

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ И МИНИСТРЫ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА: конфронтация и сотрудничество

Н.В. Черникова

Аннотация. Законодательный процесс в Российской империи распадался на две основные фазы: закон сначала разрабатывался в министерствах и затем обсуждался высшими законосовещательными учреждениями, в первую очередь — Государственным советом. Таким образом, необходимым условием законотворчества было сотрудничество всех его участников, однако достигнуть его удавалось не всегда. Министерства пытались сохранить целостность своих проектов, тогда как Государственный совет, стремясь избавиться их от недостатков и слабостей, нередко вносил в министерские представления существенные изменения. На протяжении второй половины XIX века противостояние руководителей ведомств и законосовещательного учреждения складывалось по-разному. Проведенный анализ показал, что в царствование Александра II нарушение законодательного процесса было более частым, и император неоднократно утверждал законопроекты, не прошедшие обсуждения в Государственном совете. Однако такой путь не гарантировал успешного применения нового закона. Наоборот, изменения, которые вносил в проекты Государственной совет, имели целью, в первую очередь, действенность предпринимаемых правительством мер. И это оправдывало их в глазах министров и самого монарха (особенно в царствование Александра III), обеспечивало их согласие с мнением Совета.

Ключевые слова: Российская империя, Государственный совет, законодательный процесс, Александр II, Александр III, император, министры.

267



THE STATE COUNCIL AND MINISTERS IN THE SECOND HALF OF THE 19TH CENTURY: Their Collaboration and Confrontation

N.V. Chernikova

Abstract. *The legislative process in the Russian Empire fell into two main phases: the law was first developed in the ministries and then discussed by the highest lawmaking institutions, primarily the State Council. Thus, the cooperation of all participants in the lawmaking process was a prerequisite, but it was not always possible to achieve it. Ministries tried to preserve the integrity of their projects, while the Council of State often made significant changes to ministerial submissions in an effort to save them from shortcomings and weaknesses. Throughout the second half of the XIX century confrontation between the heads of departments and the legislative institution was formed in different ways. The analysis showed that during the reign of Alexander II the violation of the legislative process was more frequent and the emperor repeatedly approved bills that were not discussed in the State Council. However, this path did not guarantee the successful implementation of the new law. On the contrary, the changes made to the projects of the State Council were aimed primarily at the workability of government measures. And this justified them in the eyes of ministers and the monarch himself (especially in the reign of Alexander III), ensured their agreement with the Council's opinion.*

Keywords: *Russian Empire, State Council, legislative process, Alexander II, Alexander III, emperor, ministers.*

268

Важнейшей задачей государственного управления является выработка оптимальных путей развития страны, определение приоритетов и целей ее политики. Значительную роль при этом играет законодательство, как механизм, обеспечивающий непрерывное поступательное движение в избранном направлении и, при необходимости, корректировку этого последнего. Можно даже сказать, что качество управленческих решений (на разных уровнях) во многом зависит от правильной организации законодательного процесса, четкого распределения функций между его акто-

рами. Сложившиеся в этой сфере традиции в значительной мере сохраняются даже при изменении политического режима, а опробованные временем формы могут оказаться востребованными спустя десятилетия. На современном этапе развития отечественной государственности актуальным остается опыт не только и, может быть, не столько Советской России, сколько ее предшественницы, Российской империи, государственные институты которой отчасти воспроизведены в наши дни.

Законодательный процесс в Российской империи распадался на две

важные фазы — ведомственную разработку проекта и его обсуждение в законосовещательных учреждениях, первенствующее место среди которых занимал Государственный совет. Взаимоотношения высших и центральных государственных органов не всегда складывались просто. Главная функция Государственного совета заключалась в тщательном анализе внесенного министром представления, устранении недоработок и освобождении его от «увлечений» составителей. Все это, в конечном итоге, обеспечивало успешное применение нового закона, но для министров означало затягивание внедрения уже разработанного проекта, а в некоторых случаях, как отмечал Н.Х. Бунге, и потерю им своей целостности [1, с. 217].

Разнонаправленные интересы Совета и министерств формировали специфику их отношений, однако в историографии этот сюжет не получил достаточно подробного освещения. Традиционно он рассматривается либо в рамках формально-юридического подхода, начало которому было положено еще учеными-государствоведами XIX в. (А.Д. Градовским [2, с. 26–29], Н.М. Коркуновым [3, с. 127–130] и др., либо как периферийная составляющая гораздо более разработанной проблемы отсутствия единства в центральном управлении и борьбы министров за влияние на монарха. В работах современных исследователей Л.Е. Шепелева [4], А.В. Ремнева [5], К.А. Соловьева [6] это явление получило название ведомственного «сепаратизма» и даже ведомственной «анархии». Однако, как отметил обратившийся к этой теме еще в 1930-е гг. Б.М. Кочаков,

рассмотренный с такого ракурса Государственный совет представлял лишь как «арена» ведомственной борьбы [7, с. 93].

В последние годы изучение практик законотворческого процесса несколько сместило акценты исследований, и все же преимущественное использование источников личного происхождения, недостаточное внимание к делопроизводственным документам приводит к тому, что и в раскрывающих данный сюжет работах А.В. Ремнева [5, с. 321–339], А.В. Мамонова [8], М.Д. Долбилова [9] взаимодействие Совета и министров сводится к проблеме «забеганий» или «выхватывания» высочайших повелений руководителями ведомств, причем Совет выступает бесправной и «страдающей» стороной.

Однако это не совсем верно. Во-первых, отношения Совета и министров во многом зависели от личного фактора и менялись на протяжении времени. Во-вторых, значительное влияние на практику управления оказывало отношение к законодательному процессу императора. Свойственное Александру II (по крайней мере, в первый период его правления) самовластие [10], развитие при нем фаворитизма предоставляли гораздо больше возможностей министрам, нежели правление его преемника. В результате в третьей четверти XIX в. решение вопросов помимо Государственного совета было гораздо более обыденным явлением.

