

ИЗ ИСТОРИИ УПРАВЛЕНИЯ

К.А. Соловьев*

ВЕЛИКИЙ КНЯЗЬ КОНСТАНТИН НИКОЛАЕВИЧ О ПРОБЛЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ (ПО ЗАПИСКЕ «О ПРОЕКТЕ РЕФОРМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» 1889 г.)

Предметом исследования является комплекс идей о совершенствовании государственного управления в Российской империи, выдвинутых одним из наиболее значительных государственных деятелей второй половины XIX в., великим князем Константином Николаевичем. В статье выявлены и систематизированы взгляды Константина Николаевича на управление. Базовым методом исследования является текстологический анализ документа, условно обозначенного публикаторами как записка «О проекте реформ государственного управления». Результатом стало выделение набора управленческих принципов, на которые опирался великий князь Константин Николаевич, при подготовке предложений по совершенствованию государственного управления в России; характеристика цели и направлений трансформации в системе государственного управления, которую он предлагал в середине 1860-х и в конце 1870-х гг.

Ключевые слова: история России, Россия XIX века, история государственного управления, история управленческой мысли, реформы государственного управления, великий князь Константин Николаевич.

The subject of this research is a set of ideas on improving public administration in the Russian Empire, put forward by one of the most significant statesmen of the second half of the 19th century, Grand Duke Konstantin Nikolaevich. The objectives of this article are to identify and systematize the views of Konstantin Nikolaevich on management. The basic method in solving these problems is a textual analysis of the document, conventionally designated by the publishers as a note "On the project of public administration reforms." The result was the

Соловьев Константин Анатольевич — доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; e-mail: KSoloviov@spa.msu.ru. SPIN-код РИНЦ: 4141-6456.

selection of a set of management principles on which the Grand Duke Konstantin Nikolaevich relied when preparing proposals for improving public administration in Russia; characteristics of the goals and directions of the transformation in the system of public administration, which he proposed in the mid-1860s and late 1870s.

Key words: history of Russia, Russia of the 19th century, history of public administration, history of administrative thought, public administration reforms, Grand Duke Konstantin Nikolayevich.

Великий Князь Константин Николаевич, брат императора Александра II, участвовал в разработке и реализации государственных решений на протяжении четверти века (с 1855 г. по 1881 г.), занимая посты управляющего Морским министерством, председателя Главного комитета по крестьянскому делу, наместника Царства Польского, председателя Государственного совета. В отечественной литературе конца XIX — начала XX в. великий князь выступает как политическая фигура крупнейшего масштаба. Его деятельность принято было рассматривать сквозь призму противоборства «либерального» и «консервативного» начал в российской элите¹, а его главным стремлением считалось достижение единства «между правительством и обществом в деле государственного строительства»². В позднесоветской и постсоветской историографии подробно изучена роль великого князя в деятельности «либеральных бюрократов», в их противостоянии «аристократическому лагерю»³ и в их попытках вернуть императора (а соответственно и страну) на путь прогрессивных преобразований на рубеже 1870-х — 1880-х гг.⁴

Предложения в.к. Константина Николаевича по совершенствованию государственного управления, часто рассматривались как политические, направленные на стабилизацию монархического режима и консолидацию сил, способных поддержать российское самодержавие, в сложных условиях трансформации общественных отношений⁵. С другой стороны, деятельность Константина

¹ Его императорское высочество Великий князь Константин Николаевич [некролог] // Русская старина. Т. 73. 1992. Февраль. С. IV–V; Кони А.Ф. Великий князь Константин Николаевич // Великая реформа. Т. 5. М., 1914. С. 230–270. С. 39.

² Любавский М.К. Великий князь Константин Николаевич // Освобождение крестьян. Деятели реформы. М., 1911. С. 112–113.

³ Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л.: Наука. 1978. С. 98–105.

⁴ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов. М.: Издательство Московского университета. 1964. С. 137–145.

⁵ Зайончковский П.А. Указ. соч. С. 128–129; Чернуха В.Г. Указ. соч. 1978. С. 54.

Николаевича характеризуют как разновидность либерального аристократизма⁶, обозначают его роль в реформации российской жизни и таким образом: «Участие членов императорской фамилии [в.к. Константина Николаевича и в.к. Елены Павловны. — *Авт.*] в подготовке реформ как бы легитимировали новые процессы в государстве и обществе»⁷, что придает и самой фигуре великого князя и его деятельности отчасти декоративный характер.

