в своих действиях только убеждениями общества впредь до созыва общего земского собрания, о котором просило дворянство»².

Не оправдалась надежда тверчан на то, что «искреннее желание общего блага, одушевляющее тверское дворянство, не подвергнется превратному истолкованию»³. Их действия были истолкованы именно превратно, как призыв к бунту, почти как начало массовых беспорядков. Министр внутренних дел настаивал на необходимости «арестовать главных зачинщиков, доставить их в Санкт-Петербургскую крепость и предать суду Сената»⁴. Случившееся позже помилование он считал проявлением непростительной слабости.

Завершение в 1863 году периода революционной активности и подавление польского восстания вновь оживили консервативные тенденции в проявлении дворянской самостоятельности. Адреса 1865-66 гг. отражают настроения правого фланга дворянской фронды. Налицо явный откат от более прогрессивной позиции, занимаемой частью дворянства непосредственно после отмены крепостного права. Органы дворянского представительства вновь превращались в очаг консервативной оппозиции. Иллюстрацией служит приветственный адрес на имя императора, отправленный в январе 1865 года Московским губернским дворянским собранием: «Довершите же, Государь, основанное Вами государственное здание созванием общего собрания выборных людей от земли русской для обсуждения нужд, общих всему государству. Повелите Вашему верному дворянству с этой же целью из-

¹ РГИА. – Ф. 970. – Оп. 1. – Д. 1025. – Л. 1.

² Валуев П.А. Дневник. Т.1. – М., 1961. – С. 145.

³ РГИА. – Ф. 970. – Оп. 1. – Д. 1025. – Л. 1.

⁴ Валуев П.А. Дневник. Т.1. – М., 1961. – С. 146.

брать из среды себя лучших людей. Дворянство всегда было твердою опорой русского престола»¹.

Ничем не завуалированная узкодворянская, аристократическая направленность адреса, стремление избирать «лучших людей» только «из среды себя» вызвала особое неудовольствие двора. Реакция на сей раз была значительно более жесткой, чем при предыдущих обращениях к императору: Московское дворянское собрание было закрыто. Александр II издал «высочайший на имя министра внутренних дел рескрипт, в коем, по поводу того обстоятельства, что Московское дворянское собрание вошло в обсуждение предметов, прямому ведению его не подлежащих, и коснулось вопросов, относящихся до изменения коренных начал государственного устройства России, было, между прочим, изъяснено, что ни одно сословье не имеет законного права говорить именем других сословий, и никто не призван принимать на себя перед Его Императорским Величеством ходатайства об общих пользах и нуждах государства»².

Однако это высочайшее неудовольствие еще не остановило брожение среди дворян. Позиция московского дворянства была косвенно поддержана в январе 1866 года на дворянском собрании Рязанской губернии, которое приняло постановление, одобрявшее поведение московских дворян «на последних выборах». «Несмотря на объяснение прибывших в Петербург депутатов, что приветствие имело в виду выборы ноября 1865 г., министр внутренних дел, как впрочем, и все остальные, прекрасно понимал, что речь идет о поддержке адреса»³. В дневнике П.А. Валуев записал, что «дело затеяно в Москве»⁴, имея в виду очевидную слаженность действий московских и рязанских дворян.

Но и рязанским выступлением дело не ограничилось. В столице империи, Петербурге, на заседании губернского дворянского собрания выступил губернский предводитель дворянства Г.А. Щербатов с развернутой программой расширения прав дворянства и земства, которую он предлагал изложить в специальном прошении на высочайшее имя. Его требования, согласно их изложению в дневнике П.А. Валуева, со-

¹ Цит. по: Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 45.

² РГИА. – Ф. 1629. – Оп. 1. – Д. 409. – Л. 21.

³ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 49.

⁴ Валуев П.А. Дневник. Т. 2. – М., 1961. – С. 96.

стояли из четырех пунктов, «из коих 1-й требует законодательного исхода всякого законодательного ходатайства дворянского и земского собраний, 2-й – рассмотрения в Сенате по 1-му департаменту всякого ходатайства незаконотательного, 3-й – распространения на земства права выбора депутатов по своим ходатайствам и 4-й – права заседания и голоса для этих депутатов в Государственном Совете и Сенате»¹. Видимый либерализм предложений Г.А. Щербатова и демонстрируемое им уважение к правам земств на самом деле могут быть объяснены осознанием того факта, что земства на первом этапе их развития были в значительной степени дворянскими по своему составу. Губернское дворянское собрание поддержало предложения Г.А. Щербатова большинством голосов.

Ответная реакция власти на возрастание дворянской консервативной оппозиционности могла быть различна. Император во всех подобных случаях склонялся к мерам репрессивного характера, предпочитая распускать собрания, нарушающие его повеления о запрещении высказываний общеполитического характера. В то же время Константин Николаевич как раз под воздействием петербургского и рязанского выступлений предложил иной вариант реагирования на оппозиционность дворян, создав свой первый проект представительства с целью успокоить консервативное дворянство.

Со второй половины 1860-х годов все более активно начали заявлять свою позицию земства. По мере развития их деятельности дворянская оппозиционность стала перетекать в земства, и, начиная со второго периода царствования Александра II, наиболее активные политически дворяне стремились реализовать себя именно там.

3.2. Дворянство, земство и гражданское общество

Земства стали одной из основных форм проявления общественной самостоятельности в этот период. Правда, само понятие земств существовало в России задолго до эпохи Александра II, однако деятельность дореформенных земств сводилась в основном к участию дворянских представителей, и, соответственно, к лоббированию дворянских интересов. Наиболее важным земским органом в то время являлся комитет земских повинностей, составленный в основном из чиновников губернской администрации, а также нескольких депутатов от дворян и городов.

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 2. – М., 1961. – С. 107.

В круг обязанностей дореформенного земства входили также и заботы по общественному призрению. Приказ общественного призрения с участием выборных представителей дворян, горожан и крестьян «содержал больницы в губернских и уездных городах, дома для умалишенных, богадельни, воспитательные дома, училища детей канцелярских служащих, сиротские дома, фельдшерские школы, тюремно-исправительные заведения; кроме того, он оказывал вспоможение гимназиям и уездным училищам, содержал стипендиатов в гимназиях, женских учебных заведениях императрицы Марии и на медицинских факультетах университетов». При этом «специальных земских исполнительных органов не существовало; их заменяли общие учреждения, т.е. почти исключительно земская полиция. В уездах были учреждены различные комитеты и комиссии смешанного состава из чиновников и выборных представителей сословий, например, дорожные комиссии, квартирные комитеты и т.п., но они, по официальным отзывам, числились только на бумаге и фактически не оказывали никакого влияния на приведение в действие земской сметы»¹.

С развитием земств прямо связаны и проблемы формирования гражданского общества в России. Его элементы начали появляться еще в правление Екатерины II, когда была разрешена деятельность общественных объединений – вначале в среде первого сословия, в виде дворянских собраний. «Не только предводители, депутаты и другие представители сословного дворянского общества, но и целый ряд чиновников, являвшихся органом государства в местном управлении, были выборными ставленниками дворянства. По закону, дворянство избирало председателя и двух членов уездного суда, земского исправника и заседателя земского суда, председателя и двух членов совестного суда, двух членов приказа общественного призрения. Глава дворянского общества, губернский предводитель дворянства, заседал на первом месте после губернатора в комиссии народного продовольствия, общественного здоровья, дорожной, оспенном комитете, комитете коннозаводства, комитете и особом присутствии по земским повинностям. Во всех временных комитетах и комиссиях, касавшихся сколько-нибудь значительных нужд губернии, также всегда и непременно участвовали представители дворянства»².

¹ Иорданский Н.И. Конституционное движение 60-х годов. – СПб., 1906. – С. 8, 10, 12.

² Там же. С. 5.

Все последующее столетие происходило структурирование элементов гражданского общества, таких, как благотворительные общества, Вольное экономическое общество, географическое общество, других объединений, в основном в сфере образования, науки и культуры. Тем не менее, говорить о формировании гражданского общества можно только применительно к 60-м годам XIX века, потому что именно в это время добровольные самодеятельные объединения общественности, во-первых, потеряли узкосословную направленность, и во-вторых, приобрели ярко выраженный политический характер. Таким образом, положение о земских учреждениях, вступившее в силу с 1 января 1864 года, земства не ввело, а реформировало, отчего и получило название земской реформы. Однако если в предшествующее царствование земства существовали скорее как податная, фискальная категория, то Положение 1864 года придало их деятельности законченные юридические очертания. Именно с этого времени земства стали понимать как форму общественного самоуправления.

С развитием земств ассоциировали возможность появления представительных учреждений не только общественные, но и правительственные проекты. Яркий пример тому – проект Валуева, который неразрывно связывал свою реформу с созданием земских учреждений, полагая, что «призываемые в Государственный Совет» должны быть выборными от земских органов. Лишь в Сибири, на Кавказе и в прибалтийских губерниях, то есть там, где организация земства не планировалась, предполагалось избрание в Государственный Совет на особых условиях, которые, впрочем, его записка не расшифровывала. Однако существенно важно здесь то, что и в этом случае П.А. Валуев говорил о «выборах», а не о назначении. В состоявшейся позже переписке с С.Н. Урусовым П.А. Валуев настаивал на том, что земские учреждения – часть более общей системы: «Земские учреждения – суть учреждения соправительствующие и представительные. Дело не в количестве, а в свойствах, не в размерах, а в началах»¹.

Земства создавались по заведомо усложненной схеме: в их составе были как выборные от курий, образованных по сословному признаку, так и делегаты по назначению от правительства. Предопределялось избрание председателями земских собраний и земских управ исключительно представителей первого сословья. Независимость земской деятельности имела четко обозначенные пределы: административно они подчинялись министерству внутренних дел, где был создан для руко-

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 52.

водства ими Земский отдел, а на местах – губернаторам, как представителям того же министерства. Круг вопросов, подведомственных земскому рассмотрению, также был строго очерчен прежде всего местной проблематикой. Ни в коем случае земства не должны были заниматься рассмотрением вопросов общегосударственного значения.

Нарочитая усложненность состава выборных учреждений говорит о стремлении примирить противоречивые тенденции: автократические импульсы правительства и аристократические планы привилегированных сословий, с одной стороны, и стремление низших сословий получить максимум избирательных прав, с другой. Положение о земствах стало, таким образом, продуктом компромисса между различными группировками как в государстве, так и в обществе. Не случайно Г.А. Джаншиеву земская реформа представлялась «паллиативную попытку сочетания противоположных начал самоуправления и бюрократического всевластия, сословности и бессословности»¹. В поисках выхода из этих противоречий была создана гибкая система балансов и компромиссов, которая имела своей целью взаимоконтроль, взаимопроверку, взаимосдерживание двух ветвей, представленных в земстве: выборной и назначаемой. Ни одна из этих ветвей, по замыслу устроителей реформ, не должна была получить преимущества, и лишь позднее, в 1890 году, произошел перекоп в пользу назначаемой, правительственной части. Предложенная в земствах система выборов стала базовой моделью для отработки возможной избирательной системы в России в целом. Именно так, в частности, понимал дело главный разработчик реформы, Валуев, предлагая одновременно с проектом положения о земских учреждениях проект создания представительства при Государственном совете.

Земская избирательная система предполагала прежде всего непрямой, ступенчатый характер выборов. Сегодня мы привычно воспринимаем такой вариант как низшую, менее развитую модель избирательной системы. Между тем у нее есть свои очевидные плюсы. Необходимость проходить через сито первичных выборов в уездах принуждала кандидатов в земские гласные демонстрировать деловой, а не митинговый подход к решению проблем, показывать реальные, а не декларативные результаты в своей деятельности. Кроме того, выборы непосредственно в уездах предполагали более основательное знакомство с кандидатом и тем самым предохраняли от случайного избрания де-

¹ Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – М., 1896. – С. 298.

путата на основе поверхностного знакомства с кандидатом, внешнего блеска, обаяния, способности к неисполнимым обещаниям и т.д.

К земской реформе могут быть применены примерно те же упреки, что и к крестьянской. Она точно так же могла быть значительно лучше, с большим весом выборного начала и с более демократическим составом, как, собственно, и планировалось в первоначальном, более радикальном варианте Н.А. Милютина. Но она могла быть и значительно хуже, чем это было реализовано в центристском, компромиссном варианте П.А. Валуева, ибо создание земств было проведено в жизнь вопреки сопротивлению значительной части высшей аристократии и даже части императорской фамилии. Для иллюстрации истинного отношения к земствам в верхах можно привести запись в дневнике П.А. Валуева от 1 августа 1863 года, весьма критичную по отношению к императрице: «Не в первый раз замечаю я, какое неблагоприятное влияние, хотя и незаметное, ее величество может иметь на дела... Государь слышит императрицу часто, следовательно, нередко и слушает. Из того, что она сказала мне о земских учреждениях, видно, что она, как и многие, преимущественно видит в них средство откупиться от «конституции»»¹.

П.А. Зайончковский в предисловии к «Дневнику» П.А. Валуева попытался убедить читателя, будто взгляды П.А. Валуева в этом отношении не были оригинальны и полностью совпадали с воззрениями императрицы. Передержка, допущенная маститым и очень добросовестным ученым, вполне объяснима зашоренностью временем, в которое он писал свои комментарии, жесткостью схемы, заданной для трактовки истории императорской России. На самом же деле, как следует из записи, дело обстояло как раз наоборот: здесь очевидно осуждение императрицы и противоположность взглядов П.А. Валуева ее воззрениям. Из этой записи видно также, что земские учреждения воспринимались не так, как привычно нам сегодня (как первая, недостроенная ступень представительных учреждений), а наоборот, как средство «откупиться» от представительства во всероссийском масштабе. В этом одно из объяснений, почему верхний этаж так и не был достроен: он просто не предусматривался организаторами земской реформы.

Очерчивая круг деятельности земств, создатели Положения стремились переложить на плечи земств прежде всего те обязанности, которые были обременительны и неприятны для местных администраций: строительство дорог, почтовые повинности, канализация, водо-

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. — М., 1961. — С. 241.

провод, транспорт, социальное обеспечение. Даже занятия просвещением и здравоохранением отнюдь не приветствовались. Земства, таким образом, понимались, прежде всего, как хозяйственные, но ни в коем случае не политические учреждения. Но земства с самого начала своей деятельности стремились заняться именно тем родом деятельности, который был им прямо запрещен законодательно, то есть общегосударственными вопросами.

Обеспокоенный этим П.А. Валуев направил императору в январе 1867 года «Очерк настоящих положений дела о введении в действие земских учреждений и деятельности этих учреждений в губерниях, где они были введены в действие». В «Очерке» министр перечислил неудовлетворительные, на его взгляд, стороны деятельности земств, которые «заканчиваются преимущественно в стремлении расширить круг предметов ведомства земских учреждений, или выходить из этого круга, в некоторых попытках обобщать их действия и устанавливать путем письменных сношений между земскими учреждениями разных губерний соглашения насчет тех их действий и ходатайств, которые относятся до правительства или к нему обращаются; ...в какой-то общей наклонности противопоставлять себя правительству и, так сказать, играть в оппозицию с ним при удобном к тому поводе или случае, а иногда и без всякого повода».

С целью противодействия этим «неудовлетворительным» явлениям П.А. Валуев изложил в «Очерке» детально разработанную программу ограничения земской самостоятельности, которая включала в себя:

1. Уменьшение значения уездных собраний и подчинение их губернскому собранию.
2. Сокращение состава уездных управ или их полное упразднение.
3. Изменение состава собраний посредством введения в них нового, лояльного правительству, элемента — мировых судей, с одновременным введением ценза на занятия должности мирового судьи.
4. Присутствие в заседаниях губернских земских собраний правительственного комиссара, назначаемого министром внутренних дел.
5. Проведение всеми ведомствами согласованной политики в отношении земств, с исключением от службы «тех, кто в земствах позовет себе нападки на правительство»¹.

Как видно из перечня, П.А. Валуев находил, что самые низовые, уездные земства являются одновременно и наиболее радикальными.

¹ РГИА. — Ф. 1284. — Оп. 241. — Д. 60. — Л. 23.

Для обуздания их оппозиционности он считал возможным прямой правительственный надзор за земской деятельностью. Создатель земств выступил в этом «Очерке» и как душитель их самостоятельности. Он категорически возражал против расширения сфер деятельности земств на своей территории, и, в частности, последовательно сопротивлялся участию земств в развитии народного образования и распределении налогов. Особенно ревниво относился П.А. Валуев ко всякой политической, и, в особенности, конституционной деятельности земств. Россия, по его мнению, должна была, конечно, получить представительство, но лишь из его рук. И последний вопрос, адресованный в записке императору: «Не следует ли приостановиться введением в действие этого Положения в губерниях, где оно еще не введено?»¹ Император внял сомнениям своего министра, и введение земств в перечисленных губерниях было отсрочено где на 2 года, а где и на 50 лет.

Во второй половине XIX века сформировались уже и представления о гражданском обществе как структуре, поэтому понимание роли общества в совершенствовании государственного устройства было характерно для разработчиков различных законопроектов. Авторы проектов, как правило, надеялись на то, что привлечение к представительству даст правильные формы общественной самодеятельности, позволит ввести в правильное русло силу общественного мнения, иначе говоря, приведет к структурированию элементов гражданского общества.

Поэтически описывал общественное мнение в своей переписке с князем С.С. Урусовым П.А. Валуев: «Первые его проявления вообще неправильны, порывисты, односторонни, беспорядочны. Эти свойства оно имеет у нас. Оно есть, и оно уже влияет, но, не имея правильных путей и не усвоив себе правильных форм, оно может и даже начинает обнаруживать уродливые проявления... Эта общая сила общественного самосознания, о которой я упомянул, имеет еще другой вид – стремление к участию в делах правительственных – и другое наименование – представительство правительствуемых перед правительством»².

Не случайно П.А. Валуев считал влияние на общественное мнение (в частности, через прессу) очень важным в пропаганде своих взглядов. Он выступил одним из зачинателей тенденции, которая получила столь широкое распространение в нашей стране в конце XX века: создание карманной, прикупленной печати, формально независимой и

¹ РГИА. – Ф. 1284. – Оп. 241. – Д. 60. – Л. 55.

² Валуев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1961. – С. 119.

общественной, а фактически издающейся на средства министерства. Как глава МВД, П.А. Валуев инициировал не только издание, но и распространение, по демпинговым ценам или бесплатно, еженедельной газеты «Весть», формально принадлежащей В.Д. Скарятину. Как писал А.А. Корнилов, «между скарятинскою «Вестью», добывавшейся олигархической конституции, и П.А. Валуевым установилась полная entente cordiale» (сердечное согласие). «Весть» «печаталась в 1863-65 гг. в количестве 3000 и более экземпляров и рассылалась бесплатно всем губернским и уездным предводителям дворянства и многим другим лицам. Однако же проповедуемые ею идеи настолько не соответствовали господствовавшему настроению общества, что многие отсылали полученные номера «Вести» обратно с заявлением, что они не желают получать этого издания»¹ – картина, которая также очень напоминает современные нравы.

Особое место в развитии политической активности общества занимает третий, сравнительно небольшой, но наиболее насыщенный период царствования Александра II. Неоднозначные итоги русско-турецкой войны, ухудшение экономического и политического положения в России, переход революционных народников к террористическим методам борьбы способствовали всплеску на рубеже 1870-80-х гг. активности либеральной общественности, в том числе и публицистической активности. В конце 1870-х – начале 1880-х годов открывались все новые издания, которые становились рупором передовых конституционных идей: газеты «Порядок» М. Стасюлевича, «Страна» Я.П. Полонского, «Земство» В.Ю. Скалона и А.И. Кошелева, «Русь» И.С. Аксакова, журнал «Русская мысль» С.А. Юрьева.

В одном из самых популярных журналов, «Вестнике Европы», ведущий рубрики «Внутреннее обозрение» Л.А. Полонский еще в 1876 году заявил о необходимости увенчания земской реформы реформой государственного управления: «Нельзя перестроить, расширить все здание и оставить на нем прежнюю крышу, если необходимо, чтобы оно было сплочено в нечто целое». Фактически это была программа введения земских представителей в Государственный Совет: каждое губернское земское собрание должно было выдвинуть двух или трех кандидатов, «из которых один назначался затем властью к присутствованию в Государственном Совете с правом голоса на земское трехлетие». По сравнению с проектами правительственных деятелей про-

¹ Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II (1855-1881). – М., 1909. – С. 165, 171.

грамма Л.А. Полонского была радикальнее в трех отношениях: во-первых, он создавал отдельную земскую структуру не при Государственном Совете, а непосредственно в его составе; во-вторых, он предлагал передать земским собраниям всю полноту власти в уездах; и в-третьих, управление губерниями наполовину также должно было состоять из выборных от земств. Этот радикализм не могли замаскировать оговорки о том, что проект является «не ломкой, а дополнениями к существующему государственному устройству». В итоге «Внутреннее обозрение» было запрещено цензурой. После его возобновления в 1880 году новый ведущий «Внутреннего обозрения» К.К. Арсеньев немедленно обнародовал свой проект «административной реформы», элементом которой становилось «создание специального общеземского собрания для рассмотрения земских ходатайств, поступающих с мест в адрес правительства и, наконец, реорганизацию как Государственного Совета, так и Сената путем пополнения их выборными земскими представителями (конкретная норма представительства не указывалась)»¹.

В этот период обнаруживается очевидное взаимовлияние правительственных действий в направлении представительства и публикаций прессы. Передовая газеты «Страна» от 17 января 1880 года, появившаяся в разгар приготовлений к 25-летию царствования Александра II, проповедовала идеи представительства явно в унисон с правительственными проектами: «Так как сам Государственный Совет не пользуется ни правом вчинания, ни правом запросов, то само собой разумеется, что призвание экспертов из земства нисколько не нарушило бы полноты власти вчиняющей и решающей, которая всецело принадлежит правительству. Оно бы только получило большее удобство для выслушания мнений из общества, в тех случаях и в том размере, как бы признано нужным. Таким образом, эта новая черта нисколько не противоречила бы закону, который выражает, что «все предначертания законов не иначе поступают к предназначенному их свершению, как действием самодержавной власти». А между тем, постоянное присутствие экспертов могло бы, с одной стороны, представить практическое удобство для правительства при разработке подробностей проектов, с другой же — создало бы для земств нечто вроде центра, благодаря которому вся их деятельность, даже самая мелкая, самая скромная,

¹ Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х - начале 80-х годов XIX в. // Отечественная история. — 1993. — № 4. — С. 34–35.

сильно оживилась бы и приобрела бы необходимое единство»¹. Не случайно А.В. Головин немедленно по получении номера газеты принес ее Константину Николаевичу, как поддержку и подтверждение их общих замыслов.

В недолгий период «либеральной весны» М.Т. Лорис-Меликов демонстрировал почтение к голосу общественности, собирая у себя редакторов петербургских газет, что было тогда в новинку в отношениях власти и общества. По своему умению воздействовать на общественное мнение М.Т. Лорис-Меликов представлял собой совершенно новое явление для России тип политического деятеля, который выступал, впервые в нашей стране, как собственный имиджмейкер. Вместе с тем М.Т. Лорис-Меликов использовал прессу и для маскировки уровня готовящейся реформы, в целях нейтрализации противников преобразований. В сентябре 1880 года редакторы петербургских изданий были им вызваны, как сказали бы мы сегодня, на брифинг, «с специальной целью разъяснить им, чтобы они не волновали напрасно общественных умов, настаивая на необходимости привлечения общества к участию в законодательстве и управлении — в виде ли представительных собраний на манер европейских, в виде ли наших бывших Земских соборов — что ничего подобного в виду не имеется и что ему, министру, подобные мечтательные разглагольствования прессы тем более неприятны, что напрасно возбуждаемые ими надежды в обществе связываются с его именем, хотя он, министр, никаких полномочий не получал на это и сам лично в виду ничего подобного не имеет»². Все это говорилось в разгар приготовлений, слухи о которых в обществе совсем не случайно связывались с именем М.Т. Лорис-Меликова.

