

КОНСТИТУИРОВАНИЕ СОВЕТА МИНИСТРОВ (1861 г.)

Проблеме координации деятельности министерств и ведомств, объединению их в единый правительственный механизм, или, по тогдашней терминологии, проблеме «единства государственного управления», суждено было быть вечной проблемой государственной жизни России второй половины XIX—начала XX в., неразрешимой в условиях самодержавия, с его личным произволом, стремлением к вмешательству в дела всех ведомств, частым выдвиганием на первый план узких интересов царствующей семьи, «вневедомственными влияниями» и т. д. Создание в 1857 г. и деятельность в течение четырех лет Совета министров¹ не решило этой проблемы как вследствие продолжающегося существования прежней системы единоличного приема императором докладов по важнейшим проблемам, так и вследствие крайней пестроты состава государственных деятелей, придерживавшихся противоположных взглядов если не на цели, то уж во всяком случае на меры и методы правительственной политики. Ведь все коллегиальные учреждения, где собиралась правительственная верхушка, все комиссии и совещания со скользящим составом являли собою обычно картину полного отсутствия согласия между министрами и главноуправляющими, что в сложных условиях признанной необходимости проведения системы преобразований являлось иногда тормозом, а иногда и прямо непреодолимым препятствием.

Одна из главных задач создания Совета министров — коллегиальность в решении дел или хотя бы свободное и всестороннее обсуждение важнейших проблем — не была достигнута. Председательство в Совете министров императора часто превращало заседания Совета в место изъявления «высочайшей воли». Вот что писал П. А. Валуев, присутствовавший на заседании Совета министров 26 января 1861 г. в качестве управляющего делами Комитета министров, заведующего также и делами Совета: «Сегодня был Совет министров по крестьянскому вопросу. Государь объявил, что он „приказывает и требует“, чтобы рассмотрение проектов было кончено в Государственном совете к 15-му февраля. Он также объявил, что упраздняет Главный комитет по крестьянскому делу и комитет, бывший под председательством министра двора, и вместо их учреждает новый комитет, в котором должно сосредоточиться рассмотрение всех законодательных вопросов по устройству обывателей всех разрядов. Министр государственных имуществ попытался резервировать свое мнение, указывая на необходимость внимательно рассмотреть проект устройства комитета, прочитанный Бутковым. Государь жестко остано-

¹ См.: Чернуха В. Г. Совет министров в 1857—1861 гг. — Вспомогат. истор. дисциплины, V. Л., 1973, с. 120—137.

вил Муравьева, сказав, что нечего рассматривать и что он так хочет. Никто не был предуведомлен о прочитанном проекте, и Адлерберг даже не был предуведомлен о своем отрешении от председательства в вышереченном особом комитете». ² Эта запись ярко рисует один из вариантов (и притом широко распространенный, как показывают многие более поздние записи дневника Валуева) заседаний Совета министров, где обсуждение заменялось «повелением», информированием министров об уже решенных делах и где министры тем самым обрекались лишь на «принятие к сведению» мнения императора.

Поэтому примерно с начала 1861 г. проблема «единства государственного управления» вновь обостряется и ставится на повестку дня, но теперь ее разрешение представляется и общественным, и правительственным деятелям в несколько ином, нежели коллективный прием всеподданнейших докладов, виде. Теперь многие из них видят средство к достижению цели в создании правительства по европейскому образцу — в виде «кабинета», «министерства» во главе с премьер-министром и однородным составом. Возникает и вопрос о связи «министерства» с представительным учреждением.

Мысль о создании объединенного однородного правительства не была чем-то новым для России. Она высказывалась уже в самом начале царствования Александра I, когда в представленный П. А. Строгановым план работы Негласного комитета был включен пункт о «создании министерства, составленного из лиц одних и тех же политических взглядов», и когда вопрос этот обсуждался на заседании Негласного комитета 10 февраля 1802 г., причем император в эту пору своих либеральных заявлений предварительно согласился с этим предложением. Однако опасения умаления самодержавной власти взяли тогда верх. ³ И если проблема объединенного правительства уже тогда была признана актуальной, то тем более острой она стала в середине XIX в., в период кризиса крепостнической системы.

Возрождение в начале 60-х годов идеи объединенного правительства было связано с отменой крепостного права, которая многими рассматривалась как первый шаг в цепи необходимых преобразований, и с нарастанием революционного кризиса, и с развитием конституционных настроений в среде дворянства (а это было время наибольшего распространения разного рода конституционных проектов ⁴), и с ощущением близости конституционных преобразований среди многих из государственных деятелей.

² Валуев П. А. Дневник, т. I. М., 1961, с. 62—63.

³ Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX в. М.—Л., 1957, с. 136—137.

⁴ Сладкевич Н. Г. Очерки истории общественной мысли России в конце 50-х—начале 60-х годов XIX века. Л., 1962, с. 87—136.

В это время с пропагандой идеи «кабинета», так или иначе связанного с центральным представительным учреждением, выступают люди столь разных направлений, как А. И. Кошелев, человек умеренно либеральных воззрений, предлагающий создать «единомысленное» министерство из состава депутатов земской думы, и люди революционно-демократических воззрений, как автор второго номера «Великорусса», предлагавшего введение конституционного режима с ответственным министерством, или Н. А. Серпо-Соловьевич, в своем «Проекте Уложения Александра II» планировавший создание ответственного перед Народным собранием Совета министров во главе с премьером.⁵ При резком расхождении их взглядов на многие проблемы внутренней жизни страны, в том числе и на формы и состав народного представительства, в данном случае все они отражали распространенное в русском обществе убеждение в необходимости перестройки высшей исполнительной власти, создания правительственного органа, объединяющего руководителей ведомств.

В этих условиях идея «кабинета», института, связанного с народным представительством, казалась имеющей реальные шансы на осуществление и поддерживалась рядом государственных деятелей, убежденных в необходимости придерживаться в политике «направления», а в проведении реформ — «системы». Самое возбуждение в правительственных верхах вопроса о перестройке государственного управления являлось проявлением того кризиса верхов, который был составной частью революционной ситуации на рубеже 50—60-х годов XIX в. По свидетельству Бисмарка, в начале 60-х годов находившегося в Петербурге в качестве прусского посланника и постоянно сталкивавшегося с бюрократической верхушкой, убеждение в необходимости преобразований государственного аппарата было явлением среди чиновничьей элиты повсеместным. «Партий или даже отдельных государственных людей, которые считали бы желательным или возможным сохранение существующих учреждений русской империи, по-видимому, не существует; изменений требуют все», — писал он 4 апреля 1861 г. Шлейнитцу.⁶

Осенью 1861 г. группа государственных деятелей предприняла попытку реорганизации высшей исполнительной власти — попытку, окончившуюся официальным конституированием Совета министров.

