

**Особые журналы Совета министров Российской империи. 1906–1917 гг. / под ред. Б.Д. Гальпериной, В.П. Козлова, А.Р. Соколова, В.В. Шелохаева. В 12 кн. М.: РОССПЭН, 2001–2011.**

Выход в свет документальной серии «Особые журналы Совета министров Российской империи 1906–1917 гг.» – заметное событие в отечественной исторической науке последнего десятилетия. Выявление источников, как указывают составители, происходило в фондах Российского государственного исторического архива, Государственного архива Российской Федерации, библиотеки Российской академии наук, Российской государственной библиотеки, Российской национальной библиотеки и других архивов Санкт-Петербурга и Москвы.

Уникальность серии определяется как комплексностью и объёмом публикуемых материалов, так и статусом самого Совета министров. Проблема создания высшего исполнительного органа, призванного координировать деятельность министерств и ведомств, на протяжении десятилетий была предметом многочисленных проектов различных государственных и общественных деятелей. Существовавший с 1802 г. Комитет министров к середине XIX в. окончательно утратил значение коллегии, объединяющей высшие административные учреждения. Не случайно в 1861 г. в системе государственных органов появилось новое учреждение совещательного характера – Совет министров, возглавляемый самим царём. Однако такая форма объединённого правительства оказалась нежизнеспособной. В ходе Первой российской революции политический строй России претерпел существенные изменения. После опубликования указа 18 февраля 1905 г. и рескрипта на имя министра внутренних дел А.Г. Булыгина встал вопрос об обеспечении достаточно гибкой административной системы, способной наладить связь министров и законсовещательной Думы. Разработать проект преобразований высшей исполнительной власти император поручил Особому совещанию 17 января 1905 г. под председательством С.Ю. Витте. Одновременно была возобновлена деятельность Совета министров под председательством императора. В нём обсуждались

все вопросы, касавшиеся реформ государственного управления. С января по октябрь 1905 г. прошло 10 заседаний, на которых рассматривались акты 18 февраля, включая манифест «О нестроениях и смутах», проекты учреждения Думы и все меры для «усовершенствования государственного благоустройства». Несмотря на возросшую роль прежней министерской коллегии, это совещательное учреждение, не имевшее стабильного состава и юридически закреплённой должности председателя, не могло возложить центральную исполнительную власть. Одним из признаков кризиса высшего управления начала XX в. было обилие облечённых полномочиями совещательных и координационных инстанций. Неэффективность и нестабильность деятельности коронной администрации в полной мере проявилась в момент революционных событий 1905 г.

Революция значительно активизировала реформаторскую политику власти. Манифест 17 октября 1905 г. предопределял создание Государственной думы с законодательными функциями. В новых условиях назрела необходимость искать пути сосуществования и определять нормы взаимодействия представительного органа и правительства. Недаром указ «О мерах к укреплению единства в деятельности министерств и главных управлений» появился на второй день после опубликования Манифеста. На Совет министров возлагалось «направление и объединение действий главных начальников ведомств по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления». Из совещательной инстанции Совет превращался в постоянно действующее высшее исполнительное учреждение, которое вводилось в систему административного управления и отличалось от прежнего Совета и Комитета министров. Состав высшего правительственного органа, должность его председателя, порядок рассмотрения в нём дел получили законодательное оформление. Председатель правительства *de jure* имел возможность

контролировать действия министров. Министры обязаны были согласовывать с ним «всеподданнейшие доклады» и докладывать премьеру «безотлагательно сведения о всех выдающихся, происходящих в государственной жизни событиях и принятых в связи с этим мерах»<sup>1</sup>. Преимущественные права председателя Совета министров позволяют говорить о премьере как ближайшем помощнике царя по делам внутренней политики. Но и реорганизованный Совет министров оставался «кабинетом» при императоре. Сохранение наряду с ним «всеподданнейших докладов» обеспечивало царю свободу манёвра. С одной стороны, координация государственного управления продолжала осуществляться императором (посредством докладов министров и независимо от Совета министров), а с другой – наличие постоянного высшего исполнительного органа власти позволяло возложить ответственность за внутреннюю политику на Совет, в первую очередь на председателя. Эта двойная система противоречила как укреплению единства в деятельности министерств и ведомств, так и новым правовым нормам государственного устройства. Самостоятельно от кабинета действовали министерства иностранных дел, военное, морское, императорского двора и уделов. Дела этих ведомств вносились на рассмотрение «объединённого правительства» лишь по Высочайшему повелению. Ревизионная деятельность Государственного контролёра также изымалась из компетенции Совета. Формально главы названных ведомств входили в состав кабинета, но фактически были независимы от него. 87-я статья Основных законов наделила Совет министров чрезвычайно-указным правом, что давало возможность власти принимать законодательные акты помимо представительных учреждений. Порядок их внесения на утверждение палат обеспечивал правительству свободу действий в течение определённого времени.