С началом «диктатуры сердца» группа либерально настроенных московских земских деятелей (С.С. Муромцев, В.Ю. Скалон, А.И. Чупров) направила М.Т. Лорис-Меликову «Записку о внутреннем состоянии России весной 1880 года». Напомнив в ней в очередной раз, что «русское общество не менее Болгарии созрело для свободных учреждений и чувствует себя униженным, что его так долго держали в опеке», авторы обратили внимание высококого адресата, что идея народного представительства «сделала громадные успехи в последнее время, проникла даже в жизнь провинции, хотя гласное обсуждение этой идеи было запрещено безусловно!» Соответственно, «чем сильнее будут стеснять это законное стремление, тем скорее оно бросится по пути

¹ Страна. — 1880. — 17 января. — С. 2.

² Конституция гр. Лорис-Меликова. — Лондон, 1893. — С. 17.

незаконному». Отсюда следовал вывод: «Вывести нашу страну из того заколдованного круга, в который она попала, не может ничто, кроме призыва в особое самостоятельное собрание представителей земства к участию в государственной жизни и деятельности, с прочным обеспечением прав личности на свободу мысли, слова и убеждения»¹.

Проблема учета общественного мнения осталась нерешенной в период «великих реформ». В начале следующей исторической эпохи М.Т. Лорис-Меликов во всеподданнейшем докладе 12 апреля 1881 года поставил в качестве важнейшей задачи правительства привлечение общественных представителей к предварительной разработке и выполнению реформ. М.Т. Лорис-Меликов отметил, что и без того многие меры принимаются под влиянием общественного мнения (газет, записок частных лиц, решений отдельных земских собраний), но отрывочно, случайно. «Правильное же призвание общественных представителей дает возможность власти до утверждения закона наперед узнать действительное общественное мнение и избавит ее от законодательных сюрпризов и, удовлетворяя его стремлению к общественному служению, возбудит в нем чувство солидарности с правительством и нравственной ответственности за издаваемые законы»². Представительство ставилось, таким образом, в один ряд с учетом общественно-го мнения.

Апелляция к общественному мнению нашла своеобразное преломление в истории игнатьевского проекта Земского собора, когда обе противоборствовавшие стороны обращались к газетам в надежде усилить свою позицию. За тот небольшой срок, что отделял подачу проекта от отставки министра, его противники успели нарочным, курьерским поездом организовать появление передовой статьи в «Московских ведомостях» М.Н. Каткова (12 мая 1882 года); Н.П. Игнатьев инициировал появление контрстатьи в «Новом времени» С.Н. Суворина (14 мая); рупор славянофилов «Русь» посвятила защите проекта передовую статью (22 мая); а М.Н. Катков подвел черту новой обвинительной передовой статьей против Земского собора (23 мая)³. Таким образом, вопрос о созыве Земского собора получил широкую огласку. Все это говорило как о силе общественного мнения, так и о вынужденном уважении к нему власть предержащих.

¹ Муромцев С.С. Статьи и речи, вып. V. – М., 1910. – С. 17, 19, 37, 38.

² Былое. – 1918. – Кн. 4-5. – С. 183.

³ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 468–470.

В целом гражданское общество сделало за 25-летие «великих реформ» громадный рывок в своем развитии. Оно оформилось структурно, приобрело силу печатного слова, стало значительно смелее и определеннее формулировать свои убеждения. Общество все заметнее воспринималось как сила, с которой необходимо считаться.

3.3. Земские проекты представительства

С самого момента земской реформы земства начали активно выступать с общеполитическими заявлениями. При этом ключевым вопросом становился вопрос об «увенчании здания» земства – требование объединения представителей губернских земств в единое общерусское земство. Земские деятели чувствовали ненормальность того положения, при котором земства не имели выхода ни на самый нижний, волостной уровень, ни на самый верхний – общегосударственный. Уже в декабре 1865 года петербургское губернское земское собрание единогласно постановило обратиться к правительству с ходатайством об учреждении Центрального земского собрания. Это ходатайство было поддержано заявлением Ярославского губернского земского собрания¹.

Процитированный выше «Очерк» Валуева наглядно показывает, что едва только введя в действие земские учреждения, правительственная власть испугалась джинна, выпущенного из бутылки, и начала ограничивать самостоятельность земств. Земства, в свою очередь, стремились расширить уровень своих полномочий, координировать свои действия и с этой целью устанавливали межгубернские связи. Характерно в этой связи постановление Нижегородского губернского собрания «о сообщении всех своих ходатайств губернским управам других губерний, с тем, чтобы и их ходатайства сообщать Нижегородской управе»².

С началом второго, более консервативного, периода царствования Александра II власть стала демонстрировать значительно более жесткий, чем в первом периоде царствования, подход к проявлениям земской оппозиционности. Показательно в этом отношении дело о петербургском губернском земском собрании. В январе 1867 года это собрание постановило ходатайствовать перед правительством о созыве общероссийского земского собрания для обсуждения вопросов о зем-

¹ РГИА. – Ф. 1284. – Оп. 241. – Д. 60. – Л. 27.

² РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 26.

ском обложении и об отмене Закона 21 ноября 1866 года, который заметно сократил возможности земств по сбору налогов. Ответные меры правительства были весьма жесткими: выступавший на собрании с этим предложением и общей критикой закона А.П. Шувалов «был выслан из пределов империи, председатель губернской земской управы Н.Ф. Крузе отправлен в Оренбург, сенатору М.Н. Любошинскому велено было подать в отставку»¹.

Императорская воля была выражена в Указе 1 департамента Сената от 20 января 1867 года: «Государь император, приняв во внимание, что Санкт-Петербургское губернское земское собрание с самого открытия своих заседаний действует не согласно с законами, ...непрерывно обнаруживает стремление неточным изъяснением дел и неправильным толкованием законов возбуждать чувства недоверия и неуважения к правительству, высочайше повелеть соизволил: 1) закрыть и распустить нынешнее Санкт-Петербургское губернское земское собрание; 2) закрыть в Санкт-Петербургской губернии губернскую и уездные управы; 3) приостановить в Санкт-Петербургской губернии впредь до дальнейшего повеления действие Положения о земских учреждениях 1 января 1864 года»². В императорском рескрипте министру внутренних дел было отмечено, что петербургское собрание вторгается в пределы тех вопросов, обсуждение которых прямо запрещено ему Положением. В целях пресечения подобных «вторжений» на будущее Александр II подписал 13 июня 1867 года закон «О порядке производства дел в сословных и общественных собраниях», который «увеличивал права председателя на пресечение нежелательных выступлений, но вместе с тем увеличивал и их личную ответственность за ход собраний, вплоть до взыскания в судебном и административном порядке за допущение принятия собранием «постановлений», выходящих за пределы их компетенции. Такого рода постановления к тому же признавались недействительными. Были ограничены публичность деятельности сословных и общественных собраний, возможности их сношений»³.

Запретительные меры не могли, однако, достичь тех целей, ради которых были приняты, не привели к успокоению, а лишь произвели неблагоприятное впечатление на формирующееся общественное мнени-

¹ РГИА. – Ф. 851. – Оп. 1. – Д. 13. – Л. 26.

² РГИА. – Ф. 1287. – Оп. 23. – Д. 1. – Л. 1.

³ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 67.

ние. Так, например, гласный Псковского губернского земского собрания князь А.М. Дондуков-Корсаков направил шефу жандармов П.А. Шувалову записку, где доказывал, что после закрытия Петербургского собрания «поколебалась вера в прочность всех вообще земских учреждений», и требовал от правительства для успокоения общества воспользоваться «единственным к тому средством: созванием членов в Кодификационную комиссию для пересмотра самого Положения о земстве и всех ныне существующих уставов о земских повинностях»¹. Иначе говоря, практическая деятельность земств на протяжении предшествующих трех лет привела к тому, что земские деятели стали значительно смелее формулировать свои требования, не опасаясь ответных репрессий правительства.

Под влиянием запретительных мер правительства деятельность земств стала приобретать все более негласный характер. В 1872 году Владимирское земское собрание обратилось в правительство с адресом о разрешении общеземского съезда. Одновременно Воронежское и Харьковское собрания просили разрешения издавать общеземские печатные органы. Оба раза правительство ответило отказом. «Тогда земцы перешли к тайным частным совещаниям, первое из которых собрало 40 участников, представлявших 25 губерний»². Прошения и адреса земств императору приобрели в этот период неприкрыто политический характер. По подсчетам Ф.А. Петрова, с августа 1878-го по июнь 1882-го года губернскими и уездными земскими собраниями были поданы 51 адрес и 101 ходатайство на высочайшее имя о разрешении сношений между земствами различных губерний и об «увенчании здания земского самоуправления для более успешного удовлетворения местных польз и нужд»³.

Последняя волна земских адресов относится к первым месяцам после гибели Александра II, когда решался вопрос о том, каким курсом пойдет страна. Земские собрания однозначно видели ответ на разгул террора в последовательном развитии общественной самостоятельности, в продвижении к общеземскому представительству. Протоколы земских собраний были изданы в Берлине («Мнения зем-

¹ РГИА. – Ф. 932. – Оп. 1. – Д. 133. – Л. 3.

² Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма XIX-XX вв. – СПб., 1996. – С. 56.

³ Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х – начале 80-х годов XIX в. // Отечественная история. – 1993. – № 4. – С. 34.

ских собраний о современном положении в России»). Как предуведомляет предисловие, очерк был подготовлен для публикации в журнале «Русская мысль», но не был пропущен цензурой и уничтожен. Вот некоторые цитаты из протоколов:

Самара, земское собрание, 5 марта 1881 года, гласный Жданов: «Пора прямо высказать, что желательно расширение прав земства не по какому-либо отдельному предмету, входящему в область их ведения, а расширение прав народа и участие его, в лице своих представителей, в самоуправлении всей страны». Там же, дворянское собрание, 8 марта 1881 года, гласный Нудатов: «Я уже стар и на склоне лет моих. Я люблю свою родину и желаю ей счастья и славы. Никто не заподозрит и не скажет, что я – революционер. Но ради блага отечества, ради счастья детей наших, говорю вам, что смута, вот уже два года терзающая русскую землю, может быть устранена общими усилиями всех свободно избранных представителей народа. Только они, а не исключительно дворянство, могут обсудить и принять меры, которые бы дали мир и спокойствие нашей несчастной родине». Новгородское губернское земское собрание в своей мартовской чрезвычайной сессии «выразило полное свое сочувствие речи Н.Н. Нечаева, который предлагал умолять государя выслушать свободный голос русской земли, чрез посредство истинных ее представителей и действительных выражителей народных нужд, интересов и душевных мыслей». Те же мысли были высказаны в Таврическом губернском собрании гласным В.К. Винбергом и другими гласными, но здесь предложение о подаче императору адреса было отклонено большинством 16 голосов против 10. Рязанское земство: «Царь и народ издревле составляли едино. Августейший ваш родитель еще более объединил и оживил русскую землю. Соберите нас в круг себя, а мы всегда готовы по Вашему велению делить с Вами и труды, и опасности»¹.

14 мая 1881 года Суджанским уездным земским собранием Курской губернии была заслушана и принята «своеобразная «конституция», составленная гласным С.И. Жекулиным и содержащая в себе 16 пунктов». В пункте 2-м предлагалось освободить земство «от опеки администрации и полиции, поставив сии последние, как исполнительный орган земского самоуправления», а в пункте 10-м говорилось «о

¹ Мнения земских собраний о современном положении в России. – Берлин, 1882. – С. 38-41, 45, 49.

праве периодических съездов земских представителей от всех губерний Российской Империи»¹.

Н.П. Игнатьев после назначения министром внутренних дел сразу начал предпринимать практические шаги по реализации своих замыслов Земского собора. Первый же циркуляр нового министра от 6 мая 1881 года «О водворении порядка и правды в действия учреждений, дарованных Александром II» совершенно иначе расставлял акценты в содержании Манифеста 29 апреля, а это позволяет оспорить утверждение П.А. Зайончковского, что Н.П. Игнатьев «тяготел к реакционерам». Реализуя свою программу, во второй половине мая 1881 года Н.П. Игнатьев пригласил к участию в работе межведомственного совещания по вопросу о понижении выкупных платежей «сведущих людей» – предводителей дворянства, председателей земских управ, других земских деятелей. Это совещание было не просто «в какой-то степени» «продолжением прежнего либерального курса» и реализацией (опять же «в какой-то степени») «предложений Лорис-Меликова о привлечении цензовой общественности», а 13 приглашенных экспертов, лично отобранных самим Н.П. Игнатьевым, едва ли можно характеризовать как «довольно реакционных по своим политическим взглядам»². Достаточно сказать, что среди «реакционеров» был известнейший представитель либерального крыла земства князь-кооператор А.И. Васильчиков, подготовивший для совещания записку «По поводу призыва земских деятелей к разработке некоторых законопроектов».

А.И. Васильчиков не был сторонником парламентской системы и всеобщего избирательного права. В своей записке он подчеркивал, что полномасштабное народное представительство «не может быть введено в стране, где 9/10 населения не имеют ни малейшего понятия о политических правах и считают всякую общественную службу несчастною повинностью», но при этом в принципе признавал «представительное собрание лучшим органом государственного и общественного управления». Критикуя в записке «бюрократический порядок приглашения земских людей», А.И. Васильчиков доказывал, что «всякий законопроект, касающийся коренных экономических вопросов, должен бы быть предварительно, до внесения его в экономическую инстанцию, предложен на обсуждение земства». Для этого он предлагал на постоянной основе включить в состав Главного комитета об устройст-

¹ Белокопский И.П. Земство и конституция. – М., 1910. – С. 20.

² Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х гг. – М., 1964. – С. 380, 430, 431.

ве сельского состояния по одному представителю общественных организаций от всех губерний России. Все законодательные предположения, согласно записке, должны были готовиться с участием общественных деятелей в специальных подготовительных комиссиях и поступать в этот реорганизованный комитет для гласного общественного обсуждения. Председатель комитета должен был избираться большинством не менее 2/3 голосов, срок заседаний равнялся трем месяцам. В Государственный Совет могли поступать только те проекты, которые получили большинство голосов в комитете, причем для объяснения принятых проектов при докладе императору должны были присутствовать представители не только Государственного Совета, но и Главного комитета¹.

Циркуляр Н.П. Игнатъева от 6 мая 1881 года о призыве экспертов в правительственные комиссии вызвал новый всплеск земской активности. Земства неожиданно негативно отреагировали на приглашение к диалогу, которое еще недавно было бы встречено с благодарностью. Возросший уровень самосознания земств требовал и возросшего уровня представительства: гласных, а не экспертов, избранных, а не отобранных правительством.

В ответ на циркуляр земства обратились к министру с ходатайствами, некоторые из которых стоит здесь привести. Новгородская губернская управа: «Вопрос о тех условиях, при которых общество может оказать правительству желаемое содействие, ...может получить правильное разрешение лишь при участии в его рассмотрении уполномоченных от земских учреждений, выбранных земством специально для этой цели». Череповецкое уездное собрание: «Созыв выборных от народа... представляется нам как единственный правильный путь, которым нужды, стремления и желания всей земли могли бы достигать гласными к престолу». Тверское губернское собрание: «Никакие как частные, так и общие мероприятия или реформы не могут достигнуть цели, поставленной властью, без предварительного рассмотрения этих реформ выборными представителями всей русской земли». Херсонское губернское собрание: «Только вызов сведущих людей от всей России, правильно организованный, может помочь правительству осуществить столь многотрудные, не терпящие отлагательства реформы, завещанные еще прошлым славным царствованием». В той или

¹ Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х – начале 80-х годов XIX в. // Отечественная история. – 1993. – № 4. – С. 42.

иной форме сходные мысли высказали также Харьковское, Владимирское, Смоленское, Псковское, Казанское, Костромское, Полтавское, Калужское, Бессарабское и Петербургское земства¹.

Реагируя на эти ходатайства, Н.П. Игнатъев в циркуляре губернаторам указал, что они «не должны быть вовсе опротестовываемы, так как они по самому существу своему ...не подлежат ни исполнению, ни дальнейшему производству». Таким образом, министр «разрешал вопрос довольно кардинально, предложив просто игнорировать ходатайства, содержащие в себе незаконные требования». Трактовать такое решение можно по-разному. П.А. Зайончковский считал, что «подобное либеральное отношение к «крамольным ходатайствам», естественно, свидетельствовало о слабости и нерешительности правительства, пребывавшего еще в состоянии кризиса»² после убийства Александра II. Но прежде всего это могло говорить о расположении к земствам со стороны нового министра, фактической поддержке их позиции. К сожалению, расположение правительства к земствам было надолго утрачено после отставки Н.П. Игнатъева.

Подводя итог сюжету, можно отметить явное изменение тона и содержания земских посланий от 1860-х к 1880-м годам. Это доказывает, что земство, будучи созданным как относительно вспомогательное учреждение с ограниченными полномочиями, продемонстрировало свою способность к саморазвитию, и от решения частных хозяйственных вопросов все более откровенно стало переходить к формулированию политической позиции, в жестких выражениях настаивая на необходимости народного представительства в высших эшелонах власти.

3.4. Радикально-демократические проекты представительства

В то время как либералы предпочитали проповедовать свои конституционные взгляды через легальные адреса и прошения, демократы перешли к созданию первых тайных обществ конституционалистов, организации нелегальной прессы и агитации за представительство через нее. Молодые офицеры в 1861 году начали издание прямо в типографии Академии Генерального Штаба подпольной газеты «Вели-

¹ Мнения земских собраний о современном положении в России. – Берлин, 1882. – С. 52, 53, 55, 57, 59–62, 64, 72.

² Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 434, 435.

корусс». Подпольные конституционалисты успели выпустить всего три номера газеты, но они имели несомненный общественный резонанс, с которым безуспешно пытались бороться официальные власти. В частности, как сообщал Н.И. Иорданский, «за его распространение был осужден на каторжные работы сотрудник «Современника», поручик гвардии В.А. Обручев»¹.

Полагая, что «всего важнее, чтобы друзья свободы действовали заодно», «Великорусс» призывал подавать адреса императору о введении конституционного правления, а также поддержать либералов в их стремлении без революции добиться народного представительства. «Если нынешний государь добросовестно откажется от произвола, проигрыш республиканской партии будет не очень велик. Истинно конституционная монархия мало отличается от республики»². В то же время от имени некоего «комитета», якобы издающего газету, «великоруссы» рекомендовали требовать «не октроирования конституции, а созвания депутатов для свободного ее составления». Иначе говоря, здесь едва ли не впервые в России содержалось требование учредительного собрания. Его появлению должно было предшествовать «право популярным людям составить из своей среды в каждой губернии распорядительный комитет с подчинением ему губернских властей, составление временного избирательного закона популярными лицами, которых укажет голос публики»³. «Колокол» из Лондона ответил «Великоруссу» отповедью:

«Пусть конституции добиваются те, кому она может быть полезна. Нам не следует ни помогать, ни мешать им теперь. Пусть они идут своей дорогой, мы своей... Конституция лучше самодержавия тем, что при ней будет больше простора для действия, если она принесет право собраний и свободу печати... но не она цель и последнее слово»⁴. Позицию «Колокола» едва ли можно назвать продуктивной: на ее основе, как показал опыт, не могли быть достигнуты ни цель, ни средства к ее достижению. Сами авторы «Колокола» противопоставляли узко пони-

¹ Иорданский Н.И. Конституционное движение 60-х годов. – СПб., 1906. – С. 130.

² Там же. С. 121–122.

³ Барриве Л. Общественное движение в царствование Александра II. – М., 1911. – С. 29.

⁴ Там же. С. 31.

маемой ими «конституции» радикальный вариант Земского Собора, выборщиками которого являлись бы «все совершеннолетние люди без различия сословий, вероисповеданий и толков», на условиях ликвидации привилегий дворян и духовенства, купечества и почетных граждан¹.

После прекращения издания «Великорусса» его авторы заявили о создании партии Земской Думы, представлявшей, в свою очередь, костяк будущих землевольцев. В «Манифесте Земской Думы» они заявили о начале подготовки к тысячелетию России в 1862 году: «К этому сроку мы надеемся предъявить правительству – в совершенной неспособности которого мы глубоко убеждены – свои требования в такой форме, перед которой оно должно будет уступить». Основной целью партии декларировалось «создание Земской Думы из выборных от всех сословий для восстановления нового «Уложения»»².

К первому периоду реформ (и первой революционной ситуации) относится и первый исходящий из радикально-демократической среды проект конституции, известный под именем «Проекта Уложения Александра II», принадлежащий перу землевольца Н.А. Серно-Соловьевича и найденный в его бумагах при аресте в начале 1862 года. Дореволюционный историк Б.Б. Глинский аттестовал этот проект как «чрезвычайно любопытный, который после известных проектов Н.М. Муравьева и П.И. Пестеля является первым образцом последовательно развернутой политической мысли в ее применении к государственному строительству нашей родины», и видел его заслугу в том, что «в знаковых уже нам прокламациях намечены лишь принципы, общие места, а здесь имеется наличность детальной работы практического характера и значения». Он полагал вместе с тем, что этот проект не был «результатом единоличной работы автора», а «отражал в себе умственную работу всего того политического сообщества, в котором он вращался»³.

¹ Иорданский Н.И. Конституционное движение 60-х годов. – СПб., 1906. – С. 127.

² Барриве Л. Общественное движение в царствование Александра II. – М., 1911. – С. 40.

³ Глинский Б.Б. Эпоха реформ // Исторический вестник. Том ХСIII. – 1908. – Сентябрь. – С. 967.

Проект конституции Н.А. Серно-Соловьевича имел промежуточный характер: в нем говорилось о самодержавии, сохранялась сословность. Это было вызвано, возможно, намерением предложить ее императору, тем более что подобный опыт у Н.А. Серно-Соловьевича уже был: «еще в 1858 году подавал записку о крестьянском вопросе, за которую получил даже, не взирая на свою государственную службу (он был тогда чиновником канцелярии Государственного совета), признательность государя, выразившуюся в резолюции: «Призовите его и поблагодарите его от моего имени. Скажите ему, что Я не только на него не сержусь, но искренно благодарю за откровенное изложение настоящего положения дела, хотя пылкость юношества и повела его, может быть, слишком далеко. Пусть он не оставляет службы и, надеюсь, докажет свое усердие и преданность. В этом молодом поколении много хорошего и истинно благородного. Россия должна от него много ожидать»». Намерение подать проект императору вполне подтверждается тем, при аресте было найдено и «начало письма к государю, из которого усматривается, что Серно-Соловьевич действительно собирався поднести свой проект Александру II»¹. Это показывает, что демократическое подполье хотело контактировать с властью; во всяком случае, внутри него такие тенденции существовали.

Были в проекте также и недостатки, связанные с непроработанностью некоторых деталей, погрешности в изложении. При чтении проекта остается неясным: то ли собрание само себе выбирает председателя из 2 кандидатов, то ли предлагает их на выбор императора; выдвигаются ли эти «2 кандидата» на председательский пост или же они объединяют собой посты и председателя, и вице-председателя. Непонятно из текста, что будет, если император не утвердит предложение собрания. Ведомство народного благосостояния гуляет в проекте из министерства торговли в министерство финансов, а губернские собрания почему-то отнесены не к законодательной, а к исполнительной власти. Однако при всех своих недочетах проект привлекателен прежде всего демократическими новациями. Так, в проекте в принципе отсутствуют избирательные цензы. Введено понятие ответственного кабинета, возглавляемого первым министром. Депутатам гарантирована неприкосновен-

¹ Глинский Б.Б. Эпоха реформ // Исторический вестник. Том ХСIII. – 1908. – Сентябрь. – С. 967.

ность. Как ни удивительно, но уже тогда, более столетия назад, предложено комплектовать армию из вольнонаемных войск.