Официальное учреждение Совета министров, относящееся к ноябрю 1861 г., связано прежде всего с именем П. А. Валуева, в апреле 1861 г. назначенного управляющим Министерством

⁵ Кошелев А. Конституция, самодержавие и земская дума. Лейпциг, 1862, с. 24; Русско-польские революционные связи, т. I. М., 1963, с. 79; Серпо-Соловьевич Н. А. Публицистика. Письма. М., 1963, с. 183.

⁶ Нольде Б. Э. Петербургская миссия Бисмарка. 1859—1862. Прага, 1925, с. 253—256. Цит. по: Сладкевич Н. Г. Очерки истории общественной мысли России... с. 103.

внутренних дел вместо отставленного в уступку недовольного крестьянской реформой дворянства С. С. Ланского.

П. А. Валуев пришел в Министерство внутренних дел уже сложившимся государственным деятелем, имеющим свои собственные взгляды на вопросы государственного управления и свою собственную политическую программу, что было редкостью для русских государственных деятелей. Отправной точкой его политических взглядов было убеждение, что конец тридцатилетнего царствования Николая I убедительнейшим образом доказал огромную опасность политики реакции и застоя, обусловившей военное поражение царизма в войне 1853—1856 гг. и неустойчивость внутривнутриполитического положения в конце 50-х—начале 60-х годов. Валуев являлся сторонником постепенного проведения правительством своевременных реформ, которые предотвратят угрозу революции и спасут монархию и дворянство. Среди прочего он считал необходимым осуществление ряда преобразований в области государственного управления, которые должны были приспособить «отживающий механизм нашего государственного устройства»⁷ к функционированию в новых условиях, к выполнению задач, поставленных новым этапом развития страны. Необходимыми уступками капитализму в области государственной жизни, диктуемыми и экономическими, и политическими соображениями, Валуев считал введение начал местного и центрального общественного представительства, децентрализацию управления, освобождение высших государственных учреждений от занятия незначительными делами и обеспечение «единства» государственного управления.

Достижение последнего представлялось ему в виде создания такого высшего государственного учреждения, которое бы объединило деятельность министерств и ведомств и в условиях предстоящих крупных реформ определяло главные направления и основы правительственной политики. П. А. Валуев видел окончательное разрешение вопроса организации русского «правительства» в формах европейских «кабинетов», связанных с парламентом, но в 1861 г. ставил вопрос лишь о шаге к такому «кабинету». Валуев полагал, что «кабинет» будет вырабатывать согласованное предложение министров и после этого представлять его на рассмотрение императора, который в этом случае встретится с коллективным мнением правительства и должен будет больше считаться с ним. Такое учреждение должно было гарантировать правительственную политику от случайных решений, принятых императором в результате происходившего с глазу на глаз всеподданнейшего доклада и автоматически предпринявших дальнейшее развитие законодательства и принятие административных мер. Намерение Валуева было достаточно трудно для реализации вследствие твердых абсолютистских убеждений Александра II,

⁷ Валуев П. А. Дневник, т. II. М., 1961, с. 15.

стремившегося сохранить за собой всю полноту власти и обычно смотревшего на министров как на орудие для исполнения его воли.

При своем назначении в Министерство внутренних дел Валуев в качестве главного указания Александра II относительно задач деятельности министерства услышал, что от него ждут «порядка и улучшений, которые ни в чем бы не изменили основ правительства».⁸ Эти слова довольно точно отражали позицию Александра II, считавшего возможным сохранить в неприкосновенности самодержавие и его старый аппарат, ограничившись лишь изменением частных дел. К подобного рода формулировке главной задачи правительственной политики — формулировке, видимо заранее обдуманной, император прибегал не однажды. То же самое было сказано им на заседании Совета министров 13 апреля 1861 г., когда члены Совета заговорили о необходимости иметь ясную цель, представление о задачах правительства и твердо знать об отношении императора к конституционным началам. Тогда Александр II недвусмысленно заявил, что он не имеет конституционных намерений, но имеет в виду «улучшения» и «развитие». Присутствовавший на заседании еще в качестве управляющего делами Комитета министров Валуев с недоумением записал в дневнике: «В чем же именно могли заключаться эти улучшения и это развитие? Неужели можно допустить предположение, что все это должно ограничиться кабинетною деятельностью господ министров и что жажда улучшений и развития, однажды возбужденная или проснувшаяся в мыслях, утолится прежними ниспосланиями законодательных и административных благ в виде сенатских указов и законодательной манны Государственного совета и Комитета министров? Неужели 30-летний опыт не обнаружил, что все это не приносит пользы. .?»⁹

Несмотря на такие малообнадеживающие заявления самодержца, Валуев, считавший, что эта позиция ошибочна и опасна и что укрепление положения монархии и дворянства может быть достигнуто только путем политических уступок, решает выступить с предложениями о введении совещательного представительства и создания «кабинета». Это решение поддерживалось в нем его убеждением, что идея представительства разделяется большинством дворянства и бюрократии, а идея «кабинета» или «министерства» — рядом его коллег. Полагая, что в таких условиях существует возможность убедить Александра II в необходимости государственных преобразований, П. А. Валуев начинает готовить для этого почву. Этой цели служила известная всеподданнейшая записка его о ходе крестьянской реформы, датированная 15 сентября 1861 в.¹⁰ Записка эта должна была убедить

⁸ Там же, с. 104.

⁹ Там же, с. 98.

¹⁰ Записка П. А. Валуева Александру II о проведении реформы 1861 г. — Истор. архив, 1961, № 1, с. 66—81.

Александра II, что крестьянский вопрос, в течение долгого времени поглощавший внимание правительства, законодательно разрешен и ныне более или менее нормально развивается.