Эта общая тенденция — выявлять, в первую очередь, политическую составляющую деятельности в.к. Константина Николаевича, сохраняется и в наше время⁸. Его управленческая деятельность исследована в значительно меньшей степени. Показательно, что в монографии П.А. Зайончковского даны краткие, но емкие характеристики крупным государственным деятелям эпохи «великих реформ», но характеристики председателя Государственного совета, в.к. Константина Николаевича (и даже упоминания в ряду реформаторов), там нет⁹. Эту характеристику заменяет фраза: «...занимался всерьез делами Совета, хотя своей сумасбродностью и вносил в заседания много суеты»¹⁰. Другие авторы обращаются к этой стороне деятельности великого князя, главным образом для того, чтобы подчеркнуть ту или иную черту его личности. Л.Г. Захарова отметила новаторскую деятельность великого князя в сфере «государственной практики», на посту морского министра¹¹, а Т.В. Антонова — потребность в предварительном выявлении мнения тех, кого должны коснуться принимаемые управленческие решения¹².

Задачи данной статьи: а) выделить из общего комплекса идей в.к. Константина Николаевича о государственной власти, те, что относятся непосредственно к управлению и б) провести систематизацию этих идей. Базовыми методами в этой работе становятся

⁶ Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России 1856–1861. М.: Издательство Московского университета. 1984. С. 36, 52.

⁷ Либерализм в России. М.: ИРФАН. 1996. С. 196.

⁸ Воронин В.Е. Великий князь Константин Николаевич об адресе московского дворянства 1865 г.: к вопросу о дворянской оппозиционности «Великим реформам» // Вестник РУДН. История России. 2009. № 2. С. 18–23; Федоркин Н.С. У истоков гражданской свободы в России. К юбилею первого системного проекта модернизации страны // Пространство и Время. 2011. № 4. С. 23–31.

⁹ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России XIX в. М.: «Мысль». 1978. С. 186–189.

¹⁰ Там же. С. 197.

¹¹ Захарова Л.Г. Указ. соч. С. 39.

¹² Антонова Т.В. Программа «Политической новизны» великого князя Константина Николаевича Романова // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2010. № 1. С. 24, 27.

документальный и семантический анализ ключевого, для данной темы, текста: «Записка о проекте реформ государственного управления» (далее — «Записка»)¹³, а также сопоставление его с текстами других авторов той эпохи, близкими по рассматриваемым в них проблемам власти и управления.

Условия появления и структура текста

Исторические условия появления «Записки» в.к. Константина Николаевича, характер ее подготовки и обсуждения, подробно исследованы П.А. Зайончковским (правда, с опорой на позицию П.А. Валуева, в то время — председателя Комитета министров)¹⁴, а в последнее время — В.Е. Ворониным, который пришел к выводу о том, что серия покушений на высших государственных чиновников 1878–1879 гг. частично деморализовала сторонников насильственных действий правительства по отношению к любым оппозиционным выступлениям. Оценка В.Е. Ворониным ситуации конца 1879 г.: «Политический кризис и отсутствие у правительства четких ориентиров во внутренней политике», — на наш взгляд точна¹⁵. Но отсутствие ориентиров не означает, что не было попыток их сформировать. В данном случае, один из возможных ориентиров — институционально оформленное взаимодействие правительства с различными структурами российского общества. Проекты по организации такого взаимодействия появились в середине 1860-х гг. Их авторы — П.А. Валуев и в.к. Константин Николаевич, председатель Государственного совета. Но покушение Д.В. Каракозова на Александра II позволило противникам такого взаимодействия усилить свои позиции во власти и заблокировать подготовленные предложения. Покушение же А.К. Соловьева привело к обратным последствиям: император инициировал обсуждение отложенных проектов.

Описанные выше условия самым непосредственным образом повлияли на структуру текста. Отметим, прежде всего, что документ, названный «Запиской» в.к. Константина Николаевича, не является «запиской» в точном смысле этого слова с устоявшимся семантическим содержанием — т.е. аргументированным набором

¹³ «О проекте реформ государственного управления» // Конституционные проекты в России XVIII — начала XX в. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 441–454.

¹⁴ Зайончковский П.А. Кризис самодержавия... С. 138–146.

¹⁵ Воронин В.Е. Политический кризис в России конца 1870-х гг. и способы его преодоления глазами высших государственных чиновников // Вестн. РУДН. История России. 2008. № 1 (11). С. 18.

предложений по конкретному вопросу деятельности государственных органов¹⁶. Более точно его можно было бы обозначить как «пояснительная записка», т.е. документ, смысл которого не в формулировании предложений по совершенствованию государственного управления, а в разъяснении смысла ранее внесенных предложений, дополнительной аргументации для их обоснования и ответа на прозвучавшие возражения. Соответственно, в этом семантически неоднородном тексте нет той стройности и логической цельности, которая обычно присуща документам, обозначаемым как «Записка».