Среди земских деятелей настроения в пользу сближения с демократическим лагерем окрепли к концу 1870-х годов, когда все большее влияние в земстве начали приобретать лидеры его левого крыла, представители либерально-демократической ориентации – В.А. Гольцев, земский гласный Московской губернии, и И.И. Петрункевич, гласный вначале Черниговской, а затем Тверской губерний. Под их воздействием земства начали искать контакты с подпольными революционными кружками с целью выработки совместной тактики действий. Созданный И.И. Петрункевичем в Черниговской губернии кружок конституционалистов налаживал в целях объединения оппозиционных сил контакты с местными украинофилами, на совещании с которыми было решено «воспользоваться празднованием в Харькове юбилея малороссийского писателя Квитки с целью завязать сношения с земцами южных губерний, а также с различными общественными деятелями, которые съедутся на юбилей и поставят вопрос о борьбе за политическую свободу и конституцию»¹.

Харьковское совещание состоялось 18 ноября 1878 года на квартире земца Т.П. Филонова, после завершения празднования 100-летнего юбилея Г.Ф. Квитко-Основьяненко. Сердцевиной выступления И.И. Петрункевича на совещании был призыв найти срединную позицию между революционерами и правительством, осуждая как революционный террор, так и правительственную реакцию. Харьковское совещание стало необходимым подготовительным этапом на пути к общеземскому совещанию в Киеве 3 декабря 1878 года, одной из основных задач которого было проведение переговоров с революционерами-террористами с целью привлечь их к более умеренным формам борьбы с правительством. И.И. Петрункевич вспоминал: «Вопрос, поставленный с нашей стороны, заключался в том, согласны ли террористы временно приостановить всякие террористические акты, чтобы дать нам, земцам, время и возможность поднять в широких общественных кругах, и прежде всего в земских собраниях, открытый протест против правительственной внутренней политики и предъявить требование коренных реформ в смысле конституции, гарантирующей народу участие в управлении страной, свободу и неприкосновенность прав лич-

¹ Цит. по: Богучарский В.Я. Из истории политической борьбы в 70-х и 80-х гг. XIX в. – М., 1912. – С. 397.

ности? После долгих горячих дебатов мы не пришли к определенным решениям или обещаниям»¹.

Трудности в установлении контактов между либералами и демократами отображали реально существовавшее противоречие в позиции радикальных демократов по отношению к лозунгу представительства. Они рассматривали конституцию не как высшую цель, а всего лишь как средство для свержения строя, и с этих позиций были склонны отвергать любые промежуточные, компромиссные варианты. Показательны в этой связи относящиеся к январю 1879 года слова одного из идеологов народничества, Н.К. Михайловского, приводимые в воспоминаниях И.И. Петрункевича: «В таком случае, – возразил мне Николай Константинович, – народу наплевать на вашу помещичью конституцию. Когда народ возьмет власть в свои руки, он сам напишет свою конституцию, какой вы ему не дадите»².

Тем не менее, конституционные стремления охватили в этот период многие подпольные кружки. Так, распространение в 1877–78 гг. таких идей среди киевской молодежи обрисовано в записках бывшего народника В.К. Дебогория-Мокриевича. Тот же Н.К. Михайловский сам обозначил свой поворот от отрицания к поддержке конституции в конспиративном «Летучем листке»: «факт передачи общественных дел в общественные руки должен обратиться в принцип... Принцип этот называется: конституция, земский собор... Если этого не будет достигнуто в формах представительного правления с выборными от русской земли, в стране должен возникнуть тайный комитет общественной безопасности»³. Последняя мысль оригинально совмещала традиционно либеральный подход с традиционно революционаристским.

Вершиной консолидационных усилий И.И. Петрункевича стал первый общеземский съезд, состоявшийся в Москве весной 1879 года (Ф.А. Петров предполагает дату 1 апреля)⁴. В съезде участвовало 30–40 человек. Существует тезисная запись воспоминаний одного из участников съезда, Ф.И. Родичева, сделанная во время беседы с ним исто-

¹ Петрункевич И.И. Из записок общественного деятеля. – Берлин, 1934. – С. 437.

² Петрункевич И.И. Из записок общественного деятеля. – Берлин, 1934. – С. 105.

³ Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II (1855–1881). – М., 1909. – С. 233.

⁴ Петров Ф.А. Нелегальные общеземские совещания и съезды конца 70-х – начала 80-х годов XIX в. // Вопросы истории. – 1974. – № 9. – С. 41.

риком В.Я. Богучарским (Яковлевым) при подготовке монографии об истории земства: «Бернштам внес предложение об образовании общества, цель которого добиться Учредительного собрания. Поддержали Южане и Гольцев. Северяне высказались против. Предложение – продолжить съезды для обсуждения вопросов и тогда из них само собою образуется общество. Принято и постановлено – в том же году. Соловьевское покушение и репрессии расстроили дело и съездов больше не было»¹.

Запись рассказа Ф.И. Родичева позволяет сделать по меньшей мере три важных вывода. Во-первых, практически впервые в земской среде прозвучало требование не просто абстрактного представительства, а именно Учредительного собрания, то есть требование конституции не октроированной сверху, а народной. Во-вторых, земцы твердо решили сделать свои съезды постоянными, и, тем не менее, добиться осуществления своих замыслов не смогли или не решились. И, в-третьих, еще раз подтверждена прямая связь между актами революционного террора и стеснением гласности, свободы общественного мнения и общественной инициативы.

Ф.А. Петров, бесспорно, прав, упрекая земцев в том, что «провозгласив необходимость введения в России конституционного строя, участники съезда не решились создать какую-либо действительную земскую организацию, а высказались лишь за периодический созыв общеземских совещаний и съездов»², которые, к тому же, не были созваны. Тем не менее, решения съезда явственно говорят о радикализации позиции земства по вопросу о политической реформе. И.И. Петрункевич выделял три наиболее существенных решения, принятые на съезде: его участники «единогласно признали, что конституционный порядок, покоящийся на силе права и закона, может обезоружить террор и ограничить произвол власти.

Ввиду такого единства воззрений было принято решение организовать на местах распространение конституционных идей и содействие всяким попыткам предъявления конституционных требований. Наконец, было признано необходимым установить периодичность съездов». Свои взгляды на предмет И.И. Петрункевич обобщил в записке «Ближайшие задачи земства», написанной в том же 1879 году. В ней он предложил созвать Общий Совет представи-

¹ Петров Ф.А. Нелегальные общеземские совещания и съезды конца 70-х – начала 80-х годов XIX в. // Вопросы истории. – 1974. – № 9. – С. 42.

² Там же.

телей народа, который «станет истинным выразителем интересов народа, когда он будет организован самим народом. Поэтому мы не должны быть фигурантами в конституционной комедии, а, отвергнув всякую конституцию, данную сверху, будем настаивать на созыве Учредительного собрания». В развитие линии радикального меньшинства московского съезда он сформулировал «три положения: свобода слова и печати, гарантия личности и созыв Учредительного собрания. Все остальные вопросы должны быть на время отложены. Но чтобы иметь возможность предъявить такие требования, все общественные силы в настоящее время должны быть направлены на изменение состава земских собраний», иначе говоря, на придание им всесословного характера¹.

Одним из главных результатов земских съездов стала адресная компания конца 1878 – начала 1879 гг. Наиболее известны из поданных адресов черниговский и связанный с ним тверской, вышедшие в ответ на обращение императора 20 ноября 1878 года к земствам за содействием в борьбе с подпольным движением. Земства соглашались только на условную поддержку правительства, ставя таким условием «истинное самоуправление, неприкосновенность прав личности, независимость суда, свободу печати». Эта мысль в завуалированной форме звучала в послании тверского земства, которое выражало уверенность, что русский народ в не меньшей степени, чем болгарский, имеет право воспользоваться «благами, которые одни могут дать ему возможность выйти, по слову Государеву, на путь постепенного, мирного и законного развития». Более откровенно было черниговское послание: «Земство Черниговской губернии с невыразимым огорчением констатирует свое полное бессилие принять какие-либо практические меры по борьбе со злом», опять же до предоставления всех вышеперечисленных «благ»².

В начале 1880-х годов земские конституционалисты перешли к организации нелегальных союзов с целью борьбы за представительство. В 1880 году состоялся съезд так называемой Либеральной лиги, который включил в свою программу «необходимость добиться центрального народного представительства при непременно условии – одной палаты и всеобщего голосования». Из более умеренной части ее обра-

¹ Петрункевич И.И. Из записок общественного деятеля. – Берлин, 1934. – С. 453, 456.

² Мнения земских собраний о современном положении в России. – Берлин, 1882. – С. 90, 98.

зовался впоследствии Земский союз с требованием «децентрализации государственного управления на федеративных началах», а «законодательная власть и контроль над действиями правительства передаются в руки народных представителей, т.е. Государственной Думы»¹.

Изменившееся настроение земств было объяснено в статье известного земского деятеля С.С. Муромцева следующим образом: «В настоящее время выступает в качестве господствующего как раз то поколение, политическое образование и воспитание которого началось в первые пятнадцать лет настоящего царствования. Это поколение во всяком случае не виновато, что само правительство нашло тогда возможным сообщить ему известные политические идеалы»². Противоречие между заявленным курсом на реформы и попятными движениями правительства питало возраставший радикализм земств.

Деятельность земств в это период отличали две принципиальные особенности. Во-первых, в отличие от начального периода деятельности земств, всевозрастающую активность стали проявлять представители левого и левоцентристского крыльев земств. Соответственно, и выдвигаемые ими предложения общеземского представительства характеризовались не олигархическими или аристократическими устремлениями авторов, а представлениями о всесословности, и, таким образом, представляли не консервативную, а либерально-демократическую альтернативу курсу правительства.

Из этого вытекало то, что, во-вторых, теперь земские деятели не желали ограничиваться только разрешенными формами и перешли к организации нелегальных совещаний и съездов для выработки единой тактики действий, в том числе и совместно с нелегальными революционными организациями. Радикально изменился уровень мышления земских деятелей: от робких совещательных планов 1860-х годов к началу 1880-х они поднялись на уровень требований Учредительного собрания и парламентской монархии. Тактика земской деятельности допускала в этот период проведение полуле-

¹ Тихомиров Л. Конституционалисты в эпоху 1881 года. – М., 1895. – С. 106-107.

² Муромцев С.С. Статьи и речи, вып. V. – М., 1910. – С.9.

гально и нелегально общеземских съездов, которые так и не были разрешены официально.

На почве прогрессирующего сближения между земскими либералами и революционерами-демократами начинала консолидироваться новая, интегральная либерально-демократическая идеология, объединявшая постулаты индивидуальной свободы и общественной пользы.

Глава четвертая.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

4.1. Характеристика политического режима: абсолютизм или авторитаризм?

Выдвигая различные проекты народного представительства, разработчики и общественных, и правительственных проектов были убеждены (или пытались убедить в этом государя), что их проекты вполне укладываются в понятие самодержавия. П.А. Валуев в июне 1862 года, только приступая к планам реорганизации Государственного Совета, подчеркивал: «Это мероприятие представляет то преимущество, что не наносит никакого удара полновластию государя, сохраняет ему всю законодательную и административную силу, а, между тем, создает центральное учреждение, которое было бы чем-то вроде представительства страны»¹. В записке, подготовленной в апреле 1863 года, он доказывал императору, что «мысль о некотором участии в делах законодательства и общего государственного хозяйства не заключает в себе посягательства на верховные права самодержавной власти Вашего Величества»². Царскосельский предводитель А.П. Платонов, выдвигая планы создания Земской Думы, взывал: «Отричем здесь навсегда недостойную мысль, чтобы такое участие Земской Думы в делах государственных могло уменьшить значение Государя, как блюстителя правды и олицетворения Верховной власти народа! Не уменьшить это значение может Дума, а, напротив, она должна осветить новым и доселе неизвестным для нас блеском и величием Престол Государя русско-го»³. Повторил эту же мысль в своих январской и апрельской всеподданнейших записках 1881 года и М.Т. Лорис-Меликов.

Повторение во всяком представительном проекте традиционной формулы о незыблемости самодержавия не только вызывалось стрем-

¹ Гармиза В.В. Предложения и проекты П.А. Валуева по вопросам внутренней политики // Исторический архив. – 1958. – № 1. – С. 143.

² РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 87-88.

³ РГИА. – Ф. 1540. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 6.

лением авторов обезопасить себя от возможных обвинений в подрыве существующего строя, но и выражало изменившееся за годы «великих реформ» понимание самодержавия не как абсолютной, ничем не ограниченной власти, но как ядра, объединяющего собой все ветви и уровни управления. В конце XIX века власть в России именовалась самодержавной скорее по исторической традиции, чем по сути своей. Единовластие существовало только в теории, а на практике самодержец был добровольно ограничен в своих действиях если не силой закона, то силой морали.

Это обстоятельство выражало трансформацию понятия самодержавия. Абсолютизм еще в XVIII веке выступал как своеобразный аналог тоталитаризма (с поправкой на отсутствие некоторых реалий XX века, таких, как партия-государство, номенклатура и т.д.). Особенно ярко это проявлялось на протяжении царствований Петра I или Павла I, которые считали возможным регулировать, в том числе, и частную жизнь граждан, вплоть до покроя одежды или формы прически. Но в XIX веке самодержавие трансформировалось в авторитаризм, постепенно пробивавший себе дорогу от Екатерины II и Александра I к эпохе Александра II.

Самодержавие в массовом сознании воспринималось уже скорее как понятие единовластия, отражавшее идею «единой и неделимой России», в противоположность многодержавию удельных князей, не подчиняющихся центральной власти. По содержанию же самодержавие уже не было самодержавным, а представляло скорее некий вариант «аристократической демократии» с расширяющейся поступательно системой гражданских прав.

Тенденция к гражданскому равноправию являлась одной из сильнейших сторон эпохи «великих реформ», наиболее ярко проявившись, в частности, в судебной реформе. Однако, последовательно возвышая на протяжении всего XIX века (в том числе и в периоды так называемых контрреформ) уровень правосознания и объем прав своих подданных в гражданских делах и гражданском судопроизводстве, правительство вместе с тем опасалось предоставлять им соответствующий объем прав политических. Появление таких элементов гражданского общества, как земские учреждения, добавило красок в эту конструкцию. Возникла дихотомия: единовластие сверху – выборность снизу, которая позволяла сбалансировать управление и не противоречила в целом принципам гражданского общества. Эта дихотомия выражала характерное вообще для российского законодательства XIX века стремление к компромиссу, к балансу интересов различных сословий,

социальных групп, национальных или религиозных общностей, что достигалось как общей неспешностью законодательства, так и обилием исключений, вариантов, усложненностью формы, неоднозначностью решений, некоторой неопределенностью содержания.

Сложным было само устройство государственного механизма в России: так, например, император по закону не был связан обязательством согласовывать свои действия с Государственным Советом, но «по обычаю» предпочитал поступать именно согласованно; законодательные предположения отнюдь не обязательно должны были проходить предварительную экспертизу Комитета министров либо того же Государственного Совета, но опять же «по обычаю» не миновали такого этапа.

Современная российская политическая система демонстрирует нам обратный вариант подобной дихотомии: глава государства у нас избирается населением и стремится сделать все остальные должности максимально управляемыми и назначаемыми. Очевидны тенденции ко все более полной назначаемости глав администраций краев и областей, опробываются варианты назначаемости глав администраций городов, районов, сельских поселений; в значительной степени выведено из-под парламентского и общественного контроля правительство. Какой из двух вариантов лучше? При современной системе население из-под четырех года изъязвив свою волю на выборах, впоследствии утрачивает практическое влияние на дела. В XIX веке, наоборот, население не могло воздействовать на расстановку политических сил в верхнем эшелоне власти, но зато могло постоянно и результативно воздействовать на ход дел снизу: через систему выборщиков, наказания и т.д.

П.А. Валуев в своем дневнике трактовал современный ему тип государственной власти как «министерскую олигархию»: «уже теперь в обиходе административных дел Государь самодержавен только по имени, ...есть только вспышки, проблески самодержавия, ...при усложнившемся механизме управления важнейшие государственные вопросы ускользают и должны по необходимости ускользать от непосредственного направления Государя»¹.

Эта цитата показательна, помимо всего прочего, и характерной для деятелей не только того периода разницей утверждений «вслух», то есть в документах, составленных в расчете на всеобщее сведение, и «про себя» – в частных разговорах, письмах, дневниках. Создавая проекты, направленные на ограничение самодержавия, их разработчики в

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1961. – С. 98.

объяснительных записках к ним непременно указывали, что на основы самодержавия не покушаются. Планируя учреждения, подобные парламентским, горячо доказывали, что ничего подобного парламенту не замышляют. Настаивая на введении органов, представляющих собой первый шаг к конституции, уверяли, что это ни в коем случае не конституция. В одном ряду с этим стоит и стремление проектантов заменить, в целях смягчения революционности предлагаемых ими мер, слово «депутат» словами «гласный», «эксперт», а слово «парламент» — словами «дума», «собор», «съезд» и т.д., избежав тем самым ненужных аналогий. В то же время из утверждений «про себя» видно, что авторы вполне сознавали, куда они ведут. Так, П.А. Валуев в своих записках неоднократно говорил о проектируемых им учреждениях как о «конституционных, или точнее представительных», а о конституции как о «неизбежном следствии эмансипационного дела»¹. Более того, они были уверены, что и современный им политический строй России тоже являет собой конституционное устройство: «Разве и теперь у нас в сущности не конституция? — вопрошал, например, П.А. Валуев, — Только неправильная и беспорядочная под маскою самодержавия»². Слово «конституция» понимается здесь предельно широко, как законодательное оформление любой системы государственного устройства. В этом царского министра неожиданно поддержал, сам того не зная, в изданной за границей брошюре публицист революционного подполья М. Стасюлевич: «Я боюсь, чтобы наше самодержавие также не слишком поздно поняло, что оно всю свою жизнь управляло собственно на основании конституции, т.е. было ограничено, и вопрос шел всегда только о том, чем и как оно было ограничено... Как нет человека без костей, так нет государственного тела без известной конституции»³.

Публичные утверждения проектантов о том, что конституция не замышляется, могли быть исключительно «мыслями вслух», для уха государева, как в случае с запиской Константина Николаевича, где он отрещивался как от покушения на «священные права самодержавия», так и от конституционных потуг, ибо «для России в настоящее время и еще надолго конституционное правление было бы гибельно»⁴. Но могло быть и совпадение официально защищаемой позиции с внутренним

¹ РГИА. — Ф. 908. — Оп. 1. — Д. 198. — Л. 51–52.

² Валуев П.А. Дневник. — М., 1961. — С. 241.

³ Черный передел реформ императора Александра II. — Берлин, 1882. — С. 71.

⁴ Половцов А.А. Дневник. — М., 1966. — С. 62.

убеждением, как это, скорее всего, было с М.Т. Лорис-Меликовым. Неоднократные его указания на то, что предполагаемые им учреждения не европейские и не древнерусские, что он отвергает как парламент, так и центральную земскую думу, говорят в пользу того предположения, что М.Т. Лорис-Меликов вполне мог искренне считать себя противником конституции и создателем некоей новой системы.

Оригинальность воззрений М.Т. Лорис-Меликова на этот счет демонстрируют строки из его письма к Скальковскому: «Чем тверже и яснее будет поставлен вопрос о всеобщем земстве, приуроченном к современным условиям нашей жизни, и чем скорее распространят земские учреждения на остальные губернии империи, тем более мы будем гарантированы от стремлений известной, хотя и весьма незначительной, части общества, к конституционному строю, столь непригодному для России»¹. Иначе говоря, в представлении М.Т. Лорис-Меликова земства противоположны конституции, одна форма представительства враждебна другой. Соответственно, и саму конституцию он понимал только как западноевропейский вариант парламентской системы. Поэтому, формулируя собственные предложения о привлечении «сведущих и благонадежных лиц» к управлению, он искренне воспринимал это как попытку отвлечь от конституции.

Очевидно, что такое восприятие конституции как узко западноевропейского варианта представительства было вообще характерно для славянофильского лагеря, без различия его оттенков. В этом сошлись и либеральный славянофил А.И. Кошелев, который в своих «Записках» прямо предостерегал читателя о непригодности для России «существующих в Западной Европе конституций»², и охранительный славянофил К.П. Победоносцев, страшавший, что «конституции, там существующие, суть орудие всякой неправды, орудие всяких интриг»³.

Диспут о лингвистических тонкостях в словоупотреблении понятия «конституция» занял значительное место на знаменитом заседании Совета министров 8 марта 1881 года, решавшем судьбу проекта М.Т. Лорис-Меликова, как и вообще судьбу реформ. При этом противники преобразований настаивали на том, что проект представляет собой именно конституцию (граф Строганов: «Путь этот ведет прямо к конституции»; К.П. Победоносцев: «В России хотят ввести конституцию»), в то время как сторонники реформ доказывали неприемлемость

¹ Каторга и ссылка. — 1925. — Кн. 2. — С. 120.

² Кошелев А.И. Записки. — М., 1991. — С. 125.

³ Перетц Е.А. Дневник. — М., 1927. — С. 38.

употребления такого термина для характеристики лорис-меликовского проекта (Д.А. Милютин: «Не о конституции идет у нас теперь речь. Нет ее и тени»; П.А. Валуев: «Предполагаемая мера очень далека от конституции»; С.М. Сольский: «Никто не помышляет о конституции»)¹. Ясно, что в этих дискуссиях термин «конституция» понимался как сугубо отрицательный, от близости с которым необходимо защититься.

Все это еще раз говорит о разнице в употреблении привычных нам терминов и об опасности осовременивания тех или иных концепций XIX века. Применяя такие общепринятые в мировой практике понятия, как «конституция», «законодательный орган», «представительная власть», деятели не только славянофильской, но и западнической ориентаций употребляли их вовсе не в европейском смысле, а придавали им специфически российский оттенок. Представления о том, как должен выглядеть высший представительный орган государства, они черпали в основном не из практики современных им европейских стран, а из исторического прошлого России. Соответственно и «конституция» в их проектах представляла собой скорее не основной закон государства, а некое подобие регламента работы совещательного органа.

Своеобразие в политическом словоупотреблении XIX века иллюстрирует такой исследовательский изыск К.Д. Кавелина, как предложение именовать российское государство самодержавной республикой: «Сама история заставляет нас создать новый, небывалый, своеобразный общественный строй, для которого не подыщется другого названия, как самодержавная республика»². Однако из идущих ниже рассуждений автора следует, что этот «новый, небывалый, своеобразный общественный строй» представляет собой не что иное, как наследственную монархию. Следовательно, он просто чересчур вольно трактовал термин «республика» как наличие выборного начала в пределах монархии. Реализовать это начало должен был Административный Сенат, который соединял бы в себе власть трех существовавших в то время органов – Государственного Совета, комитета министров и первого департамента Правительствующего Сената. Сенат по его плану должен был формироваться таким образом: треть его состава избирали бы земства, треть назначал бы сам император, а треть могли избирать из своей среды уходящие сенаторы предшествующего созыва. Нетрудно заметить, что при таком порядке формирования лишь треть сената

¹ Перетц Е.А. Дневник. – М., 1927. – С. 32–41.

² Кавелин К.Д. Наш умственный строй. – М., 1989. – С. 436.

зависела бы от волеизъявления избирателей, но даже и в этом случае порядок избрания зависел бы от способа избрания земств, куда заранее были заложены курialesные основы. Понятие «единого для всех сословий» сената не означало «единого для всех сословий» избирательного права.