В частности, целой категорией дел, имевших законодательный характер, но периодически решавшихся помимо Совета, было изменение штатов разных структур, вызванное как введением Великих реформ, так

и быстрым экономическим развитием страны. Статс-секретарь департамента экономии М.П. Веселовский особенно негодовал на министерство путей сообщения, управлявшие которым К.В. Чевкин (в 1855–1862 гг.), П.П. Мельников (в 1862–1869 гг.), В.А. Бобринский (в 1869–1871 гг.) стремились решить этот вопрос непосредственным докладом императору. «Чтобы скрыть незаконность такого образа действий, министр употреблял две уловки: он заявлял, во-первых, что проектированный им штат — *временный*, и, во-вторых, что испрашиваемая им мера не потребует *нового* из казны расхода» [11, л. 542–542 об.]. Оба аргумента, с точки зрения Веселовского, были несостоятельны, так как, во-первых, «у нас ничто так не долговечно, как временные меры. Таким образом, временный штат может существовать десятки лет и пережить постоянный». Кроме того, отсутствие нового ассигнования достигалось простым перераспределением цифр. Например, усилением расхода «на личный состав, с соответствующим сокращением расхода на хозяйственные потребности», и со временем добавочные средства все равно оказывались необходимыми [там же, л. 542 об.].

Между тем, всеподданнейшими докладами были установлены: временный штат по содержанию и управлению дома Главного управления путей сообщения и публичных зданий (1861 г.) [12, с. 262–263, № 37500], новые штаты «по телеграфной части» и учрежден временный Контрольный стол для ревизии денежных отчетов и книг Телеграфного управления и подведомственных ему мест и лиц (1862 г.) [13, с. 441–442, № 38975],

введены новые учреждения министерства путей сообщения и штат его центрального управления (1870) [14, с. 630–631, № 49090].

Простыми «забеганиями», утверждениями законов в обход Государственного совета в этот период дело не ограничивалось. Действия сановников, пользующихся особым влиянием на императора, могли приводить к конфликтам внутри правительственного лагеря, вступать в диссонанс с тем направлением, которое отстаивало часть или даже большинство министров.

Так, 19 марта 1865 г. Александр II своим личным распоряжением прибалтийским лютеранским консисториям отменил обязательные, при браках православных с лютеранами, подписки о воспитании детей в православии [15, с. 364]. Этому решению предшествовали три совещания сановников в присутствии императора, 12, 13 и 15 марта 1865 г. Безусловным сторонником предлагаемой меры, ее активным пропагандистом выступил министр внутренних дел П.А. Валуев, которого поддержал с самого начала принимавший участие в обсуждении министр иностранных дел А.М. Горчаков (вопрос о положении протестантской церкви в России был возбужден канцлером Германии О. Бисмарком). А вот обер-прокурор Синода А.П. Ахматов, даже не приглашенный на первое заседание, сразу занял отрицательную позицию. Его поддержали духовник императора В.П. Бажанов и главноуправляющий II Отделением С.Е.И.В. Канцелярии и, по совместительству, государственный секретарь кн. С.Н. Урусов [16, с. 26–27]. Однако император уже принял решение, и Ахматову не

оставалось ничего иного, как выйти в отставку [там же, с. 27–28].

Примечательный случай произошел во время обсуждения в Государственном совете проекта министерства народного просвещения «О некоторых мерах к изменению состава в губернских и уездных училищах советов и вообще управления низших училищ ведомства Министерства народного просвещения». Проект поступил в Департамент законов 21 августа 1872 г. [17, с. 80, № 71], весной 1873 г. был передан в Общее собрание, однако до каникул рассмотрен не был. В конце 1873 г. шефом жандармов графом П.А. Шуваловым было инициировано обсуждение Советом министров (21 декабря 1873 г.) вопроса «о мерах надзора за народными училищами». Предполагалось, что еще до окончания рассмотрения проекта Государственным советом будет издан высочайший рескрипт о его основных положениях. Предварительного обсуждения текста рескрипта не было, так что такой шаг оказался неожиданностью для многих членов Совета министров, в том числе для председателя Государственного совета великого князя Константина Николаевича. Александр II всецело поддерживал Шувалова, и решение о публикации рескрипта было принято, хотя против высказались не только многие министры, но и наследник престола великий князь Александр Александрович и сам Константин Николаевич [18, с. 109–111; 19, с. 820–821]. Последний уже после заседания заметил, что «теперь невозможно рассматривать в [Государственном] совете дело об училищных советах, в теперешнем его виде» [цит. по: 18, с. 113]. Таким образом, инициатива

шефа жандармов не просто нарушила правильное рассмотрение дела, но фактически привела к его пересмотру. Изменилось даже название проекта. Его первоначальное заглавие («О некоторых мерах к изменению состава в губернских и уездных училищах советов и вообще управления низших училищ ведомства министерства народного просвещения») после рескрипта императора о возложении контроля над училищами на предводителей дворянства во многом потеряло свой смысл, поскольку ряд вопросов был снят с обсуждения. Теперь проект назывался «О преобразовании управлений народными низшими училищами ведомства министерства народного просвещения» и проходил не по Департаменту законов, а по Департаменту экономии [17, с. 247, № 145]. Положение о начальных народных училищах было утверждено 25 мая 1874 г. [20, с. 834–840, № 53574].

Не менее показательным «открытие», сделанное членами Особого совещания под председательством П.А. Валуева весной 1878 г. Совещание рассматривало меры борьбы с революционной пропагандой, и в ходе обсуждения был затронут вопрос об участии в революционном движении слушательниц Женских врачебных курсов при Николаевском военном госпитале. При том скептическом отношении к высшему женскому образованию, которое господствовало тогда в обществе, неудивительно, что сановники сразу сошлись во мнении о необходимости закрыть эти курсы [21, л. 23 об., 29–30 об.]. Более того, начальник III Отделения Н.В. Мезенцев вообще предложил рассматривать их как противоречащую закону попытку «применения и

практического осуществления вопроса о женском труде и эмансипации» [там же, л. 29]. «Настоящий вопрос, — утверждал он, — должен быть поставлен так, чтобы не допускать вообще женщин до высшего медицинского образования, и это определение должно выразиться в форме Высочайшей воли» [там же, л. 29 об.].

Соответственно, сановники не могли не заинтересоваться, как вообще «столь крупная мера, как учреждение женских врачебных курсов могла быть принята помимо общего порядка принятия органических государственных мер» [там же, л. 47 об.]. Полученный ответ фактически снял вопрос с повестки дня. Выяснилось, что учреждение курсов и все относящиеся к ним постановления «явились последствием всеподданнейших докладов г. военного министра» [там же, л. 47 об. — 48]. Действительно, ни учреждение курсов в 1872 г. и их Положение, ни расширение программы преподавания в 1876 г. не прошли, как это должно было бы быть, обсуждения в Государственном совете. Все они были оформлены именными указами [22, с. 602–603, № 50821; 23, с. 142–144, № 51079; 24, с. 172, № 55661]. Таким образом, с высочайшей санкции крупная мера, во многом определявшая развитие высшего женского образования в России, прошла мимо внимания многих сановников.

