

Н.В. Черникова

**«ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА»
ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX в.**

Аннотация. В Российской империи второй половины XIX в. право законодательной инициативы принадлежало самодержцу и – опосредованно – министерствам, Правительствующему Сенату и Святейшему Синоду. Высшее законосовещательное учреждение Империи, Государственный совет, этим правом не обладал. Однако на практике он мог поручить министрам разработать любой законопроект, который казался ему полезным или необходимым. Такая возможность была обусловлена не законом, а традицией и, кроме того, находила поддержку императора.

Поручения («представления») были неофициальными, не регулировались никаким законом и не были ограничены какими-либо правилами. Часто они даже граничили с просто пожеланиями. И, конечно, Государственный совет не имел способов контролировать их исполнение. Но это не значит, что министры могли пренебрегать ими. Дело в том, что поручения носили не только законодательный характер. Очень часто они были связаны с финансовой или административной сферой и даже представляли собой разрешение на ту или иную меру, так что министры были заинтересованы в их исполнении. Не могли они игнорировать и замеченные Советом лакуны в законодательстве. Однако независимо от этого разработка проектов могла замедляться, а даты их завершения – переноситься. В других случаях, особенно если речь шла о законодательном проекте, его выполнение по тем или иным причинам могло вообще оказаться невозможным.

И тем не менее право Государственного совета давать поручения министрам отчасти восполняло отсутствие права законодательной инициативы и было одним из проявлений существовавших де-факто координирующих функций Госсовета.

Ключевые слова: Российская империя; Государственный совет; поручение; император; министры; законодательство; координация.

**Черникова Наталья Владимировна – кандидат исторических наук,
старший научный сотрудник Института российской истории РАН
(Москва), Россия, Москва. E-mail: ncher@inbox.ru
Web of Science ID AAS-3119–2020**

Chernikova N.V. «Legislative Initiative» of the State Council of Russian Empire in the Second Half of the 19th Century

***Abstract.** In Russian Empire of the second half of the 19th century, the right to initiate legislative projects belonged to the autocrat and, also, to ministries, the Governing Senate and the Holy Synod. The highest legislative authority of Russian Empire, the State Council, had no such power. However, in practice it could commission ministers to draft any legislation which the Council considered useful and essential. This power stemmed from custom, not from law; besides, it founded support from the Russian emperors.*

As these assignments («predstavlenia») were unofficial, they weren't governed by any law or limited by any rules. They could even border on wishes. And of course, the State Council wasn't able (or allowed) to supervise the enforcement of its assignments. But it doesn't mean that ministers could afford to neglect them. These assignments might have had not only legislative character. Very often they were of financial or administrative nature and constituted permissions for ministers, those ones, therefore, being interested to fulfil them. Ministers furthermore had to cover lacuna in legislation that were noticed by the Council. Regardless of this aspect, projects could suffer multiple delays, and expected dates of its completion might have been not respected. In other cases, especially if it was a legislative project, its implementation might, for various reasons, have been impossible at all.

Nevertheless, the power of the State Council to entrust ministers the tasks of developing drafts compensated for the lack of legislative initiative and was one of the manifestations of its role as an interministerial coordinator.

***Keywords:** Russian Empire; State Council; assignment; emperor; ministers; legislation; coordination.*

**Chernikova Natalya Vladimirovna – Candidate of Historical Sciences,
Senior Researcher of the Institute of Russian History of the Russian Academy
of Sciences (Moscow), Russia, Moscow. E-mail: ncher@inbox.ru
Web of Science ID AAS-3119-2020**

Право законодательной инициативы, т.е. право возбуждать новые законодательные вопросы, в Российской империи принадлежало прежде всего императору и затем, по согласованию с ним, Правительствующему Сенату, Святейшему Синоду и министерствам. Высший законосовещательный орган империи – Государственный совет – таким правом не обладал. Это обстоятельство неоднократно подчеркивалось как современниками [Градовский 1875, с. 20; Коркунов 1903, с. 80, 110], так и исследователями [Ерошкин 2008, с. 161; Whelan 1982, p. 42; Деев 2002, л. 49; Ремнев 2010, с. 139] и трактовалось как признак слабости и зависимости [Ремнев 1987, с. 180] Совета.