Несколько позже К.Д. Кавелин дополнил свои предложения: «законодательная и судебная власть должны быть высвобождены из-под теперешней рабской зависимости от администрации и получить вполне самостоятельное значение»¹. Это должно было произойти, по его представлениям, путем образования еще двух сенатов: законодательного и судебного, которые, однако, не должны были ограничивать верховную власть. Таким образом, создаваемая новая структура высших органов государства предполагала императора во главе и три сената под ним: административный, законодательный и судебный. При таком преломлении теории разделения властей не исчезала бы, в полном согласии с намерениями автора, подчиненность всех трех ветвей власти императору. Но даже такое своеобразное понимание теории разделения властей свидетельствовало об укорененности в обществе этого и других либерально-правовых принципов.

Еще в ноябре 1858 года Тверской губернский комитет по крестьянскому делу выдвинул в своей Записке «как лучшую гарантию для правильного действия местных учреждений, строгое разделение властей, произведенное на всех ступенях управления, учреждение гласного независимого суда и суда присяжных, а также установление непосредственной ответственности перед судом чинов администрации за преступления по должности без предварительного испрошения разрешения начальства»². Сходные положения высказывали многие проектанты. Так, С.П. Шипов в упоминавшейся уже записке предлагал преобразование государственного организма также в духе теории разделения властей. Его проект предполагал образование трех Верховных, или Государственных Советов: Законодательного, Правительственного и Судебного. Оригинальна его мысль о введении двух категорий государственных постановлений: закона, который принимается императором и вследствие этого «должен быть краток и сколь возможно незыблем», и наказа, утверждаемого Правительствующим Сенатом, изменяемого и дополняемого, который «должен указывать вполне весь порядок исполнения законов, заключать в себе многие подробности».

¹ Кавелин К.Д. Политические призраки. – Берлин, 1878. – С. 65–66.

² Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – М., 1896. – С. 140.

Мотивировалось это тем, что «неудобно подвергать утверждению государя постановления, в существе своем зыбкие и тем колебать доверие народа и благоговение к священной особе государя». Записка содержала также очень подробное описание задач будущего Законодательного Совета («для обсуждения изготовляемых к изданию законов, или изъявления мнений по другим от правительства предлагаемым вопросам»), сроков его созыва («через каждые два или три года, а в чрезвычайных случаях и чаще того») и состава («от каждой губернии по три человека»)¹.

Записка Д.А. Милютина также реализовывала принцип разделения властей. Задуманная им реформа прежде всего должна была покончить с непроясненностью функций различных органов власти, дублированием друг друга, хаотичностью в распределении обязанностей между ними. «Государственный Совет мог бы обратиться в чисто законодательное собрание, если бы откинуть от него Департамент гражданских дел и ввести в состав Совета избирательный элемент земства. Мне кажется, что без всякого опасения какого-либо переворота или ослабления власти можно было бы образовать Совет наполовину из членов по назначению, и членов по выбору от губернских земств». Решения в общем собрании Государственного Совета должны были приниматься по большинству голосов, однако императору предоставлялось право вето на решения Совета. Четкие очертания приобретала исполнительная власть. На смену Комитету министров, который в реалиях того времени растворялся в общей массе членов Государственного Совета и не имел властных полномочий, должен был прийти Совет Министров с председателем, принимающим на себя функции первого министра. Сенат, ставший архаичным и громоздким, было бы целесообразным, по мнению Д.А. Милютина, вообще ликвидировать как учреждение, создав вместо него Верховную судебную палату и Верховную контрольную палату, при этом на контрольную палату возлагалось бремя блюстителя закона, надзора за правильным его исполнением. Таким образом конституировалась независимая судебная власть. Среди других важных предложений Д.А. Милютина были: ликвидация всех четырех отделений Собственной Его Императорского Величества канцелярии (что было претворено в жизнь десятилетием позже), вывод губернской администрации из-под подчинения министерству внутрен-

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 224. – Л. 54–59.

них дел, расширение прав земства, развитие учреждений образования¹. Столь последовательное проведение принципа разделения властей не могло не сказаться на основах государственной власти. При этом самодержавие, вопреки утверждению П.А. Зайончковского, приобретало бы достаточно ограниченный характер.

В то же время практика государственного строительства в этот период демонстрировала еще значительные отступления от принципа разделения властей. Это ярко проявилось, в частности, во время обсуждения и принятия Городового положения. Как убежденно доказывал Г.А. Джаншиев, «один из крупных недостатков Городового Положения 1870 г. – это столь вредное и с теоретической и с практической точек зрения соединение в лице городского головы председательство в городской Думе и в городской управе». Власть была уверена, что «совмещение председательства Думы и управы в одном лице представляется важным и для самого правительства, в интересах которого необходимо, чтобы во главе городского управления стояло лицо, значение коего давало бы ему способы вовремя сдерживать увлечения и надлежащим образом направить общество; такое значение головы есть лучшее ручательство против незаконных постановлений как в Думе, так и в управе. При разделении же властей правительство поставило бы себя в необходимость иметь дело с двумя представителями городского общества, из которых один, сделавшись почти правительственным чиновником, не имел бы, по известным вопросам, надлежащего в глазах общества веса, тогда как другой, побуждаясь, напротив, желанием казаться вполне независимым от всякого влияния административной власти, мог бы нередко преследовать не вполне согласные с видами правительства цели»². Таким образом, интересы развития местного самоуправления были принесены в жертву ложно понятому властному интересу, удобству надзора и управляемости будущих органов.

Одновременно с этим по самой своей сути реформы (и особенно наглядно это проявлялось опять же в судебной реформе) способствовали продвижению идеи разделения властей в обыденный обиход, и при всех противоречиях сознания руководителей реформ общий вектор развития вел страну к постепенному распространению принципа разделения властей в практике государственного строительства.

¹ Цит. по: Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880-х гг. – М., 1964. – С. 132–133.

² Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – М., 1896. – С. 527–528.

В целом анализ взглядов участников борьбы за представительство на основополагающие политические дефиниции может дать обильный материал как для свидетельств российской самобытности и своеобразия подходов к определению устройства государства, так и для показа несомненной сопричастности российских авторов к политической полемике в Европе и владения их на уровне общемировых стандартов вырабатываемыми там теоретическими либерально-правовыми понятиями. Это могло стать возможным только в результате протекционистской роли в развитии политической мысли государства, которое, оставаясь де-юре самодержавным, ограничивало де-факто свои полномочия, защищая гражданские права своих подданных.

4.2. Форма правления: дуалистическая или парламентская монархия?

Должна ли была преобразованная монархия становиться парламентской или дуалистической, иначе говоря, выдвигались ли лозунги ответственного правительства, или его формирование по-прежнему оставалось прерогативой монарха; получал ли конструируемый авторами представительный орган полномочия законодательные или только законосовещательные? Явное преобладание сторонников наиболее осторожных вариантов совсем не обязательно говорит об отставании России в этом вопросе. В середине XIX века в Европе безраздельно господствовали конституции, предоставлявшие монархам далеко не церемониальную роль в управлении государством: в их руках напрямую находились правительства, а парламенты большинства европейских стран были безгласным придатком исполнительной власти. К тому же порядок формирования парламентов оставался по преимуществу аристократическим, выборность была предельно сужена; в преобразовательных проектах, в том числе и европейских, бесспорно лидировала концепция дуалистической монархии. Но именно в течение 60-70-х годов XIX века пробивала себе дорогу идеология парламентского правления, реализуясь в новейших для того времени конституционных актах парламентских монархий (Болгария, Сербия) либо даже парламентских республик (Франция, Швейцария). Именно с этого времени стало оформляться и нарастающее отставание России в народном представительстве.

Этот факт выглядел в глазах общественности по меньшей мере парадоксальным, так как именно Россия активно способствовала появлению парламентских режимов в освобожденных ею от турецкого вла-

дичества странах. Комиссия, действовавшая под руководством командующего оккупационными войсками и императорского русского комиссара в Болгарии князя А.М. Дондукова-Корсакова, разработала для Болгарии передовую не только для того времени конституцию, которая предоставляла народному собранию обширные полномочия: «Ни один закон не может быть издан, дополнен, изменен и отменен без предварительного обсуждения и принятия его народным собранием, которому предоставляется также и аутентичное его толкование». Избирательное право в Болгарии стало одним из наиболее продвинутых в Европе: «Право быть избирателями принадлежит всем болгарским гражданам, достигшим 21 года, и пользующимся гражданскими и политическими правами». Кроме того, избрание осуществлялось «прямою подачею голосов»¹. Таким образом, в Болгарии фактически было осуществлено всеобщее, равное и прямое избирательное право. Повторялась приблизительно та же коллизия, что и в момент польского восстания 1861-63 гг., когда уровень гражданских свобод в завоеванных странах оказывался выше, чем в метрополии, в центральной России. Это вызывало растущее недоумение в российском обществе: «Каза-лось абсурдом, что воевали за свободу болгарского народа и в новооснованном болгарском государстве учредили конституционный строй, а русскому народу-освободителю отказывали в свободах, которые гарантировал болгарам конституционный режим»².

С Европой сверял свои мысли и наиболее активный в разработке представительных проектов П.А. Валуев, настаивая на том, что «во всех европейских государствах разным сословьям предоставлена некоторая доля участия в делах законодательства или общего государственного управления, и что если так везде, то так должно сбыться и у нас. Установление начал сего участия считается признаками политического совершеннолетия»³. Однако выводы, к которым приходил П.А. Валуев, заметно отличались от болгарского опыта. Если посмотреть, какие из европейских государств он считал образцом для политического устройства России, то окажется, что он мыслил преобразование Государственного Совета «на началах австрийского Reichsrat»⁴. Но тогда чем же именно австрийский опыт привлекал П.А. Валуева?

¹ Собрание конституционных актов. Выпуск IV. – М., 1906. – С. 5, 10.

² Леонтович В.В. История либерализма в России (1762–1914). – М., 1995. – С. 319–320.

³ РГИА. – Ф.908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 87.

⁴ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1961. – С. 210.

Конституционный закон 26 февраля 1861 года об имперском представительстве в Австрии имел несколько особенностей, которые отличали его от более продвинутого конституционного устройства Соединенных Штатов, Великобритании, Франции. Во-первых, правительство было ответственно только перед императором. Во-вторых, представительный орган – рейхсрат – лишь частично был избираемым. Рейхсрат состоял из двух палат: палаты господ и палаты депутатов. В состав палаты господ входили: совершеннолетние принцы императорской фамилии – по праву рождения; главы аристократических семейств – по наследству; все архиепископы; а также назначаемые императором пожизненно «выдающиеся люди, которые оказали значительные услуги государству, церкви, наукам или искусствам». Палата депутатов была избираемой, но это избрание происходило, подобно российской куральной системе, по категориям избирателей: а) крупная земельная собственность; б) города, рынки, промышленные центры, местечки; в) торговые и промышленные палаты; г) сельские общины, причем их представители избирались «посредством двухстепенных выборов». Президента палаты господ назначал император, он же созывал рейхсрат, а в случае «чрезвычайных обстоятельств» во время перерыва в заседаниях рейхсрата он мог провести нужную ему меру через правительство с тем только условием, «чтобы она не вносила никаких изменений в конституционные законы». Для избирателей были четко зафиксированы цензы: половой, возрастной и оседлости¹.

Именно такой осторожный закон, бесспорно формулирующий постулаты дуалистической монархии, П.А. Валуев предлагал как образец для преобразований в России. Не случайно при составлении собственного проекта он озаботился тем, чтобы «новый элемент, введенный в круг деятельности Государственного Совета, не приобрел в нем преобладающего влияния. Совещательное участие в обсуждении дел, этому элементу предоставляемое, должно было остаться в полной силе не только в отношении к верховной правительствующей власти, но и в отношении к самому Государственному Совету в его нынешнем виде»². Проблема эта была изящно решена с помощью усложнения структуры будущего представительного органа. Составленная П.А. Валуевым «особого рода комбинация» предусмотрела, что Съезд государственных гласных должен был войти в Государственный совет «как бы на правах департамента». При этом в общем собрании Госу-

¹ Собрание конституционных актов. Выпуск II-й. – М., 1905. – С. 21-24.

² РГИА. – Ф.908. – Оп.1. – Д. 198. – Л. 41.

дарственного Совета могли присутствовать, и то лишь для рассмотрения дел «при участии государственных гласных», из всего состава Съезда только 16 человек: два вице-председателя, избираемых Съездом (председатель участвовал автоматически) и «14 гласных, особо избираемых Съездом для каждого из дел»¹. Следовательно, все гласные, кроме двух вице-председателей, являлись в Государственном Совете непостоянными членами.

В этом оригинальном проекте Съезд, как подобие предпарламента, становился даже не нижней палатой, а подразделением внутри верхней палаты (то есть Государственного Совета), или, по остроумному выражению Л.Г. Захаровой, органом «совещательным по отношению к совещательному же Государственному Совету»². При этом в силу численного преобладания назначаемых членов Государственного Совета Съезду государственных гласных заранее определялось подчиненное положение. Кроме того, ряд стратегических вопросов и вовсе был заранее выведен из-под его обсуждения. В предваряющей начало работы над проектами записке «О внутреннем положении России» (26 июня 1862 года) П.А. Валуев принципиально настаивал на том, что голос гласных может быть только совещательным и их надлежит использовать, «не допуская в департаменты и не растягивая период законодательных работ на весь год. Таким образом, можно было бы ограничить число персональных амбиций и не потребовалось бы сверхчеловеческого таланта, чтобы обеспечить за собой терпимое большинство»³. На непостоянном и совещательном характере работы депутатов П.А. Валуев настаивал и в переписке с С.Н. Урусовым по поводу проекта Константина Николаевича: «их дело – совещательное участие в законодательстве», поэтому «в текущие дела департамента экономии, комитета министров и т.п. вводить их участие не следует»⁴.

Основные пункты разногласий между П.А. Валуевым и Константином Николаевичем по вопросу об уровне полномочий депутатов также были обнажены в переписке П.А. Валуева и С.Н. Урусова. Главный момент несогласия состоял в том, чем должны заниматься призванные

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 7.

² Захарова Л.Г. Переписка министра внутренних дел П.А. Валуева и государственного секретаря С.Н. Урусова в 1866 году // История СССР. – 1973. – № 2. – С. 115.

³ Гармиза В.В. Предложения и проекты П.А. Валуева по вопросам внутренней политики // Исторический архив. – 1958. – № 1. – С. 143.

⁴ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 54.

в приготовительные комиссии представители с мест: должны ли они заниматься разработкой законопроектов, как мыслил великий князь, или ограничиваться только их обсуждением, на чем настаивал министр. В связи с этим В.Г. Чернуха считает, что П.А. Валуев исходил здесь из стремления сузить полномочия депутатов¹. На самом же деле позиция Константина Николаевича в этом вопросе лишь кажется более прогрессивной, а по сути своей прогрессивнее и логичнее как раз позиция П.А. Валуева, так как обсуждение готовых проектов давало заметно больше возможностей для влияния на политический процесс, чем их составление.

Утверждая, что в таких крупных и важных вопросах опасно ничего не делать, но еще опаснее делать слишком мало, П.А. Валуев доказывал тем самым, что разработка законопроектов – дело неизмеримо меньшее, чем участие в их обсуждении: «Призывать «местных людей», то есть попросту депутатов, чтобы дать им подчиненное канцелярское положение, перемешать их с подчиненными канцелярскими деятелями и поручить им подчиненный канцелярский труд – значило бы не удовлетворить ни одного ожидания и ни одного самолюбия. Из этого следует, по моему мнению, что, во-первых, призыв депутатов должен – если он будет допущен – иметь целью не участие при составлении, а совещательное участие при обсуждении уже составленных проектов узаконений, и что, во-вторых, надлежит образовать из этих депутатов особые комиссии, а не вводить их в состав комиссий уже учрежденных из коренных должностных лиц»².

В готовой записке Константина Николаевича «приготовительные комиссии» остались, но вопрос о том, чем они должны заниматься: составлением проектов или их обсуждением, был обойден; таким образом, хотя и в неявной форме, были учтены замечания П.А. Валуева. Следовательно, в вопросе о статусе депутатов П.А. Валуев оказался даже более прогрессивен, чем лидер правительственных либералов. Еще более решительным в этом оказался анализирувавший проект П.А. Валуева автор «Заметок по прочтении проекта», предлагавший именовать представительство Государственной Думой, установить содержание депутатам и возражающий против любых поправок исполнительной власти в установлении налогов и тарифов «без предва-

¹ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 134.

² РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 54.

рительного обсуждения государственными гласными»¹. В бумагах П.А. Валуева эти заметки идут сразу за самим проектом, а по дружески интимному и вместе с тем уверенному их тону В.Г. Чернуха предположила (видимо, справедливо) авторство В.А. Долгорукова.

Достаточно осторожные, совещательные по сути варианты представительства демонстрировали в основном и проекты, исходящие от общественности. Такова была поданная П.А. Валуеву в 1864 году записка С.С. Шипова. В функциях органа народного представительства, не случайно названного здесь Общим совещательным собранием, было отчетливо подчеркнуто, что он собирается только для совещания и только по требованию верховной власти. Состав этого собрания становился не исключительно выборным, оно «могло бы состоять от одних губерний по доверию к ним высшей власти из людей выборных, от других же из лиц, призванных по распоряжению правительства в виде экспертов»². Записка С.С. Шипова выглядит даже более осторожной, чем записка А.П. Платонова 1862 года, несмотря на значительные текстуальные совпадения с ней. Впрочем, вообще земские предложения по вопросу о представительстве были все же более решительны, чем предложения, исходящие от правительства, и представительные органы в них, не обретя прав законодательных, тем не менее обретали, по крайней мере, самостоятельный статус.

Особое место среди представительных проектов занимает более поздний, пришедшийся уже на начало царствования Александра III проект петербургского земского деятеля П.П. Шувалова, авторство которого Т.А. Филиппова почему-то приписывает бывшему управляющему III Отделением П.А. Шувалову, продолжавшему на тот период представлять Россию в Лондоне³. Они были дальними родственниками, однако Павел Петрович принадлежал к иной, чем Петр Андреевич, но также с давними представительными традициями ветви рода Шуваловых: его отец, Петр Павлович, принимал активное участие в дворянском представительном движении 1860-х годов, а дядя, Андрей Павлович, за речи, произнесенные в Петербургском губернском земском собрании, подвергся каре в форме высылки на три года за границу.

Дореволюционный историк А.А. Корнилов, впрочем, настаивал, что этот проект был плодом компромисса между П.П. Шуваловым и

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 40-42.

² РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 224. – Л. 52.

³ Филиппова Т. Карьера Петра Шувалова // Родина. – 1994. – № 8. – С. 57.

видным земским деятелем В.А. Гольцевым и что именно им двоим, таким образом, принадлежит честь создания мистического «Земского союза», о реальности существования которого до сих пор спорят историки.

Самое удивительное в проекте П.П. Шувалова то, что он вообще не монархический: глава государства в этом проекте не назван, а порядок его прихода к власти не расшифровывается. При этом представительный орган в проекте П.П. Шувалова имеет бесспорно законодательный, а не совещательный характер, что подчеркнуто правом депутатов выражать доверие или недоверие как правительству в целом, так и отдельным его членам, а также утверждать бюджет и кредиты государства. Для пересмотра основных государственных законов, которые у П.П. Шувалова прямо названы конституционными, он предусмотрел более сложную структуру: с предложением об этом могли выступать только Думы (две палаты), и тогда Глава Государства (по-прежнему неназванный) обязан был созвать Собор, усиленный представителями областных собраний. Одним из наиболее явных показателей парламентской, а не дуалистической направленности проекта П.П. Шувалова стал тезис о том, что «личность каждого из членов Думы неприкосновенна на все время их заседаний». В этом отношении он пошел дальше даже проекта Н.А. Серно-Соловьевича, в котором неприкосновенность депутата понималась только как административная (от исполнительной власти), но не как уголовная (от судебной власти). Впервые среди российских проектантов П.П. Шувалов заговорил о несовместимости полномочий депутата и министра. Еще более интересны представления П.П. Шувалова о том, что депутат «признается отказавшимся от своих полномочий, если примет от правительства назначение на какую-либо должность, ... титул, орден, или ценный подарок»¹. Такого уровня нравственной щепетильности никто не достигал и после П.П. Шувалова. К сожалению, этот радикальный проект остался уникальным в своем роде.

Членство П.П. Шувалова в одиозных охранительных организациях «Добровольная охрана» и «Священная дружина» привело к дискуссии, до конца не разрешенной и сегодня, не только о том, насколько достоверны утверждения о существовании нелегальных земских организаций, но и о том, не являлась ли программа П.П. Шувалова провокацией тогдашних спецслужб. Можно, пожалуй, сделать вывод, что вне зави-

¹ Богучарский В.Я. Конституционный проект гр. П.П. Шувалова // Современник. – 1913. – Кн. 3. – С. 263–264.

симости от того, где состоял сам П.П. Шувалов, демократический характер его плана был явно на руку не полиции, а земцам, и конспирировал он скорее не с земцами, а со своими черносотенными коллегами.

В целом же в представительных проектах явно преобладают варианты ограниченного в своих полномочиях совещательного органа. Текстовый анализ проектов затруднен тем, что в России XIX века традиционно называли законодательным любой орган, обсуждающий законы, независимо от того, имело ли это обсуждение характер окончательного вердикта или только характер рекомендации. Законодательными именовались и Сенат, и Государственный Совет, хотя одобренные ими законопроекты вовсе не обязательно получали одобрительную и утверждающую визу императора.

Бесспорно, что даже в случае, если бы не произошло отката в контрреформы вследствие убийства Александра II, и какой-нибудь из вариантов представительства был бы реализован, это привело бы к утверждению в России не парламентской монархии, при которой реальная власть монарха уравнивается реальными же полномочиями парламента, а монархии дуалистической, при которой функции представительного органа достаточно декоративны, а правительство формируется монархом независимо от расстановки политических сил и партийно-парламентских групп, и лишь монарху подотчетно. Переход к дуалистической монархии, несомненно, являлся бы большим шагом вперед и стал бы необходимой подготовительной ступенью к созданию парламентской монархии, но вовсе не означал непосредственного введения парламентаризма.

4.3. Форма территориального устройства: централизм или децентрализм?

В рассуждениях о том, как воспринимался принцип самодержавия в политической мысли, необходимо иметь в виду и многочисленные отступления от принципа самодержавия, которыми изобилует политическая практика рассматриваемого периода. Натиск революционного подполья принуждал государственную власть маневрировать в синусоиде централизм – децентрализм. П.А. Зайончковский справедливо усматривал признаки кризиса государства в подобных метаниях: от децентрализации власти и создания института временных генерал-губернаторов в наиболее спокойных регионах страны после покушения А. Соловьева в 1879 году – к крайней централизации после взрыва в Зимнем дворце в 1880 году, когда диктаторские полномочия

привели М.Т. Лорис-Меликова к положению суб-императора. И, тем не менее, при всех спорадических метаниях власти инстинкт централизации был сильнее.

В России по исторической традиции сильна была тяга к гиперцентрализму, при котором самые мелкие вопросы разрешались не иначе, как самыми высокими государственными инстанциями. П.А. Валувев, верный своей постоянной язвительности, не удержался в дневнике от того, чтобы ярко описать заседание регент-комиссии, управлявшей страной во время зарубежной поездки императора: «Между прочими важными делами мы разрешили военному министру отпуск для 4-х лошадей какого-то саперного батальона сухого фуража вместо подножного корма!!»¹ Пример этот должен был показать несостоятельность системы, при которой правительство, стремясь предельно централизовать управление, загружает себя мелкими делами, но не в силах мыслить стратегически. Между тем даже география и этнография России подсказывали неизбежность некоторой децентрализации. Предельная централизация управления парадоксально означала вместе с тем малую управляемость территорий, и тем самым сверхцентрализация вела к существованию режима фактического самоуправления.