В ноябре 1880 г. почти одновременно и без участия Государственного совета были приняты два важных закона. По докладу министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова было преобразовано центральное управление полицией [25, с. 692, № 61550] и по докладу министра финансов А.А. Абазы была проведена

реформа, затрагивавшая широкие слои населения, а именно отмена взимаемого с соли акциза и уменьшение таможенной пошлины на ввозимую из-за границы соль [там же, с. 709, № 61578]. Оба эти случая стали поводом объяснений государственного секретаря Е.А. Перетца с обоими министрами и председателем Совета великим князем Константином Николаевичем [26, с. 11–13].

Особенно примечателен указ об отмене акциза на соль, который представлял собой, скорее, декларацию, чем тщательно разработанную меру: редкий пример в отечественной законодательной практике, когда текст закона не определял механизм его реализации. Все «дальнейшие по сему распоряжения, а также одновременное возмещение убыли в государственных доходах от сложения соляного сбора посредством возвышения некоторых из существующих налогов» отдавались на полную волю министра финансов. Это подтверждало политический вес Абазы, но совсем не гарантировало успешной реализации закона.

В начале царствования Александра III испрашивание высочайших повелений продолжалось. Так, в августе 1881 г. именованным указом, без рассмотрения предложения в Государственном совете, была упразднена должность петербургского градоначальника [27, с. 260, № 347].

В марте 1882 г. министр внутренних дел Н.П. Игнатьев — исключительный случай — представил в Сенат в качестве высочайшего повеления целое Положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей [28, с. 84–87, № 730].

Однако, когда он таким же образом попытался упразднить генерал-губернаторство Западной Сибири, Первый департамент Сената не признал этого возможным: объявленными высочайшими повелениями законы не изменялись. «Честь и слава Сенату, что он имеет мужество исполнять свою обязанность», — восклицал по этому поводу Е.А. Перетц [26, с. 129]. Впрочем, это была лишь отсрочка. Меньше чем через два месяца упразднение Западно-Сибирского и учреждение Степного генерал-губернаторства было оформлено именным указом, данным Сенату [28, с. 211–212, № 886].

Нарушающие все мыслимые правила действия Игнатьева настолько раздражающе действовали на Совет, что заставляли вспоминать о прошлом царствовании. Государственный секретарь Е.А. Перетц в разговоре с председателем Совета великим князем Михаилом Николаевичем как-то заметил, что Александр II «держался того основного правила, что коль скоро дело внесено в Государственный совет, министр уже не должен докладывать о нем. Конечно, правило это не всегда соблюдалось, но все же министры были несравненно осторожнее» [26, с. 136]. Между тем, Перетц, служивший в Государственной канцелярии с 1869 г., занимавший видный пост статс-секретаря Департамента законов и даже заменявший (в отпускной период) государственного секретаря, не мог не знать, что как раз в царствование Александра II Государственный совет часто вынужден был ограничиваться фиксацией законов «изменяя, может быть, лишь подробности внесенного проекта», потому что, как писал кол-

лега Перетца, статс-секретарь Департамента экономии М.П. Веселовский, «многие» вносившиеся в Совет представления были «заранее предрешены предварительным одобрением Государя, по докладу министра» [11, л. 724 об. – 725].

Впрочем, с отставкой Игнатьева с министерского поста в мае 1882 г. «забегания» перестали столь нарочито нарушать общий порядок рассмотрения законодательных дел. Показательным символом новой эпохи была «явка с повинною» министра финансов Н.Х. Бунге к государственному секретарю А.А. Половцову в связи с тем, что во время летних каникул 1883 г. он «дал государю подписать указ, разъясняющий порядок выдачи из Крестьянского банка ссуд не отдельным крестьянским обществам, а союзам нескольких обществ совокупно». Бунге объяснял это срочностью поступившего летом представления, разрешить которое своей властью он посчитал себя не в праве [29, с. 125–126].

Для нас в данном случае важно, что подобного рода «забегания» даже министрами перестали восприниматься как обыденное явление. Правда, это еще не означает, что они полностью исчезли. В следующем, 1884 г. председатель Совета великий князь Михаил Николаевич выговаривал министру путей сообщения, что тот «мимо Государственного совета, особыми высочайшими повелениями переформирует свое министерство, когда вопрос о том находится на рассмотрении Совета» [там же, с. 256]. Великий князь имел в виду изменение высочайшим повелением второй главы Учреждения министерства путей сообщения, где речь

шла о Совете министра [30, с. 400–403, № 2351].

И все же, говоря о «забеганиях» министров необходимо учитывать и то недовольство, которое возбуждали такие действия, в том числе и среди сановников. А это свидетельствует о том, что такие случаи рассматривались как нарушения порядка, были исключениями, а не общим правилом функционирования системы.

И, конечно, большое значение здесь играл пресловутый «личный фактор»: многое происходило с попустительства императора, зависело от самолюбия и даже апломба министров. Не даром все упомянутые случаи связаны с именами тех сановников, кто пользовался особым доверием императоров — П.А. Шувалова, Д.А. Милютина, М.Т. Лорис-Меликова, А.А. Абазы, Н.П. Игнатьева.

Однако и Государственный совет не был в этой ситуации безответной стороной. И стремление министров решить вопрос помимо него или направить дела в желаемом русле уже во время рассмотрения их в Совете возникало не на пустом месте. Основной причиной этого были многочисленные поправки, вносившиеся в будущий закон членами законосовещательного собрания. Они могли носить редакционный характер, касаться частных проектах или даже сущности предложенных мер. Противоречие этого права Совета его сугубо законосовещательному характеру привлекало внимание еще дореволюционных исследователей [3, с. 80–81].

Более того, существовало и время от времени подтверждавшее правило, запрещавшее министрам докладывать по делам, рассматриваемым Советом. Так, еще 30 апреля 1873 г.