Между тем при отсутствии объединенного правительства Государственный совет оказывался едва ли не единственным органом, способным, по выражению А.Д. Градовского, «составить целостное представление об общем

положении законодательства, совершенно недоступное отдельным министерствам, слишком углубленным в свои специальные дела» [Градовский 1903, с. 517]. Предоставление Совету права инициативы таким образом не только повысило бы его авторитет и значение, но и дало бы ему возможность координировать действия ведомств, а значит – вело к более гармоничному развитию страны в целом.

Эта тема время от времени поднималась не только в печати, но и в среде высшей бюрократии. Об этом, в частности, писал сенатор А.А. Половцов в записке 1877 г., предназначенной для наследника престола вел. кн. Александра Александровича [Чернуха 1978, с. 120].

Еще дальше пошел его коллега М.П. Веселовский, долгое время исполнявший обязанности статс-секретаря Департамента экономии. С его точки зрения, Совету должно было принадлежать право не только законодательной инициативы, но и запросов министрам. «Если бы Госуд[арственному] совету было предоставлено право делать так называемые “запросы” министрам (интерpellации), – писал он, – если бы ему принадлежало право инициативы в законодательных вопросах, то это очень подняло бы его авторитет, с пользою для дела» [Веселовский, л. 724].

Впрочем, ограничение функций Совета только рассмотрением представленных министрами проектов не всегда соблюдалось на практике, и сложившаяся традиция законотворчества выходила далеко за рамки существующего законодательства. В частности, не обладая правом законодательной инициативы, Государственный совет нередко инициировал подачу – в законодательном порядке – представлений министерствами. Оформлялось это поручениями тому или иному министру; причем поручения эти, как составляющая высочайше утвержденного мнения Совета, часто вносились в Полное собрание законов.

Такой обычай сложился еще в первой половине XIX в. и был связан с тем, что при обсуждении Советом того или иного проекта зачастую выявлялась необходимость более подробного рассмотрения связанного с ним вопроса или даже разработки тех или иных законодательных мер. Так, в начале 1838 г. частный случай предоставления привилегии полковнику Шипову на учреждение общества пароходства по рекам Волге, Оке и Шексне стал причиной поручения министрам финансов, внутренних дел и главноуправляющему путями сообщений «подробно исследовать вопрос не только по данному случаю, но и вообще относительно возможности буксирования судов на Волге посредством казенных пароходов» [цит по: Государственный совет 1901, с. 80–81].

Интересно, что закон никаких поручений министрам не предусматривал. Согласно Учреждению Государственного совета 1842 г., «по делам частным» и департаменты, и Общее собрание должны были основывать свои суждения

и заключения только на существующих законах (ст. 40, 89). Однако департаменты могли, «когда усмотрится неполнота закона или неимение оно», одновременно с решением по делу сообщить о возникшей проблеме II Отделению Собственной Его Императорского величества канцелярии «для соображений его при дополнении или составлении закона на будущее время» (ст. 40). Но в 1882 г. II Отделение было преобразовано в Кодификационный отдел при Государственном совете [Полное собрание 1886, с. 23], основной задачей которого было переиздание Свода законов со всеми внесенными к тому времени изменениями и дополнениями. С исчезновением II Отделения были сокращены или исключены из Учреждения Государственного совета все упоминавшие о нем статьи, так что уже в издании Учреждения 1886 г. возможность для Совета инициировать пересмотр существующего или издание нового закона не оговаривалась. Закон, таким образом, полностью отрицал за Советом право законодательной инициативы.

Получившие к этому времени широкое распространение поручения министрам сохраняли негласный характер: никакой власти над министрами Совет не имел, давать им «поручения» не мог, и в официальном языке мы этого слова не найдем. Вместо него употреблялось выражение «предоставить министру» сделать то-то и то-то.

Двойственный характер «поручений», существовавших *defacto*, но не *dejure*, лишал Совет возможности контроля за их исполнением.