Актуальность децентрализации тем более объяснялась тем, что в составе России находились иноязычные и иноконфессиональные регионы с давними государственными традициями, которые по уровню политического, культурного и экономического развития зачастую обгоняли срединную Россию. Такие регионы становились головной болью руководителей страны: и бросить жалко, и нести тяжело. Обращает на себя внимание, что, формулируя свои опасения по поводу конституционного развития России, Александр II говорил скорее не о межсословном расколе, а об опасности территориального размежевания России. Беседуя с предводителем Звенигородского дворянства Д.Д. Голохвастовым, он сказал: «И теперь вы, конечно, уверены, что из мелочного тщеславия я не хочу поступиться своими правами. Я даю тебе слово, что сейчас, на этом столе, я готов подписать какую угодно конституцию, если бы я был уверен, что это полезно для России. Но я знаю, что сделаю я это сегодня, и завтра Россия распадется на куски»². Сходную мысль Александр II высказал и одному из своих ближайших сподвижников по крестьянской реформе, Н.А. Милютину, когда тот

¹ Валувев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1961. – С. 285.

² Цит. по: Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование. Т. 1. – СПб., 1903. – С. 234.

заговорил о возможности в будущем конституции либерального толка: «Я не против конституционного правления, но не могу дать его бунтующим полякам, не предоставив русским, а они, русские, еще не созрели для конституции»¹. В разговоре с П.А. Валувевым он почти дословно повторил, «что противится установлению конституции не потому, что он дорожит своим авторитетом, но потому, что убежден, что это принесло бы несчастье России и привело бы ее к распаду»².

Можно уверенно предположить, что императора тревожило, прежде всего, поведение тех регионов, где существовали наиболее сильные представительные традиции, а именно Финляндии и Польши, являвших собою элементы федерации в унитарном устройстве Российской империи. В Финляндии в этот период сохранялось относительно спокойствие, и в немалой степени вследствие того, что Александр II подтвердил в 1863 году на заседании финляндского сейма особый статус Финляндии. Но в Польше, где восстание 1830-31 гг. повлекло за собою отмену конституционного устройства, предотвратить новое восстание под лозунгом восстановления польской государственности и возрождения польского сейма не удалось.

Влияние польских событий, несомненно, ощущается на той всеподданнейшей записке, с которой обратился к императору П.А. Валувев в апреле 1863 года. Позиция его и в этом вопросе была, как обычно, своеобразна: опасаясь того, что вследствие происшедших в Польше событий царь будет принужден к предоставлению полякам «таких льгот и преимуществ, которые не были бы предоставлены коренным русским областям», П.А. Валувев напомнил, что эта мысль «просвечивает» в подносимых царю адресах и слышится в весьма благонамеренных органах печати. «Всемиловнейший Государь! – взывал П.А. Валувев, – Даруйте любезноверной Вам и Вам вернопреданной России политическое первенство перед крамольной Польшей. Дайте России на пути развития государственных учреждений шаг вперед перед Польшей. Вы тогда еще теснее сдвинете вокруг себя всех ваших верноподданных». И хотя в преамбуле к записке П.А. Валувев уточнял, что вопрос о представительстве в ней «связан с вопросом польским, потому что она составлялась не исключительно для Вашего Величества»³, но, видимо, не только соображения дипломатичности заставляли ми-

¹ Leroy-Beaulieu A. Un homme d'etat russe (Nicolas Milutine) d'apres sa correspondance inedite. – Paris, 1884. – P. 169.

² Валувев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1961. – С. 181.

³ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 85-86.

нистра связывать расширение гражданских прав в центральной России с требованиями восставших на ее западных окраинах, где сильнее было влияние европейской политической традиции.

Не случайно в его собственном проекте представители земства и сословий должны были призываться из всех частей империи, за исключением ненадежных, с позиции центральной власти, Царства Польского и Великого княжества Финляндского. Недаром задача новых представителей, по П.А. Валуеву, состояла, помимо прочего, и в «противопоставлении тем стремлениям к провинциальному сепаратизму, которые уже обнаружались в некоторых частях империи»¹. Можно даже сделать вывод, что новое центральное учреждение должно было уменьшить влияние национальных окраин на общеимперские дела.

Сходные позиции защищала и записка С.С. Шипова, которая предлагала разбавить кое-где выборность призывом экспертов. Недоверие предполагалось оказать, прежде всего, потенциально мятежным национальным окраинам; автор странным образом не замечал при этом, что такой избирательный подход плохо корреспондирует с заявленным им же стремлением соединить все части государства «в одно твердое тело политическое».

Помимо игнорирования национальных интересов, беда сверхцентрализации управления состояла и в недостаточном учете местных территориальных интересов. Особенно сильно мысль об этом высказывалась в проектах, исходящих от земской и дворянской общественности. В записке А.П. Платонова необходимость созыва Государственной земской думы обосновывалась, прежде всего, тем, что сановники в центре империи не могут досконально знать народные нужды: «С каким бы благоразумием ни были составляемы проекты законов людьми искусными в теориях, законы эти, однако же, прежде их утверждения и обнародования, должны быть всесторонне рассмотрены и зрело обсуждены в отношении к тому – действительно ли они применимы к потребностям и нуждам народа; иначе они могут навлечь на государство великие бедствия»².

О том же мыслил и Константин Николаевич в ретрансляции С.Н. Урусова: в связи с тем, что в населении широко распространилось убеждение в том, что «заявления о местных нуждах не рассматриваются с достаточной внимательностью в высших правительственных сфе-

¹ РГИА. – Ф. 1540. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 3.

² РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 49-50.

рах и не достигают в полном объеме до Высочайшего воззрения»¹, необходимо развеять это убеждение созданием некоторого представительства. Примерно о том же говорил и М.Т. Лорис-Меликов, указывая, что «с многими важнейшими вопросами, особенно экономическими, центральная бюрократия, без спроса и участия лиц, ближе знающих народные нужды и разнообразие местных условий, не в силах будет справиться»².

Дискуссии о местном самоуправлении заняли видное место на страницах печати, и тон выступлений становился все более смелым по мере развития представительных идей. В серии статей, опубликованных на протяжении 1882 года в «Историческом вестнике», А.И. Фаресов настаивал на том, что «без местной, независимой жизни, исторически сложившейся, без местного, независимого общественного мнения представительное правление будет не более как административной опекою... Палата только тогда представляет собою страну, когда избирательное право дается местностям, округам, корпорациям, в которых историческая жизнь создала свои местные, самобытные интересы, свои местные общественно-административные единицы и политические союзы, свою общую коллективную волю; словом, когда местное самоуправление является твердым, реальным основанием для народного представительства». С этих позиций А.И. Фаресов с явным осуждением откомментировал централизацию и бюрократизацию системы местного управления во Франции, где депутат «приходится на 20.000 жителей не потому, что так сложилась провинциальная жизнь, но потому, что так написано было в одном из параграфов конституции». Россия, по его мнению, должна отвергнуть такое «формальное или математическое представительство»³.

Трансформация проектов в направлении большего уважения к местному самоуправлению особенно хорошо иллюстрируется проектом П.П. Шувалова. Проект интересен именно началами децентрализации, учета национальных и этнографических особенностей, по которым он далеко превосходил все современные проекты. Что, прежде всего, обращает на себя внимание в этом аспекте при анализе его проекта? Во-первых, все составные части государства у него являются самоуправляющимися: от волости до области никто ни для кого не является ни

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 49-50.

² Былое. – 1918. – Кн. 4-5. – С. 183.

³ Фаресов А.И. Россия под пером новейших реформаторов // Исторический вестник. – 1882. – Март. – С. 689.

высшей, ни низшей инстанцией. Во-вторых, все они становятся всеобщими: предусмотрены всеобщие выборы с подачей голосов по волостям. В-третьих, на место губерний становится самоуправляющаяся область, которая «должна значительно превосходить размеры губернии». При организации областей «в основание внутренней областной связи полагается не только однородность экономического быта определенной группы уездов, а потому и общность материальных интересов, связующих население этих уездов как бы в одно хозяйственное целое, но также и условия нравственного быта, исторически сложившиеся национальные особенности и проистекающая отсюда духовная потребность людей, поселенных на пространстве нескольких уездов, к совместной культурной деятельности, к общности политической жизни». Область управляется областным собранием (сеймом, радой), причем «необходимо прямое избрание областных гласных по округам всем правоспособным населением округа».

В-четвертых, идея самоуправления простирается до вершин государства, и здесь (пожалуй, впервые) появляется разделение представительного органа на две палаты не по старшинству – на верхнюю и нижнюю, а равноправных, создаваемых с целью учесть особенности России: «Ввиду двойственного значения Российского государства, как вполне самостоятельного политического организма, и в то же время как союза народов и племен ...необходимым представляется помимо других соображений о пользе и справедливости вручить верховную законодательную власть не одному, а двум общегосударственным собраниям всенародных и областных представителей: Государственной Думе и Союзной Думе». Государственная Дума призвана «объединить стремления населений различных местностей к усовершенствованию государственного общежития на благо общее», и состоит из депутатов, «избираемых всеобщей подачей голосов по округам, которых должно быть в каждом уезде не менее одного». Союзная Дума, в свою очередь, «составляется из представителей областных собраний, которые избираются гласными этих собраний из своей среды по соображению с численностью населения в каждой области и в одинаковом для всех областей пропорциональном отношении». Впервые нечто схожее с этой идеей П.П. Шувалова было претворено в жизнь только в Конституции СССР 1936 года, которая предусмотрела балансировку общесоюзных и местных интересов посредством создания двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей. И, в-пятых, самоуправляемость территорий последовательно диктует и необходимость самофинансирования: «налоги прямые подлежат расходованию на нужды волостей, уез-

дов и областей, а потому государство никакого права на них иметь не может»¹.

Принципы федерализма, как правило, защищались в предложениях, исходящих из демократического лагеря. Так, в 1863 году в различной форме их поддержали:

а) участники кружка «Молодая Россия»: «Мы требуем изменения современного деспотического государства в республиканско-федеративный союз областей, причем вся власть должна перейти в руки национального и областных собраний»;

б) члены «Библиотеки казанских студентов», потребовавшие «управление областное с главным сеймом в Петербурге или Москве»;

в) и их земляки из офицерского кружка, созданного в поддержку польского восстания, ожидавшие «созыв земского собора от выборных всей земли в качестве учредительного собрания»².

Весьма определенно идеи федерализма и децентрализации были выражены и в демократическом «Уложении» Серно-Соловьевича, в котором Россия предстала фактически как сумма государств, объединяемых императором, наподобие Австро-Венгрии. Симптоматично, что понятие «русский» в этом проекте означало не национальность, а подданство.

Одновременно с деятелями либерально-демократической направленности идеи федерализма защищала «группа конституционалистов-федералистов из кругов фрондирующего крупно-поместного дворянства (граф Н.А. Орлов, князь Н.И. Трубецкой, граф В.П. Орлов-Давыдов)»³. Один из ее виднейших представителей, посол России во Франции Н.А. Орлов в своей письме Е.М. Феоктистову в 1865 году, предлагая «учреждение высших земских собраний или местных парламентов», которые «будут представлять не губернии, а целые полосы России», добавлял: «конечно, Россия сделается федеративным государством, но в федерации вся ее будущность». Призыв к созданию местных парламентов странным образом совмещался в его голове с отрицанием парламента центрального: «при общем парламенте власть верховная ослабевает, и Россия распадется на части; при местном же представительстве Россия будет федеративным государством, и во

¹ Современник. – 1913. – Кн. 3. – С. 259-263.

² Барриве Л. Общественное движение в царствование Александра II. – М., 1911. – С. 58, 64, 67.

³ Пресняков А.Е. Предисловие // В кн.: Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы (1848-1896). – Л., 1929. – С. VI.

всех частях империи нужды ее жителей получают законное удовлетворение», и «при этом самодержавие уже не будет деспотизмом, и не станет более произвола на Руси»¹.

Идеи децентрализации и местного самоуправления пробивали себе дорогу в борьбе не только с ретроградно, но и с вполне прогрессивно мыслящими представителями центральной власти. Даже либеральные бюрократы были зачастую убеждены в необходимости авторитарного руководства для противодействия консервативной оппозиционности. Противостояние по линии центр – регионы было наглядно продемонстрировано во время работы редакционных комиссий 1858 г., когда депутаты от губерний, включая и либерально настроенных, были отстранены от выработки решений. В какой-то степени такая жесткая позиция правительства объяснялась тем, что «вся система дворянского представительства от губернских комитетов до приглашенных в Петербург депутатов превратилась из инструмента проведения реформ в способ ее блокирования»². Но с другой стороны, жесткость правительства может быть объяснена и традиционным недоверием центральной власти к голосу общественности, из какого бы лагеря он ни исходил. В итоге не только противники, но и сторонники преобразований были отторгнуты от непосредственного воздействия на их характер. Как писал Г.А. Джаншиев, «боясь сходок и коллективной демонстрации крепостников, редакционная комиссия смешала пшеницу с плевелами, зажала рот и всем остальным депутатам. Обезоруживая своих врагов, она вооружала против себя и своих союзников; словом, *сuncta ferit dum suncta timet*»³ (*всяк жесток, пока всего боится – Авт.*). Всё это говорило об уровне противоречий не только между ретроgrадами и либералами, но и между центральной бюрократией, с одной стороны, и представителями дворянской общественности, с другой. Сами депутаты, съехавшиеся в Петербург, склонны были рассматривать себя как подобие предпарламента. Центральная администрация стремилась, наоборот, всемерно ограничить их участие в обсуждении вопроса. Императором была инициирована закрытость работы этих комиссий, и решения выработывались узким кругом лично им назначенных чиновников, а представители территорий ставились перед фактом уже ут-

¹ Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы (1848–1896). – Л., 1929. – С. 58.

² Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма XIX–XX вв. – СПб., 1996. – С. 44.

³ Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – М., 1896.

вержденных императором установлений, которым невозможно было противодействовать.

Протестом против бюрократии проникнуто уже упоминавшееся выступление петрашевца Европеуса в 1859 году на заседании губернского дворянского собрания: «В настоящее время только одно наше совещательное собрание имеет законное право вступать в обсуждение вопросов общественной пользы и служить единственной законной гарантией против произвола бюрократии, все угнетающей, ничего не понимающей, ничего не исполняющей и всего боящейся»¹. Под влиянием речи Европеуса собрание выступило с протестом против циркуляра министра внутренних дел, воспрещавшего губернскому собранию входить в обсуждение крестьянского вопроса, и постановило приостановить собрание впредь до отмены министерского циркуляра. Когда же губернатор отказался пересылать столь радикальное заявление, собрание постановило «составить прошение в собственные руки государя»².

Тверской губернский комитет в своей объяснительной записке ноября 1858 года доказывал, что «отсутствие самостоятельности общества ведет к апатии и уничтожает в обществе всякое понятие о чести и долге». Для прекращения такого апатического состояния Комитет предлагал «положить основание самоуправлению, т.е. самостоятельному управлению общин ... Сверх того, самоуправление гораздо лучшая школа для образования государственных деятелей, нежели бюрократическая система, вырабатывающая только механических исполнителей чужих предложений»³. Продолжением этой линии стал и адрес, поданный в редакционных комиссиях А.М. Унковским. В адресе указывалось: «Если уничтожить крепостную зависимость в тесном смысле слова, оставив все прежнее по старому, это будет не уничтожением крепостного права, а только передачей его из рук помещиков в руки чиновников и расширение его пределов. Это будет разделение всех сословий в государстве на два враждебных лагеря: на лагерь полно-

¹ Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II. – М., 1909. – С. 64.

² Барриве Л. Общественное движение в царствование Александра II. – М., 1911. – С. 12.

³ Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – М., 1896. – С. 140.

правных чиновников, вооруженных всею необузданностью безответственного произвола, и безгласных жителей»¹.

Таким образом, борьба за народное представительство означала вместе с тем и борьбу против предельной централизованности и бюрократизированности управления в России, борьбу за начала федерализма, децентрализации и местного самоуправления.

4.4. Сословность, всесословность и бессословность

Общественная мысль России далеко не сразу оказалась готовой воспринимать представление о различных сословьях как о равноправных субъектах закона. Ломка традиционного отношения к сословьям, отказ от разделения их на высшие и низшие происходил как раз на протяжении эпохи «великих реформ». В начале ее даже наиболее передовым мыслителям органически было присуще пренебрежительное отношение к уровню развития низших классов, убежденность в естественности исторически сложившегося привилегированного положения первого сословья. Так, например, Б.Н. Чичерин даже не стремился доказывать ту мысль, что дворянство должно преобладать на всех уровнях управления – это для него было аксиоматично, и выборное начало понималось, прежде всего, как дворянское; во всяком случае, с полным сочувствием воспроизводилась убежденность дворянства в том, что «выборные его права не должны ограничиваться областным управлением, но должны распространяться и на центральные места». Б.Н. Чичерин был убежден в том, что дворянство призвано быть руководителем, представлять важнейшие интересы целой страны. В его концепции среднему сословию отведен городской уровень, а крестьянству – только общинный.

Неспособность крестьян к законодательной деятельности была бесспорна для Б.Н. Чичерина. При этом он склонен был забывать даже об опыте упоминаемой им екатерининской Уложенной комиссии, говоря: «При неспособности крестьян понимать государственные вопросы, выборные их люди не будут представлять настоящих их интересов, они будут бесполезны для собрания и в тягость самим избирателям. В древней России крестьяне вовсе не участвовали в земских собраниях, которые созывались царями». Последнее утверждение легко опровергается историческими фактами, но именно из него делался основопо-

¹ Иорданский Н.И. Конституционное движение 60-х годов. – СПб., 1906. – С. 56-57.

лагающий вывод: если крестьянство неспособно к отстаиванию своих интересов, то единственным сословьем, которое может иметь голос и вес, становится дворянство. Это, в свою очередь, заставляло Б.Н. Чичерина настороженно относиться к идее непосредственного внедрения представительных учреждений в России: «При таком исключительном преобладании дворянства в законодательстве нельзя не опасаться, что государственные интересы будут принесены в жертву интересам сословья».

Заметно отличалось от современного понимания демократии и представление Б.Н. Чичерина об избирательном праве. Ему представлялось совершенно очевидным, что на женщин избирательные права не должны распространяться – таким же точно образом, как и на детей. Из этого следовал вывод, что «избирательное право не есть право, приращенное человеку, в качестве человека, право неотъемлемое и неизменное». Наоборот, при определении избирательного права принцип равенства должен исключаться, точно так же не может быть равноправия сословий в избирательной борьбе. Обосновывалось это тем, что низшие сословья не способны сделать хороший выбор. «Отсюда следует, что когда в государстве существуют различные сословья – распределение прав между ними должно соотносываться не с отвлеченным началом равенства, а с способностью их участвовать в общественных делах. Это – начало правды распределяющей, в отличие от арифметического равенства людей»¹.

В полном согласии с убеждениями Б.Н. Чичерина было и бесспорно критическое отношение к идее внедрения всеобщего избирательного права в России у К.Д. Кавелина. Он был уверен, что российский народ, только вчера вышедший из рабского состояния, безграмотный и бедный, не сможет составить конкуренции дворянству в предвыборной борьбе, что приведет к формированию представительного органа из представителей только одной социальной группы и принятием, вследствие этого, чисто дворянской конституции.

Первые проекты представительства с неизбежностью могли быть только сословными. Но в своих представлениях о сословности мы часто упускаем из виду, что и внутрисословные отношения того времени также были конфликтны. Мы привыкли воспринимать дворянство как нечто единое, без различия на мелкое и крупное, столичное и провинциальное, родовитое и новое. На проектах представительства эта

¹ Чичерин Б.Н. Сборник статей и выступлений. – М., 1904. – С. 124, 130, 121-122.

пестрота, бесспорно, сказывалась. Правительство нервно реагировало, прежде всего, на аристократические проекты, в которых, как в известном московском адресе 1865 года, ставился знак равенства между понятиями «общего собрания выборных людей» и «лучших людей из дворянства», а избирательное право должно было распространяться исключительно на дворян. Вполне обоснованные опасения дворянского консерватизма и сопротивления реформам через систему представительных органов в случае их создания во многом легли в основу запретительных мер Александра II. Однако опасения эти, при всей их обоснованности, не позволили императору и его правительству понять, что даже если бы поначалу такой представительный орган и занял узкосословные позиции, то постепенно сама логика развития гражданского общества заставила бы его эволюционировать в сторону большей открытости и демократичности. Представительство «не могло уже вследствие своей представительной природы служить какому-нибудь одному сословию, классу или течению общественной мысли; оно было призвано поднять уровень политической культуры российского общества в целом, усилив его способность к адекватным реакциям на вызовы времени»¹.

На самом деле непроницаемой стены между сословным и всеобщим подходами не было, и одно вполне могло стать начальной ступенью для второго. Опыт практически всех конституций Европы подсказывает, что во всех этих странах парламенты начинались как аристократические, сословные учреждения, и во всех случаях вектор развития вел их через длительную историческую полосу значительных цензовых ограничений к уменьшению уровня и сокращению перечня цензов, прежде чем прийти к общепринятому сегодня принципу всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права.

Дворянские адреса далеко не обязательно защищали интересы только своего сословья, и с течением времени им становился присущ все более широкий взгляд на предмет. Уже первая волна адресов в 1861–62 гг. показала разброс мнений по отношению к сословности: если воронежское, смоленское, тульское собрания высказались за созыв выборных только от дворянства, то московское, тамбовское, екатеринославское и тверское – за представительство от всех сословий. Авторов адресов весьма занимал вопрос о роли дворянства в изменяющемся обществе. При этом тревога за будущность своего сословья

¹ Секеринский С., Филиппова Т. Родословная российской свободы. – М., 1993. – С. 7-8.

вовсе не обязательно означала умаление интересов прочих сословий. Наоборот, чаще всего в адресах сквозила мысль о том, что дворянство должно приспособиться к своей новой роли и научиться выступать выразителем мнения всего общества. Мысль об этом очень сильно выражена в уже цитированном адресе звенигородских дворян. По их убеждению, политическая роль дворянства должна заключаться в том, чтобы показать явное нежелание к исключительному преобладанию, отказавшись от всяких политических действий без участия других сословий: «Заявив необходимость созыва представителей всех сословий и отказавшись в противном случае от всякого обсуждения, как ныне предложенных, так и по сем необходимым вопросам, дворянство надолго оставит в народной массе чувство признательности и разом уничтожит всякую возможность подозревать его в желании преследовать исключительные сословные выгоды». Средством для выражения интересов сословий становился Земский собор: «Единственный совет, который дворянство может подать правительству в настоящее время, это обратиться к тому средству, к которому всегда обращались в России в подобных чрезвычайных случаях, а именно созвать Земский собор из представителей всех классов народа». Образцом для подобного органа могли стать как соборы московского периода русской истории, так и Уложенная комиссия Екатерины II, привлекавшая составителей адреса участием «низших сословий». Выступая с инициативой созыва Земского собора, звенигородцы предполагали, что в таком соборе дворянство займет выдающееся место: «Дворянство ничего проиграть не может, потому что его действительное значение, как образованного класса, будет признано всеми сословьями». При этом, однако, план звенигородцев не был корпоративно-привилегированным, здесь существенно важен посыл о представительстве «всех классов народа»¹.

Постепенно все более употребительным становился и лозунг всеобщности, который вовсе не является тождественным понятию бессословности: если бессословность предполагала уравнивание прав сословий и их юридическое слияние на гражданско-правовой основе, то всеобщность могла означать одно только участие различных сословий в управлении, но основания такого участия оставались еще различными. Любопытна та внутренняя противоречивость, с какой попыталось решить эту дилемму радикальное меньшинство рязанского дворянского собрания в марте 1862 года: «Дворянство семи уездов признает необходимым созывание выборных от всех сословий на том основании,

¹ РГИА. – Ф. 971. – Оп. 1. – Д. 17. – Л. 9-13.

чтобы одно сословье не преобладало над другим и чтобы образование и имущественные интересы не были подавлены численностью массы¹. Всесословность в понимании рязанских дворян не означала уравнительности прав сословий, численное превосходство низших сословий должно было иметь противовесы, а отсутствие преобладания, понимаемое как равное число представителей от вовсе не равных по численности сословий, автоматически превращалось именно в фактическое преобладание одного из сословий над другими.