Александр II через председателя Государственного совета распорядился «чтобы министры и главноуправляющие отдельными частями не входили со всеподданнейшими докладами о назначении срока для рассмотрения вносимых ими дел в Государственном совете без предварительного соглашения с председателем Государственного совета [31, л. 7].

20 января 1875 г. вел. кн. Константин Николаевич добился высочайшего распоряжения, чтобы «все предположения и вопросы, внесенные на уважение Государственного совета, представлялись на разрешение Его императорского величества не иначе, как в мемориях Совета, порядком, в учреждении Государственного совета указанным; в тех же исключительных случаях, когда, в виду особых обстоятельств, представлялось бы совершенно необходимым, по какому-либо внесенному в Совет делу, или части оно, испросить Высочайшее повеление в ином порядке, министры и главноуправляющие отдельными частями входили со всеподданнейшими о том докладами не иначе, как по предварительном соглашении с Председателем Государственного совета» [там же, л. 7 об.]. Вполне возможно, что это распоряжение было следствием неприятно поразившего великого князя демарша П.А. Шувалова, за год до этого настоявшего на обсуждении Советом министров вопроса «о мерах надзора за народными училищами», рассматривавшего в то время Государственным советом.

В сентябре 1881 г. Александром III это распоряжение было подтверждено и даже усилено: «Согласно установившемуся с учреждения

Государственного совета порядку, подтвержденному, в отдельных случаях Высочайшими повелениями» Александра II, всеподданнейшие доклады по всем вопросам, касающимся производства дел в Государственном совете и по наиболее важным вопросам, касающимся его членов, представляются председателем Государственного совета, который, в случае надобности, может согласовать их «с подлежащими министрами и главноуправляющими»; вопросы, касающиеся отдельных ведомств и в меньшей степени затрагивающие Государственный совет, могут представляться на разрешение императора руководителями этих ведомств, «но не иначе как по предварительном соглашении с председателем Государственного совета» [там же, л. 7 об. – 8]. А уже после смерти Александра III это распоряжение было еще раз повторено его преемником в 1896 г.: в виду того, что состоявшееся 14 лет назад повеление может быть неизвестно министрам и главноуправляющим, не занимавшим эти посты в то время, всем министрам была разослана его копия [там же, л. 8].

Это правило ставило руководителей ведомств в мало привычное для них безответное положение. Конечно, министр мог не согласиться с Советом и возбудить разногласие, но это требовало от него определенной твердости характера, способности не идти на компромисс при многочисленных согласованиях и не поддаваться на уговоры. Но даже в этом случае, при соблюдении министром всех правил, последнее слово оставалось за Советом: именно в его мемуариях излагались разные мнения, одно из которых предлагалось утвер-

дить императору. В таких условиях «забегания» становились едва ли не единственным способом противодействия Совету и защиты проекта в его целостности.

Наиболее известные случаи вмешательства Совета в проект связаны с консервативными преобразованиями эпохи Александра III.

Так, зимой 1883–1884 гг. Соединенными департаментам был фактически переработан проект Университетского устава [32, с. 322–328; 33, с. 134–143]. Как уже отмечалось в историографии, во внесенных Департаментами изменениях отразился принципиально иной подход к университетской реформе, нежели предложенный министерством [28, с. 134]. В частности, ими было изменено одно из основных положений проектируемого устава – о роли ректора университета. Согласно проекту, эта должность имела чисто внешний характер представителя ученого сословия, но департаменты придали ректору значение непосредственного начальника университета [34, с. 265–266]. Соответственно, многие статьи устава были полностью переписаны исходя из этого основополагающего изменения [там же, с. 271–275].

По подсчетам Г.И. Щетининой, всего Департаментами было исправлено 48 и отклонено 19 статей [33, с. 136]. Учитывая, что Устав не отличался особенно большими размерами (в своем окончательном, утвержденном, варианте он включал 157 статей [30, с. 456–474, № 2404]), можно говорить, что он был переработан Государственным советом более чем на треть. При рассмотрении дела в Общем собрании защищавшие первоначальный проект Толстой и Де-

лянов также «были побиты на всех пунктах» [35, с. 179].

Сходная судьба постигла и закон о земских начальниках в 1889 г. Противодействие ему было настолько сильным, а предлагаемые изменения настолько кардинальными, что подробное рассмотрение проекта оказалось невозможным, и вопрос о его основаниях был вынесен на решение императора [32, с. 391–394].

Таким образом, тот факт, что Государственный совет не имел законодательных функций, не мешал ему вносить поправки, изменяющие характер проекта. В обоих упомянутых случаях только решение монарха, поддержавшего мнение меньшинства, сохранило, в более-менее неизменном виде, первоначальные представления министров.

Конечно, изменения сути проекта, выведившие Совет на политическую арену, были редкостью, но крупные перемены вносились довольно часто. Так, закон о земских начальниках определил направление дальнейшего реформирования местного управления. Тем не менее Советом были внесены существенные изменения и в Земское 1890 г., и в Городовое 1892 г. положения. Например, по проекту Земского положения, высшей инстанцией при несогласии губернатора с постановлениями уездных земских собраний было губернское по земским делам присутствие, с постановлениями губернских земских собраний — министр внутренних дел. Соединенные департаменты считали, что дела о соответствии постановлений земских собраний общим государственным пользам и нуждам должны рассматриваться на государственном уров-

не и возложили их решение на Комитет министров [36, с. 107–108, 130–131]. Из проекта Городового положения ими был исключен пункт о сословной группировке городских избирателей [37, с. 322].

Бывали и такие случаи, когда противодействие Совета проекту носило личный характер, провоцировалось интригой, желанием «насолить» конкретному ведомству. В подобную ситуацию попал в 1890 г. министр народного просвещения И.Д. Делянов, представивший в Совет проект об изменении таблицы гимназических уроков.

Описавший все перипетии прохождения проекта в подробном письме товарищу министра М.С. Волконскому сотрудник министерства Н.М. Аничков утверждал, что со стороны критиковавших проект членов Совета это было протестом против политики министерства в целом, отголоском споров по университетскому уставу 1884 г. и другим законопроектам ведомства народного просвещения, в которых Совет должен был уступить [38, л. 9 об.].