Проблема привлекла внимание еще Николая I. Как-то, просматривая дела Совета, император заметил, «что во многих случаях Совет предоставляет министрам или главноуправляющим или сделать зависящие от них распоряжения к приведению в исполнение особо указанных Советом мер, или же дать в установленном порядке движение таким возникшим в Совете вопросам, разрешение коих зависит от других установлений», но о последствиях таких распоряжений Совет остается в неведении. Монарх приказал, чтобы во всех подобных случаях министры сообщали о принятых ими мерах «государственному секретарю, для доведения до сведения Государственного совета» [Высочайшее повеление № 1, л. 8–8 об.]. Второе, тогда же последовавшее, распоряжение касалось сроков, которые Совет устанавливал для внесения представлений и соображений министров и которые те не всегда соблюдали. Министрам и главноуправляющим объявлялась «высочайшая воля» вносить дела в срок, если же это оказывается почему-то невозможным, то о причинах «представлять Совету», чтобы он мог этот срок продлить [Высочайшее повеление № 2, л. 8 об.].

Как и многие другие распоряжения, не вошедшие в Учреждение, эти указания императора имели ограниченное по времени значение и со временем забылись. Однако сама идея расширения участия Совета в законодательном процессе не исчезла. В 1884 г. попытка «установить порядок, который дал бы

Совету возможность наблюдать за исполнением данных им поручений» была предпринята А.А. Половцовым. Правда, его предложение не встретило понимания. Выслушав доклад государственного секретаря «о множестве поручений, возложенных Государственным советом на министров и ими не исполненных», Александр III ограничился распоряжением представить ему ведомость о всех таких поручениях [Половцов 1966, с. 183].

В начале XX в. в связи со 100-летним юбилеем Государственного совета было принято решение о полной переработке его Учреждения, уже во многом устаревшего. В связи с этим вновь был поднят вопрос о законодательной инициативе Совета. В феврале 1901 г. на совещании под председательством вел. кн. Михаила Николаевича сановники рассуждали о предоставлении Совету права, «если он при рассмотрении законодательного дела признает то необходимым, возбуждать новый законодательный вопрос и поручать изготовление нового законопроекта либо подлежащему министру, либо подготовительной комиссии, в среде Совета образованной» («Разумеется, все это делается с особого на каждый раз высочайшего разрешения») [Половцов 2014, с. 281].

Возникшая дискуссия стала яркой демонстрацией несоответствия закона в сложившейся практике. Основываясь на существующем законодательстве, Д.М. Сольский и Н.В. Муравьев утверждали, что это совершенно новое право Совета, тогда как прослуживший девять лет на посту государственного секретаря А.А. Половцов полагал, что в этом нет ничего нового, что Совет «и теперь зачастую дает министрам поручения, которые они принимают, зная, что в противном случае дело путем разногласия будет доведено до высочайшего сведения» [Половцов 2014, с. 282].

Статья о поручениях Совета министрам действительно появилась в Учреждении 1901 г. (ст. 38), но была сформулирована довольно обтекаемо. Фактически она лишь предписывала министрам в тех случаях, когда высочайше утвержденное мнение Государственного совета будет включать поручение им привести в исполнение те или иные меры или разработать тот или иной проект, доводить «своевременно до сведения Государственного совета» о своих распоряжениях по таким вопросам и движении соответствующих дел. «Вестник права», разбирая новое Учреждение, предсказывал практическую бесполезность этой статьи, поскольку, во-первых, министры сохраняли свою безответственность перед Советом, и, во-вторых, «понятие своевременности есть понятие административное, определение которого в каждом конкретном случае входит всецело в компетенцию министров» [Д.Л. 1901, 219].

Служивший в Государственной канцелярии в 1895–1902 гг. В.И. Гурко писал, что широкое использование Советом права давать поручения министрам, при отсутствии у него каких-либо способов принуждения, на практике «сводилось к нулю: ведомства в огромном большинстве случаев не обращали

на них никакого внимания, и я даже не припомню ни единого проекта, внесенного в Государственный совет в исполнение данного им поручения» [Гурко 2000, с. 43].

Однако при более подробном рассмотрении проблема поручений министрам выглядит не столь однозначно. Прежде всего отметим, что поручения были довольно частыми. Так, только за два месяца с конца января по конец марта 1886 г. Государственным советом было дано семь поручений министрам [Извлечения-1, л. 30–55]. Однако далеко не все из них имели отношение к разработке новых законов. Тот же В.И. Гурко свидетельствует, что в начале царствования Николая II «широких политических вопросов» Совет вообще не поднимал, все его «поручения касались лишь второстепенных вопросов и собственно техники управления» [Гурко 2000, с. 43–44].