Этот документ состоит из нескольких автономных частей: а) обоснование необходимости воплотить те предложения, которые были сформулированы в 1860-х гг., но применительно к новым условиям; б) указание на наиболее существенные замечания, сделанные при обсуждении выдвинутых ранее предложений; в) коррекция этих предложений, в соответствии с высказанными замечаниями; г) набор дополнительных предложений, необходимость которых выявилась по итогам обсуждения. Такого рода «пояснительные записки» встречаются в ту эпоху, в связи с многочисленными обсуждениями преобразований. В качестве источника, они полезны не только тем, что «свидетельствуют об эмоциональном состоянии человека, их составлявшего, а также показывают степень воздействия события на составителя документа»¹⁷. На наш взгляд, главная ценность такого рода текстов состоит в том, что их характер заставляет автора сосредоточиться не на обосновании необходимости предлагаемых решений, как таковых (этому, как правило, посвящены «первичные» документы — собственно «записки»), а на *дополнительной аргументации и уточнении логики предполагаемых изменений*. А значит, как в нашем случае, взгляды автора на структуру и характер системы управления в стране предстают в более явном виде.

Базовые принципы и содержание государственного управления

Прежде чем начать разговор об управленческих взглядах в.к. Константина Николаевича, необходимо обозначить базовый принцип организации государственной власти, который он декла-

¹⁶ Назарова В.Д. От доношения к докладной записке (XVIII — начало XX в.) // История и архивы. 2014. № 2 (124). С. 162–168.

¹⁷ Морозов Д.А. Восприятие революционного терроризма в 1870–1880-е годы политической элитой России (на примере записки П.А. Валуева) // Вестн. Удмуртского ун-та. Сер. «История и филология». 2017. № 1. С. 140.

рировал, наравне со всеми государственными деятелями той эпохи: *сохранение самодержавия*. Тезис о необходимости самодержавия в России, видимо, был необходимым (но далеко не достаточным) условием для того, чтобы император Александр II согласился рассмотреть предлагаемый ему план преобразований. Так, в 1860-е гг. Валуев в своей «Записке о проекте реформы Государственного совета» особо оговаривает: «Мысль о некотором участии в делах законодательства и общего государственного хозяйства не заключает в себе посягательства на Верховные права Самодержавной власти Вашего Величества»¹⁸. В «Записке» генерал-адъютанта А.А. Киреева от 1879 г. (знакомство с которой, как пишет В.Е. Воронин, подтолкнуло в.к. Константина Николаевича в возрождению его проекта¹⁹) этот тезис выглядит так: «Все элементы исчисленных выше достоинств конституционного строя мы можем найти у себя дома в нашем древнем государственном строе, имеющим то неоспоримое преимущество перед строем западным, что согласно требованиям и понятиям, выработанным русскою историею, Царь остается неограниченным и совершенно свободным, как в выборе своих ближайших советников, так и в своих окончательных решениях [курсив источника — авт.]»²⁰. Позже, в докладе М.Т. Лорис-Меликова Александру III от 12 апреля 1881 г. «О правительственной программе будущих реформ» та же мысль изложена следующим образом: «Привлечение общественных представителей к участию в подготовительных законодательных работах, имеющих значение только совещательное, не только не составляет ограничения самодержавной власти [...] но даже, в сущности, не составит ничего нового, а только правильно организует то, что уже на деле существует»²¹.

В Записке в.к. Константина Николаевича с этой декларацией о неизменности самодержавного управления, по сути, начинается изложение предложений по изменению порядка управления в стране. Выглядит это так: «Оставляя в стороне безумные мечтания людей крайних, помышляющих о совершенном перевороте государственного нашего строя или, по крайней мере, об ограничении Самодержавия, без которого Россия в настоящее время, по глубокому моему убеждению, была бы на краю гибели, — я признаю необходимым остановиться на суждениях большинства мыслящих людей,

¹⁸ Конституционные проекты... С. 403–404.

¹⁹ Воронин В.Е. Политический кризис... С. 20.

²⁰ Избавимся ли мы от нигилизма (Записка, представленная в 1879 г.). СПб.: Тип. В.С. Балашова. 1882. С. 25–26.

²¹ Конституционные проекты... С. 495.

которое, хотя и порицает многие из существующих у нас порядков, но в то же время состоит из лиц, вообще умеренных и преданных Правительству»²². Поставив данный тезис один ряд с тем, что мы можем прочесть в каждом из проектов по совершенствованию государственного управления, мы увидим, что он характеризует, в большей мере, характер мыслей адресата, чем автора. И сама по себе декларация приверженности принципу самодержавного управления не означает, что раз начатые реформы не приведут логикой своего действия к отмене этого принципа. Но в данной системе (ментальных) координат необходимо считаться с тем, что все изменения должны проходить в рамках самодержавного правления.