Разрешение крестьянского вопроса, подразумевал Валуев, дает возможность перехода к следующим назревшим преобразованиям. Впоследствии Валуев так комментировал эту подготовительную задачу своей записки: «Всегда сознавая взаимную связь и даже солидарность разных частей этого управления, я уже в этой первой лично от меня к государю поступающей записке искал случая коснуться и другого, более общего вопроса о коренных условиях и формах государственного управления».¹¹ Предварительным обоснованием будущих предложений, развитых в более поздних записках, в записке от 15 сентября являлись фразы: «В настоящее время нет почти ни одной отрасли государственной администрации, в которой по высочайшим указаниям вашего императорского величества не совершались или не предстояли существенные преобразования. Вашему величеству благоугодно было признать, что, двинув крестьянский вопрос, надлежало вместе с тем двинуть и все другие». Это заявление Валуева вызвало появление на полях пометы Александра II: «Необходимо».¹²

Одновременно Валуев работал над составлением двух других всеподданнейших записок, которые должны были содержать уже конкретный набросок плана последующей деятельности правительства по укреплению внутривластного положения страны, упрочению положения монархии и правительства. Одна из них — «Общий взгляд на положение дел в империи с точки зрения охранения внутренней безопасности государства» — содержала анализ политического положения страны и предложения о политических преобразованиях. 22 сентября 1861 г. эта записка была подписана и тогда же отправлена Валуевым в Ливадию, где тогда находился Александр II.¹³

Впоследствии, подводя итоги семилетнего руководства Министерством внутренних дел, П. А. Валуев, характеризуя первый период своей деятельности как «наступательный», упоминал в качестве примера «наступательных» действий составление «первых записок» (среди которых были и упомянутые выше), «имевших целью обратить внимание государя на неизбежность коренных перемен в нашем государственном строе».¹⁴

В записке от 22 сентября 1861 г.¹⁵ необходимость предлагаемых преобразований мотивировалась интересами государственной безопасности, для чего и был предпослан подробный и довольно

¹¹ Валуев П. А. Дневник, т. I, с. 324.

¹² Истор. архив, 1961, № 1, с. 80.

¹³ Подробнее см.: Чернуха В. Г. Программная записка министра внутренних дел П. А. Валуева от 22 сентября 1861 г. — Вспомогат. истор. дисциплины, VII. Л., 1976, с. 210—220.

¹⁴ Валуев П. А. Дневник, т. I, с. 330.

¹⁵ ЦГИА СССР, ф. 1093 (П. Е. Щеголев), оп. 1, д. 338, л. 3—13.

разносторонний анализ настроений различных слоев русского общества. Если кратко охарактеризовать вывод Валуева, то он сводился к признанию того факта, что практически все классы и общественные группы находятся в оппозиции к правительству, которое может опереться лишь на часть бюрократии и на армию.

Все это, объяснял Валуев, и обуславливает необходимость проведения таких мер, которые бы укрепили положение и подняли популярность правительства. Предоставляя императору определить «ближайшую цель движения» и «способы правильной деятельности» администрации, управляющий Министерством внутренних дел со своей стороны предлагал меры объединения усилий высших и центральных правительственных учреждений. «Казалось бы необходимым, — пояснял Валуев, — установить более тесную взаимную связь между действиями разных ведомств и дать направлению этих действий более единства. В настоящее время можно положительно сказать, что внутри империи управляемые почти нигде не ощущают этого единства управления. Между тем некоторые ведомства, как например финансовое, государственные имущества, внутренних дел, почтовое и Главное управление путей сообщения и публичных зданий, тогда только могут вполне исполнять лежащие на них обязанности, когда их действия согласуются с действиями других ведомств. Это непрерывное согласование важнейших по разным отраслям управления распоряжений тем более необходимо, что при усложнившихся в течение времени гражданских, торговых и промышленных отношениях даже самодержавная власть вашего императорского величества не может по некоторым предметам восполнить собою недостатков администрации или мгновенно устранять обнаруживающиеся неудобства. Таким образом, одного почерка пера вашего величества достаточно, чтобы отменить весь Свод законов империи, но никакое высочайшее повеление не может непосредственно ни поднять, ни понизить курса государственных фондов на С.-Петербургской бирже».¹⁶

Последняя фраза должна была подвести Александра II к осознанию неизбежности в будущем некоторого ограничения самодержавия и в области политической (допущением начал представительного правления), как это уже произошло независимо от желания абсолютного монарха в области экономики. «Еще нельзя было, — комментировал затем Валуев эту фразу своей всеподданнейшей записки, — с какою бы то ни было надеждою на успех высказаться насчет допущения некоторого участия в делах правительственных новых элементов выборного или призывного представительства. Первым шагом могло быть, как мне казалось, только указание на существующие, так сказать, уже данные пределы самодержавного полновластия. Они были даны в эконо-

¹⁶ Там же, л. 8—9.

мической сфере, и я выразился о них следующим образом: „Одного почерка пера...“.¹⁷

Неизвестно, понял ли император эту искусно завуалированную мысль, но во всяком случае ряд его пометок свидетельствовал о том, что он не собирается идти на какие-либо уступки в вопросах политической власти.

Мысль о необходимости «тесной взаимной связи» ведомств и «единства» их действий не вызвала у императора каких-либо возражений, он был с этим вполне согласен и в особой отметке на полях указал на принятые в этом отношении меры, не достигающие цели, с точки зрения императора, вследствие саботажа министров. «Справедливо, — пометил Александр II относительно замечания об отсутствии «единства», — и вот для чего был учрежден Комитет министров, а при мне — Совет министров, но гг. министры под разными предлогами постоянно старались и стараются избегать внесения туда дел, чему вы сами были свидетелем в короткое ваше управление делами Комитета министров».¹⁸ Но не отвергая в принципе мысли о необходимости «единства» управления, Александр II, однако, не согласился с главными предложениями П. А. Валуева о мерах достижения этого единства. Валуев доказывал, что при существующей практике работы Комитета и Совета министров эти учреждения не выполняют задачу координации работы ведомств, ибо Совет министров рассматривает «только важнейшие вопросы, подлежащие обсуждению и разрешению в личном присутствии императора» (Валуев ограничился лишь этой мотивировкой, хотя она и не совсем соответствовала его истинным воззрениям), а Комитет министров — дела частные и второстепенные, не представляющие интереса для других ведомств, кроме внесшего дела в комитет. К тому же обсуждение дел в Комитете министров, писал Валуев, часто бывает безрезультатно, обременяя при этом императора многочисленными комитетскими журналами.

Тайной мыслью Валуева было создание такого учреждения, которое занималось бы определением и выработкой правительственной программы, не будучи связано присутствием императора, и предъявляло бы императору уже согласованную между министрами программу.

Не решаясь, однако, как-либо затрагивать Совет министров — совещательную коллегию при императоре, его личный Совет, Валуев проектировал, пытаясь придать своему предложению внешне возможно более невинный характер, создание своеобразного «кабинета» на базе уже существующего учреждения — Комитета министров, чтобы не было речи о какой-либо коренной ломке высших государственных органов. Организационные формы и порядок делопроизводства при этом оставались прежними, за

¹⁷ Валуев П. А. Дневник, т. I, с. 324—325.