Своеобразие обстоятельств появления и деятельности кабинета министров империи свидетельствует об особом значении документов, включённых в публикацию, о чём справедливо пишут её составители. Объём, специфика и сложность её материалов потребовали от составителей ответс-

твенного подхода к отбору документов, распределения их на группы с учётом традиций и особенностей делопроизводства, форм документирования заседаний Совета министров. С этой задачей высококвалифицированные специалисты – архивисты и историки – блестяще справились. В результате в научный оборот был введён огромный корпус Особых журналов за весь период существования «объединённого правительства» (в отличие от первого издания этих документов, осуществлённого в 1980-е гг.). В предисловии к первому тому дана история делопроизводства Совета министров, объясняются порядок документирования его заседаний, особенности обретения юридической силы принятыми правительством решениями.

Объём публикуемого источника заставил составителей разделить журналы на две группы. Особые журналы, посвящённые наиболее важным вопросам, изданы полностью, остальные в виде кратких регест включены в прилагаемый к публикации перечень. В соответствии с научно-археографическими правилами издания полностью сохраняется внешний вид документа. Резолюции, пометы императора и председателя Совета передаются факсимильным способом. Подписи лиц в конце журналов расшифровываются и воспроизводятся полностью. На каждом журнале размещается легенда, состоящая из трёх строк. В первой указан архивный шифр документа, во второй – шифр дела, включающего документы, поступившие в канцелярию Совета министров в связи с рассмотрением вопроса, значившегося в повестке дня того или иного заседания Совета. В третьей строке содержится ссылка на Полное собрание законов и Собрание узаконений, если принятое правительством решение отразилось в них в виде законодательного или распорядительного акта. Легенды помогают исследователям сориентироваться в материалах, хранящихся в фонде Совета министров, и облегчают им поисковую работу по той или иной проблеме.

Большой научный и познавательный интерес имеют комментарии к изданию. В них даются пояснения не только отдельным фактам, но и событиям, прямо или косвенно влиявшим на деятельность высшего

исполнительного органа власти, что проливает свет на ход работы «объединённого правительства» и на взаимоотношения его членов. Каждый том издания открывается введением, написанным известными отечественными историками В.В. Шелохаевым, Б.Д. Гальпериной, А.Д. Степанским. Здесь кратко характеризуется период, к которому относятся издаваемые документы, и значения фиксируемых в них вопросов. Авторы введений предлагают читателю научную систематизацию материалов и их источниковедческую характеристику. При этом они акцентируют внимание на тех журналах, в которых наиболее ярко отражались попытки власти в спешном порядке решить накопившиеся после отмены крепостного права политические, социально-экономические, финансовые и военные проблемы.

Совет министров играл ведущую роль в разработке и реализации курса реформ, так или иначе затронувших все сферы жизни страны. Под воздействием революции власти пришлось расширить гражданские и политические права населения, легализовать политические партии, искать пути решения рабочего и крестьянского вопросов. Особые журналы второй половины 1906 г. дают объёмное представление о целях и сути правительственной политики в этих важнейших областях общественной жизни. Вместе с тем реформаторская деятельность правительства сочеталась с усилением карательной политики в стране. По Особым журналам нетрудно подсчитать, что с августа 1906 г. по июнь 1907 г. на 60 заседаниях кабинета принимались репрессивные меры. Только посредством ст. 87 Основных законов Совет министров за 10 месяцев провёл в жизнь 15 законодательных актов карательного значения. Среди них учреждение военно-полевых судов, образование временных генерал-губернаторств, распространение на гражданские органы правопорядка правил применения войсками оружия при подавлении мятежей, ограничение участия государственных служащих в политических партиях, союзах и обществах, усиление ответственности за распространение среди войск противоправительственных учений, временные правила управления университетами, увеличение штатов по-

лиции и жандармских учреждений в крупнейших городах страны и т.д. Более 80% губерний империи были объявлены на положении чрезвычайной или усиленной охраны. Продление действий этой формы управления на местах после 1907 г. не имело практического смысла, поскольку массовые революционные выступления прекратились. Однако правительство не спешило отказаться от применения специфических мер охраны государственного порядка, несмотря на то, что они значительно усложнили в 1906–1909 гг. реализацию аграрной реформы. Об этом было бы нелишне упомянуть в предисловии к журналам, относящимся к периоду 1906–1908 гг.