Итак, своеобразные «оси координат», в которые в.к. Константин Николаевич встраивал свои предложения, выглядят так: а) самодержавное правление в России неизменно; б) характер управления должен меняться. Необходимость перемен в государственном управлении обозначена (с оглядкой на образ мыслей адресата) очень мягко: «некоторое недовольство», которое заметно «в различных слоях нашего общества ... проявляясь и в речах, произносимых в общественных и сословных собраниях, в печати и, особенно, в частных беседах»²³. За двадцать с небольшим лет до этого, в период подготовки крестьянской реформы он высказывался гораздо резче. Л.Г. Захарова приводит его мнение по вопросу о наделении крестьян землей, выраженное в таких словах: «всякое уменьшение поземельного надела возбудит в них [крестьянах — авт.] неудовольствие и во многих местах приведет к важным беспорядкам»²⁴. Но общая логика остается неизменной: деятельность правительственных учреждений должна учитывать то впечатление, которое она произведет на население.

Для того чтобы обозначить вектор перемен, к которым стремился в.к. Константин Николаевич, нужно описать: а) сферу деятельности, в которой предполагаются перемены и б) ключевую проблему государственного управления, как ее увидел и обозначил автор.

Сфера управления, к которой относятся предложения в.к. Константина Николаевича — принятие решений законодательного уровня. Такое понимание государственного управления сам великий князь объясняет так: «... я в то же время, как Председатель Государственного Совета, считаю священным верноподданническим долгом откровенно выразить мысли мои относительно той соб-

²² Конституционные проекты... С. 441–442.

²³ Там же. С. 441.

²⁴ Цит. по: Захарова Л.Г. Указ. соч. С. 150.

ственно стороны предмета, которая имеет непосредственную связь с деятельностью законодательной»²⁵. Здесь можно найти отсылку к еще одному важному для государственного управления принципу — разделению властей. Но автор его не называет и дает другое объяснение тому, что обращает внимание только и исключительно на сферу деятельности законодательной ветви власти: деятельность в рамках своих компетенций.

Принцип же «разделения властей», в качестве ориентира, проявляется там, где автор указывает на тех, кто не должен входить в состав «совещательного собрания». Он выделяет две категории таких людей. Первая категория: «в гласные не могут быть избираемы присяжные поверенные, их помощники и ходатаи по судебным делам»²⁶. Выглядит это как уступка тем, кто в Особом Совещании выступал против «адвокатов» как обобщенной категории «пустых болтунов»²⁷. Это выражение великий князь вставил в свой текст в том месте, где приводил возражения, прозвучавшие на заседании Особого Совещания. И мы можем предполагать, что оборот «пустые болтуны» — это семантически чужеродная вставка в текст пояснительной записки, использование чужой речи и своеобразная уступка чужому мнению. В «корректирующей части» своих предложений он предлагает ограничение не по отношению к «адвокатам-болтунам», а по отношению к тем, кто может считаться представителем общества, но, по роду своей деятельности, относится к судебной деятельности: «в гласные не могут быть избираемы присяжные поверенные, их помощники и ходатаи по судебным делам»²⁸. В этом списке нет судей и прокуроров и может показаться, что принцип не реализуется полностью. Но это только до знакомства со второй категорией.

Вторая категория: «В состав совещательного собрания желательно привлекать людей, действительно знакомых на практике с местными потребностями различных частей государства, а отнюдь не чиновников, отзывы которых, в случае надобности, всегда могут быть истребованы их начальством»²⁹. Это положение отсекает от избрания в совещательный орган всех представителей исполнительной ветви власти и судебных чиновников. Соответственно, проектируемая «законодательная» ветвь власти, по составу, стано-

²⁵ Конституционные проекты... С. 442.

²⁶ Там же. С. 445

²⁷ Там же. С. 444.

²⁸ Там же. С. 445.

²⁹ Там же. С. 446.

вится независимой от исполнительной и судебной, хотя объяснение такому решению дается совсем иное: «неудобно было бы, чтобы проекты, внесенные в Государственный совет Министрами и Главноуправляющими, разбирались, хотя и предварительно, лицами, прямо им подчиненными»³⁰.

Мы видим, что при обозначении принципов государственного управления в.к. Константин Николаевич использовал логическую конструкцию по типу «да, но» и использовал ее дважды. Первый раз в описании принципа «незыблемости самодержавия». «Да» — для России не может быть альтернативы самодержавному правлению. «Но» — есть необходимость в корректировке существующих форм управления. Второй раз эта же конструкция проявится в характеристике самодержавного правления. «Да» — в России нет необходимости в «ограничении самодержавия». «Но» — нужно принимать во внимание существование принципа разделения властей и возможность участия в управлении представителей населения.