Маловажные вопросы превалировали среди поручений министрам и во второй половине XIX в. При этом далеко не всегда требовался отчет о выполнении порученного дела. Так, 3 февраля 1886 г. император утвердил мнение Государственного совета об упразднении состоящей при Ташкентской гимназии ученической квартиры для детей инородцев и об открытии ее при Туркестанской учительской семинарии [Полное собрание 1888, № 3497, с. 37–38]. При этом министру народного просвещения поручалось обсудить вопрос, «не представляется ли возможным равным образом изменить устройство ученического общежития в Верном» [Извлечения-1, л. 33]. В данном случае только от результатов этого обсуждения зависело, будет ли внесен в Совет еще один проект.

Часто поручения министрам относились к административной или финансовой сфере и вообще не подразумевали никакого, даже гипотетического, отчета об исполнении. Например, весной 1889 г. в Государственном совете обсуждался вопрос о выкупе в казну Закавказской железной дороги. Было принято решение «предоставить» министру путей сообщения принять Закавказскую железную дорогу в казну, а министру финансов произвести в скорейшем времени обмен всех еще непогашенных акций общества на 5%-ные гарантированные облигации равной нарицательной стоимости [Извлечения-1, л. 35].

Такие поручения часто граничили с разрешением, предоставлением права на то или другое действие, как «предоставление» (фактически – разрешение) министру внутренних дел после закрытия тюрем в Туле и Калуге использовать освободившиеся казенные здания по своему усмотрению или, в случае ненадобности, назначить в продажу [Полное собрание 1888, № 3595, п. XII, VII, с. 130]. Или «предоставление» в 1889 г. министру финансов по соглашению с министром внутренних дел «разрешать в особо уважительных случаях рассрочку и отсрочку недоимок и выкупных платежей, числящихся на

сельских обывателях» [Извлечения-1, л. 131 об.; Полное собрание 1891, № 5899, с. 127].

В других случаях таким образом описывался путь прохождения дел. Например, в 1889 г. при обсуждении Временного положения о железнодорожных тарифах и об учреждениях по тарифным делам министру финансов было «предоставлено» осуществлять связь между двумя вновь учреждавшимися в его ведомстве структурами: Тарифным комитетом и Советом по тарифным делам. Фактически же он получил право передавать любое дело Комитета в Совет (как более высокую инстанцию) [Извлечения-1, л. 124 об.].

Все эти поручения не предполагали внесения в Государственный совет каких-либо проектов или даже отчетов об их исполнении, поскольку носили административный характер, и министры сами выступали заинтересованной стороной в правильном и своевременном их исполнении.

Равным образом не оставляли возможности для иных действий министров и поручения, связанные с ведомственным финансированием. В том же Временном положении о железнодорожных тарифах указывалось, что «ввиду новизны и сложности дела» Положение вводится только на три года и по завершении этого срока министр финансов должен представить свои окончательные соображения по этому вопросу [Извлечения-1, л. 125; Полное собрание 1891, № 5831, п. VII, с. 88]. Такого рода поручение не могло быть не выполнено, поскольку было связано с формированием бюджета. И действительно, 7 декабря 1892 г. Государственным советом было утверждено представление министра финансов «об оставлении Временного положения о железнодорожных тарифах и об его учреждениях по тарифным делам в силе постоянного закона» [Полное собрание 1895, № 9131, с. 675–676]. По той же причине такие поручения всегда выполнялись в срок, и если их исполнение почему-то затягивалось, то очень незначительно. Например, в мае 1881 г. в Государственном совете обсуждался вопрос об источниках финансирования Кишиневской городской полиции, о соотношении средств казны и городского бюджета, используемых на эти нужды. Суммы были определены на пять лет (1881–1885) и затем, в 1886 г., еще на пять лет (1886–1890). При этом каждый раз министру внутренних дел поручалось в конце установленного срока внести в Совет представление о расходах казны на следующий период [Полное собрание 1885, № 132, с. 61–62; 1888, № 3482, с. 31–32]. Первый раз это условие было выполнено: представление поступило в Совет 4 ноября 1885 г. [Опись дел 1913, с. 202]. Второй раз время представления было также четко определено – «не позднее осени 1890 г.» [Извлечения-1, л. 31], однако срок выдержан не был, хотя опоздание и было незначительным. Проект поступил в Совет только 5 января 1891 г. и был утвержден 25 февраля [Опись дел 1914, с. 168; Полное собрание 1894, № 7499, с. 95].