¹⁸ ЦГИА СССР, ф. 1093, оп. 1, д. 338, л. 8.

исключением того, что предлагалось осуществить некоторое сокращение «письменного порядка делопроизводства», но к Комитету министров делалось некоторое добавление в виде совещаний министров. Валуев следующим образом определял компетенцию и порядок деятельности таких совещаний, являвшихся шагом к «кабинету» или «министерству»:

«2. Не изменяя нынешнего порядка заседаний и формы журналов по делам, поступающим в Комитет на основании ныне действующих правил, вменить в обязанность всем министрам, кроме военного, морского и иностранных дел, заявлять лично в Комитете о важнейших распоряжениях по их ведомствам и предлагать на его обсуждение меры, по которым они признают необходимым содействие других ведомств.

3. Для этих заявлений и суждений иметь особые совещания или конференции по окончании обычных заседаний и содержание оных не включать в очередной журнал, но излагать особо, в кратких мемориях, которые могли бы быть представляемы Вашему величеству не на высочайшее утверждение, но для предварительного сведения, ибо при таковых совещаниях не могли бы постановляться окончательные заключения по вопросам, долженствующим восходить на высочайшее утверждение одним из установленных для сего путей, а именно чрез Государственный совет, Комитет министров или по непосредственному докладу подлежащего министра.

4. Вменить министрам в обязанность испрашивать высочайшее разрешение вашего императорского величества на внесение в Совет министров тех предположений своих, с которыми при предварительном обсуждении оных в совещательных заседаниях Комитета не согласилось бы большинство членов или председательствующий».¹⁹

Таким образом, на первом этапе движения дела решение «совещания» являлось окончательным, император лишь извещался об этом решении, а тем самым уменьшались возможности его влияния на эти дела до получения им решения Комитета министров или Государственного совета. Лишь спорные дела, по которым министры не пришли к согласованному решению, фактически передавались на разрешение императора в Совете министров. Такие дела получали дальнейшее движение в направлении, определенном императором, а не коллегией министров.²⁰

¹⁹ Там же, л. 9—10.

²⁰ В своем предложении о создании «совещаний» Валуев был прямым наследником А. А. Аракчеева, выступившего примерно в 1814—1815 гг. с идеей создания «Министерского комитета», решения которого являются окончательными, а на рассмотрение императора передаются лишь дела, вызвавшие разногласия в комитете. Предложения Валуева роднит с аракчевским планом и идея «премьера», выраженная у Аракчеева более откровенно. См.: Предтеченский А. В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века, с. 370.

В то время должность председателя Государственного совета — органа законосовещательного — и должность председателя Комитета министров — органа административного — занималась одним лицом. Заботясь о создании должности первого министра (а особое положение председательствующего на совещаниях или конференциях вытекало из того, что его мнение приравнивалось к мнению большинства членов совещания) и руководствуясь, видимо, идеей разделения властей, которая также была в то время распространенной, Валуев предлагал отделить председательствование в Комитете министров от председательствования в Государственном совете.²¹

Предложения Валуева означали некоторое усиление значения и роли министров за счет императорской власти, и Александр II немедленно это почувствовал и понял. Он не желал допускать возможности какого-либо решения министрами важных государственных вопросов за его спиной, вне его присутствия. Пометы Александра II на страницах записки Валуева являются ярким свидетельством его абсолютистских убеждений, особенно ценным вследствие полной откровенности этих помет. В ответ на слова Валуева о необходимости определить задачи правительственной политики Александр II написал: «Прежде всего я желаю, чтобы правительственная власть была властью и не допускала никаких послаблений и чтобы всякий исполнял свято лежащую на нем обязанность. Второе же: стремиться к постепенному исправлению тех недостатков в нашей администрации, которые все чувствуют, но притом не касаясь коренных основ монархического и самодержавного правительства».²² Заявив таким образом о своей решимости вести жесткий курс по отношению к общественным «домогательствам» и о своей готовности лишь на косметический, но не капитальный ремонт устаревшего здания абсолютной монархии, Александр II отверг и предложения Валуева, клонящиеся к созданию «кабинета». Предложение Валуева об информировании министров в Комитете о главных направлениях работы каждого ведомства и обсуждении вопросов, выходящих за рамки одного ведомства, вызвало помету Александра II: «Это должно делаться не в Комитете министров, а в Совете министров в *моем присутствии*» (курсив наш, — В. Ч.),²³ а идея создания «кабинета», обсуждающего дела до того, как император укажет направление их разрешения, получила резкую отповедь: «Подобные совещания я не иначе допускаю, как последствие суждений, происходивших в моем присутствии в Совете министров». И еще: «Совещаний предварительных я не допускаю, но оно будет последствием таковых, когда я признаю то нужным».²⁴ Александр II сразу же усмотрел в предложении Валуева об особом председателе Коми-

²¹ ЦГИА СССР, ф. 1093, оп. 1, д. 338, л. 10.

²² Там же, л. 7.

²³ Там же, л. 9.

²⁴ Там же, л. 10.

тета министров его истинный смысл — шаг к созданию должности первого министра, который в некоторой степени делил бы власть с императором. Выведенный из себя этим обстоятельством, он ответил на это довольно грубой сентенцией уязвленного человека, яростно защищающего свои прерогативы: «Тут проскакивает ухо к. А. М. Горчакова (видимо, Александр II подозревал своего министра иностранных дел в честолюбивых намерениях, — В. Ч.). Учреждение 1-го министра я никогда не допущу. Председательствование в Комитете министров должно оставаться на прежнем основании, а в Совете министров председатель Я. В совещаниях же будет председательствовать старший из членов».²⁵

Итак, Александр II соглашался лишь на отдельные, случайные заседания министров для решения частных дел, которое в принципе было бы уже решено им самим в Совете министров. Он отвергал и предложение о постоянном председателе в этих совещаниях министров, видя в таком председателе опасную фигуру первого министра. Единственное, что не вызвало его возражений (по своей маловажности), — это предложение о сокращении делопроизводства и возложении составления меморий совещаний на управляющего делами Комитета министров.