Ключевая проблема управления

Оговорив с самого начала сферу управления и его содержание (принятие решений в области законодательства), в.к. Константин Николаевич называет самую важную проблему в этой сфере и предлагает свое решение этой проблемы. При этом он не дает точной формулировки, а скорее описывает проблему высоким стилем верноподданного: «... я признаю необходимым остановиться на суждениях большинства мыслящих людей, которое, хотя и порицает многие из существующих у нас порядков, но в то же время состоит из лиц, вообще умеренных и преданных Правительству. При всем разнообразии этих суждений, в них преобладает в сущности одна и та же мысль: “до ГОСУДАРЯ правда не доходит; администрация и бюрократии нами завладели; чиновничество стоит неодолимою стеною между ГОСУДАРЕМ и Его Россиею; ГОСУДАРЬ окружен опричниками”... и т.п. Везде повторяется, в различных только выражениях, одно и то же сетование: “до Государя правда не доходит”»³¹. Этот стиль в изложении общественных проблем, вероятно, заимствован великим князем у Н.М. Карамзина. Сам способ обозначения проблемы (через описание общественного недовольства), а также построение фраз, отсылает читателя к «Записке» Карамзина

³⁰ Конституционные проекты ... С. 446.

³¹ Там же. С. 442.

«О древней и новой России», в частности к этому фрагменту: «Но здесь имею нужду в твердости духа, чтобы сказать истину: Россия наполнена недовольными; жалуются в палатах и в хижинах, не имеют ни доверенности, ни усердия к правлению, строго осуждают его цели и меры. Удивительный государственный феномен! Обыкновенно бывает, что преемник монарха жестокого легко снискивает всеобщее одобрение, смягчая правила власти: успокоенные кротостию Александра, безвинно не страшась ни Тайной канцелярии, ни Сибири и свободно наслаждаясь всеми позволенными в гражданских обществах удовольствиями, каким образом изъясним сие горестное расположение умов? Несчастливыми обстоятельствами Европы и важными, как думаю, ошибками правительства, ибо, к сожалению, можно с добрым измерением ошибаться в средствах добра»³².

Но, при всей схожести в стилистике, общая направленность предложений Карамзина и в.к. Константина Николаевича принципиально различны. Карамзин видел причины недовольства властью в стремлении государственных деятелей к переменам («...вместо того, чтобы отменить единственно излишнее, прибрать нужное, одним словом, исправлять по основательному рассмотрению, советники Александровы захотели новостей в главных способах монаршего действия, оставив без внимания правило мудрых, что всякая новость в государственном порядке есть зло, к коему надобно прибегать только в необходимости...»³³). Великий князь пишет как раз о необходимости перемен. Но выбирает для их обоснования карамзинскую манеру торжественного красноречия.

Если же выразить ключевую проблему государственного управления (описанную великим князем с таким большим чувством) в терминах современности, то у нас получится вполне ясная картина: *отсутствие обратной связи* между государственной властью и населением страны. Выражение «до государя правда не доходит» может быть развернуто в несколько тезисов: а) государственные решения принимаются при слабой информированности и базируются на неполной и искаженной информации о процессах в обществе; б) такого рода решения имеют ограниченную эффективность или же полностью неэффективны; в) принятие таких решений усугубляет кризисное стояние страны; г) слабая эффективность принимаемых решений прямо воздействует на снижение легитимности институ-

³² Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука. 1991. С. 49–50.

³³ Там же. С. 56.

тов государственной власти и прежде всего — ее самодержавия, как ее воплощения. Выражение «опричники», использованное великим князем, должно показать глубину недоверия к власти и усилить эмоциональный фон «Записки», отсылая читателя к характеристике правления Ивана Грозного все тем же Н.М. Карамзиным: «... бояре и народ, в глубине души своей не дерзая что-либо замыслить против венценосца, только смиренно молили Господа: да смягчит ярость цареву, сию казнь за грехи их! Кроме злодеев, ознаменованных в истории названием опричнины, все люди, знаменитые богатством или саном, ежедневно готовились к смерти и не предпринимали ничего для спасения жизни своей»³⁴.

Решение ключевой проблемы управления

Документ, который здесь рассматривается, не содержит развернутого изложения решения ключевой проблемы, по той причине, что это решение было предложено давно и содержалось в «Записке», поданной в 1866 г.³⁵, о чем сам великий князь и писал: «Основная мысль этого предположения, представленная мною Государю Императору несколько лет тому назад, и которое согласено теперь, по указаниям моим, с нынешним состоянием нашего законодательства...»³⁶.

Само решение — созыв «при Государственном Совете, совещательного собрания из экспертов или гласных, особо избираемых для сего губернскими земскими собраниями и городскими думами наиболее значительных городов»³⁷. Обозначим здесь те элементы предлагаемого решения, которые свидетельствуют о том, что это «совещательное собрание» рассматривалось именно в качестве механизма «обратной связи», но не в качестве нового органа управления:

1. «Совещательное собрание» не наделялось возможностью собираться по собственной инициативе. В проекте в.к. Константина Николаевича эта инициатива принадлежит «Правительству», причем термин «Правительство» здесь использован расширительно, не как обозначение Комитета министров, а как обозначение Высшей власти.