Автор царскосельского проекта А.П. Платонов, защищая всеобщий характер предлагаемой им Думы, принялся обосновывать необходимость соединения всех людей, проживающих в одной местности, в единое сословье, с несколько неожиданной стороны. В его интерпретации при разделении на гражданские сословья по состояниям обиженным оказывается вовсе не третье сословье, а первое. Оно, по его мнению, недостаточно представлено в городских думах и сельских обществах: «принадлежа по владению собственности к обществу городскому, они не пользуются участием в делах сего общества. Будучи обложены по роду своих имуществ городскими податями, сборами и повинностями, они не имеют голоса ни в совещаниях насчет употребления сих сумм и их учета, ни в избрании городского головы, членов Думы и других городских властей, от коих зависят по своему имуществу». У привилегированного состояния оказались свои издержки, которые необходимо было ликвидировать. Впрочем, предложение уничтожить разделение на состояния не означает здесь равенства в избирательных правах. На смену традиционным родовым преимуществам А.П. Платонов предложил поставить принцип разделения по уровню образования: «Вообще народное представительство должно быть устроено так, чтобы граждане просвещенные имели соразмерно своему числу преимущество голоса пред теми из граждан низших состояний, которых образованность не достигла еще равной степени развития»². Хотя понятие просвещенных граждан выступает здесь явным эвфемизмом дворянства, необходимо, тем не менее, оговориться, что принцип образованности был все же более прогрессивен и давал возможность постепенного размывания сословных перегородок.

Тверской адрес 1862 года, как наиболее радикальный, вплотную подошел к уровню бессословности. Сформулированное в нем требование ликвидировать привилегированное положение дворянского сосло-

вья отличается категоричностью: «Мы считаем кровным грехом жить и пользоваться благами общественного порядка на счет других сословий. Неправеден, празден тот порядок вещей, при котором бедный платит рубль, а богатый не платит и копейки. Это могло быть терпимо при крепостном праве, но теперь ставит нас в положение тунеядцев, совершенно бесполезных своей родине. Мы не желаем более пользоваться такими позорными преимуществами и дальнейшее существование его не принимаем на свою ответственность». И по форме, и по существу это было требование правительству уничтожить сословный строй. Подати и повинности должны были разверстаться на все категории населения «соответственно состоянию каждого». Предложение «создания выборных всей земли русской» следовало в этом адресе сразу же вслед за рассуждениями о необходимости для дворян отказаться от исключительного права «поставлять людей для управления народами»¹. Таким образом, выборный орган (Земское собрание) понимался здесь как бессословное и равное представительство. По этим позициям адрес тверского дворянства занял исключительное положение среди прочих адресов дворянства.

В той коллизии, которая сложилась при соперничестве различных правительственных проектов, Константин Николаевич обвинял П.А. Валуева в продворянской направленности, а П.А. Валуев Константина Николаевича, соответственно, в антидворянской. Тем не менее, у П.А. Валуева было предусмотрено представительство только от земств, а у Константина Николаевича – и земский, и дворянский съезды. В чем причина подобного несоответствия? Наличие отдельного дворянского съезда у Константина Николаевича может быть объяснено, прежде всего, непосредственным поводом для написания проекта, то есть выступлениями дворянских собраний против правительственной политики и необходимостью их нейтрализации. Впрочем, возможно и то, что Константин Николаевич предусмотрел отдельные дворянские съезды, заранее зная на примере судьбы проекта П.А. Валуева отрицательное отношение брата к созыву чисто земского представительства и стремясь посредством ссылок на существующие российские законы сгладить революционность предложенной им меры. Правда, как потом выяснилось, и это не помогло в реализации проекта.

У П.А. Валуева, в свою очередь, отдельное представительство дворян не предусматривалось единственно потому, что, как он писал позднее в своих комментариях к записке 1863 года, «в земских собра-

¹ Валуев П.А. Дневник. Т. 1. – М., 1961. – С. 381.

² РГИА. – Ф. 1540. – Оп. 1. – Д. 1. – Л. 9.

¹ РГИА. – Ф. 970. – Оп. 1. – Д. 1025. – Л. 1.

ниях предположено было дать дворянству более места»¹, чем это состоялось в действительности. Продворянские предложения министра были отвергнуты при окончательной доработке земской реформы, однако это случилось уже после того, как завершилась неудачей его эпопея со Съездом государственных гласных.

Неудивительно, что П.А. Валуев, по его словам, сразу же «принял мысль великого князя» об отдельном представительстве от дворянства и от земства. Более того, несмотря на то, что оба съезда, вместе взятые, давали бы абсолютное преобладание дворянству в силу того лидирующего положения, которое дворяне занимали в земстве, он парадоксальным образом полагал, что как раз «другие сословья достаточно представляются земством»², а вот дворянство нуждается в отдельном представительстве.

Само собой разумеется, что еще более явственно узкосословный интерес просматривается в наиболее аристократическом из правительственных проектов – варианте П.А. Шувалова. Его позиция в вопросе о представительстве была ультрадворянской, а внутри дворянства он прежде всего выделял интересы «высшего дворянства империи», что подтверждают строки из его письма 1860 года к Н.А. Милютину, где он развивал идею «компенсации» дворянам за отмену крепостного права: «В чем же может состоять эта компенсация? Во-первых, в том, чтобы местное земское хозяйственное самоуправление было передано исключительно в руки дворянства, как единственного европейски-образованного сословья в государстве, а во-вторых, в том, чтобы верховная власть поделилась своими высшими административными, особенно же законодательными, функциями с представителями высшего дворянства империи, из которого и должно быть образовано высшее законодательное учреждение»³.

Дискуссия о сословности, всесословности и бессословности послужила размежеванию между обществом и государством. В то время как в позиции правительства большой подвижки за четверть века не произошло, а в чем-то его отношение к уравнению сословий стало даже более осторожным, в общественном мнении произошел очевидный сдвиг, и призывы ко всеобщему избирательному праву, равенству сословий в избирательной борьбе стали выдвигаться все более открыто и

¹ РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 1.

² РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198. – Л. 58.

³ Цит. по: Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 68.

определенно. Невнимание к изменившейся ситуации, в свою очередь, послужило катализатором нарастающего отчуждения между властью и обществом.

В прямой связи с проблемой сословий находится и проблема элит. Нерешенность вопроса о трансформации политической системы способствовала стагнации элит. Во многом именно из-за того, что не был разрешен вопрос о представительстве, и спустя четверть века после начала преобразований Россией продолжали управлять люди того же социального слоя, приблизительно того же уровня воспитания, образования, тех же идейных убеждений. По-прежнему император продолжал рекрутировать во властные структуры представителей старых элит, предпочитая при этом в любом случае военных, из среды которых сам вышел. Господство гвардейских офицеров на политическом олимпе породило явление, получившее с легкой руки Ю.Ф. Самарина определение «генерал-адъютантского нигилизма»¹, то есть своеобразного сочетания легкомыслия и пробивных способностей, позволявшего их представителям браться за руководство любыми отраслями управления, к которым они чаще всего не имели достаточной подготовки.

Зацикленность при решении кадровых проблем на узком круге представителей высшей аристократии приводила к парадоксальному явлению: постоянные жалобы императора и руководителей правительства на крайнюю бедность людьми сочеталась с нежеланием расширять круг искомых кандидатов, настороженностью в обновлении кадров. Весьма показательны в этом отношении несколько более поздние, 1883 года, письма К.П. Победоносцева, ставшего неформальным лидером правительства, к Д.А. Толстому, министру внутренних дел. Раздумывая над вопросом, где найти надежных людей для управления губерниями, К.П. Победоносцев сокрушался: «Вы знаете, какая ныне бедность в людях, именно для таких назначений». И далее: «Перебираю военную книжку с великим затруднением. Многих я не знаю, но высшие чины знаю, и ни на одном из них мысль моя не останавливается с уверенностью, или хотя бы с надеждой»². В этой переписке интересен не только тот факт, что Обер-прокурор Синода почему-то считал своей обязанностью подбирать губернаторов, но и то, что искал он их

¹ Пресняков А.Е. Предисловие // В кн.: Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы (1848-1896). – Л., 1929. – С. VI.

² К.П. Победоносцев и его корреспонденты. Т.1, полутом 1. – М.-Пг., 1923. – С. 312, 315.

исключительно в «военной книжке». Первые вкрапления из коммерческой, промышленной среды происходили уже начиная с 80-х гг. (министры путей сообщения П.П. Мельников, И.П. Хилков, финансов В.И. Вышнеградский, С.Ю. Витте, земледелия и государственных имуществ А.П. Ермолов), но и в этом случае мы имеем дело чаще всего с сочетанием профессиональных знаний и высокородного происхождения.

Земства в этих условиях выступали как арена борьбы старой и новой элит, как кузница по созданию принципиально новой цензовой элиты, прошедшей испытание выборами, гласной оценкой своей деятельности. Не случайно, что уже сразу после земской реформы многие из дворянской молодежи устремились в земства, считая для себя необходимым по-новому выстроить свою жизненную карьеру. В целом эпоха «великих реформ» характеризуется динамическим противостоянием закрытого и открытого принципов рекрутирования элит. Привычный, устоявшийся закрытый принцип еще имел подавляющее преобладание, но вместе с тем зарождался уже, особенно в земствах, иной, открытый, с большей опорой на общественное мнение принцип выдвижения политиков. Бесспорно, что создание представительных учреждений могло бы продвинуть, в том числе, и создание новых управленческих элит, расширить социальную опору режима. К сожалению, этого не произошло.

Заключение

Проекты создания представительных учреждений в России имели давнюю традицию. Уже на протяжении XVIII века было несколько попыток привлечения общества к управлению государством, учёта интересов сословий. В XIX веке представительные проекты стали более многочисленными и определёнными, и к началу преобразований в эпоху Александра II российское общество было уже в достаточной степени подготовлено к восприятию либеральных идей. В 50-80-е гг. XIX века проблема народного представительства заняла большое место как в открытом, гласном обсуждении путей развития российского общества, так и в закрытых дискуссиях, происходивших на заседаниях высших органов управления Российской империи (Государственного Совета, Комитета министров, Совета министров), в ходе контактов высших сановников империи между собой и с императором. На протяжении более чем четверти века проведения реформ идея народного представительства развивалась:

- а) во-первых, количественно, занимая все большее место в преобразовательных проектах, записках и на страницах периодической печати;
- б) во-вторых, качественно, постепенно радикализируясь в своих установках от осторожных узкосословных совещательных проектов ко все более определённым либерально-демократическим законодательным вариантам.

Существенно важным для развития концепций представительных учреждений был дуализм системы территориального устройства Российской империи, при котором, оставаясь формально и по большей части фактически унитарным государством, империя имела в своем составе элементы автономии, а в автономиях — представительные органы, существование которых способствовало продвижению представительных проектов и в коренной России.

Базовые ценности либерализма, такие, как идеи разделения властей, гражданского общества, верховенства права получили значительное распространение в образованной части общества. Разработчики проектов обнаруживали, как правило, умение оперировать передовой для того времени общественно-политической терминологией, основательное знакомство с новейшими политическими европейскими теориями. Это могло стать возможным только в результате того, что государство, оставаясь де-юре самодержавным, ограничивало де-факто

свои полномочия, защищая гражданские права своих подданных, и играло протекционистскую роль в развитии политической мысли.

Вместе с тем, значительная часть российской политической мысли, чем воспринимала ценности либерализма, считая их не вполне адекватными российской действительности, и допускала возможность жертвовать этими ценностями в сиюминутных политических интересах.

Основные принципы избрания возможного представительного органа, с одной стороны, восходили к опыту Земских соборов московского периода русской истории, с другой – аккумулировали применительно к российским условиям опыт представительства в европейских странах. Эти принципы включали в себя:

а) во-первых, многочисленные цензы по полу, возрасту, образованию, национальности, имущественному положению, исключавшие из участия в выборах подавляющее большинство населения;

б) во-вторых, непрямой, многоступенчатый характер выборов;

в) в-третьих, сословный характер формирования, выраженный не только в устройстве палат по сословному признаку, предоставлении контрольных функций верхней палаты Государственному Совету, назначаемому из числа высших сановников империи, но и в системе выборов по куриям с неравным представительством, которая давала значительные преимущества дворянам.

Идея всеобщих, равных, тайных и прямых выборов, при всей своей внешней привлекательности, была бы перескакиванием через несколько этапов политического развития и в силу этого не могла быть реализована в тогдашней России из-за крайне низкой не только политической, но и общей культуры формирующегося российского общества. Не случайно даже наиболее либерально мыслящие проектанты задачи утверждения в России всеобщего избирательного права обычно не ставили. Это не означало отставания теоретической мысли России от европейского уровня, так как практика конституционного строительства в государствах Европы также по-прежнему допускала значительные цензовые ограничения по половому, возрастному, национальному и имущественному признакам. Концепция всеобщего, равного, прямого и тайного избирательного права во второй половине XIX века только начинала реализовываться в европейских конституциях.

Своеобразие российским проектам представительства придавало то обстоятельство, что теоретическая мысль, которая должна была занимать передовые позиции в обосновании идеи представительства, наоборот, откровенно запаздывала по сравнению с политической практикой. Виднейшие представители научного мира вовсе не выступали с советами или требованиями к власти о введении представительного

правления. Максимум того, что содержалось в их предложениях, сводился к учету мнений сословий в ходе осуществления реформ сверху. Такой учёт совсем не требовал создания специального представительного органа и вполне мог быть осуществлён в ходе индивидуальных консультаций. Но даже в случае создания соответствующего органа он не должен был присваивать себе законодательные полномочия, ограничиваясь законосовещательными. Помимо этого, такой орган не должен был выступать самостоятельной ветвью власти, а наоборот, ему надлежало быть инкорпорированным в исполнительную власть.

Авторы вполне отдавали себе отчет, что дворяне в силу своих объективных преимуществ заняли бы лидирующее положение и определяли бы позицию представительного органа. Однако выхода из этого они не видели, так как были убеждены в том, что низшие сословия пока еще не способны выработать и защитить свою позицию. С другой стороны, именно неизбежное преобладание дворян заставляло некоторых из авторов скептически относиться к перспективам создания представительного органа. В целом можно сказать, что научная мысль России не работала на опережение, не осуществляла прогностические функции. К моменту начала политических реформ в России наука, как и в наши дни, еще не выработала рекомендаций по их проведению, и первые работы государствоведов вышли в свет уже после того, как появились многочисленные правительственные проекты преобразований. Трудно говорить и о научном осмыслении уже накопленного опыта: рассуждения ученых обычно не выходили за рамки выводов, уже сделанных чинами правительства. Если рассматривать предложения ученых с точки зрения их прогрессивности, то они не выглядят более передовыми, чем предшествующие им проекты государственных деятелей, но при этом значительно уступают в решительности и радикализме как предложениям земских собраний, которые стремительно левели в 1870-е годы, так и в особенности тем призывам, которые формулировала российская публицистика.

Дискуссии о сословности, всеобщности и бессословности также нашли значительное отражение в представительных проектах, которые в целом прогрессивно развивались от первых осторожных аристократических вариантов до призывов ко всеобщему избирательному праву и равенству сословий в избирательной борьбе.

В случае формирования в начальный период преобразований представительный орган неизбежно дал бы преобладание дворянам, в силу традиционности, патриархальности мышления большинства населения России. Именно поэтому в конкретных условиях пореформенной России существовала большая опасность, что представительный орган

может стать центром консервативной дворянской оппозиции реформаторскому курсу правительства. Это мог быть преимущественно дворянский по составу совещательный орган, долженствующий компенсировать дворянам потерю крепостного труда, экономических, политических и юридических привилегий в ходе осуществления реформ.

Отсюда неизбежен вопрос: какую роль играли в отрицательном отношении Александра II к проектам создания представительного органа самодержавные импульсы императора, а какую – осознаваемая им опасность аристократической оппозиции? Вся история осуществления крестьянской и земской реформ показывает, что император способен был выступать инициатором преобразований в тех случаях, когда был убежден в их необходимости. Допустимо поэтому сделать вывод о том, что он отклонял проекты создания представительных учреждений не потому, что боялся народного представительства, а, прежде всего, из опасений аристократического консерватизма. Это, в свою очередь, предопределило отрицательное отношение Александра II к проектам, исходящим от высшей аристократии, заставляло его не торопиться с распространением выборных начал в России, выжидая того времени, когда начатые им реформы станут, на его взгляд, необратимыми.

Осознание опасностей на пути начатых преобразований во многом объясняет и неоднократные откаты от курса реформ. Правительству пришлось действовать в условиях, когда, с одной стороны, отсутствовала действенная поддержка общества и господствовали завышенные ожидания, нетерпение и необоснованные требования к правительству, а с другой, сильное сопротивление реформам, явно непросчитанное императором в полном объеме заранее, оказывали одновременно два фланга российской политики: левые радикалы и правые традиционалисты. Такая неадекватная реакция в обществе на реформы связана с тем, что гражданское общество в России только начинало формироваться. Но в итоге Александр II не получил действенной поддержки в своей реформаторской деятельности и оказался во многом беззащитен перед силами противников реформ. Вполне обоснованные опасения дворянского консерватизма и сопротивления реформам через систему представительных органов в случае их создания во многом легли в основу запретительных мер Александра II. Однако опасения эти, при всей их обоснованности, не позволили императору и его правительству понять, что даже если бы поначалу такой представительный орган и занял узкосословные и олигархические позиции, то постепенно сама логика развития гражданского общества заставила бы его эволюционировать в сторону большей открытости и демократичности так же, как и в прочих странах Европы.

Таким образом, когда мы говорим о том, что представительство носило бы аристократический характер при Александре II или охранительный характер при Александре III, то тем самым мы производим подмену сущности понятия народного представительства эмоциональной характеристикой его составляющих (так же, как и в случае с попытками характеризовать парламент как «красно-коричневый» в России 1990-х гг.). Поэтому не стоит фетишизировать аристократический характер проектов. Дворяне в различных вариантах представительства играли двойную роль: не только как высшее сословие, но и как представители всего общества. В этой связи изменившееся в конце 1870-х годов отношение императора к проблеме представительства можно поставить в зависимость не только от давления революционеров, но и в ряд с изменившимся настроением и положением дворянства, когда реформы уже укоренились и дали плоды, а дворянская оппозиционность стала менее опасной. То, что гражданское общество в России находилось только на начальной стадии развития, подчёркивается тем обстоятельством, что подавляющее большинство проектов было закрыто для обсуждения общественностью, а свобода выражения ею своего мнения по проблеме представительства постоянно стеснялась и обуздывалась правительством. В связи с этим любопытно замечание В.Г. Чернухи о том, что «лидерами правительственного «конституционализма» были главы министерства внутренних дел и III Отделения – лица, наиболее осведомленные об общественных настроениях, ежедневно применявшие репрессивные меры и убеждавшиеся в их недостаточности»¹. Видимо, можно говорить об особой отечественной традиции благотворительных реформ, исходящих от карательных органов – традиции, которая в советское время была продолжена, в частности, реформаторскими замыслами Л.П. Берии в 1953 году и Ю.В. Андропова в 1983 году.

Драматическая история четвертьвековой борьбы за привнесение выборного начала в управление Российским государством закончилась неудачей. Из этого, однако, не следует, что она была обречена на неудачу изначально. При другом развороте событий, другой расстановке действующих лиц, другом сочетании случайных факторов и событий дело вполне могло закончиться и принятием одного из проектов.

Что послужило причиной неудачи с осуществлением политической реформы? Помимо неопределенности целей и задач создания представительного органа, позволявшей трактовать его как опасно оппозиционный правительству орган, на драматическом результате, несомненно, сказалась, с одной стороны, сплочённость и согласованность действий ретроградного

¹ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978. – С. 134.

лагеря, а с другой, разобщённость лагеря либералов. Роковую роль в истории борьбы за представительство сыграла рассогласованность действий авторов различных проектов, ревность их друг к другу. Асинхронность выступлений позволяла сгруппироваться противникам представительства, что также стало одной из важных причин конечной неудачи.

И, наконец, не поддаётся учету разрушительная роль террористических действий революционного подполья, приводивших к колебаниям правительственной линии, сомнениям в пользу реформ и в конечном итоге послуживших основой для формирования курса контрреформ в последующий период. В начале 1860-х и в конце 1870-х годов удары революционного подполья были настолько сильны, что вызывали в среде аристократии безусловную уверенность в скорой гибели существующего строя. Революционная невменяемость подпольщиков, когда каждый шаг правительства в продвижении реформ встречался новым натиском террора, оказывала существенное воздействие на волю, решимость правительства проводить глубокие преобразования. Представительная альтернатива в России не была реализована. Но, несмотря на то, что история, по расхожему выражению, не знает сослагательного наклонения, в рассуждениях о сравнительной пользе либо вреде парламента для России XIX века мы не должны забывать, что невозможность для значительного количества политически активных граждан реализовать свои потенции и амбиции в представительной деятельности, проявить свои таланты в легальной политической борьбе мстила за себя последующим социальным взрывом.

В целом поучительная история конституционалистских планов свидетельствует о том, что общее направление преобразований в России XIX века было правильным, прогрессивным и способно было вывести страну на передовые рубежи развития. Колебательное движение по синусоиде от реформ к контрреформам и обратно, совпадавшее в основном со сменой монархов в XIX веке (Александр I – Николай I – Александр II – Александр III) обеспечивало, при неизбежных перекосах в ту или иную сторону, общее центристское, взвешенное наполнение внутренней политики. Однако при общей прогрессивной направленности вектора развития российское правительство постоянно запаздывало в темпах проведения в жизнь назревших, необходимых политических реформ. Запаздывание это, вначале незначительное, постепенно увеличивалось. В особенности же отход от принципа синусоиды, то есть то обстоятельство, что при очередной смене монархов в 1894 году не произошло перехода от контрреформ к реформам, а наоборот, курс на контрреформы получил окончательное закрепление, поспособствовало тому, что к началу XX века запаздывание в преобразованиях стало роковым и привело в результате к крушению государственного строя России.

Список использованных источников и литературы

1. Источники (Российский государственный исторический архив):
 - Ф. 381. – Оп. 47 (Канцелярия министра земледелия)
 - Д. 136 – Записки неустановленного автора о мероприятиях, предлагаемых по управлению государством (1850-60-е гг.).
 - Ф. 694. – Оп. 2 (фонд Сольских)
 - Д. 292 – Проект журнала Особого совещания по привлечению общества к участию в государственных делах (1880-81 гг.).
 - Ф. 733. – Оп. 194 (Департамент народного просвещения)
 - Д. 52 – О состоявшемся Особом совещании для обсуждения некоторых заявлений и предположений Лорис-Меликова (1880 г.).
 - Ф. 851. – Оп. 1 (фонд Головнина А.В.)
 - Д. 13 – Заметки об административно-законодательном периоде с осени 71-го до весны 73-го года.
 - Д. 16 – Материалы для будущих историков (1880 г.).
 - Ф. 908. – Оп. 1 (фонд Валуева П.А.)
 - Д. 198 – Материалы к проекту реформы Государственного Совета (1863-80 гг.).
 - Д. 224 – Записка Шипова «Об устройстве государственного органа в России» с сопроводительным письмом автора (1864).
 - Ф. 970. – Оп. 1 (фонд Корнилова И.П.)
 - Д. 1025 – Всеподданные адреса тверского дворянства 1862 г. и тверского земского собрания 1895 г.
 - Ф. 1016. – Оп. 1 (фонд фон дер Паленов)
 - Д. 157 – Записки гр. К.И. фон дер Палена о введении в действие земств в Псковской губернии и необходимости изменения Положения о земских учреждениях (ок. 1865 г.).
 - Ф. 1021. – Оп. 1 (фонд Перовских)
 - Д. 124 – Записка неустановленного лица о необходимости расширения прав земства в связи с отменой крепостного права (1860-е гг.).
 - Ф. 1044. – Оп. 1 (фонд Сабуровых)
 - Д. 561 – письмо И.А. Сабурова о введении земского управления (1866 г.).
 - Ф. 1282. – Оп. 1 (Канцелярия министерства внутренних дел)

- Д. 1189 – записки сенатора А. Казначеева с проектами реформ центрального и местного управления (1880 г.)
 Ф. 1540. – Оп. 1 (фонд Платонова А.П.)
 Д. 1 – Записка Платонова Чрезвычайному собранию Петербургской губернии с предложением составить прошение Александру II о созыве законосовещательной земской думы и постановление собрания по этому вопросу (1862 г.)
 Ф. 1574. – Оп. 1 (фонд Победоносцева К.П.)
 Д. 147 – Письма кн. Г.М. Волконского с просьбой сообщить имеющиеся в распоряжении К.П. Победоносцева данные о проекте конституции для России (1903 г.)
 Ф. 1683. – Оп. 1 (фонд Островского М.Н.)
 Д. 12 – Доклад М.Т. Лорис-Меликова «О коренной реформе государственного управления в России» (1881 г.)
 Ф. 1629. – Оп. 1 (фонд Гурлянда И.Я.)
 Д. 18 – Материалы к законопроекту об учреждении Государственной Думы (1905 г.)
 Д. 409 – Историческая справка о формах и способах участия населения в законодательной деятельности (1905 г.)