Итак, эта часть предложений управляющего Министерством внутренних дел была совершенно отвергнута императором, между прочим, полностью соглашавшимся с Валуевым в оценке политической обстановки и с рядом других предложений Валуева, не затрагивавших систему абсолютизма. Видимо, имея в виду в первую очередь свои жесткие заявления о неприкосновенности «основ», Александр II, в целом положительно отнесшись к докладу Валуева, потребовал от последнего сохранения втайне своих высказываний. «Искренне благодарю за откровенное изложение ваших мыслей, — начертал император в виде общей резолюции, — с которыми я почти во всем согласен, как вы увидите из моих отметок, но прошу, чтобы они оставались между нами без всякого исключения. Положение наше не легкое, но с божиею помощью, твердостью и единодушием в действиях, надеюсь, что мы его преодолеем».²⁶ Заметим, что это «почти» перечеркивало одно из главных предложений Валуева, отметившего в дневнике после получения им своих записок из Ливадии: «Государь настаивает в разных отметках на неприкосновенности самодержавия».²⁷

Несмотря на такую жесткую позицию императора, управляющий Министерством внутренних дел, видимо, продолжал надеяться на возможность создания подобия объединенного однородного правительства с помощью коллективного давления министров на Александра II. Во всяком случае в Петербурге между

²⁵ Там же.

²⁶ Там же, л. 3.

²⁷ В а л у е в П. А. Дневник, т. 1, с. 118.

ведущими государственными деятелями продолжались разговоры о необходимости преобразований в высшей администрации, и Валуев был участником этих разговоров. Состояние источников не позволяет восстановить полную картину переговоров в правительственных кругах осенью 1861 г., но контуры ее намечены в дневнике Валуева. При этом, по-видимому, затрагивалось много проблем.

24 сентября (еще не зная судьбы своего предложения) П. А. Валуев разговаривал с министром государственных имуществ М. Н. Муравьевым, который оказался очень решительно настроенным в пользу «кабинета». Муравьев «уже ставит паруса по ветру и готовится быть членом конституционного министерства, — записал Валуев после их встречи. — Он говорит, что по возвращении государя надлежит решить дело и предложить его величеству прежде всего распустить своих министров и затем составить новый cabinet».²⁸ В позиции Муравьева (правда, в передаче другого лица) обращают на себя внимание два обстоятельства, касающиеся будущего кабинета, — его «конституционность» и его обновленный по сравнению с нынешним кругом правительственных деятелей состав. Никаких разъяснений Валуев не помещает, поэтому возможно лишь предположительное толкование позиции Муравьева. Видимо, он связывал, как и Валуев, создание кабинета с введением общественного представительства, а здесь могла идти речь и об ответственности министров перед ним. Что же касается состава правительства, то, скорее всего, это вопрос о его однородности, т. е. комплектовании его состава из лиц, придерживающихся общих взглядов на цели и методы правительственной политики.

Из того же источника становится известным, что тогда же великий князь Михаил Николаевич (брат императора), товарищ шефа жандармов П. А. Шувалов и гр. С. Г. Строганов намеревались объясниться с императором, по выражению Валуева, «в том смысле, в каком я писал».²⁹

11 октября 1861 г. несколько государственных деятелей, включая Валуева, на частном совещании пытались выработать совместную тактику давления на императора в вопросе о правительственной программе и однородном составе правительства. «Обедал у вел. кн. Михаила Николаевича с кн. Горчаковым и Шуваловым, — значит в дневнике Валуева. — Цель обеда — условиться, что и как говорить государю по возвращении. Вел. князь смотрит на вещи, как мы. Переворот или поворот необходим. Кн. Горчаков, как всегда, в тумане и в мире фраз. Шувалов настаивает преимущественно на перемене в личном составе Министерства. Я держался середины и, полагая, что неудобно предлагать государю разом отстать от всех, к кому он привык, указывал преиму-

²⁸ Там же, с. 117.

²⁹ Там же, с. 119.

щественно на необходимость убедить его в неотложной потребности иначе смотреть на дело, предпоставить себе новую цель и устроить иначе строй главных деятелей».³⁰

14—15 октября, в последние перед возвращением императора в Петербург дни, непрерывно шли переговоры о составе и программе правительства, которое будет создано на началах «кабинета». В переговорах участвовали П. А. Валуев, С. А. Грейг, А. М. Горчаков, Д. А. Милютин, С. Г. Строганов. Беглые записи дневника П. А. Валуева позволяют лишь констатировать факт этих переговоров и выяснить состав их участников. Вот эти записи: 14 октября «Грейг был до 3-х часов утра. Разговор о составе и программе будущего „cabinet“».

15 октября. «Заходил к Чевкину... Он ярый абсолютист, но, однако же, призадумался, когда я сказал ему, что личный состав всех министерств не позволяет действовать по прежней системе и что из каждых десяти чиновников можно безусловно надеяться только на одного... Обедал у вел. кн. с Шуваловым, кн. Горчаковым, Милютиним. Продолжение прежнего совещания о том, что и как говорить государю. Мало надежды на успех. Кн. Горчаков в тумане. Шувалов бьет на личности, чтобы очистить место себе. Милютин преимущественно отрицает как возможность следования прежним курсом, так и возможность пролагать новые».³¹

Отзвуки этих переговоров в правительственных верхах сохранены дневником В. А. Муханова. «Говорят, что Чевкин будет государственным (первым) министром. Любопытно знать, на каком основании? В настоящих обстоятельствах сомнительна польза такого нововведения», — записал он 9 ноября 1861 г.³²

18 октября Александр II возвратился из Крыма, и для его министров наступило трудное время перехода от закулисных переговоров к решительным действиям. Надо полагать, что наступательный пыл многих из них сразу же сильно ослаб. Тот факт, что никакого «кабинета» они не добились, отчасти говорит в пользу этого предположения. Однако дневник Валуева, человека, бывшего в курсе всех важнейших событий, сохранил следы двух (возможно единственных, имевших место) переговоров или попыток переговоров с императором по этому поводу — П. А. Шувалова и самого Валуева. 19 октября 1861 г. Шувалов известил Валуева, что он имел с Александром II «предварительные объяснения», которые «обещают некоторый успех». «Мысль о более правильной организации правительства, — записал Валуев со слов Шувалова, — т. е. Министерства, не встречает безусловного сопротивления».³³ Содержание разговора Александра II с Шуваловым и позиция императора никак более не расшифрованы

³⁰ Там же.

³¹ Там же, с. 120—121.

³² Муханов В. А. Из дневных записок. — Русский архив, 1897, т. I, с. 53.

³³ Валуев П. А. Дневник, т. I, с. 122.