³⁴ Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. С. 25.

³⁵ Воронин В.Е. Политический кризис... С. 20.

³⁶ Конституционные проекты... С. 444.

³⁷ Там же. 443.

2. «Совещательное собрание» не должно собираться в полном составе. Набор участников в каждом конкретном случае определяется «Правительством».

3. «Собрания» гласных определяются не как орган постоянного представительства населения, «не для рассмотрения всех вообще дел, а временные, на срок точно определенный Правительством»³⁸.

4. «Совещательное собрание» в проекте лишено законодательной инициативы: «Возбуждать вопросы новые или вообще выходить из пределов предложенных вопросов — гласные не должны иметь права»³⁹.

5. Работой «совещательного собрания» и его структурных единиц должны руководить члены Государственного совета.

6. Характер заседаний — закрытый, помимо гласных в них предполагается участие министров, главноуправляющих и членов Государственного совета.

Все эти элементы в организации работы проектируемого «совещательного собрания» отчетливо указывают на характер обратной связи — «сверху вниз», оставляющей за обобщенным «Правительством» (то есть министерствами и Государственным советом) право: а) формировать «повестку дня» — набор проблем, которые требуют общественного обсуждения; б) определять время и сроки обсуждения этих проблем; в) произвольно суживать или расширять число «гласных», участвующих в обсуждении; г) делать выводы по итогам этих обсуждений.

Добавим к этому, что в «Записке» великого князя никак не упомянута возможность отчета государственных органов перед представителями населения, именуемыми там «гласными» и «экспертами».

Нельзя не отметить, что все элементы такого рода «обратной связи» уже были задействованы в системе российского бюрократического управления, с конца 1850-х гг. в рамках работы разного рода комиссий. Великий князь, в своей «Записке» указывает и на действующую в то время норму, позволяющую это делать (статья 12 учреждения Государственного совета) и отмечает что «в исключительных случаях, по делам особой важности, испрашиваемо было Высочайшее соизволение на вызов в Государственный Совет или же в различные подготовительные комиссии земских, городских или сословных должностных лиц из разных частей Империи. Выслуша-

³⁸ Конституционные проекты... С. 447.

³⁹ Там же.

ние приглашенных таким образом экспертов приносило, большую часть, несомненную пользу в том отношении, что предоставляло Правительству возможность сообразить предположения кабинетные, иногда отвлеченные, с действительными потребностями русской жизни»⁴⁰.

При обращении непосредственно к нормативному правовому акту мы видим, что та норма, на которую ссылается великий князь Константин Николаевич, выглядит крайне неопределенной: «В Департаменты, по усмотрению их могут быть приглашены к совещанию и лица посторонние, от коих, по свойству дела, можно ожидать полезных объяснений»⁴¹. Здесь речь идет скорее о приглашении *экспертов* — специалистов в обсуждаемой проблематике, способных разъяснить специфику тех вопросов, которые надо решить. И Константин Николаевич, предлагая созвать «совещательное собрание», именует его возможных участников и «гласными», и «экспертами» именно для того, чтобы соотнести свое предложение с действующей нормой.

Соответственно, мы можем утверждать, что основная мысль предложений великого князя состояла в необходимости *институализировать* ту форму обратной связи, которая спорадически применялась в рамках бюрократического управления. Сам процесс институализации этой формы обратной связи должен состоять из нескольких важных элементов:

1. Конкретизации правовой нормы, определяющей возможность приглашения к участию в обсуждении государственных дел лиц, не являющихся государственными служащими.

2. Закрепления за общественными учреждениями (земством и городскими думами) права выбирать тех, кто будет приглашен правительственными органами к обсуждению.

3. Формирования традиции взаимодействия государственных органов и общественных учреждений при обсуждении важных государственных решений. Начало этой традиции великий князь предлагал положить изданием Манифеста, «в торжественный день 25-летия благополучного Царствования Государя Императора придало бы ему значение несравненно большее, чем оно имеет в действительности»⁴².

⁴⁰ Конституционные проекты... С. 443.

⁴¹ Высочайше утвержденное Учреждение государственного совета и государственной канцелярии. От 15.04.1842. Полное собрание законов Российской империи: Собр. 2. Т. 17. Отд. 1. СПб., 1843. № 15 518. С. 283.

⁴² Конституционные проекты... С. 444.

