

МАРИЯ МАРЕЙ*

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ**

МИФ О САМОДЕРЖАВНОЙ ВЛАСТИ

Соловьев К. А. Политическая система Российской империи в 1881–1905 гг. : ПРОБЛЕМА ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА. — М. : Политическая энциклопедия, 2018.

DOI: 10.17323/2587-8719-2019-3-2-235-244.

Книга Кирилла Соловьева «Политическая система Российской империи в 1881–1905 гг.» имеет подзаголовок «проблема законоотворчества», но на деле автор производит гораздо более серьезное исследование: он анализирует то, каким образом в указанный временной промежуток функционировали правительственные институты управления в целом. Это, безусловно, связано как со спецификой законотворческого процесса в Российской империи, так и с тем, как сам автор использует понятийный аппарат. Собственно, первая часть книги посвящена «разговору о понятиях», а именно пояснению того, что автор имеет в виду, когда в работе с данным историческим материалом пользуется понятиями «закон», «реформа» и «самодержавие».

Стоит добавить, что значимым здесь также является понятие «институт», которое в контексте данного исследования понимается как «правила игры», принятые в данном обществе, характерные для него:

Их не нужно декларировать в законодательстве; более того, они даже могут противоречить ему и в то же самое время значить существенно больше любой официально установленной правовой нормы. В особенности это свойственно авторитарным режимам, когда не всегда удается проследить процедуру принятия решений государственной важности (Соловьев, 2018: 12).

Следуя за сторонниками неоинституционального подхода, автор указывает, что неформальные практики оказываются не менее, а часто более важными, чем формальные механизмы взаимодействия (там же: 13).

*Марей Мария Дмитриевна, к. филос. н.; ответственный секретарь журнала «Философия. Журнал Высшей школы экономики», mdyurlova@hse.ru.

**© Марей, М. Д. © Философия. Журнал Высшей школы экономики.

Для исследователя это зачастую означает выявление того, что было очевидно для современников, а потому могло не проговариваться (или не могло проговариваться в силу ряда причин!) напрямую, а, следовательно, не осталось и в делопроизводственных документах, в журналах и отчетах, в которых должен был фиксироваться процесс написания, обсуждения и принятия законов. Кроме того, «молчание» документов во многом является следствием ограниченности публичного пространства российской политики имперского времени (об этом пойдет речь дальше) и фактической невозможностью публичного обсуждения законодательных инициатив. Это означает, помимо прочего, и особый подбор источниковой базы (Соловьев, 2018: 16).

Говоря о специфике исследуемого материала, Соловьев отмечает следующее:

Различные высшие правительственные органы власти составляли одни и те же лица, которые, меняя зал заседания, отстаивали те же принципы и интересы. Распределение полномочий среди центральных учреждений ни в коей мере не напоминало разделение властей. Речь должна идти о *размежевании процедур, особых правилах игры на каждой из площадок* (выделено нами. — М. М.), предоставленных высшей бюрократии. Они всегда интересны, будучи взятыми в совокупности, проанализированными как нечто целое. Именно так на них смотрел любой чиновник изучаемой эпохи. Он пользовался всеми имевшимися в его распоряжении процедурами, надеясь на скорейшее достижение искомого результата (там же: 15–16).

Таким образом, Соловьев предлагает рассматривать изучаемый период (1881–1905 гг.) как «большой цикл», внутри которого политические институты были достаточно устойчивы и менялись достаточно медленно, чтобы внутри их сформировалась так называемая «политическая повседневность» рабочего процесса принятия решений, которая может быть проанализирована.

В самом начале первой главы Соловьев пишет, что, говоря о законотворчестве как о технологии принятия законов (или других нормативных актов, их заменяющих), необходимо помнить, что технология — это путь к достижению цели, и исследователю нужно хорошо представлять, в чем заключается эта цель: что такое закон, и кто может его издавать (там же: 19). И здесь мы как раз и должны обратиться к понятиям «закон», «реформа» и «самодержавие».