ваются дневником Валуева, единственным источником, имеющимся по этому поводу в нашем распоряжении. Примирение на первый взгляд двух разных позиций императора — изложенной на полях всеподданнейшей записки Валуева и дневником Валуева со слов Шувалова — возможно только на основе записанного Валуевым далее содержания его собственного разговора с Александром II. Разговор этот состоялся 20 октября. Дневник не дает ответа на вопрос, кто был инициатором этого разговора, но обсуждались предложения Валуева, изложенные им в записке от 22 сентября. Зная предельную осторожность Валуева и неблагоприятное отношение императора к его предложениям о создании «кабинета», можно с уверенностью сказать, что Валуев не настаивал на своих предложениях, хотя он мог развивать мысль о необходимости единства в государственном управлении. Император заявил Валуеву о намерении применить предложения Валуева не к Комитету министров, а к Совету министров и поручил управляющему Министерством внутренних дел составить соответствующий проект.³⁴ Видимо, этот вариант и имел в виду император, разговаривая с Шуваловым о «Министерстве». Поскольку записка Валуева от 22 сентября была испещрена пометами императора, возможный проект получал довольно жесткие рамки. Вместо премьер-министра — сам император; вместо предварительных совещаний министров — совещания, происходящие только по разрешению императора после предварительного обсуждения дела в присутствии императора, когда министры уже связаны его мнением, — словом, от кабинета ничего не оставалось, кроме коллективного обсуждения главами всех ведомств важнейших проблем правительственной политики, — идея, которая и имелась в виду уже в 1857 г. при создании Совета министров, хотя речь и шла о коллективном слушании всех всеподданнейших докладов.

И хотя Валуев был огорчен крушением своего плана, он верноподданно принялся за немедленное составление порученного ему проекта преобразования Совета министров, основываясь на бумагах, касавшихся основания Совета в 1857 г., пометах императора на его собственной записке от 22 сентября 1861 г. и на опыте четырехлетней деятельности Совета. Валуев составил два документа — «Общие соображения»³⁵ и «Предположения».³⁶ Оба документа датированы 24 октября. Первый из них был объяснительной и сопроводительной запиской ко второму.

В «Общих соображениях» Валуев, кратко изложив намеченные в 1857 г. круг дел и процедуру деятельности Совета министров, констатировал, что это учреждение не оправдало возлагавшихся на него надежд или «не принесло всей ожидавшейся от него

³⁴ Там же.

³⁵ ЦГИА СССР, ф. 908 (П. А. Валуев), оп. 1, д. 143, л. 1—6 об.

³⁶ Там же, л. 7—10 об.

пользы». В качестве причин этого он указывал как на стремление членов Совета «удержать за собою прежний простор деятельности по своим ведомствам» (т. е. стремление к единоличному решению дел), так и на установленные правила деятельности Совета, которые частью оказались неприемлемыми (например, условие вынесения на обсуждение членов Совета всех дел, которые должны были докладываться министрами императору, что было нецелесообразно и никогда не выполнялось). Но главное заключалось в том, что установленный порядок деятельности Совета препятствовал достижению того самого «единства направления» и «последовательности действий» различных отраслей управления, ради которых Совет и был создан, указывал Валуев и объяснял: порядок внесения дел в Совет не дает членам Совета возможности подготовиться к обсуждению вопроса, к тому же особенность его делопроизводства — отсутствие документов, отражающих ход обсуждения или характер решения дела, кроме резолюций императора на докладах, иногда очень кратких, — придает его работе случайный и «отрывистый» характер. Все это, писал Валуев, и побудило его выступить с предложениями о преобразовании Комитета министров, осуществление которых позволило бы достичь единства правительственных действий, однако, как показывают резолюции императора, предложения эти были приняты лишь частично, с согласием применить их к Совету министров. Далее Валуев делал выводы из приведенных выше резолюций императора. На основании этих выводов и был в значительной части составлен второй документ — «Предположения». Как свидетельствует сопроводительная записка («Общие соображения»), при личном объяснении Валуева с императором последний распорядился о том, чтобы в «Положении» о Совете министров было предусмотрено участие в его заседаниях государственного секретаря и составление по ведомствам предварительных соображений о возможной разгрузке высших административных учреждений от маловажных дел.

«Предположения» являлись проектом постановления по всем затронутым в объяснительной записке вопросам. «Предположения» состояли из нескольких частей, включая и проект преобразования Совета министров, озаглавленный «Дополнительные правила о внесении дел в Совет министров и о порядке рассмотрения этих дел в Совете»,³⁷ составленные постатейно. Кроме того, «Предположения» включали раздел «О сокращении делопроизводства по Комитету министров», не указывающий на конкретные формы и принципы этого сокращения, но возлагающий на управляющего Комитетом министров обязанность представления на обсуждение его членов своих соображений об этом, и, наконец, раздел «Об уменьшении числа дел, ныне восходящих до высших административных инстанций», тоже никак не подкреп-

³⁷ Там же, л. 7—9 об.

ленный конкретными соображениями и возлагающий составление таковых на управляющего делами комитета.

«Дополнительные правила», во-первых, определяли круг дел, поступающих в Совет министров. К ним Валуев относил: 1) сообщения министров и главноуправляющих о «важнейших распоряжениях по их ведомствам», т. е. дела информационного характера; 2) предложения глав ведомств по всем вопросам, имеющим «свойство органических преобразований», т. е. законодательные предположения; 3) все вопросы, требующие «содействия других ведомств», т. е. вопросы административные, но межведомственные. Учитывая четырехлетний опыт деятельности Совета, обнаруживший стремление министров в ряде случаев уклоняться от рассмотрения там дел их ведомств, проект Валуева предусматривал «вменение в обязанность» министрам вынесения всех этих вопросов на заседания Совета.

Сообразуясь с правилами деятельности Совета министров, принятыми в 1857 г. при его фактическом основании, Валуев в «Дополнительных правилах» предусматривал изъятие из ведения Совета министров дел секретных и срочных, исключая к тому же (что не оговаривалось правилами 1857 г.) из компетенции Совета министров дела, «составляющие предмет специального ведения министерств иностранных дел, военного и морского», т. е. дела военные и внешнеполитические. К этому списку Валуев верно-подданнически присоединял и все дела, которые император — по ходу дела — не захочет выносить на обсуждение членов Совета, т. е. перечеркивал им самим же сформулированные правила деятельности Совета, предоставляя определение компетенции Совета в каждом конкретном случае произволу императора.