Ожидаемый эффект

При проведении изменений в сложившейся системе управления, направление этих изменений должно быть связано с ожидаемым результатом. Соответственно, предложения в.к. Константина Николаевича должны были содержать указания на тот эффект (или те эффекты), на который рассчитаны предлагаемые меры. Такие указания в записке есть, и они подразумевают два эффекта: политический и управленческий. Конкретных формулировок ожидаемого политического эффекта в тексте «Записки» нет. Он как бы подразумевается в вводной части, в которой обозначена проблема отсутствия обратной связи между властью, олицетворяемой императором, и «обществом». Тем самым сформулирована политическая цель нововведений: «принять меры к удовлетворению тех желаний общества, которые окажутся разумными и справедливыми»⁴³. Важность политического эффекта подчеркнута первоначальным предложением «издать проектированные [...] меры в торжественный для России день 19 февраля 1880 г.»⁴⁴. Однако под влиянием критики, прозвучавшей при обсуждении проекта в ходе Особого совещания, великий князь от этой мысли оказался, заявив, что считает «свой проект не таким актом внутренней политики Государства, который предназначен был бы произвести впечатление на умы в том или другом смысле, а делом несравненно более скромным, полезным собственно в практическом отношении»⁴⁵. Тем самым он решил пожертвовать церемониальной (и политической) составляющей проекта в пользу содержания.

Второй же ожидаемый эффект («практический» — управленческий) великий князь описывает подробно, в форме ответа на критику со стороны членов Особого совещания. Там было заявлено, что по уровню образования и знания, квалификации и опыту центральное правительство (и его аппарат) превосходит возможности представителей регионов, а соответственно нет смысла в обсуждении готовящихся решений с теми, «кто постоянно живет в уездах»⁴⁶. Другими словами, «правительство» не нуждается в согласовании своих действий с представителями населения, и не видит в них экспертов.

⁴³ Конституционные проекты... С. 441.

⁴⁴ Там же. С. 445.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Там же. С. 448.

Приведем начало подробного ответа Константина Николаевича на это мнение: «Вопрос заключается не в превосходстве одних воззрений над другими (я совершенно убежден, что проекты, составленные местными исключительно деятелями, были бы во многих отношениях менее удовлетворительны, в сравнении с предначертаниями Министерств) — в том, что предположения законодательные должны быть подвергаемы соображению, возможно, многостороннему, т.е. не только с точки зрения высших государственных или научных начал, но также и со стороны возможности и удобства действительного их применения в той или другой местности. В этом отношении лица, служащие в центральных управлениях, живущие постоянно в столице и обремененные массою текущих письменных дел, не всегда имеют вполне достаточные сведения. По сей причине предположения Министерств, хотя и превосходно иногда разработанные с теоретической собственно стороны, нередко расходятся с потребностями действительной жизни и далеко не приносят той пользы, которой желает Правительство»⁴⁷.

В настоящее время, та форма организации обсуждения и принятия государственных решений, которую предлагал великий князь, называется *оценкой регулирующего воздействия* (ОРВ). Она входит в число самых важных элементов современного государственного управления. Содержание ОРВ в современных государствах состоит в «выявлении существенных и значимых для общества последствий новой законодательной инициативы, включая экономические, социальные и экологические последствия»⁴⁸.

Вот как выглядит ОРВ в описании государственного управления в Германии и Франции: «Чрезвычайно развита ОРВ в Германии. Каждое министерство обязано осуществлять ОРВ уже на стадии разработки проекта закона. За качество оценок ответственно Министерство внутренних дел, но при взаимодействии с министерствами финансов и экономики ОРВ применяется как на уровне государства, так и в землях. [...] Особый интерес для России представляет опыт Франции. С 2008 г. требование к проведению ОРВ (*Etudes Impact*) закреплено Конституцией страны (ст. 39). Законом определены условия представления законопроектов в правительство. Ими являются: наличие пояснительной записки, сжато объясняющей содержание проекта (1), и справки об ОРВ, составленной органами испол-

⁴⁷ Конституционные проекты... С. 448–449.

⁴⁸ Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Вып. № 49. С. 58.

нительной власти на основании изучения мнения общественности (бизнеса), включая оценку последствий — затрат или выгод — от внедрения (2)»⁴⁹. Обратим внимание на то, что ключевыми чертами оценки регулирующего воздействия считаются: а) предварительный характер, б) учет мнения территорий (Германия), в) учет мнения общественности (Франция); г) ориентация на предполагаемые последствия изменений. Все эти черты мы видим в проекте великого князя Константина Николаевича.

Если мы обратимся к опубликованному В.Г. Чернухой переписке А.А. Киреевым его беседы в.к. Константином Николаевичем в 1866 г., то увидим, что мысль о земстве, как «инструменте обратной связи» для правительства, сложилась уже тогда. В том разговоре Киреев говорил о том, что «земства могут “в изобилии” представить и фактический материал» и в ответ услышал: «Очень хорошо, всякое заявление, не теоретическое, а основанное на фактах, будет принято во внимание, это и есть настоящая роль земства»⁵⁰. Это означает, на наш взгляд, то, что Константин Николаевич не считал необходимым отделять земства от государственной власти (что обязательно, в рамках доминирующей в настоящее время концепции независимости местной власти). Он видел в земстве (а затем и в городских думах) органы, выполняющие особую функцию в рамках государственного управления. И это та функция, которую в настоящее время выполняет «экспертное сообщество».