Особенно жестким было первое заседание Соединенных департаментов, 7 апреля, на котором, писал Аничков, «происходила травля неповинного человека [И.Д. Делянова — *Н.Ч.*] другими недостаточно воспитанными людьми» [там же]. Один из участников этого обсуждения, Н.В. Исаков, на протяжении 20 лет (1861–1881) стоявший во главе Главного управления военно-учебных заведений, даже счел необходимым после заседания в частной беседе сказать Аничкову, что «такого безобразного заседания, в коем люди почтенные не возражали, а глумились или говорили нелепости,

он никогда прежде не запомнит» [там же, л. 10 об. – 11].

Необычную яркость, даже уникальность этому случаю придало то, что, в отличие от своих коллег, Делянов не умел «держат удар», не мог проявить должное упорство и настойчивость. В итоге таблица уроков была существенно пересмотрена и Делянов согласился со многими изменениями, — несмотря на то, что среди участников обсуждения были и те, кто готов был поддержать министра. Главной его уступкой было сокращение уроков древних языков, и, в частности, латыни с 46 до 36 часов в неделю (по всем классам) [там же, л. 17 об.].

Отступление не прибавило Делянову единомышленников, и 19 апреля при голосовании в Департаментах его поддержали только 3 члена Совета, тогда как за переработанный вариант проекта выступило 16 человек [36, с. 302–303]. Другое дело, что голосование еще не ставило точку в обсуждении проекта, и в процессе окончательного согласования министр намеревался просить о добавлении еще 6 часов [38, л. 20]. Но для этого ему была необходима уверенность в поддержке Александра III. 23 апреля Делянов откликнулся, наконец, на многочисленные советы и просьбы и отправился к императору. Вернулся он «совершенно ободренным и веселым, — писал Аничков. — Что он говорил с Государем, скрывает, но мне известно из верного источника, что они оставались в кабинете Государя дольше обыкновенного» [там же].

Результатом аудиенции было увеличение уроков латинского языка с 36 до 42 [36, с. 303]. И этот поступок Делянова вполне можно было бы квалифицировать как «забега-

ние», если бы не одно «но»: вмешательство императора при этом не последовало и законодательный порядок нарушен не был. Руководитель ведомства и сам обладал достаточной властью для корректировки вносимых в окончательный журнал Департаментов положений. Более того, даже оставаясь в одиночестве, он имел возможность противостоять мнению всего Совета. Другое дело, что для уступчивого министра, каким был Делянов, лишившийся после смерти М.Н. Каткова (в 1887 г.) и Д.А. Толстого (в 1889 г.) своих постоянных вдохновителей, уверенность в поддержке императора, в данном случае, была необходима. Располагая ей, он более уверенно отстаивал свой проект в Общем собрании Государственного совета, несмотря на то, что вновь остался в меньшинстве. Действительно, именно его мнение было, в конце концов, утверждено императором [там же, 318–319, 326; 39, с. 512, № 6929].

Как видим, на этот раз верховный арбитр оказался на стороне министра. Однако в подавляющем большинстве случаев вносившиеся Государственным советом в проект изменения диктовались не политическими, а практическими соображениями, министр соглашался с мнением Совета и вмешательства императора не требовалось. Вряд ли стоит искать политическую подоплеку даже в рассмотрении Государственным советом представлений министра внутренних дел Д.А. Толстого. В 1886 г. Советом было существенно ограничено действие двух его проектов — об ограничении крестьянских семейных разделов и о сельскохозяйственных рабочих.

В первом случае оно распространялось только на те местности, где существовало общинное землевладение. При подворном землевладении, считали Департаменты, собственником земли является не общество, а отдельные семьи, и подчинение семейных разделов внесенным министром внутренних дел правилам «составило бы прямое ограничение тех прав на самостоятельное распоряжение своим достоянием, которые дарованы сему разряду сельских обывателей» Положениями 19 февраля 1861 г. [40, с. 354].

Во втором случае правила о найме на сельские работы были ограничено только срочным наймом. Сдельные работы, по мнению Департаментов, имели в своей основе иные отношения рабочего и нанимателя, не подразумевали зависимости первого от последнего и не давали нанимателю право требовать от рабочего выполнения каких-либо других работ помимо тех, которые он подрядился исполнить. Существенной особенностью такого найма было то, что он заключался, как правило, «с домохозяевами, имеющими свое обзаведение, а иногда и некоторый достаток», что облегчало их привлечение к имущественной ответственности. Основываясь на таких рассуждениях, Департаменты полагали, что наем на сдельные (а также на исполные и поденные) работы должен производиться на общих основаниях, указанных в гражданском законодательстве [там же, с. 387–389]. Такое ограничение вряд ли можно считать поправкой, «уменьшающей в большой мере значение закона», как это было принято в советской историографии [32, с. 197]. В обоих случаях речь шла не о

принципиальных изменениях в проекте, а об условиях его практического применения. Поэтому и внесший проект министр с легкостью согласился и с этими, и с другими уточняющими редакцию статей поправками.

Значительно конкретизирован (во избежание недоразумений при применении) был и законопроект министерства внутренних дел о переселении крестьян на казенные земли. Он рассматривался весной 1889 г. и не относился к числу спорных, однако количество внесенных в него поправок превысило двадцать, что уже было немало. Кроме того, Совет не только переписал ряд пунктов проекта, но и добавил в него несколько новых. Например, Соединенные департаменты отметили отсутствие в проекте упоминания о самовольных переселенцах. Соответствующая статья появилась в переработанном Департаментами варианте, где возвращение самовольных переселенцев на место приписки предоставлялось полиции. Однако Общее собрание посчитало, что полицейских сил может оказаться в этом случае недостаточно, и статья была отредактирована таким образом, что самовольные поселенцы возвращаются обратно распоряжениями административных властей: в первую очередь имелись в виду губернаторы, но в особых случаях в дело мог вмешаться и министр внутренних дел [41, с. 496, 505].

Общим собранием было замечено, что в проекте отсутствует указание на способ и время решения переселенцами вопроса о введении у них подворной или общинной системы землевладения. Этот пробел, по мнению, Государственного совета, мог «слу-

жить на практике поводом к существенным недоразумениям», а потому был восполнен введением в проект новой статьи [там же, с. 506–507].