Манкируя такого рода поручениями министр рисковал быть «наказанным рублем», как это произошло с министром путей сообщения К.Н. Посьетом в 1887 г. Тогда министерству был предоставлен кредит в 6 млн руб. на постройку Самаро-Уфимской железной дороги. Кредит был внесен условно, впредь до представления министром подробных расчетов о предстоящих расходах. Этого сделано не было, и Департамент экономии своим решением, утвержденным императором, уже в марте месяце сократил эту условно ассигнованную сумму наполовину [Извлечения-3, л. 32 об.].

Отдельную категорию связанных с финансированием поручений составляли дела об утверждении штатов различных учреждений. Во второй половине века дела о пересмотре штатов были вообще нередки, в чем нельзя не видеть влияния Великих реформ, изменивших систему управления империей. Особенно сложным было положение высших и центральных ведомств, поскольку новые задачи, которые возникали перед руководящими структурами в ходе реформ, при этом определялись далеко не сразу. В результате штаты часто утверждались как временные, руководителю ведомства поручалось через несколько лет внести новый проект штатов.

В такую ситуацию попала даже обслуживающая Совет Государственная канцелярия. Ее штат в 1869 г. был утвержден Советом на три года. В течение этого срока государственный секретарь должен был разработать и представить в Совет проект штата с учетом всех необходимых изменений [Полное собрание 1873, № 47856, с. 436–437]. Предполагалось, за это время служебные потребности Государственной канцелярии определятся и можно будет издать новый штат. Однако этого не произошло, и три года спустя высочайшим повелением от 30 декабря 1872 г. срок действия временного штата Государственной канцелярии был продлен еще на два года (до 1 января 1875 г.), а 31 декабря 1874 г. (также высочайшим повелением) до 1 января 1877 г. 11 января 1877 г. Совет принял решение о продлении этого штата со всеми сделанными к этому времени изменениями и дополнениями «до тех пор, пока состояние делопроизводства Государственного совета дозволит издание для Государственной канцелярии постоянного штата» [Отчет 1893, с. 91]. Как видим, сроки представления выдерживались здесь довольно четко.

Неоднократно, правда по другой причине, вынужден был вносить в Государственный совет проект штата столичной полиции министр внутренних дел. На протяжении нескольких лет, начиная с 1883 г., Совет тщетно пытался сократить требующуюся на содержание петербургского градоначальства и столичной полиции ежегодную сумму, которая стремительно приближалась к 2 млн руб. В 1883 г. она составляла 1 793 940 руб., и когда министр внутренних дел внес проект об усилении личного состава и денежных средств Санкт-Петербургского полицейского управления, ему было указано на то, что сумма отпускается «временно лишь на два года, в виду исключительных

политических обстоятельств», и поручено «выработать окончательный штат Петербургской городской полиции с таким расчетом времени, чтобы он мог быть введен в действие в 1885 г.». Совет ожидал сокращения расходов [Извлечения-1, л. 14; Полное собрание 1886, № 1430, с. 80], однако, когда спустя два года штат снова был представлен на его обсуждение, выяснилось, что за это время требующаяся на содержание градоначальства и столичной полиции сумма не только не уменьшилась, но увеличилась на 290 тыс. руб. В результате «разрешение вопроса о нормальных границах, в которые должен быть введен состав здешней полиции» был отложен еще на два года, а министру вновь поручено выработать более скромный штат к концу 1886 г. [Извлечения-1, л. 14; Полное собрание 1887, № 2855, с. 138–139]. Поручение было выполнено, и новый штат был внесен министром в Совет уже в июле 1886 г. [Опись дел 1913, с. 272], однако и на этот раз требуемая сумма возросла, обсуждение затянулось и очередной штат – снова временный – был утвержден только в мае 1887 г. [Полное собрание 1889, № 4428, с. 214].

В целом все это свидетельствует о том, что исполнение министрами поручений Совета в установленные сроки было общей практикой, но речь при этом шла именно о поручениях административно-финансового характера. Иная ситуация складывалась в тех случаях, когда имелась в виду собственно разработка законодательных проектов.