Выводы

В первую очередь, видимо, следует отметить, что в рассматриваемом нами документе представлена только та сфера государственного управления, которая, по мнению в.к. Константина Николаевича, должна быть подвергнута реформированию. Это сфера законодательной деятельности. Общий принцип государственного управления, на который он опирается — принцип точечных изменений в системе и характере управления, позволяющий при сохранении на длительный срок самодержавия (что равносильно стабильности и порядку в стране), открыть возможности эволюции и последующей трансформации. Цель этой трансформации проступает скорее «между строк» документа и не заявлена прямо. Это — замена (в отдаленном будущем) самодержавного управления принципом

⁴⁹ *Меньшикова Г.А., Миронов А.А., Пруэль Н.А.* Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестн. СПб. ун-та. 2016. Сер. 12. Вып. 3. С. 107.

⁵⁰ *Чернуха В.Г.* Указ. соч. 1978. С. 55.

разделения властей. В предложениях великого князя представлены три главных мотива, определяющих направление предлагаемой им трансформации системы государственного управления: а) институализации взаимодействия государственных органов и общественности; б) юридического закрепления права структур, создаваемых обществом, на участие в обсуждении государственных дел, пусть и в рамках «обратной связи», действующей «сверху вниз»; в) пропаганды прогресса в государственном управлении, с тем, чтобы получить поддержку от общества и лишиться этой поддержки тех, кто борется с властью. Сопоставление текста рассматриваемого документа, с тем, что нам известно от сотрудников в.к. Константина Николаевича о том, как он действовал на постах Морского министра и председателя Государственного совета показывает, что и заявленные принципы и общие мотивы этой «Записки» были важны для него на всем протяжении его управленческой деятельности. Те его идеи, которые «политически» воспринимались как установление связи между правительственными структурами и «обществом», в сфере управления имеют свое собственное содержание, которое только в XX в. получило и свое название (как оценка регулирующего воздействия) и свое место в управленческой науке.

Литература

Антонова Т.В. Программа «Политической новизны» великого князя Константина Николаевича Романова // Локус: люди, общество, культуры, смыслы. 2010. № 1. С. 23–33.

Волошинская А.А. Оценка регулирующего воздействия в России и в мире: одно сходство и семь различий // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. Вып. № 49. С. 52–74.

Воронин В.Е. Великий князь Константин Николаевич об адресе московского дворянства 1865 г.: к вопросу о дворянской оппозиционности «Великим реформам» // Вестник РУДН. История России. 2009. № 2. С. 18–23.

Воронин В.Е. Политический кризис в России конца 1870-х гг. И способы его преодоления глазами высших государственных чиновников // Вестн. РУДН. История России. 2008. № 1 (11). С. 15–35.

Его императорское высочество Великий князь Константин Николаевич [некролог] // Русская старина. Т. 73. 1992. Февраль. С. I–VIII.

Зайончковский П.А. Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов. М.: Издательство Московского университета. 1964. 511 с.

Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России XIX в. М.: «Мысль», 1978. 288 с.

Захарова Л.Г. Самодержавие и отмена крепостного права в России 1856–1861. М.: Издательство Московского университета. 1984. 266 с.

Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. М.: Наука. 1991. 125 с.

Киреев А.А. Избавимся ли мы от нигилизма (Записка, представленная в 1979 г.). СПб.: Тип. В.С. Балашова. 1882. 35 с.

Кони А.Ф. Великий князь Константин Николаевич // Великая реформа. Т. 5. М., 1914. С. 34–51.

Конституционные проекты в России XVIII — начала XX в. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 640 с.

Либерализм в России. М.: ИРФАН. 1996. 451 с.

Любавский М.К. Великий князь Константин Николаевич // Освобождение крестьян. Деятели реформы. М., 1911. С. 89–114.

Меньшикова Г.А., Миронов А.А., Пруель Н.А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестн. СПб. ун-та. 2016. Сер. 12. Вып. 3. С. 101–117.

Морозов Д.А. Восприятие революционного терроризма в 1870–1880-е годы политической элитой России (на примере записки П.А. Валуева) // Вестн. Удмуртского ун-та. Сер. История и филология. 2017. № 1. С. 140–144.

Назарова В.Д. От доношения к докладной записке (XVIII — начало XX в.) // История и архивы. 2014. № 2 (124). С. 162–168.

Федоркин Н.С. У истоков гражданской свободы в России. К юбилею первого системного проекта модернизации страны // Пространство и Время. 2011. № 4. С. 23–31.

Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л.: Наука. 1978. 247 с.