Изменениям в Государственном совете подвергались представления не только «консервативных» министров (Д.А. Толстого, И.Д. Делянова). В 1885 г. им был существенно скорректирован проект министра юстиции Д.Н. Набокова о расширении компетенции мировых судей, которым предполагалось передать некоторые категории дел из окружных судов. Совет отклонил предложение министра предоставить мировым судам разрешать дела о подделке документов, аргументируя это тем, что такие преступления нельзя считать маловажными и, кроме того, само расследование такого рода дел, собрание и проверка улик требуют специальных знаний и подготовки [42, с. 564–565]. Невозможность профессиональной экспертизы в мировых судах стала причиной отказа передачи им категорий дел о разрушении неправильно или непрочо построенных зданий (архитекторами, подрядчиками или распорядителями построек), отравлении чужого скота или рыбы в водоемах, неправильном устройстве аптек и реализации их продукции [там же, с. 566–568, 579].

Изменения такого рода вносились в проекты в огромном множестве, так что министр, представляя проект, не всегда мог предвидеть окончательные очертания будущего закона. Но в то же время обсуждение в Совете давало гарантию всесторонней продуманности предложенной меры. Утверждение императором проекта помимо Совета имело гораздо больше рисков. Так, например, в

1874 г. после упразднений именованным указом Новороссийского и Бессарабского генерал-губернаторства [20, с. 56, № 53049] выяснилось, что целый ряд обязанностей, лежавших на генерал-губернаторе, не получил нового исполнителя. В связи с этим министр внутренних дел А.Е. Тимашев должен был учесть все возникшие сложности в специальном докладе, на основании которого — и снова именованным указом — были сделаны необходимые дополнения [там же, с. 475, № 53327].

А.А. Абаза, в 1880 г. добившийся отмены соляного налога прямым распоряжением императора, впоследствии сожалел об этом своем шаге. «В подробностях высочайшего повеления по этому делу оказывается такой промах, который стоит казне семи миллионов рублей, а между тем грозит разорением мелким солепромышленникам, — писал государственный секретарь Е.А. Перетц. — Акциз за отпущенную в последнее время соль возвращается из казны не тому, кому следовало бы. Крупные солепромышленники, как, например, купец Блинов, получают даром по миллиону и по полутора миллионов рублей; между тем, внесенный ими в казну акциз получен ими уже от второстепенных торговцев, приобретших [так!] от них соль. Положение же последних критическое. Если бы дело было внесено на рассмотрение Государственного совета, то промах этот был бы, без сомнения, замечен и исправлен» [26, с. 14].

В 1885 г. Государственному совету пришлось исправить ситуацию, возникшую с упразднением (с 1 января 1883 г.), по докладам военного министра в 1881 и 1882 гг., Кавказ-

ской гребной флотилии. Она состояла в ведении военного министерства, обслуживала войска, располагавшиеся на восточном берегу Черного моря, но была признана ненужной после установления в 1880 г. срочного пароходного сообщения между Керчью и Батумом. Однако Кавказское начальство выступило за ее сохранение, аргументируя тем, что «при дурном состоянии дорог в Черноморском и Сухумском округах суда флотилии составляют почти единственное доступное для местных администраций и населения средство сообщения вдоль восточного берега Черного моря». В 1884 г. флотилия была временно восстановлена, а в 1885 г. Государственным советом было определено ее постоянное устройство и финансирование [43, л. 35; 44, с. 57–58, № 3510].-

Таким образом, разрабатывавшие проект ведомства и выступавший его экспертом Совет представляли собой две необходимые стадии законотворческой работы. Как пра-

вило, их сотрудничество проходило более-менее гладко. Обе стороны адекватно оценивали собственные возможности, и изменения действительно вели к улучшению проекта. В других случаях конфликт мнений и подходов разрешался верховной властью. Однако уже само право изменения и доработки министерских представлений повышало значение Государственного совета в системе управления, делало его не только экспертом, но и фактическим со-творцом многих законов.

Законотворческая практика второй половины XIX в. не была ограничена жесткими формальными рамками. Ее нацеленность на работоспособность и успешность предпринимаемых правительством мер предполагала гибкость самой системы, возможность существенной корректировки законопроектов на стадии их обсуждения, а значит — существование независимой и качественной государственной экспертизы, воплощением которой был Государственный совет.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бунге, Н.Х.* Загробные заметки / публ. В.Л. Степанова // Река времен. Книга истории и культуры. Кн. 1. М.: Река времен, Эллис Лак, 1995. С. 198–254.
2. *Градовский, А.Д.* Начала русского государственного права. Т. 1. СПб.: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1875. 436 с.
3. *Коркунов, Н.М.* Русское государственное право. Т. 2. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. 596 с.
4. *Шепелев, Л.Е.* Чиновный мир России. XVIII – начало XX в. СПб.: Искусство-СПБ, 1999. 479 с.
5. *Ремнев, А.В.* Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Политическая энциклопедия, 2010. 511 с.
6. *Соловьев, К.А.* Политическая система Российской империи в 1881–1905 гг.: проблема законотворчества. М.: Политическая энциклопедия. 2018. 351 с.
7. *Кочаков, Б.М.* Государственный совет и его архивные материалы // Ученые записки Ленингр. гос. университета. Сер. ист. наук. Вып. 8. Л., 1941. № 73. С. 75–104.