Проект Валуева точно формулировал порядок деятельности Совета министров и ведения в нем делопроизводства. Этот порядок отчасти основывался на правилах 1857 г., прочно вошедших в практику, отчасти изменял или дополнял их, выходя следующим образом. Глава ведомства испрашивал в каждом отдельном случае разрешение императора на внесение дела в Совет министров, император назначал день заседания Совета, после чего министр (не позднее, чем за три дня до заседания) представлял заведующему делами Совета министров документы, которые будут рассматриваться в Совете, либо краткую справку о деле, которое он предпочитает докладывать устно. Срок предварительного представления документов в Совет таким образом удлинялся по сравнению с ранее установленным (прежде документы должны были поступать в Совет накануне заседания), что должно было дать заинтересованным в решении дела главам министерств и ведомств возможность подготовиться к обсуждению. О предстоящем заседании члены Совета должны были извещаться повестками, к которым прикладывался и реестр представленных к рассмотрению дел, кроме тех случаев, когда император не сочтет нужным заранее известить членов Совета о повестке дня. Послед-

нее ограничение столь же явно отдавало на произвол императора подготовку заседания, как и его компетенцию. Проект Валуева сохранял прежний порядок записи кратких резолюций императора представившими доклад министрами и составления пространных резолюций заведующим делами Совета и представления резолюций на высочайшее утверждение, но дополнял его точным определением правил хранения этих документов: в делах Совета оставались доклады с собственноручными пометами императора или развернутые высочайшие повеления (в этих случаях министерства получали из Совета копии повелений), зато доклады, на которых резолюция императора помечалась рукой министра, оставались в министерствах, а в Совет министров посылались копии.

Кроме случаев, по которым в Совете министров принималось окончательное решение, один из пунктов проекта Валуева предусматривал (в соответствии с пометой императора на всеподданнейшей записке Валуева от 22 сентября) и такие случаи, когда по усмотрению императора дело назначалось для повторного обсуждения в особом совещательном собрании, в назначенном императором составе, но уже в отсутствие императора. В этом случае по итогам совещания составлялась мемория, представлявшаяся императору и получавшая высочайшую резолюцию. Проект отдельными пунктами оговаривал присутствие на заседаниях Совета государственного секретаря, сообщающего членам Совета министров необходимые справки по рассматриваемому делу и свое мнение по нему, а также возлагал заведование делами Совета на управляющего делами Комитета министров.

«Предположения» Валуева встретили почти полное одобрение Александра II, который сделал лишь два однотипных изъятия, перечеркнув те места, где говорилось об исключении из ведения Совета министров любых дел по усмотрению императора и о сохранении, по его желанию, тайны относительно повестки дня заседания Совета. По-видимому, Александр II считал неловким столь прямо и грубо формулировать принцип господства самодержавного «произволения», предпочитая пользоваться им фактически, но не заявляя о том лишней раз юридически. Кстати, в дальнейшей практике работы Совета имели место и непоступление туда явно подлежащих ведению Совета министров дел, рассматривавшихся вместо этого в различного рода совещаниях и комиссиях, и секретные заседания Совета с необъявленной повесткой дня.

26 октября 1861 г. император, пишет Валуев, вызвал его, «чтобы сказать, что он одобряет мои предположения об устройстве Совета министров, но, чтобы меня не компрометировать перед прочими, желает объявить их как свою волю, а перед тем соберет у себя особое совещание из 4-х лиц: Панина, Горчакова, Долгокурова и меня».³⁸ В этой дневниковой записи Валуева обращает

³⁸ Валуев П. А. Дневник, т. I, с. 124.

на себя внимание слово «компрометировать», никак, к сожалению, прямо не поясняемое какими-либо другими записями или документами. Поэтому можно говорить об этом лишь предположительно. Одно из таких предположений может состоять в том, что Александр II был хорошо осведомлен о планах и настроениях его министров в пользу создания «кабинета» и знал, что записка Валуева от 22 сентября с осторожным предположением о создании такого «кабинета» является выражением этого коллективного мнения, а потому выдвижение Валуевым от своего имени на обсуждение этих же людей вместо предложения о «кабинете» «Дополнительных правил» выглядело бы ренегатством и действительно компрометировало управляющего Министерством внутренних дел в глазах его союзников. Кстати, то обстоятельство, что Александр II решил представить составленный Валуевым проект преобразования Совета министров в качестве собственного предположения было лишь восстановлением истины, поскольку эти «Правила», как уже говорилось, были очень далеки от взглядов и намерений самого Валуева, но зато в точности соответствовали желаниям Александра II. Этот тактический ход значительно облегчал Александру II проведение реорганизации Совета в желательных для него рамках, поскольку проект, представляемый от имени императора, автоматически снимал возможность принципиальных возражений, которые мог вызвать проект министра.

Назначенное императором совещание узкого круга сановников состоялось 1 ноября 1861 г. в Царском Селе. Кроме перечисленных выше лиц, на совещании присутствовал председатель Государственного совета и Комитета министров гр. Д. Н. Блудов. Проект был зачитан императором и, как и следовало ожидать, был принят присутствующими «почти без изменений».³⁹ О характере замечаний и поправок дневник Валуева не сообщает.

После совещания проект поступил на обсуждение Совета министров. Заседание состоялось на следующий день. Поскольку в Совете министров не составлялись ни протоколы, ни журналы заседаний, о ходе обсуждения можно судить лишь по краткой записи в дневнике Валуева. На этом заседании сначала повторилось то, что происходило и накануне на совещании у императора: поскольку проект был предложен императором, то на вопрос последнего о «возражениях» последовало молчание. Однако при обсуждении «окончательной редакции» завязались длительные прения, содержания которых Валуев не указывает, но вряд ли носившие принципиальный характер. Итогом обсуждения было возложение на государственного секретаря В. П. Буткова и управляющего делами Комитета министров Ф. П. Корнилова составления новой редакции проекта преобразования Совета министров.⁴⁰

³⁹ Там же, с. 125.

⁴⁰ Там же.

«Дополнительные правила» Валуева очень бегло характеризовали компетенцию Совета министров, не отграничивая четко дел, подлежащих ведению именно этого, а не какого-либо другого высшего государственного учреждения, также занимавшегося делами общего характера. Вполне возможно, что Валуев сознательно не стал уточнять компетенцию Совета, считая, что передача дел в это учреждение будет производиться не по формальному признаку, а каждый раз в зависимости от обстоятельств и целесообразности, определять которую будет император и частично представляющий дело на решение министр. Такая точка зрения была вполне понятна, ибо основывалась на опыте практической деятельности Совета министров. Однако, видимо, именно эта часть проекта и вызвала критику со стороны членов Совета министров, поскольку Бутков и Корнилов, на которых было возложено редактирование проекта, занялись переделкой той его части, которая определяла компетенцию Совета и разграничивала дела высших государственных учреждений. Они обратили внимание прежде всего на тождественность обязанностей Совета министров (в том виде, как они были изложены в проекте Валуева) и других высших государственных учреждений России и постарались в своей редакции выделить специфические черты занятий Совета министров. Ими была значительно переработана и расширена та часть проекта, которая касалась компетенции Совета. Составив свой вариант проекта, они прежде предъявления его Совету министров, как то было оговорено решением предыдущего заседания Совета, представили его императору с объяснительной запиской и материалами, легшими в 1857 г. в основу создания Совета министров.⁴¹