Анализируя существовавшее в образованном обществе России второй половины XIX века представление о самодержавии, самодержавной

власти, Соловьев отмечает следующие важные моменты: во-первых, «мифологический образ самодержавной власти жил своей жизнью, явно расходясь с политической и административной реальностью» (Соловьев, 2018: 36). В обществе это порождало сожаления о некоем утраченном идеале самодержавия, подмененного в настоящее время всевластием бюрократического аппарата, и поиски этого идеала, например, в российском прошлом. Соловьев довольно подробно развивает идею о том, что самодержавная власть в Российской империи, как и абсолютная монархия в Европе — это в гораздо большей степени политический миф, чем реальность, однако это важный миф, он способствует легитимации политической системы, в частности, обосновывает и оправдывает функционирование политических институтов.

И здесь возникает второй важный момент: образов самодержавия в России было несколько (уж точно больше одного). Свои представления об идеальном самодержавном правлении были у славянофильских мыслителей, у представителей высшей бюрократии и, разумеется, у императоров. В чем-то они совпадали, но во многом и расходились. Это расхождение, в частности, демонстрируют дебаты о возможности / необходимости введения в России законосовещательного органа, принятии конституции, о вероятности ограничения власти императора. В обществе не было единого, доминирующего, одобренного властью (официального, если его можно так назвать) «мифа о власти» (там же: 25), т. е. мнение самодержца о себе и своем месте в политической системе империи парадоксальным образом не было самым влиятельным.

В своих прошлых работах Соловьев достаточно подробно писал о значимости политических конструкций позднего славянофильства для образованного общества второй половины XIX века, поэтому в этой работе он не останавливается на ней подробно (там же: 27, 37–38), отмечая только, что самодержавная власть в представлениях поздних славянофилов базировалась в первую очередь на этико-религиозных ценностях (там же: 28), она должна была опираться не на бюрократию, а на земство (там же: 31–32), а для восстановления доверительных отношений между самодержцем и народом власти необходимо провести ряд реформ. Можно сказать, что славянофилы были безусловными сторонниками самодержавной власти, однако, как отмечает Соловьев, они «конструировали его идеальный образ, во многом противоположный политической практике» (там же: 44).

Это третий важный момент, который можно выделить в рассуждениях о самодержавии: даже безусловно лояльные власти славянофилы

в своих теоретических построениях и практических проектах выступали критиками фактического положения дел и говорили о том, что для возвращения к идеалу самодержавия необходимы реформы, в том числе политические. Таким образом, они относились к тому типу консерваторов, которые считали государственные преобразования необходимым шагом для сохранения и воплощения своих политических идеалов.

Парадоксальным образом самодержавие в Российской империи определялось не как абсолютная власть царя (Соловьев пишет, что даже Александр III понимал реальную ограниченность своей власти (Соловьев, 2018: 42), а как власть, имеющая серьезные внутренние нравственные и религиозные ограничения, которые в политической практике должны быть реализованы в виде законосовещательного органа (например, Земского Собора), к мнению которого самодержец должен прислушиваться. В реальности же власть монарха виделась как ограниченная бюрократическим аппаратом («бюрократическое средостение», как его называли славянофилы), что признавалось недопустимым. И все же у этой власти было право, которое за ней признавали все: право издавать законы и проводить реформы (по крайней мере, инициировать их).

Однако, если говорить о законах, нужно отметить, что, несмотря на декларируемое в Основных законах Российской империи их верховенство в государственной жизни страны, реальная политическая практика, как обычно, была сложнее. Основной сложностью Соловьев называет сложную различимость закона и указа, по поводу чего шли сложные юридические дебаты:

Эта дискуссия профессоров права носила отнюдь не академический характер. Во-первых, пытаясь определить критерии, отличавшие закон от указа, отечественные юристы решали немаловажный вопрос: какие нормы должны были войти в постоянно пополнявшийся Свод законов Российской империи. Неразрешенность этой проблемы приводила к тому, что российское право загромождалось бесконечными законодательными актами, посвященными, например, отдельным акционерным обществам; отсутствовала ясная иерархия законодательных актов, а, следовательно, и четко очерченная процедура их принятия. Во-вторых, правоведа в иносказательной форме ставили вопрос о юридических пределах самодержавной власти. Если действительно закон в обязательном порядке должен был быть обсужден в Государственном совете, значит, император и его министры при всем желании не могли обойти это высшее законосовещательное учреждение и должны были считаться с позицией его членов (там же: 47).