8. *Мамонов, А.В.* Правящая бюрократия и формирование внутренней политики самодержавия в конце царствования Александра II: дис. ... канд. ист. наук. М.: МГУ, 2002. 499 с.
9. *Долбилов, М.Д.* «...Угадывать волну Вашу»: роль советника в принятии императорских решений в России XIX в. // Петр Андреевич Зайончковский. Сборник статей и воспоминаний к столетию историка. М.: Политическая энциклопедия, 2008. С. 403–428.
10. *Черникова, Н.В.* От правомерного к правовому государству: эволюция административных практик в царствование императора Александра II // Эпоха Великих реформ: история и документальное наследие. [Сборники Президентской библиотеки. Вып. 4] / научный редактор: Н.В. Дунаева, С.Г. Кашенко. Санкт-Петербург, 2018. С. 77–87.
11. *Веселовский, М.П.* Записки // РО РНБ. Ф. 550. Ф. IV. № 861. 730 л.
12. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2: в 55 т. Т. 36. 1861. Отд-ние 2. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1863. 1030 с.
13. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2: в 55 т. Т. 37. 1862. Отд-ние 2. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1865. 851 с.
14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2: в 55 т. Т. 45. 1870. Отд-ние 2. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1874. 760 с.
15. *Смолич, И.К.* История русской церкви. 1700–1917. В 2 частях. [История русской церкви. Книга VIII]. М.: Изд-во Спасо-Преображенского Валаамского монастыря, 1997. Ч. II. 800 с.
16. *Валуев, П.А.* Дневник министра внутренних дел. В 2 т. М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1961. Т. 2. 1865–1876. 586 с.
17. Опись дел архива Государственного совета. Т. 8. 1871–1876. СПб.: Государственная типография, 1913. 483 с.
18. *Воронин, В.Е.* Рескрипт императора Александра II об усилении надзора за народными училищами (25 декабря 1873 года) и конфликт внутри правительственного лагеря // Преподаватель XXI век. 2008. № 2. С. 109–117.
19. Российское законодательство об образовании XIX – начала XX века: сб. документов: в 3 т. / ред.-сост., ст., коммент. Э.Д. Днепров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. Т. I. 832 с.
20. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2. В 55 т. Т. 49. 1874. Отд-ние 1. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1876. 948 с.
21. Журналы заседаний Особого совещания, образованного для обсуждения причин, препятствующих положить предел усиливающейся противуправительственной агитации и для изыскания мер, кои полезно было бы ныне же принять к ее ослаблению. 1878 г. // ГА РФ. Ф. 109. Оп. 163. Д. 502. Т. 1. 242 л.
22. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2: в 55 т. Т. 47. 1872. Отд-ние 1. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1875. 1047 с.
23. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2: в 55 т. Т. 47. 1872. Отд-ние 2. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1875. 1276 с.
24. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2: в 55 т. Т. 51. 1876. Отд-ние 1. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1878. 714 с.

25. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2: в 55 т. Т. 55.1880. Отд-ние 1. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1884. 1019 с.
26. *Перетц, Е.А.* Дневник государственного секретаря (1880–1883). М.-Л.: Государственное издательство, 1927. 172 с.
27. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3: в 33 т. Т. 1. 1881. СПб.: Государственная типография, 1885. 623 с.
28. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3: в 33 т. Т. 2. 1882. СПб.: Государственная типография, 1886. 1267 с.
29. *Половцов, А.А.* Дневник государственного секретаря. В 2 т. М.: Наука, 1966. Т. 1. 1883–1886. 551 с.
30. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3: в 33 т. Т. 4. 1884. СПб.: Государственная типография, 1887. 1126 с.
31. Высочайшие повеления Государственному совету // РГИА. Ф. 1162. Оп. 2. ОтГС. Д. 2. Л. 7–8 об.
32. *Зайончковский, П.А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х — начала 90-х годов). М.: Мысль, 1970. 322 с.
33. *Щетинина, Г.И.* Университеты в России и устав 1884 года. М.: Наука, 1976. 230 с.
34. Отчет по Государственному совету за 1884 год. СПб.: Государственная типография, 1886. 678 с.
35. *Шестаков, И.А.* Полвека обыкновенной жизни. Дневники (1882–1888). СПб.: Судостроение, 2014. 600 с.
36. Отчет по Государственному совету за 1890 год. СПб.: Государственная типография, 1891. 567 с.
37. Отчет по делопроизводству Государственного совета (за время с 1 января 1892 г. по 31 мая 1893 г.): в 2 т. СПб.: Государственная типография, 1893. Т. 1. 932 с.
38. Письмо Н.М. Аничкова М.С. Волконскому от 14–23 апреля 1890 г. // ГА РФ. Ф. 1146. Оп. 1. Д. 170. Л. 5–20 об.
39. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3. В 33 т. Т. 10. Отд-ние 1. СПб.: Государственная типография, 1893. 1092 с.
40. Отчет по Государственному совету за 1886 год. СПб.: Государственная типография, 1888. 707 с.
41. Отчет по Государственному совету за 1889 год. СПб.: Государственная типография, 1891. 880 с.
42. Отчет по Государственному совету за 1885 год. СПб.: Государственная типография, 1887. 708 с.
43. Извлечения из меморий Государственного совета // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. 198 л.
44. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3: в 33 т. Т. 6. СПб.: Государственная типография, 1888. 1243 с.

REFERENCE

1. Bunge N.H. Zagrobnye zametki, publ. V.L. Stepanova, *Reka vremen. Kniga istorii i kultury*, Kn. 1. Moscow, Reka vremen, Jellis Lak, 1995, pp. 198–254. (in Russian)
2. Chernikova N.V. “Ot pravomernogo k pravovomu gosudarstvu: jevoljucija administrativnyh praktik v carstvovanie imperatora Aleksandra II”, in: *Epokha Velikih reform: istorija i dokumentalnoe nasledie*, Sborniki Prezidentskoj biblioteki, Vyp. 4, Nauchnyj redaktor, N.V. Dunaeva, S.G. Kashhenko. Saint-Petersburg, 2018, pp. 77–87. (in Russian)