В объяснительной записке⁴² они обращали внимание императора на два обстоятельства: во-первых, что высочайшим повелением 1857 г. в ведение Совета передавались все всеподданнейшие доклады министров и главноуправляющих; во-вторых, что в изложении «Дополнительных правил» дела, отнесенные к компетенции Совета министров, частично совпадают с делами, подлежащими компетенции Государственного совета, Комитета министров и Правительствующего сената. В первом случае они предлагали в тексте нового закона о Совете министров не упоминать относительно поступления в Совет всех докладов, ссылаясь при этом на несоблюдение этого правила в течение четырехлетней деятельности Совета. Во втором случае они предлагали выйти из затруднения, отнеся к ведению Совета министров дела, «кои поступали доселе» в Совет, дела, поступление которых было специально оговорено на заседании 2 ноября, и те дела, требующие содействия разных ведомств, которые «по существу своему не подлежат рассмотрению других высших государственных учреждений». С этими предложениями Александр II в принципе согласился,

⁴¹ Всеподданнейшая докладная записка Ф. П. Корнилова от 7 ноября 1861 г. — ЦГИА СССР, ф. 1275 (Совет министров), оп. 1, д. 1, л. 29—30.

⁴² Там же, л. 35—41 об.

внеся в представленный ими проект лишь небольшие изменения.

Составленный Бутковым и Корниловым проект⁴³ не указывал даты фактического создания Совета министров, но при этом ссылался на «удовлетворительность опыта» его работы, что сразу раскрывало факт его более или менее продолжительного существования и тем самым ставило вопрос не об учреждении, а лишь о преобразовании и законодательном оформлении существующего учреждения. Эта единственная фраза, выдававшая факт существования Совета, была по какой-то причине вычеркнута императором. Без этой фразы текст проекта (а затем и закона) создавал иллюзию синхронности издания закона и создания Совета, что и обусловило длительное существование ошибки историков русского государственного права (располагавших лишь текстом закона 1861 г.) в датировке времени возникновения этого высшего государственного учреждения.

Проект Буткова—Корнилова говорил об учреждении «Особого совета», состоящего из министров и главноуправляющих и собирающегося под председательством императора для «исключительного рассмотрения» дел в «высочайшем присутствии». Создание Совета мотивировалось необходимостью «соблюдения общей системы и единства при разрешении дел». В круг дел, поступающих в Совет министров, в проекте были включены: предположения о преобразованиях по министерствам и ведомствам, сведения о ходе таких преобразований, первоначальные законодательные предположения, заключения особых комиссий, важнейшие распоряжения по министерствам и ведомствам, дела по «особым повелениям» императора, а также «те меры, требующие общего содействия разных ведомств и управлений, кои по существу своему не подлежат рассмотрению других высших государственных учреждений». Таким образом, ведению Совета министров подлежал широкий и не очень определенный круг дел, ибо такая формулировка компетенции Совета давала возможность внесения в Совет любого дела. Пункт 2-й проекта, ставя внесение в Совет любого из дел в зависимость от желания императора, сразу же перечеркивал все попытки регламентации компетенции Совета, отдавая ее на произвол царя (что в действительности и произошло в дальнейшем, когда Совет министров стал собираться крайне редко, рассматривая важные, но явно произвольно выбранные вопросы, в других случаях рассматривавшиеся иным способом). Эта часть проекта не вызвала никаких возражений Александра II. Процедурная и делопроизводственная стороны деятельности Совета были целиком заимствованы составителями проекта из «Дополнительных правил» Валуева. В этой части проекта император сделал единственное изъятие: он вычеркнул пункт, предусматривавший приглашение на заседания Совета любых лиц по усмотрению императора. Не соглашаясь на введение в закон такого правила,

⁴³ Там же, л. 42—57.

Александр II тем не менее не чувствовал себя стесненным этим обстоятельством и позже в желательных для него случаях распоряжался о приглашении на заседания Совета посторонних лиц, участие которых в обсуждении рассматриваемых там вопросов считал целесообразным.

Переписанный согласно сделанным Александром II пометам (точнее, вычеркиваниям) проект был утвержден 12 ноября 1861 г. Александром II, предан гласности и вошел в Полное собрание законов,⁴⁴ а затем и Свод законов.

Итак, попытка создания зачатка объединенного правительства с однородным составом, который должен был решить проблему единства государственного управления, завершилась конституированием Совета министров. Отвергая с порога попытки усиления значения «правительства», власти министров, император вместе с тем отчетливо осознавал справедливость разговоров об опасности разобщенности государственного управления и необходимости единства в руководстве правительственной политикой, а потому попытался решить эту проблему на свой лад, не выпуская из рук ни крупицы власти. Для этого существовавший негласно Совет министров был подновлен, реорганизован и конституирован с сохранением председательства императора в Совете, т. е. с сохранением полного контроля императора за деятельностью учреждения, которое по логике вещей должно было заменять отсутствующее в России «объединенное правительство», или, по европейской терминологии, «кабинет», или «министерство».

Столь же своеобразно была решена Александром II проблема «однородности» правительства, т. е. состава правительственных деятелей. Категорически отвергая идею создания центрального представительного учреждения, а тем самым и путь к созданию «однородного» правительства на основе парламентского большинства (по образцу европейских государств), он все же попытался решить эту задачу, обновив состав правительственных лиц за счет новых деятелей, которые бы оказались на уровне стоящих перед страной задач. Ведь именно на конец 1861 г.—начало 1862 г. приходится ряд перемен в правительственном составе, причем перемены касаются ведущих министерств: в Министерство финансов приходит М. Х. Рейтерн, в Министерство народного просвещения — А. В. Головнин, в Министерство государственных имуществ — А. А. Зеленой (вместо М. Н. Муравьева), в Министерство юстиции — Д. Н. Замятин (вместо В. Н. Панина), в Военное министерство — Д. А. Милютин, во II отделение вместо Д. Н. Блудова назначается М. А. Корф. Напомним, что полугодом ранее в Министерство внутренних дел был назначен П. А. Валуев, также «новый» человек по сравнению с С. С. Ланским, деятелем николаевского царствования.

⁴⁴ ПСЗ II, т. XXXVI, № 37619.