Установление точных сроков было здесь скорее исключением и касалось различных правил и инструкций, при этом сроком исполнения поручения могла быть не конкретная дата, а окончание каких-либо работ. Например, в 1884 г. министру финансов было поручено представить в Государственный совет проект правил о взимании особого сбора с проходящих через Батумский порт товаров на покрытие издержек по строительству портовых сооружений (мола, набережных, дамб, сооружений по очистке бухты и пр.). Работы были рассчитаны на три года [Извлечения-3, л. 70 об.–71; Опись дел 1913, с. 97], однако по разным причинам, в том числе и технического характера, строительство несколько затянулось, и порт вступил в строй только в 1889 г. Тогда же были представлены в Совет и утверждены им правила денежного сбора [Полное собрание 1891, № 5999, с. 203].

В остальных случаях срок не устанавливался (или легко нарушался), поскольку невозможно было заранее предугадать, сколько времени займет составление проекта и окажется ли оно вообще возможным.

Работа над новым законом подразумевала целый ряд шагов, длительность которых было сложно спрогнозировать. Это и сбор информации, и, нередко, рассылка предположений министерства на отзывы местным чиновникам и земствам, и консультации с другими министерствами, которые могли вылиться в создание межведомственных совещаний, и, наконец, получение отзывов всех затронутых проектом структур. При разработке сложных или

малоизвестных проблем эти работы могли тянуться годами. Е.А. Перетц, уже в самом конце своего пребывания на посту государственного секретаря, встретился с делом, с которого начинал свою служебную деятельность 23 годами ранее. Речь шла о некоторых облегчениях раскольникам, а в 1882 г. обсуждался вопрос, вносить ли это дело в Государственный совет [Перетц 1927, с. 144].

Но и в простых случаях разработка и даже уточнение проекта могло занять несколько лет, даже если сами ведомства были заинтересованы в скорейшем окончании работы. Три года потребовалось Министерству народного просвещения, чтобы составить точный перечень мер для расширения народного образования. Его отсутствие в 1866 г. стало для Департамента экономии поводом отказать министру Д.А. Толстому в увеличении сметы на народные училища со 100 до 300 тыс. руб. И только в 1869 г. министерство смогло представить четкие указания, на что и как будут расходоваться затребованные деньги [Отчет 1870, с. 23–25; Полное собрание 1873, № 47148, с. 541–543]. Еще больше времени, целых восемь лет, работало Военное министерство над уточнением проекта об увеличении содержания военных врачей. Первоначально представленный в Государственный совет в 1863 г., этот проект был вторично внесен в него только в 1871 г. Правда, в данном случае дело усложнялось готовящимся введением всеобщей воинской повинности, потребовавшей существенной переработки проекта [Отчет 1878, с. 24–31].

Даже существование уже одобренного проекта не гарантировало быстрого исполнения «поручения» Совета. В 1885 г. Государственный совет разбирал вопрос о воспрещении ночной работы несовершеннолетним и женщинам на фабриках, заводах и мануфактурах. Признавая более осторожным ввести эту меру в виде опыта, на три года, Госсовет поручил («предоставил») министру финансов по соглашению с министром внутренних дел «подвергнуть вопрос о ночной работе подростков и женщин всесторонней разработке в связи с вопросом о работе малолетних и окончательные предположения по оному внести на рассмотрение установленным порядком» не позднее трехлетнего срока, т.е. 1 октября 1888 г. [Мемория 20 мая 1885, л. 261 об.–262; Полное собрание 1887, № 3013, с. 261]. Казалось бы, эта работа не должна затянуться. Однако министры дважды испрашивали высочайшее разрешение на отсрочку (сначала по 1 января, а затем по 1 апреля 1890 г.) [Отчет 1891, с. 341], 24 января 1890 г. проект был внесен ими в Совет [Опись дел 1914, с. 71] и уже 24 апреля стал законом [Полное собрание 1893, № 6742, с. 309–310].

Еще больше времени потребовалось министру юстиции на исполнение порученного ему Советом в том же 1885 г. составления проекта об ответственности за погромы. Работа также не была начата с нуля. Собственно, поводом к поручению стало рассмотрение в Совете проекта того же министра

о расширении компетенции мировых судей [Полное собрание 1887, № 3388, с. 523–525].