Особые журналы дают возможность исследователям получить наиболее полную и достоверную информацию и о внутренней ситуации в самом кабинете, о настроениях глав разных ведомств в связи с обсуждением проектов преобразований в аграрном секторе и реформы местного управления. Уже к концу 1907 г. Совет министров обсудил 13 законодательных актов по аграрному вопросу. Главные из них, положившие начало столыпинской аграрной «революции сверху», касались изменения формы крестьянского землепользования, уравнивания в правах крестьян с другими сословиями, порядка покупки и продажи земель посредством Крестьянского банка, создания землеустроительных комиссий, переселенческой политики, совершенствования налогового законодательства, пересмотра финансовой и кредитной политики власти в аграрном секторе экономики. В журналах не фиксировался ход дискуссий, происходивших в стенах кабинета, но приводились различные точки зрения министров и глав ведомств по тому или иному предмету.

П.А. Столыпин с самого начала своей деятельности на посту председателя Совета министров стал признанным хозяином кабинета. Он не терпел давления других и не стеснялся высказывать свою позицию перед кем угодно<sup>2</sup>. Однако несмотря на свой авторитет премьер нередко оказывался заложником противоречий между отдельными членами кабинета. Подтверждением данного факта служит обсуждение в правительстве за-

конопроекта «Об установлении главных начал устройства местного управления» (Особый журнал от 11 декабря 1906 г.). Разработанный в МВД проект был в числе основных в общем пакете правительственных преобразований. Первый подводный камень, на который натолкнулся глава кабинета, проводя реформу местного управления, обнаружился именно в Совете министров. Внимательный читатель, ознакомившись с текстом журнала, отметит поразительное сходство точек зрения ряда членов кабинета и деятелей III съезда уполномоченных дворянских обществ, а также правого крыла земских собраний. Противодействие поместного дворянства проекту реформы привело к её провалу. И всё-таки, как видно из материалов публикации, Столыпин смог консолидировать кабинет, направив его деятельность на практическое осуществление реформ.

В 1907–1910 гг., как явствует из журналов, усилилась государственная поддержка промышленного и сельскохозяйственного производства. Приоритет реального сектора экономики отразился на порядке формирования расходной части бюджета, на тарифной политике правительства. Экспортно-импортные пошлины в основном были сориентированы на потребности российских товаропроизводителей. Облегчались условия кредита, увеличились ссуды и дотации на железнодорожное строительство, оборудование портов, устройство шоссе дорог, на хозяйственные мероприятия земств, на поддержку промышленных предприятий. Наиболее чёткое представление об основных направлениях финансово-экономической политики правительства в 1907–1911 гг. исследователь получит, ознакомившись с журналами Совета министров, в которых зафиксировано рассмотрение следующих вопросов: «О порядке составления ежегодных государственных смет»; «О введении в России подоходного налога»; «По вопросу о путях сообщения в Сибири»; «Об учреждении Комиссии для оценки нефтяных промыслов»; «По составлению проекта правил о торговом мореплавании»; «Об уменьшении железнодорожных тарифов на перевозку экспортных товаров за границу железа, чугуна, рельсов»; «Об охране водных промысловых

богатств на Дальнем Востоке»; «О состоянии Бакинской нефтепромышленности»; «Об учреждении совещания по судостроению»; «О выдаче ссуд земствам в пострадавших от неурожая губерниях для организации продажи нуждающемуся населению хлеба по заготовительной цене», и др.