3. Dolbilov M.D. “‘...Ugadyvat’ volju Vashu’: rol sovetnika v prinjatii imperatorskih reshenij v Rossii XIX v.”, in: *Petr Andreevich Zajonchkovskij. Sbornik statej i vospominanij k stoletiju istorika*. Moscow, Politicheskaja enciklopedija, 2008, pp. 403–428. (in Russian)
4. Gradovskij A.D. *Nachala russkogo gosudarstvennogo prava*, Vol. 1. Saint-Petersburg, Publishing house by M.M. Stasjulevich, 1875, 436 p. (in Russian)
5. Izvlechenija iz memorij Gosudarstvennogo soveta, *Gosudarstvennyj arhiv Rossijskoy federatscii (GA RF)*, F. 543, Inv. 1, F. 706, Vol. 1, 198 p. (in Russian)
6. Kochakov B.M. Gosudarstvennyj sovet i ego arhivnye materialy, *Uchenye zapiski Leningr. gos. Universiteta*, Ser. ist. nauk, Vol. 8. Leningrag, 1941, No. 73, pp. 75–104. (in Russian)
7. Korkunov N.M. *Russkoe gosudarstvennoe parvo*. Saint-Petersburg, M.M. Tipografija, Stasjulevicha, 1903, Vol. 2, 596 p. (in Russian)
8. Mamonov A.V. *Pravjashhaja bjurokratija i formirovanie vnutrennej politiki samodержavija v konce carstvovanija Aleksandra II*, PhD Dissertation in History. Moscow, MGU, 2002, 499 p. (in Russian)
9. *Opis del arhiva Gosudarstvennogo soveta*, Vol. 8, 1871–1876. Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1913, 483 p. (in Russian)
10. *Otchet po deloproizvodstvu Gosudarstvennogo soveta (za vremja s 1 janvarja 1892 g. po 31 maja 1893 g.) v 2 vol.* Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1893. Vol. 1, 932 p. (in Russian)
11. *Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1884 god.* Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1886, 678 p. (in Russian)
12. *Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1885 god.* Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1887, 708 p. (in Russian)
13. *Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1886 god.* Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1888, 707 p. (in Russian)
14. *Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1889 god.* Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1891, 880 p. (in Russian)
15. *Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1890 god.* Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1891, 567 p. (in Russian)
16. Peretz E.A. *Dnevnik gosudarstvennogo sekretaria (1880—1883)*. Moscow, Leningrad: Gosizdat, 1927, 172 p. (in Russian)
17. Pismo N.M. Anichkova M.S. Volkonskomu ot 14–23 aprelja 1890 g., *GA RF*. F. 1146. Inv. 1, F. 170, p. 5–20 f.v. (in Russian)
18. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*, Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 36, 1861, otd-nie 2. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1863, 1030 p. (in Russian)
19. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*, Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 37, 1862, otd-nie 2. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1865, 851 p. (in Russian)
20. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*, Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 49, 1874, Otd-nie 1. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1876, 948 p. (in Russian)
21. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*, Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 47, 1872, otd-nie 2. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1875, 1276 p. (in Russian).
22. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*, Sobranie 3 v 33 vol., Vol. 6. Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1888, 1243 p. (in Russian)

23. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 45, 1870, otd-nie 2. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1874, 760 p. (in Russian)
24. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 47, 1872, otd-nie 1. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1875, 1047 p. (in Russian)
25. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 51, 1876, otd-nie 1. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1878, 714 p. (in Russian)
26. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 2 v 55 vol., Vol. 55, 1880, otd-nie 1. Saint-Petersburg, Tipografija II Otdelenija Sobstvennoj Ego Imperatorskogo Velichestva kanceljarii, 1884, 1019 p. (in Russian)
27. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 3 v 33 vol. Vol. 4, 1884. Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1887, 1126 p. (in Russian)
28. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 3 v 33 vol., Vol. 1, 1881. Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1885, 623 p. (in Russian)
29. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 3 v 33 vol., Vol. 2, 1882. Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1886, 1267 p. (in Russian)
30. *Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj imperii*. Sobranie 3 v 33 vol., Vol. 10, otd-nie 1. Saint-Petersburg, Gosudarstvennaja tipografija, 1893, 1092 p. (in Russian)
31. Polovtsov A.A. *Dnevnik gosudarstvennogo sekretarja v 2 vol.* Moscow, Nauka, 1966, Vol. 1, 1883–1886, 551 p. (in Russian)
32. Remnev A.V. *Samoderzhavnoe pravitelstvo, Komitet Ministrov v sisteme vysshego upravleniia Rossijskoj Imperii (vtoraja polovina XIX — nachalo XX veka)*. Moscow, Politicheskaja enciklopedija, 2010, 511 p. (in Russian)
33. *Rossijskoe zakonodatelstvo ob obrazovanii XIX — nachala XX veka: sb. dokumentov: v 3 vol, red.-sost., st., komment. Je. D. Dneprov.* Moscow, Izd. dom Vysshej shkoly ekonomiki, 2017, Vol. I, 832 p. (in Russian)
34. Shchetinina G.I. *Universitety v Rossii i ustav 1884 goda.* Moscow, Nauka, 1976, 230 p.
35. Shepelev L.E. *Chinovnyj mir Rossii. XVIII – nachalo XX veka.* Saint-Petersburg, Iskusstvo-SPB, 1999, 479 p. (in Russian)
36. Shestakov I.A. *Polveka obyknovenoj zhizni. Dnevniki (1882–1888).* Saint-Petersburg, Sudostroenie, 2014, 600 p.
37. Smolich I.K. *Istorija russoj cerkvi. 1700–1917, v 2 chastjah*, Istorija russoj cerkvi. Kniga VIII. Moscow, Izd-vo Spaso-Preobrazhenskogo Valaamskogo monastyrja, 1997, ch. II, 800 p. (in Russian)
38. Solovjev K.A. *Politicheskaja sistema Rossijskoj imperii v 1881–1905 gg.: problema zakonovorchestva.* Moscow, Politicheskaja enciklopedija, 2018, 351 p. (in Russian)
39. Valuev P.A. *Dnevnik ministra vnutrennih del, v 2 vol.* Moscow, Izd-vo Akad. nauk SSSR, 1961, Vol. 2, 1865–1876, 586 p. (in Russian)
40. Veselovskij M.P. Zapiski, *RO RNB*, F. 550, F. IV, No. 861, 730 p.
41. Voronin V.E. Reskript imperatora Aleksandra II ob usilenii nadzora za narodnymi uchilishhami (25 dekabrja 1873 goda) i konflikt vnutri pravitel'stvennogo lagerja, *Prepodavatel XXI vek*, 2008, No. 2, p. 109–117. (in Russian)
42. Vysochajshie povelenija Gosudarstvennomu sovetu, *RGIA*, F. 1162, Inv. 2, OtGS, F. 2, P. 7–8.

43. Zajonchkovskij P.A. *Rossijskoe samoderzhavie v kontse XIX stoletija (politicheskaja reakcija 80-h – nachala 90-h godov)*. Moscow, Mysl, 1970, 322 p.
44. Zhurnaly zasedanij Osobogo soveshhanija, obrazovannogo dlja obsuzhdenija prichin, prepjatstvu-jushhих polozhit predel usilivajushhejsja protivupravitelstvennoj agitacii i dlja izyskanija mer, koi polezno bylo by nyne zhe prinjat k ee oslableniju, 1878 g., *GA RF*, F. 109, Inv. 163, F. 502, Vol. 1, 242 p. (in Russian)

Черникова Наталья Владимировна, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, Центр истории России XIX – начала XX в., Институт российской истории, Российская академия наук, ncher@inbox.ru

Chernikova N.V., PhD in History, Senior Researcher, Department of the History of Russia of the 19th and Early 20th Century, Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences, ncher@inbox.ru