Таким образом, представления о верховенстве закона так же, как идеи теоретиков самодержавия, вступали в противоречие с мифом о ничем не ограниченной самодержавной власти. Разумеется, у царя и некоторых его сторонников было свое мнение на это счет, заключавшееся в том, что император вправе подписать любой указ, который будет иметь силу закона. Это сильно усложняло законотворческий процесс, так как с мнением императора нельзя было не считаться, несмотря на то, что многие высшие чиновники считали такое положение дел недопустимым (Соловьев, 2018: 48–49).

На практике же все было еще сложнее: Соловьев указывает, что до 1905 года в России не было деления на законодательные и административные учреждения (там же: 49), что одни и те же органы власти участвовали в принятии законов и в их исполнении, и это касалось всех центральных органов власти. Это создавало широкий простор для разного произвола и мешало формализации законотворческого процесса. Завершение кодификации и издание Свода законов одновременно и упорядочило процесс управления, и высветило недостатки, имевшиеся в системе законодательства.

Таким образом, необходимость реформ отмечалась почти всеми, однако в понимании того, какими они должны быть, какова их цель, и кто должен их осуществлять, в обществе также не было единства.

Кроме того, как отмечает Соловьев, нужно различать реформы и Реформу, которую жаждала значительная часть общества: «...учреждение конституционного строя (или, по крайней мере, радикальную трансформацию политического режима)» (там же: 59). Общество, пишет Соловьев, желало больших, системных и масштабных реформ, и все участники политического процесса, за редкими исключениями, считали, что и правительственная политика должна иметь целью широкую программу преобразований, и высшая бюрократия могла оправдать свое существование только участием в таких «настоящих» реформах. Для этого нужно было обладать стратегическим мышлением и иметь общий план реализации желаемых преобразований, включающий, в том числе, экспертную оценку конкретных проектов и рисков, с ними связанных. Далеко не все государственные деятели могли мыслить так масштабно и одновременно практично, учитывая при этом необходимость сохранения существующей мифологии самодержавной власти.

Сами же критерии «правильных» реформ были настолько расплывчатыми, что практически любую инициативу, исходившую от высшей бюрократии, можно было упрекнуть в несистемности, отвлеченности

или умозрительности (Соловьев, 2018: 66), эти недостатки при желании можно было найти в любом проекте, и иногда это признавалось даже его авторами.

Соловьев указывает, что вследствие всего этого в ситуации, когда все-таки необходимо было проводить реформы, нужно было проводить реформы «украдкой», в надежде, что «их не заметят, не оценят как действительно полномасштабные преобразования» (там же: 67). Необходимость в такой конспирации затрудняла и законотворческий процесс в Российской империи, и работу над его исследованием.

Вторая часть книги посвящена собственно политическим институтам. Их можно объединить в две большие группы: самодержавный монарх и бюрократический аппарат.

При этом монарх здесь рассматривается не только и не столько как человек, личность со своим характером, пристрастиями, личными и слабыми сторонами, которые нужно учитывать при анализе его деятельности, но и как властный институт, функционирование которого сопряжено с исполнением ежедневных четко прописанных обязанностей, в том числе в части законотворческой деятельности. По мнению автора, мы вполне можем познать меру участия императора как участника политического процесса в выработке политических решений (там же: 77).

Анализируя положение и деятельность царя, Соловьев отмечает, что, во-первых, многое зависело от личности правителя, его убеждений, симпатий — и эта часть была сложно формализуема, в том смысле, что не было (и не могло быть) четких, явно прописанных алгоритмов взаимодействия с ним для достижения нужного результата. Это было предметом неявного, устно передаваемого знания о желаемой продолжительности личного доклада, объеме докладных записок, необходимости личной аудиенции и т. д. Поскольку самодержец был неустранимой частью политической системы, в особенности ее законотворческой части, взаимодействовать с ним нужно было регулярно, и он постоянно подвергался попыткам разного рода давления, убеждения и иных форм воздействия, что не могло не влиять на управленческий процесс.