Предвоенные годы ознаменовались сложными и противоречивыми явлениями в политическом и социально-экономическом строе страны. Документы публикации свидетельствуют о множественности направлений и обилии вопросов, рассматривавшихся в Совете министров в 1911–1913 гг. В них отразился практически весь спектр внутренней политики России накануне Первой мировой войны. Понять особенности этого судьбоносного периода российской истории читателю помогут исторически выверенные оценки авторов введений к публикации журналов за 1910–1913 гг. В.В. Шелохаева и Б.Д. Гальпериной. Шелохаев пишет о переплетении в политическом курсе кабинета двух ведущих тенденций: охранительно-консервативной и буржуазно-либеральной, наиболее последовательно отразившейся именно в экономической и отчасти социальной жизни страны. «Стимулируя развитие новых явлений в экономической и социальной сферах, – продолжает автор, – правительство Столыпина постепенно “замораживало” преобразования в сферах политической и управления, в которых зримо назревали административно-бюрократические тенденции. Подобного рода асинхронность и дисбаланс в реформаторском курсе кабинета Столыпина рано или поздно должны были привести (и привели) к обострению политической ситуации в стране»<sup>3</sup>.

В 1912–1913 гг. значительно обострилась международная обстановка, усилились протестные настроения в обществе. В центре внимания правительства В.Н. Коковцова оказались проблемы, связанные с обороной страны (вопросы технического перевооружения и финансирования армии и флота, строительство железных дорог, портов, гаваней, шоссе дорог стратегического значения, переустройство и расширение предприятий оборонного характера, укрепление границ империи). Одновременно принимались

меры, направленные на повышение эффективности экономики в целом (по упорядочению русской платинопромышленности, преобразованию казённых горных заводов, развитию нефтяных промыслов, устранению зависимости некоторых отраслей отечественной промышленности от американского ввоза, строительству зернохранилищ). Вместе с тем в кабинете Коковцова всё более давала о себе знать бюрократическая практика затягивания реализации принятых решений. Всевозможные согласования, многократные обращения в Совет министров проектов для ознакомления с мнением заинтересованных ведомств и т.д. не способствовали оперативности в работе кабинета, что, в свою очередь, приводило к усилению влияния отдельных членов кабинета и придворных кругов на императора, и отрицательно сказалось на судьбах российских премьеров-реформаторов и самого Совета министров. Одновременно в обществе нарастало разочарование реформаторской политикой власти, участились протестные акции. Вопросы, связанные с ужесточением репрессивных мер «для обеспечения внутренней безопасности в стране», оставались предметом большой заботы кабинета министров (см. Журналы «О преобразовании полиции в России», «По проекту основных правил для борьбы с железнодорожными забастовками», «О добавочном довольствии войск, призванных... для содействия гражданским властям» и др.).

Многие проблемы периода Первой мировой войны ещё не получили доста-

точного освещения в современной историографии. Публикация журналов Совета министров, безусловно, даст учёным импульс к изучению социально-экономической составляющей внутренней политики правительства в 1914–1916 гг. и поможет найти ответы на многие дискуссионные вопросы: о природе нарастающего в империи системного кризиса, причинах, в силу которых политический режим оказался не способен мобилизовать все отрасли экономики и сплотить все слои населения на решение стратегических задач военного времени, наконец, об оценке событий 1917 гг.

Исследователи отечественной истории начала XX в. должны быть благодарны авторскому коллективу составителей уникальной публикации за их нелёгкий и высококвалифицированный труд. Включение в научный оборот всей серии журналов Совета министров Российской империи за 1906–1917 г. значительно повысит уровень научных работ и стимулирует угасающий в последние десятилетия интерес к архивным первоисточникам.

**Н.Г. Королёва**

#### **Примечания**

<sup>1</sup> ПСЗ-III. Т. 25. № 26820.

<sup>2</sup> См.: Коковцов В.Н. Из моего прошлого: воспоминания. Т. 1. Париж, 1923. С. 241.

<sup>3</sup> Особые журналы Совета министров Российской империи. 1910. М., 2001. С. 6.

### **М.Н. Глумная. Становление и развитие управленческого аппарата колхозов Европейского Севера России (конец 1920-х – 1930-е гг.). Вологда: Легия, 2011. 296 с.**

В российской историографии 1990-х гг. коллективизация была представлена как многоаспектное, насильственное по методам осуществления и разрушительное по своим результатам вмешательство государства в жизнь деревни<sup>1</sup>. Подобный взгляд породил соответствующую номенклатуру исследуемых проблем. В частности, прежде всего изучались различные

аспекты государственной аграрной политики и как реакция на неё – крестьянский протест. При этом анализ передаточных механизмов (т.е. органов и структур власти, являвшихся непосредственными исполнителями решений партии и правительства), несмотря на появление ряда информативно богатых региональных исследований, оказался недостаточно