2. Литература

- Барриве Л. Общественное движение в царствование Александра II. – М., 1911.
 Белоконский И.П. Земское движение до образования партии «Народной свободы» // Былое. – 1907. – № 4.
 Белоконский И.П. Земство и конституция. – М., 1910.
 Берманский К. Конституционные проекты царствования Александра II // Вестник права. – 1905. – № 9.
 Богучарский В.Я. Из истории политической борьбы в 70-80-х годах XIX в. – М., 1912.
 Богучарский В.Я. Конституционный проект П.П. Шувалова // Современник. – 1913. – № 3.
 Буржуазные реформы в России второй половины XIX века. – Воронеж, 1988.
 Валуев П.А. Дневник. – М., 1961.
 Великие реформы в России. – СПб., 1992.
 Веселовский В.Б. История земств. – СПб., 1914.
 Веселовский В.Б. Исторический очерк деятельности земских учреждений Тверской губернии (1864-1913). – Тверь, 1914.

- Волконский Г.М. Взгляд на современное положение России. – Штутгарт, 1903.
 Гармиза В.В. Предложения и проекты П.А. Валуева по вопросам внутренней политики // Исторический архив. – 1958. – № 1.
 Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. – М., 1990.
 Гоголевский А.В. Очерки истории русского либерализма XIX-XX вв. – СПб., 1996.
 Государственный строй и политико-правовые идеи России второй половины XIX столетия. – Воронеж, 1987.
 Джаншиев Г.А. Эпоха великих реформ. – М., 1896.
 Джаншиев Г.А. А.М. Унковский и освобождение крестьян. – М., 1894.
 Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х гг. – М., 1964.
 Захарова Л.Г. Освободительные реформы в России // Знание – сила. – 1992. – № 2.
 Захарова Л.Г. Переписка министра внутренних дел П.А. Валуева и государственного секретаря С.Н. Урусова в 1866 году // История СССР. – 1973. – № 2.
 Захарова Л.Г. Самодержавие, бюрократия и реформы 60-х гг. XIX вв. России // Вопросы истории. – 1989. – № 10.
 Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. – М., 1983.
 Иорданский Н.И. Конституционное движение 60-х годов. – СПб., 1906.
 Кавелин К.Д. Наш умственный строй. – М., 1989.
 Кавелин К.Д. Политические призраки. – Берлин, 1878.
 Карпачев М.Д. Реформы в исторических судьбах России // Вестник Воронежского университета. Сер.1, вып.1. – 1993.
 Конституция гр. Лорис-Меликова. – Лондон, 1893.
 Корнилов А.А. К истории конституционного движения конца 70-х – начала 80-х гг. // Русская мысль. – 1913. – № 7.
 Корнилов А.А. Общественное движение при Александре II. – М., 1909.
 Кошелев А.И. Записки. – М., 1991.
 Леонтович В.В. История либерализма в России (1762-1914). – М., 1995.
 Литвак Б.Г. Переворот 1861 года в России. – М., 1991.
 Ляшенко Л. Общественный дисбаланс и общественное согласие: опыт России 1850-70-х гг. // Россия XXI. – 1992. – № 2.

- Мнения земских собраний о современном положении в России. – Берлин, 1882.
- Московский сборник. – М., 1896.
- Муромцев С.С. Статьи и речи, вып. V. – М., 1910.
- Оржеховский И.В. Из истории внутренней политики самодержавия в 60-70-х годах XIX века. – Горький, 1974.
- Парамонов В.Н. Проблема альтернатив в отечественной истории XIX-XX вв. – Самара, 1992.
- Перетц Е.А. Дневник. – М., 1927.
- Петров Ф.А. Земско-либеральные проекты переустройства государственных учреждений в России в конце 70-х – начале 80-х гг. XIX в. // Отечественная история. – 1993. – № 4.
- Петров Ф.А. Нелегальные общеземские совещания и съезды конца 70-х – начала 80-х гг. XIX вв. // Вопросы истории. – 1974. – № 9.
- Петрункевич И.И. Из записок общественного деятеля. – Прага, 1934.
- Пирумова Н.М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века. – М., 1977.
- Пирумова Н.М. Земства и политика // Родина. – 1993. – № 5-6.
- Письма Победоносцева к Александру III. – М., 1925.
- К.П. Победоносцев и его корреспонденты. – М.-Пг., 1923.
- Половцов А.А. Дневник. – М., 1966.
- Попов В. Кошелев: у истоков либерализма в России // Социально-политический журнал. – 1994. – № 12.
- Реформы или революция? Россия 1861-1917. – СПб., 1992.
- Секеринский С. Министр на европейский лад // Родина. – 1994. – № 10.
- Секеринский С., Филиппова Т. Родословная российской свободы. – М., 1993.
- Собрание конституционных актов. – М., 1906.
- Усов П.С. Из моих воспоминаний // Исторический вестник. – 1882. – Январь.
- Татищев С.С. Император Александр II, его жизнь и царствование. – СПб., 1903.
- Теория государства у славянофилов. – СПб, 1898.
- Тихомиров Л. Конституционалисты в эпоху 1881 г. – М., 1895.
- Фаресов А.И. Россия под пером новейших реформаторов // Исторический вестник. – 1882. – Март.
- Феоктистов Е.М. За кулисами политики и литературы. 1848-1896. – Л., 1929.

- Филиппова Т. Карьера Петра Шувалова // Родина. – 1994. – № 8.
- Христофоров И.А. «Аристократическая» оппозиция реформ и проблема организации местного управления в России в 50-70-е годы XIX века // Отечественная история. – 2000. – № 1.
- Христофоров И.А. «Аристократическая» оппозиция Великих реформ. – М.: Русское слово, 2002.
- Черкасов А. Либеральные реформы в России // Вестник новой литературы. – 1990. – Вып.2
- Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. – Л., 1978.
- Чернуха В.Г. Мемуары столичного чиновничества второй половины XIX в // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. XIV. – Л., 1983.
- Чернуха В.Г. Программная записка министра внутренних дел П.А. Валуева от 22 сентября 1861 г. // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. VIII. – Л., 1976.
- Чернуха В.Г. Записка Валуева 1867 г. // Советские архивы. – 1971. – № 4.
- Черный передел реформ императора Александра II. – Берлин, 1882.
- Чичерин Б.Н. Сборник статей и выступлений. – М., 1904.
- Эйдельман Н.Я. Революция сверху в России. – М., 1989.

Приложения

Приложение 1.

Проект П.А. Валуева. (РГИА. – Ф. 908. – Оп. 1. – Д. 198)

I. Программа, изложенная во всеподданнейшей записке, прочитанной в присутствии Государя Императора 13 апреля 1863 г.

1. Участие представителей разных сословий в делах общего государственного управления должно быть только совещательное.
2. Собрание представителей должно быть приурочено к Государственному Совету, потому именно, что к его власти принадлежит на основании закона совещательное участие в разрешении подведомых ему дел.
3. Участие сословных или земских представителей обнимает вопросы законодательные и распространяется на главные вопросы по части государственного характера, к примеру, на рассмотрение государственной приходо-расходной сметы и на установление новых налогов.
4. Представители от земства или сословий призываются из всех частей Империи, кроме Царства Польского и Великого княжества Финляндского.
5. В тех частях империи, где имеют место быть введены в действие земско-хозяйственные учреждения, представители избираются местными земскими собраниями. В прочих областях для выбора устанавливаются особые правила.
6. Призыв представителей в Государственный Совет совершается не прежде, как по введении в действие новых земско-хозяйственных учреждений.
7. Число представителей должно быть по возможности ограничено. Не предстоит надобности в отдельных представителях от городов. При определении числа их для каждой местности или области государства (примерно от 2 до 4 на губернию) может быть установлено известное соотношение между выборными от уездов и выборными от городов.
8. Изъятие может быть допущено для столиц и для значительнейших торговых или губернских городов, каковы Одесса, Рига, Киев.

9. Представители не получают никакого денежного вознаграждения от казны.

10. Их участие в делах Государственного Совета ограничивается, в течение каждого года, известным сроком. Сообразно с сим распределяются и дела Совета на два разряда – на дела, которые обсуждаются только при участии представителей, и те дела, которые могут быть разрешаемы без оного, или только при участии нескольких из них.

11. Порядок делопроизводства устанавливается с принятием надлежащих предосторожностей на тот конец, чтобы за столом Совета по назначению от правительства была сохранена надлежащая доля влияния на ход дел, и на составленные по оным постановления. Форма представления дел на Высочайшее разрешение Вашего Величества и Высочайшего утверждения постановлений Совета должна остаться по возможности без изменения.

12. В состав Государственного Совета призываются, в одно время с представителями от земства и сословий, но по непосредственному Высочайшему избранию, некоторые члены высшего духовенства.

II. Проект нового учреждения Государственного Совета 18 ноября 1863 года (извлечения)

§ 19. При Государственном Совете учреждается Съезд государственных гласных.

§ 20. Съезд государственных гласных составляется:

I. Из гласных, избираемых на определенный срок губернскими земскими собраниями.

II. Из гласных, назначаемых по выбору, порядком ниже сего указанным, на тот же срок, от обеих столиц, от некоторых из других городов, и от тех частей империи, на которые не распространяется действие Положения о земских учреждениях.

III. Из гласных, назначаемых Высочайшею властью особо на каждый съезд, из числа лиц, означенных ниже сего в § 30.

§ 21. Число выборных из гласных определяется прилагаемым у сего расписанием.

§ 22. Число гласных, назначаемых Высочайшею властью, полагается не свыше 1/5 части выборных гласных.

§ 23. На Съезде государственных гласных председательствует один из членов Государственного Совета по назначению Его Императорского Величества. В помощь Председателю съезд избирает из своей среды

двух вице-председателей, которые утверждаются в сем звании Высочайшею властью.

§ 24. Назначение Председателя и выбор вице-председателей возобновляется при каждом съезде.

§ 25. Министры, Главноуправляющие и Обер-прокурор Св.Синода имеют права присутствовать на съезде гласных и принимать участие в его совещаниях, но при подаче голосов от них голоса не отбираются.

§ 26. Гласные, избираемые земскими собраниями, избираются на 3 года, но первый выбор производится на 1 год. Избираемы могут быть не только члены губернского земского собрания, но и другие лица, соединяющие условия, которые требуются для выбора в уездные гласные. Причем наблюдается, чтобы по крайней мере один гласный был избран из числа членов губернского собрания.

§ 27. Гласные от столиц избираются на те же сроки, Общими думами из числа городских гласных.

§ 28. Гласные от городов, поименованных в расписании, приложенном к § 21, избираются: 1, в городах, где введено новое городское устройство, Общими думами, из числа местных домовладельцев, или лиц купеческого сословья, хотя и не владеющих домами, но производящих в тех городах торговлю по свидетельствам 1-й гильдии, не менее 3-х лет сряду.

2, в городах, где еще не введено новое устройство, собранием городских обществ, из числа этих же лиц, о которых упоминается в предшествующем пункте.

§ 29. Порядок выбора гласных от тех частей империи, на которые не распространяется действие Положения о земских учреждениях, может быть определен особыми, для каждой из них, правилами.

§ 30. Гласные, назначаемые Высочайшею властью, могут быть избираемы как вообще из лиц, соединяющих в себе условия, постановленные для выборных гласных, так и из числа лиц, не удовлетворяющих этим условиям, но по своим специальным знаниям, или приобретенной на службе опытности, могущих принять полезное участие в заседаниях Совета.

§ 31. Съезд государственных гласных созывается ежегодно Высочайшим указом, по сроку, в том указе определяемому.

§ 32. Съезд гласных открывается и закрывается, по особому каждому раз на то Высочайшему повелению, Министром Внутренних Дел.

§ 33. Вице-председатели съезда и 14 гласных, особо избираемых съездом для каждого из дел на обсуждение его предлагаемых, заседа-

ют, с правом голоса, в общем собрании Государственного Совета, когда те дела в нем рассматриваются.

§ 34. Государственным гласным не полагается по исполнению возложенных на них обязанностей никакого денежного содержания.

§ 37. При Съезде государственных гласных состоит особый статс-секретарь, с одним помощником и прочими чинами по штату государственной канцелярии. Кроме того, съезд избирает из своей среды трех секретарей для исполнения обязанностей, ниже сего определенных.

§ 41. Дни для заседаний съезда назначаются по соглашению Председателя съезда и Председателя Государственного Совета и Председателей департаментов.

§ 47. На уважение Государственного Совета без участия государственных гласных поступают:

1. Объявление войны, заключение мира и другие важные внешние меры, когда, по усмотрению обстоятельств, могут они подлежать предварительному общему соображению.

2. Дела, требующие в законах, уставах и учреждениях изменения истинного их смысла.

3. Общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые, когда они принимаются во время отсутствия съезда гласных, или по существу своему не подлежат предварительной огласке.

4. Дела о сверхсметных кредитах, испрашиваемых по разным частям управления, на основании особо поименованных для сего правил, когда кредиты испрашиваются вне сроков Съезда гласных, или по свойству предмета, до которого они относятся, не подлежат преждевременному оглашению.

5. Все дела, по коим отчуждается какой-нибудь государственный доход, или имущество в частное владение.

6. Дела, по особым Высочайшим повелениям выносимые на рассмотрение Государственного Совета без участия в том государственных гласных.

§ 48. На уважение Государственного Совета при участии государственных гласных поступают:

1. Все предметы, требующие нового закона, устава или учреждения.

2. Предметы внутреннего управления, требующие отмены, ограничения или дополнения прежнего положения.

3. Меры и распоряжения общие, приемлемые к успешнейшему исполнению существующих законов, уставов и учреждений.

4. Общие внутренние меры, в чрезвычайных случаях приемлемые, кроме случаев, означенных в § 47, п.3.

5. Ежегодная смета общих государственных доходов и расходов, способ их уравнивания, назначение новых издержек, в течение года встретиться могущих, кроме случаев, определенных в § 47, п. 4, и чрезвычайных финансовых мер.

6. Сметы и раскладки земских повинностей и раскладки общественных сборов крестьян, водворенных на государственных землях (доколе те крестьяне находятся в ведении особого управления).

7. Все вообще штаты, издаваемые временно в ведомствах, за исключением штатов, временных установлений, кои учреждаются на определенный срок.

9. Дела, вносимые в Государственный Совет от Главного управления по устройству сельского хозяйства.

10. Дела, возникающие по ходатайствам земских собраний и отдельных сословий о своих нуждах и пользах, и

11. Дела по устройству железных дорог и гарантий от правительства.

§ 82. От усмотрения Председателя Государственного Совета зависит передать дело первоначально на обсуждение съезда, с тем, чтобы оно впоследствии поступало на рассмотрение департамента, или наоборот, первоначально на рассмотрение департамента, с тем, чтобы оно впоследствии поступило на заключение съезда.

§ 87. Избрание Комиссий производится следующим порядком:

1. Председатель, по согласию с двумя вице-председателями и двумя секретарями съезда, предлагает список членов Комиссии на утверждение собрания. При составлении списка обращается внимание на то, чтобы по возможности были назначаемы в Комиссии не только лица, более или менее специально ознакомленные с предметом подлежащего рассмотрению дела, но и представители различных мнений и воззрений, обнаружившихся между членами съезда. Кроме того, в список включается всегда число имен тремя более против предложенного состава Комиссии.

2. Если со стороны съезда не последует возражений, то Комиссия составляется из предлагавшихся на основании прошедшего пункта кандидатов, за исключением трех последних по порядку обозначения имен в списке.

3. Если съезд изъявит, по большинству голосов, желание баллотировать предложенных в члены Комиссии гласных, то производится

баллотировка и назначаются те члены, которые, из числа предложенных на основании п. 1, получают наибольшее число голосов.

4. Если съезд пожелает дополнить список, предложенный ему на основании п. 1, то по предложению, сделанному кем-либо из гласных и принятому простым большинством собрания, в список может быть включено еще до трех новых имен, и затем баллотировка производится, как изъяснено в п. 3.

§ 88. Председатель съезда извещает о назначении Комиссии того министра, или Главноуправляющего, до которого относится рассматриваемое дело, для назначения от себя комиссара, который, присутствуя в Комиссии по приглашению ее Председателя, мог бы сообщить ей нужные сведения и объяснения.

§ 89. Председатель Комиссии избирается из числа ее членов.

III. Расписание государственных гласных

I. От губерний, на которые распространяется Положение о земских учреждениях.

1. Архангельская и Астраханская – 2.

2. Виленская, Витебская, Вологодская, Волынская, Вятская, Гродненская, Екатеринославская, Казанская, Калужская, Киевская, Ковенская, Костромская, Минская, Могилевская, Новгородская, Олонецкая, Оренбургская, Подольская, Псковская, Рязанская, Самарская, Санкт-Петербургская, Симбирская, Смоленская, Таврическая, Тверская, Тульская, Херсонская, Ярославская, и Бессарабская область – по два – 60.

3. Владимирская, Воронежская, Курская, Московская, Нижегородская, Орловская, Пензенская, Пермская, Полтавская, Саратовская, Тамбовская, Харьковская и Черниговская – по три – 39.

Итого – 101.

II. От столиц и других городов:

1. Санкт-Петербург и Москва – по три – 6.

2. Одесса, Рига, Киев, Новгород, Псков, Архангельск, Астрахань, Харьков, Саратов, Казань, Вильно – по одному – 11.

3. От азовских портовых городов – 1 – 1.

Итого – 18.

Ш. От частей империи, на которые не распространяется Положение о земских учреждениях:

1. Прибалтийские губернии: Эстляндская, Лифляндская, Курляндская – по два – 6
2. Земля Войска Донского – 2
3. От прочих казачьих войск, кроме Сибири и Кавказа – 3
4. От Западной Сибири – 4
5. От Восточной Сибири – 5
6. От Кавказского наместничества – 12.

Итого – 32.

Итого вообще – 151.

Примечание 1. Если прибавить по одному гласному на губернии: Волынскую, Екатеринославскую, Калужскую, Киевскую, Ковенскую, Костромскую, Новгородскую, Подольскую, Рязанскую, Самарскую, Симбирскую, Смоленскую, Тверскую, Тульскую, Херсонскую и Ярославскую, так, чтобы на каждую причиталось по три гласных вместо двух, и затем прибавить по одному же гласному на губернии Воронежскую, Московскую, Полтавскую, Саратовскую, Тамбовскую и Харьковскую, так, чтобы на каждую причиталось по четыре вместо трех, общий счет увеличится 22-мя и составит 173.

Примечание 2. Если включить в число городов, от которых назначаются гласные, Нижний Новгород, Полтаву, Тулу и Ярославль, общий итог будет 177.

Примечание 3. Число гласных, назначенных от правительства, на основании § 20 Проекта, может простираться:

- I. По проектированному расписанию – до 30.
- II. В случае увеличения числа гласных сообразно с Приложением I и 2 – до 35.

Полный состав съезда гласных может простираться: в первом случае – до 181, во втором – до 212.

Приложение 2.

Записка великого князя Константина Николаевича (Дневник государственного секретаря А.А. Половцова. Т.1. – М., 1966)

После происшествий, бывших в нынешнем году в Рязанском и Петербургском дворянских собраниях, государь император, входя в затруднительное положение дворянства, изволил сам обратить внимание на вопрос о том, что можно для него сделать. Это указание привело меня к следующим мыслям:

В основе соображений по этому важному предмету необходимо некоторые существенные начала, которые должны служить, так сказать, афоризмами при дальнейшем развитии самих соображений.

1) Для России в настоящее время и еще надолго конституционное правление было бы губительно, потому что оно немедленно обратилось бы в олигархию и анархию. Мы должны всеми силами поддерживать самодержавие.

2) Существующие сословные привилегии не должны быть нарушаемы или отнимаемы; такие меры произвели бы раздражение, но в видах уничтожения исключительности этих привилегий можно на деле их сглаживать чрез распространение их на другие сословья.

3) При допущении известной степени либеральности в формах, составляющих наружную сторону какого-либо мероприятия, не предстоит опасности, коль скоро сущность сохранена и удержана в надлежащей неприкосновенности.

4) Развитие зародышей, хранящихся в отечественном законодательстве, должно быть предпочтительно заимствованию иностранного.

Перехожу от этих общих начал к мыслям моим о положении дворянства.

Оно вообще недовольно, конституционные его стремления периодически возобновляются. Однако, по словам умных и сведущих людей, дворянство не желает серьезно конституции, потому что оно само осознает ее опасность, а конституционные его намеки служат ничем другим как выражением его неудовольствия. И действительно, как ни разноречивы между собою основания, излагаемые в суждениях и речах дворянских и других собраний, постоянно и, настойчиво проводится в них одна мысль: до государя правда не доходит, администрация, бюрократия нами завладели, они стали непроходимой стеною между государем и его Россией, государь окружен опричниками... и т.п. Но

везде повторяется та же мысль: до государя правда не доходит. В этих сөгованиях, как мне кажется, обнаруживается то истинно серьезное желание, которое может и должно быть удовлетворено.

Как это исполнить? К достижению сего, по моему убеждению, представляется возможность без малейшего прикосновения к священным правам самодержавия.

1) Наше законодательство дарует сословьям (дворянскому уже около столетия) такое право, которое приобреталось за границую потоками крови, которое считается там первым и самым важным залогом политической свободы и которое у нас не довольно высоко ценится, а в иных случаях даже и забывается (речь Щербатова) – это le droit de petition, право заявления своих нужд (IX т. СЗ, ст. 152).

2) Дворянство имеет право выбирать депутатов из кандидатов, представляемым каждым уездом на случай вызова их правительством для объяснения ходатайств дворянства (IX т. СЗ, ст. 153 и 154). Это право осталось у нас мертвою буквой.

Исходя от этих двух существующих прав дворянского сословья, я предложил бы воспользоваться ими для осуществления следующих предположений:

1) Обязать как дворянские собрания, уже имеющие это право, так и земские собрания, этого права еще не имеющие, избирать депутатов (двух или трех).

2) Правительство оставляет за собою право собирать их, когда и как найдет полезным.

3) Избираемые лица могут быть созываемы в собрание или из всей России, или по полосам, или местностям, как это признано будет полезным.

4) Собрания состоят при Государственном Совете.

5) Собрания собственной инициативы не имеют, а занимаются только теми делами, которые им передает правительство.

6) Собрания имеют только совещательный, а не решительный голос.