Во-вторых, пишет Соловьев, в своем ближайшем окружении царь (в первую очередь это относится к Александру III и Николаю II) не мог найти никого, кто мог бы выступать в качестве грамотного советника по вопросам государственного управления:

Императоры в таком окружении оказывались в политическом вакууме. В повседневности они сталкивались с людьми, с которыми обсуждали новости

придворной жизни, охоту, погоду и только в редких случаях политику, чаще всего международную. Даже представители царской семьи в силу воспитания, стиля мышления, наконец, личных качеств, часто занимая значимые должности, не могли оказывать системное влияние на принятие политических решений. Министры же в большинстве своем в ближайшее окружение государя не входили. Их каналы влияния на царя были весьма ограниченными, время встречи с государем — отмеренным. Кто же при таких обстоятельствах правил? В 1896 г. К. П. Победоносцев отвечал на этот вопрос так: «Русский Бог да вдовствующая императрица, которая вмешивается в такие дела, которые не понимает» (Соловьев, 2018: 87–88).

Последнее высказывание, при всей его афористичности, безусловно, не совсем верно, однако в нем ухвачено главное: при всем декларируемом самодержавии монарх физически не мог управлять страной без своих министров и прочих чиновников (и все это понимали, хотя и по-разному оценивали), которым, однако, далеко не всегда доверял, и которые часто претендовали на власть, выходящую далеко за пределы их полномочий в рамках занимаемой должности или ведения их министерства.

С другой стороны, Россию второй половины XIX–начала XX века совершенно справедливо называли бюрократической империей: «В сущности, именно бюрократия — правящая корпорация в стране, так или иначе защищавшая свои интересы, чьи взгляды, вкусы и предпочтения отражались на законодательных решениях» (там же: 114). Чиновники, особенно высшая и средняя столичная и московская бюрократия, были теми, кто обладал знаниями и опытом, необходимым для управления страной. Они знали практику управления, реалии делопроизводства и законотворчества, механизм работы министерских канцелярий. Они были частью образованного общества и не могли игнорировать семейные, родственные и дружеские связи, экономические интересы, — и это также сказывалось на их служебной деятельности.

Не углубляясь в пересказ функционирования высших законосовещательных и управленческих институтов Российской империи, нужно отметить несколько ключевых моментов, касающихся их взаимодействия в части законотворчества:

- ◊ Уже отмеченные ранее сложности в определении того, что есть закон, и почему им не может быть названа любая выраженная в указе императорская воля; а также в разграничении полномочий между теми, кто обсуждает и редактирует вносимые законопроекты, и теми, кто их воплощает.

- ◇ Существование более одного пути внесения законопроекта и прохождения его через бюрократические инстанции, при этом не все они были в полной мере законными. Эффективность этих путей во многом зависела от того, как будет действовать лицо, заинтересованное в принятии законопроекта, насколько ему знакомы правила игры, различные формальные и неформальные практики российской политической повседневности.
- ◇ Дублирование друг друга различными ведомствами. Это было связано и с существовавшими в законодательстве лакунами, и с отсутствием четких служебных инструкций, регламентирующих работу бюрократического аппарата, и с личными качествами руководителей ведомств и министров, зачастую стремящихся контролировать сферы деятельности, напрямую к ним не относящиеся. В Российской империи не было объединенного кабинета, способного координировать действия министров, — и потому каждый из них вел свою игру самостоятельно, в меру сил пытаясь добиться чего-либо для себя и своего ведомства (Соловьев, 2018: 181).
- ◇ Огромная роль Государственной канцелярии, превосходившая чисто технические, делопроизводственные задачи, которые она должна была решать. Фактически, в канцелярии занимались законотворчеством, с 1893 года занимаясь кодификационной деятельностью (там же: 168): «Свод законов надо было периодически переиздавать, а, следовательно, внимательнейшим образом просматривать все его 16 томов и каждый раз вносить все необходимые изменения. В сущности, чиновникам Государственной канцелярии приходилось делать ту работу, которая обычно приписывается законодательной власти — по своему усмотрению менять правовые акты, полагая ту или иную норму устаревшей. Государственный совет с этой задачей сам бы не справился. И что самое важное: император не должен был даже утверждать решения Государственной канцелярии. Ведь издание Свода законов было как будто исключительно техническим делом, в которое верховная власть не должна была вмешиваться» (там же: 170–171). Естественно, что такое положение дел требовало от сотрудников канцелярии высочайшей юридической квалификации, ведь они занимались вопросами огромной важности — что парадоксальным образом не соответствовало их не очень высокому служебному статусу.