7) Из заявлений и просьб местных дворянских и земских собраний правительство поручает обсуждению депутатских собраний только те, которые назначит по своему усмотрению.

8) Собрания не должны быть постоянными.

9) Заявления и просьбы дворянских собраний передаются в собрание дворянских депутатов, заявления и просьбы земских собраний – в собрание депутатов земских.

10) Председатели обоих депутатских собраний назначаются Его Императорским Величеством из членов Государственного Совета.

11) В занятиях собраний участвуют министры по принадлежности.

12) Собрания занимаются только приготовительными работами для Государственного Совета, в который выносятся установленным порядком заключения собраний по рассмотренным в них вопросам.

13) При обсуждении этих дел в Государственном Совете могут быть призваны в заседания Совета некоторые из депутатов для представления нужных объяснений, но при разрешении дел они не присутствуют.

14) Объяснения приглашенных в заседания депутатов записываются в журналы Государственного Совета.

15) Эти объяснения вносятся в мемории Государственного Совета, подносимые на Высочайшее утверждение, при которых представляются государю и подлинные по рассмотренному делу журналы депутатских собраний.

Все эти предположения имеют целью, с одной стороны, удовлетворить действительно общему желанию, чтобы голос сословий прямо доходил до престола, а с другой стороны, устранить именно поводы и предлоги к дальнейшему повторению превратного предположения, будто в настоящее время правде прегражден путь к государю. В то же время эти меры, весьма либеральные по своей форме, должны успокоить многие высказывавшиеся в последнее время стремления, но в сущности в них нет ничего опасного, так как, во-первых, депутаты будут призваны не в состав Государственного Совета, где участие их было бы сопряжено с некоторым неудобством, но они будут состоять при Государственном Совете в виде приуготовительных комиссий, во-вторых, председатели собраний будут назначаемы самим государем, в-третьих, в собраниях будут присутствовать министры и, наконец, в-четвертых, при обсуждении дел голос собрания будет только совещательный и в решительный обращаться не может.

Приложение 3.

Доклад М.Т. Лорис-Меликова

«О коренной реформе государственного управления
в России» 28 января 1881 года (извлечения)

(РГИА. – Ф. 1683. – Оп. 1. – Д. 12)

...Следует остановиться на учреждении в Санкт-Петербурге временных подготовительных комиссий, наподобие организованных в 1858 году редакционных комиссий, с тем, чтобы работы этих комиссий были подвергаемы рассмотрению с участием представителей от земства и некоторых значительных городов.

Состав таких подготовительных комиссий мог бы быть определяем каждый раз Высочайшим указанием из представителей центральных правительственных ведомств и приглашенных, с Высочайшего соизволения, сведущих и благонадежных служащих и неслужащих лиц, известных своими трудами в науках или опытностью по той или другой отрасли государственного управления или народной жизни.

Председательство в Комиссиях должно бы принадлежать особо назначенным, по Высочайшему доверию, лицам из числа высших государственных деятелей. В состав комиссий войдут и ревизирующие сенаторы, по окончании ими ревизий.

Число Комиссий должно бы быть ограничено на первое время двумя по главным отраслям, к которым могут быть отнесены предметы их занятий: административно-хозяйственные и финансовые. Каждая комиссия могла бы подразделяться на отделы и подкомиссии.

Круг занятий административно-хозяйственной комиссии могли бы составить нижеследующие предметы ведомства Министерства внутренних дел, одновременно или в последовательном порядке:

а) преобразование местного губернского управления в видах точного определения объема прав и обязанностей оно и приведения административных учреждений в надлежащее соответствие с учреждениями судебными и общественными и потребностями управления;

б) дополнения, по указаниям опыта, положений 19 февраля 1861 года и последующих по крестьянскому делу узаконений, соответственно выяснившимся потребностям крестьянского населения;

в) изыскание способов: 1) к скорейшему превращению существующих донныне обязательных отношений бывших крепостных крестьян к своим помещикам, и 2) к облегчению выкупных крестьянских

платежей в тех местностях, где опыт указал на крайнюю их обременительность;

г) пересмотр положений земского и городского, в видах пополнения и исправления их по указаниям прошедшего времени;

д) организация продовольственных запасов и вообще системы народного продовольствия; и

е) меры к охранению скотоводства. Предмет занятий финансовой комиссии (вопросы податной, паспортный и другие) подлежал бы определению Вашего Императорского Величества.

...На обязанности комиссий лежало бы составление законопроектов в тех пределах, которые будут им указаны Высочайшею волею.

Засим составленные подготовительными комиссиями законопроекты подлежали бы, по указанию Верховной власти предварительному внесению в Общую комиссию, имеющую образоваться, под председательством особо назначенного Высочайшею волею лица, из председателей и членов подготовительных комиссий, с призывом выборных от губерний, в коих введено Положение о земских учреждениях, а также от некоторых значительнейших городов, по два от каждой губернии и города; причем, в видах привлечения действительно полезных и сведущих лиц, губернским земским собраниям и городским Думам должно быть предоставлено право избирать таковых не только из среды гласных, но и из других лиц, принадлежащих к населению губернии или города.

Из губерний, где земские учреждения еще не открыты, могли бы быть призваны лица по указанию местной власти.

Для занятий Общей комиссии могло бы быть назначено крайним сроком не более двух месяцев.

Рассмотренные и одобренные или исправленные Общюю комиссией законопроекты подлежали бы внесению в Государственный Совет, с заключением по оным министра, к ведомству коего относится предмет нового законопроекта, причем для облегчения Государственного Совета в предстоящих ему работах, быть может, Вашему Величеству благоугодно будет повелеть призвать в состав его с правом голоса несколько, от 10 до 15, представителей от общественных учреждений, обнаруживших особенные познания, опытность и выдающиеся способности.

Работы не только подготовительных, но и Общей Комиссии должны бы иметь значение исключительно совещательное, и ни в коем случае не изменяющее существующего ныне порядка возбуждения зако-

нодательных вопросов в то время и в тех пределах, какие Верховная власть признает за благо указать.

Приглашению членов, избираемых общественными учреждениями, будет предшествовать составление нового законопроекта подготовительными комиссиями из чинов правительственных, при участии лишь некоторых, особо известных правительству посторонних лиц. Весь личный состав подготовительных комиссий войдет в состав Общей комиссии и будет разъяснять и поддерживать выработанные проекты.

...Каждому отдельному ведомству, независимо от собрания и группировки имеющих в его ведении материалов, могло бы быть предоставлено передавать в подготовительные комиссии результат своих трудов не только в виде сырых материалов, но и основанные на них сформулированные предположения в форме проектов законоположений. По приблизительным соображениям, такие приуготовительные работы, по разработке данных и материалов, как имеющих в различных учреждениях, так и тех, кои доставлены будут ревизирующими сенаторами, могут быть совершенно закончены к осени текущего года и переданы в подготовительные комиссии. По открытии тогда же в них занятий, деятельность их должна быть ведена с таким расчетом, чтобы созыв Общей комиссии, с участием общественных представителей, мог последовать в начале будущего года, по окончании сессий губернских земских собраний.

Между тем, такое учреждение может дать правильный исход заметному стремлению общественных сил к служению Престолу и Отечеству, неминуемо внесет в народную жизнь оживляющее начало и предоставит правительству возможность пользоваться опытностью местных деятелей, ближе стоящих к народной жизни, нежели чиновники центральных учреждений.

...Неудовлетворение приведенным выше ожиданиям в настоящее время будет неминуемо иметь последствием если не полное охлаждение, то, по меньшей мере, равнодушие к общественному делу, представляющее, как указал прискорбный опыт недавних лет, самую удобную почву для успеха анархической пропаганды.

Приложение 4.

Н.А. Серно-Соловьевич.

Проект Уложения императора Александра II.
(Лемке М.К. Очерки освободительного движения 60-х гг. – М., 1910)

Положения общие.

1. Верховная власть в России принадлежит государю императору, особа которого считается священной и неприкосновенной. Порядок престолонаследия определяется сообразно доселе действовавшим законам. Сумма на содержание государя императора и августейшего дома определяется ежегодно Его Величеством.

2. Верховная власть составляет высшую ступень управления государством, под ее ведением действуют власти: законодательная и судебная.

3. Основами действий всех этих властей должны быть: правда, милосердие, добросовестное исполнение законов, честность, уважение к человеку.

4. Законодательная власть принадлежит по всему государству народному собранию, а по губерниям – губернским собраниям.

5. Народное собрание и губернские собрания состоят из выборных от дворянства, городских и сельских обывателей.

6. В народное собрание дворянство каждой губернии посылает от себя по два выборных. Городские жители – по одному выборному на каждые 50 000. Сельские жители – по одному на каждые 100 000. (Выборы в Народное собрание на первое время могут быть произведены в губернских собраниях).

Губернское собрание состоит из 9 выборных от каждого уезда: 3 от дворян, 3 от городских, 3 от сельских обывателей.

7. В губернское собрание дворянство выбирает своих выборных тем же порядком, каким производит выборы в настоящее время, а городские и сельские жители – порядком, указанным в особых инструкциях.

8. Выборы в народное собрание производятся губернским собранием отдельно по сословьям.

Инструкция городских выборов.

Выборы от городских жителей происходят следующим порядком:

Столицы и губернские города, имеющие более 50000 жителей, составляют каждый избирательный округ и посылают своих выборных, соответственно населению, по одному на 50000.

Губернские и уездные города, имеющие меньше 50 000 жителей, соединяются в избирательные округа по столько, чтобы их общее население составляло 50 000.

Предварительно избрания выборных избираются выборщики. Для сего каждый город разделяется на избирательные участки, число которых опре-

деляется населением. В определенный день все обыватели участка, имеющие в городе оседлость и достигшие совершеннолетия, собираются в назначенное место и выбирают выборщиков: в городах с населением более 100000 по 1 на 1000, более 50000 – по 2 на 1000, а менее 50000 – по 3 на 1000.

Тут же составляется список кандидатов в выборные. Выборщики всего округа сходятся вместе и из назначенных кандидатов избирают одного выборного (а в больших городах надлежащее число выборных) по большинству голосов.

Участковыми и окружными выборами заправляют сперва лица, особо на сей предмет назначенные высочайшею властью, а впоследствии лица, на которых эта обязанность будет возложена народным собранием.

Выборы производятся шарами, закрытою баллотировкою. Они должны быть совершенно свободны.

9. Выборный должен совмещать в себе следующие условия: быть совершеннолетним, окончить курс: от дворян в высшем, от городских обывателей в среднем, от сельских в низшем учебном заведении, не состоять на государственной службе и не быть опороченным по суду.

10. Выборные избираются по суду.

11. Каждый выборный представляет только одно место. Выбывающий по какому бы то ни было случаю заменяется другим.

12. Собрания открываются и закрываются по окончании года или срока государем.

13. Народное собрание, собравшись, выбирает 2 кандидатов на должность председателя и вице-председателя и затем приступает к проверке голосов. Председатель и вице-председатель утверждаются высочайшею властью. Председатель, а в отсутствие его вице-председатель представляет решение собрания на высочайшее утверждение.

14. По рассмотрении правильности выборов народное собрание разделяется на комиссии по числу министерств.

15. Всякий вопрос, поступающий на рассмотрение собрания, предварительно обсуждается комиссией и представляется собранию ее докладчиком. Члены комиссии, не согласившиеся с большинством, представляют свои мнения.

16. На рассмотрение собрания дела поступают: 1) по высочайшему повелению; 2) по представлению министров; 3) по представлению выборных, как от губернских собраний, так и от своего лица.

17. Каждый город, каждая деревня имеют право входить в собрание с прощением, чрез посредство своих выборных.

18. Дела решаются по большинству голосов. При равенстве голосов председателя дает перевес. Министры присутствуют и подают голос наравне с выборными.

19. подача голосов бывает или закрытая, шарами, или открытая, подачею. Собрание при каждом вопросе решает способ подачи голосов.

20. Ведению собрания подлежат: 1) постановления новых законов или отмена старых по всем частям управления, касающегося всего государства; 2) рассмотрение государственного бюджета и смет министерств; 3) разрешение займов, выпуски кредитных билетов и установление налогов; 4) вопросы внешней политики, представленные собранию высочайшею волею; 5) рассмотрение годовых отчетов министерств; 6) рассмотрение жалоб на министров и высших должностных лиц и на действия губернских собраний; 7) все дела, возлагаемые на него высочайшею властью; 8) пересмотр прежних решений народного собрания.

21. Заседания собрания производятся публично. Отчеты о них печатаются.

22. С 15 мая по 15 августа заседаний не бывает.

23. Высочайшая власть имеет право распустить во всякое время собрание, назначив тотчас же новые выборы.

24. Народное собрание собирается в Москве, куда переносится и столица, для империи, в Варшаве для Царства Польского, в Иркутске для Сибири, в Тифлисе для Кавказа и Грузии, в Гельсингфорсе для Финляндии, в Риге для Остзейских губерний. В Варшаве верховную власть представляет вице-король, в Сибири, на Кавказе, в Финляндии и Остзейском крае – наместник. Жителям литовских губерний представляется посылать депутатов или в Москву, или в Варшаву.

25. Выборные неприкосновенны, пока состоят в этом звании. Выборный может быть лишен звания до истечения срока, на который выбран, только по определению суда, за уголовные преступления.

26. Выборные получают содержание от пославших их населений.

Губернское собрание.

27. Губернское собрание в законодательном порядке ведает все вопросы, касающиеся его губернии или имеющие значение общегосударственных вопросов.

28. Внутреннее устройство и порядок обсуждений в губернских собраниях тот же, что и в народном собрании.

29. Подробное определение круга действий народного и губернского собраний составит предмет особого закона.

Исполнительная власть.

30. Исполнительная власть сосредоточивается: общая для всего государства – в министерствах, местная – в губернских собраниях и у губернатора.

31. Министерства суть следующие: 1) народного просвещения; 2) финансов; 3) торговли и народного благосостояния; 4) внутренних и духовных дел; 5) иностранных дел; 6) военное; 7) морское.

Примечания: Управление дворами августейшего дома составляет особое ведомство, непосредственно подведомственное высочайшим особам.

Пути сообщения ведаются министерством торговли, почта – министерством народного просвещения, государственные имущества – министерством финансов. Государственный контроль, переходя к собраниям, упраздняется.

32. Министры назначаются государем императором. Один из них носит звание первого министра и председательствует в совете министров.

33. Министры действуют на основании инструкций народного собрания, которому дают отчет в своих действиях. Инструкции определяют круг действий и пространство власти каждого министра и состав министерств.

34. Каждое должностное лицо действует в силу законов и ответственности за свои действия.

35. Каждый член народного собрания имеет право просить у министра объяснений в действиях и распоряжениях министерства.

36. В губерниях исполнительная власть принадлежит губернскому собранию и губернатору; в городах – думам и головам; в волостях – волостным сходам и волостным старостам; в селах – миру и деревенскому старосте.

37. В губернии собрания делятся на комиссии, по числу министерств, и каждая комиссия ведает в губерниях свои дела в круге, определяемом законом.

38. Назначение в должности зависит от комиссии, увольнение – от губернского собрания.

39. Органами министерств в губерниях служат: министерства финансов и народного благосостояния – общественный банк; министерства внутренних дел – губернатор. Все казенные училища состоят в заведовании министерства народного просвещения, а заведование училищами в губернии принадлежит ректору университета, когда их нет – ректору гимназии. В ведении военного министерства состоят все военные силы.

40. Общественный банк производит все банковские операции, содействует развитию промышленности и вообще народного благосостояния и собирает все подати. Банком управляют директора по выбору губернского собрания. Круг действий банка определяется законом.

41. Директоры училищ выбираются губернским собранием.

42. Судебная власть сосредоточивается в суде присяжных, действующем как в уголовных, так и в гражданских делах. Сверх того в каждой местности избираются жителями мировые посредники, к которым тяжущиеся стороны имеют право обратиться за разбирательством в делах гражданских и в обидах. Решение мирового посредника, к которому обратились обе стороны, получает законную силу, жалобы на него приносятся присяжным. Мировые посредники избираются только из лиц, получивших высшее образование.

43. Присяжные чередуются из лиц, имеющих право быть избирателями.

44. Уголовные дела разбираются на месте совершения преступления, а гражданские – в месте жительства истца, куда вызывается и ответчик.

45. Жалобы на решения присяжных приносятся в губернский суд, состоящий из выборных губернским собранием.

46. Высшая судебная инстанция – судебный сенат, состоящий из лиц, наполовину избранных народным собранием, наполовину назначенных верховною властью.

47. Смертная казнь безусловно отменяется.

48. Телесное наказание отменяется. Оно заменяется в надлежащих случаях арестом или денежною пеней.

49. Верховная власть имеет право уменьшать меру наказаний, положенную судебным сенатом.

Общие права.

50. Все русские люди, коего бы пола, чина, звания и состояния ни были, равны перед законом и перед судом. Все они пользуются в равной степени покровительством законов, исполнять которые все должны в равной степени. Все они пользуются в одинаковой степени правами, в настоящем Уложении предоставленными.

51. Никто не может быть лишен свободы иначе, как по решению суда. Уголовные преступники могут быть арестованы с тем, чтобы дела о них были рассмотрены не далее, как в течение семи дней.

52. Всякий русский или водворившийся в России на постоянное житье имеет право на владение 4 десятинами земли. Отвод земли делается по сношении лиц с подлежащим ведомством народного благосостояния.

53. Всякий живущий в России имеет право беспрепятственно придерживаться своего религиозного верования и отправлять богослужение по учению своей церкви.

54. Всякий обязан уплочивать налог по мере своих средств порядком, поставленным в особом законе.

55. Рекрутская система заменяется добровольным поступлением в военную службу за определенное вознаграждение. В случае опасности от неприятеля все должны являться к призыву на защиту отечества, по возможности с оружием.

56. Обязательные отношения крестьян к помещикам немедленно прекращаются. Бывшие помещичьи крестьяне уравниваются. Крестьяне удерживают за собою свои наделы и облегчаются подушными в казну, соразмерно с повинностями государственных крестьян. Размер и степень вознаграждения помещиков определяется народным собранием.

57. Все подробности высказанных здесь начал будут обсуждены и развиты народным собранием.

Приложение 5. Конституционный проект П.П. Шувалова (Современник. – 1913. – кн. 3)

Уезд.

1) ...Уезд не есть высшая по отношению к волостям административная инстанция, поверяющая и руководящая действием волостных учреждений, а лишь форма общежития высшего порядка, ни о каком ... начальствовании уезда над волостью не может быть и речи.

2) Уезд самоуправляется выборными, всеобщою, по волостям, подачею голосов, представителями волостей, образующими из себя собрание уездных гласных.

Область.

В основание внутренней областной связи полагается не только однородность экономического быта определенной группы уездов, а потому и общность материальных интересов, связующих население этих уездов как бы в одно хозяйственное целое, но также и условия нравственного быта; исторически сложившиеся национальные особенности и проистекающая отсюда духовная потребность людей, населенных на пространстве нескольких уездов, к совместной культурной деятельности, к общности политической жизни.

...Самоуправляющаяся область должна значительно превосходить размеры губернии, за единственным, быть может, исключением земель казачьих войск, покуда общий ход прогресса не изгладит окончательно эту отживающую форму самоуправления.

1) Область управляется областным собранием (сеймом, радою), которое периодически заседает в главном городе области не по созыву, а в точно определенные законом сроки, и само себя организует для занятий.

Областное собрание состоит из выборных представителей населения уездов (областных гласных).

...необходимо прямое избрание областных гласных по округам всем правоспособным населением округа.

Уезды делятся на избирательные округа по определенному числу жителей, по возможности равному для каждого округа.

Общегосударственное самоуправление.

Ввиду двойственного значения Российского государства, как вполне самостоятельного политического организма, и в то же время как союза народов и племен ... необходимым представляется помимо других соображений о пользе и справедливости вручить верховную зако-

нодательную власть не одному, а двум общегосударственным собраниям всенародных и областных представителей: Государственной Думе и Союзной Думе.

А. Государственная Дума составляется из представителей всего населения России, избираемых всеобщою подачею голосов по округам, которых должно быть в каждом уезде не менее одного. Она имеет значение на свою законодательную деятельность объединить стремления населения различных местностей к усовершенствованию государственного общежития на благо общее, применением к внутреннему государственному строительству и внешним сношениям государства начал братской взаимопомощи; социальной справедливости и свободы.

Б. Союзная Дума составляется из представителей областных собраний, которые избираются гласными этих собраний из своей среды по соображению с численностью населения в каждой области и в одинаковом для всех областей пропорциональном отношении... Обе Думы, Союзная и Государственная в особенности, имеют назначение наблюдать за действиями правительства, вводить их в границы законности и удерживать в этих границах.

В. Круг занятий обеих Дум, соответственно их назначению, может быть определен следующими общими положениями:

1) Обе Думы заседают одновременно.

Обе Думы собираются в столичном городе не по созыву, в городе не по созыву, а в точно определенные законом сроки; они сами организуют свои бюро, комиссии и порядок занятий.

Члены обеих Дум пользуются законодательною инициативою наравне с правительством.

Для придания закону обязательной силы требуется принятие его каждою Думою.

Каждому члену той или иной Думы принадлежит право делать правительству запросы; каждая Дума может постановлять выражение доверия или недоверия правительству или его отдельным членам.

Для действительности всякого рода обязательств над материальною или нравственною ответственностью страны, а также договоров, заключенных правительством с иностранными государствами, необходимо согласие обеих Дум.

Думы рассматривают и утверждают, с изменением или без оных, государственный бюджет и сметы чрезвычайных кредитов (на случай войны, например).

Примечание. Должно строго соблюдаться:

а) чтобы никакой финансовый закон не был вносим на обсуждение Дум без предварительного заключения областных собраний;

...г) чтобы в сметы бюджетные и чрезвычайных расходов включались предположения сборов по одним только косвенным налогам, т.к. налоги прямые подлежат расходованию на нужды волостей, уездов и областей, и потому государство никакого права на них иметь не может.

Г. Обязанности члена Союзной Думы и министра несовместимы.

Д. Члены Государственной Думы могут принимать места в совете министров, не слагая с себя депутатского звания.

Е. Не только член Союзной, но и Государственной Думы признается отказавшимся от своих полномочий, если примет от правительства какую-либо должность или назначение (кроме министерской для члена Государственной Думы), титул, орден или ценный подарок.

У. Распустить Государственную Думу Глава государства может не иначе, как с открытого на то согласия Союзной Думы и непременно под условием назначения новых выборов в точно определенный законом промежуток времени.

Ж. Думы не могут собираться одна без другой, а потому распускание Государственной Думы влечет за собою возобновление полномочий членов Союзной Думы, для чего областные собрания созываются нарочито и одновременно с манифестом о распусчении.

Н. Пересмотр основных (конституционных) государственных законов может последовать только по взаимному соглашению Дум, выраженному соответственным постановлением большинства двух третей голосов каждой. Тогда Глава государства созывает Собор, составленный из членов обеих Дум в полном составе, усиленном собою для сего избранными представителями областных собраний в таком числе, чтобы номинальный состав Союзной Думы равнялся численностью такому же составу Государственной Думы.

О. Личность каждого из членов Думы неприкосновенна на все время их заседаний.

С.В. УСТИНКИН • А.В. УСЯГИН

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПЦИЙ
Н А Р О Д Н О Г О
П Р Е Д С Т А В И Т Е Л Ъ С Т В А
В РОССИИ

В работе исследуется история создания проектов представительных учреждений в конце 1850-х - начале 1880-х гг. в контексте общей проблематики реформ этого периода в России, анализируются возможные последствия принятия того или иного варианта развития государства. Книга будет интересна и полезна для студентов, изучающих курсы истории России, истории государственного управления, политической истории, политологии, а также может быть использована при подготовке докладов, рефератов, курсовых и дипломных работ, в других видах научно-исследовательской работы студентов и аспирантов.