Итак, политические институты империи функционировали таким образом, что законотворческих путей могло быть несколько, правительственные инициативы обсуждались на разных площадках, на которых действовали свои собственные правила, а функции законосовещательных учреждений не были четко разграничены:

В такой политической системе нет места правительству как центру принятия решений. В данном случае *правительство — это скорее особая социальная среда, которую преимущественно составляли представители высшей бюрократии* (выделено нами. — М. М.). Прежде всего ее консолидировали привычные стереотипы поведения сановников империи. В ней отсутствовало (или, вернее, должно было отсутствовать) собственно политическое целеполагание. Имевшие место бюрократические «игры» в большей степени напоминали неупорядоченное броуновское движение, когда у каждого из участников законотворческого процесса была цель, а у системы в целом — нет: она находилась в статическом положении (Соловьев, 2018: 243–244).

Но дело в том, что определение общего политического курса не было и, по условиям ситуации, не должно было быть предметом разработки и обсуждения высшей бюрократии. Она занималась исключительно управлением империей, а публичной политики в привычном нам смысле в России того времени просто не было:

Российский чиновник, каким бы высокопоставленным он ни был, политиком не являлся. Он не мог поставить вопрос (если только, конечно, не в частной беседе) о векторе развития страны. В сфере его интересов — исключительно родное ведомство и направления деятельности последнего. Выходить за пределы собственной компетенции — значит, вторгаться на «территорию» прочих министерств, которые отнюдь не собирались делиться полномочиями. Хуже того, вмешиваться в дела чужих ведомств — означало подменять собой императора. Вплоть до 1906 г. в Российской империи был один подлинный политик — царь. Лишь он мог определять направления развития страны (там же: 245–246).

И, несмотря на то, что фактическое положение дел было не совсем таким (а иногда совсем не таким), официально оно было именно таково и до 1906 года изменениям не подлежало. Объединенного правительства не существовало, функции его главы должен был исполнять император, который с этим не справлялся чисто физически за обилием других возложенных на него обязанностей. В итоге даже тот единственный политик, который был в России, не мог полноценно исполнять свои функции, при этом ревниво следя за тем, чтобы их не взял на себя кто-то еще. Стоит ли удивляться, что в таких условиях законотворчеством

могла заниматься Государственная канцелярия, а важные законопроекты заинтересованные лица старались провести как можно незаметнее, не привлекая к ним внимания?

Однако, несмотря на существовавшие сложности, и законотворческая деятельность, и в целом управление империей все-таки осуществлялись, хотя этому мешали и несогласованность внутри государственно-го аппарата, и борьба за ресурсы и влияние между министерствами, и неустойчивый баланс политических сил. Значит, несмотря на все свои недостатки, эта система обладала достаточным запасом устойчивости и, возможно, внутренним потенциалом к самообновлению — при наличии на то царской политической воли или хотя бы позволения. Однако, учитывая существовавший «миф о самодержавии», это было маловероятно: мифология власти предполагала концентрацию ее в руках царя и деполитизацию государственной жизни (Соловьев, 2018: 342). Изменить ситуацию можно было, только разрушив этот миф, т. е. признав, что императорская власть ограничена фактически, и это должно быть зафиксировано и в праве, и в официальной политической практике. Это в итоге и произошло — правда, не совсем запланированным образом.

Marey, M. D. [Marey, A. D.] 2019. "Politicheskaya sistema Rossiyskoy imperii [The Political System of the Russian Empire]: mif o samoderzhavnoy vlasti [the Myth of the Autocratic Power]" [in Russian]. *Filosofiya. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki [Philosophy. Journal of the Higher School of Economics]* III (2), 235–244.

MARIA MAREY

PHD IN PHILOSOPHY; EXECUTIVE SECRETARY OF
"PHILOSOPHY. JOURNAL OF THE HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS"

THE POLITICAL SYSTEM OF THE RUSSIAN EMPIRE THE MYTH OF THE AUTOCRATIC POWER

SOLOV'YEV, K. A. 2018. *POLITICHESKAYA SISTEMA ROSSIYSKOY IMPERII V 1881–1905 GG [THE POLITICAL SYSTEM OF THE RUSSIAN EMPIRE IN 1881–1905]: PROBLEMA ZAKONOTVORCHESTVA [THE PROBLEM OF LAWMAKING]* [IN RUSSIAN]. MOSKVA [MOSCOW]:
POLITICHESKAYA ENTSIKLOPEDIYA

DOI: 10.17323/2587-8719-2019-3-2-235-244.