Еврейские погромы 1881–1882 гг. заставили министерство обратить внимание на отсутствие в уголовном законодательстве соответствующих статей, и оно посчитало возможным отнести эти преступления к компетенции мирового суда. Департаменты выступили категорически против такого предложения. Действия толпы, вызванные чувством религиозной или племенной вражды, полагали они, нельзя считать обычным нарушением тишины и спокойствия, подобным ссоре, драке или иному буйству в публичных местах, которые не представляют собой угрозы ни лицам, ни имуществу. Наоборот, погромы являются преступлением против порядка управления и тем самым представляют значительную опасность для общества [Отчет 1887, с. 555, 572, 573]. Отнесение таких преступлений к маловажным проступкам, рассматриваемых мировыми судьями, может дать повод «к предположению о снисходительном отношении закона к столь преступным проявлениям народного произвола» [Отчет 1887, с. 573]. Так что, соглашаясь с министром юстиции в необходимости срочно восполнить существующий в законодательстве пробел, Департаменты поручили ему рассмотреть вопрос «об особой наказуемости деяний, заключающихся в открытом нападении одной части населения на другую» и внести свои предположения в Совет «в возможно непродолжительном времени» [Отчет 1887, с. 574]. Эта работа заняла почти шесть лет. Только в конце мая 1891 г. дело было представлено в Совет, а в декабре стало законом [Опись дел 1914, с. 159; Полное собрание 1894, № 8144, с. 659].

К сожалению, незначительное число работ, посвященных деятельности Государственного совета на рубеже веков, не дает возможности ответить на вопрос, как строились отношения между Советом и министрами в первой половине царствования Николая II. Однако бесспорно, что целый ряд поручений разработать проект именно законодательного характера и в этот, и в более ранний период действительно исчезал в недрах различных ведомств. Другое дело, что в этом нельзя видеть исключительно нежелание министра выполнять поручение, его пренебрежение мнением Совета.

В некоторых случаях у министра просто не оказывалось такой возможности. В ноябре 1883 г., например, при образовании Приамурского генерал-губернаторства была учреждена Амурская казенная палата. Она получила временное устройство, причем министру финансов, которому палата была непосредственно подчинена, было «предоставлено» через три года внести в Государственный совет проект ее окончательного устройства и состава [Полное собрание 1886, № 1866, с. 467–468]. Своевременно этого сделано не было, а внесенное все же 21 февраля 1887 г. представление лишь признавало невозможность определения круга деятельности и состава Палаты до тех пор, пока Приамурским генерал-губернатором (А.Н. Корфом) не будут завершены

образования управления подведомственных ему областей [Опись дел 1913, с. 273; Извлечения-3, л. 40 об.]. Между тем дело это оказалось непростым [Ремнев 1996, с. 17–30], предвидеть срок его окончания было невозможно, и Государственному совету не оставалось ничего иного, как продлить действие временного штата Амурской казенной палаты до преобразования областных учреждений в Приамурском крае [Полное собрание 1889, № 4374, с. 182].

Кроме того, надо учитывать, что многие поручения министрам законодательного характера часто граничили с пожеланиями рассмотреть саму возможность издания того или иного закона. И замеченные Советом пробелы в законодательстве не всегда оказывалось возможным заполнить.

Это касается, например, закона о духовных завещаниях. Его необходимость была осознана еще в середине XIX в., и II Отделение неоднократно (и по разным причинам неудачно) пыталось провести через Государственный совет положения, касающиеся разных частей этого вопроса. После Судебной реформы 1864 г. проблема стала еще более настоятельной, некоторые постановления о духовных завещаниях оказались просто неисполнимы. В начале 1867 г. управляющий II Отделением граф В.Н. Панин внес проект об изменении законов о духовных завещаниях и согласовании их с новыми судебными порядками. Однако министр юстиции, на предварительное заключение которого был передан проект, заявил, что пересмотр и согласование всех вопросов требуют продолжительного времени, тогда как изменение статей, связанных с реализацией закона, представляется безотлагательным. В результате, по соглашению главноуправляющего II Отделением и министра юстиции, было принято решение о выработке временных правил о духовных завещаниях [Отчет 1870, с. 12–13], которые были обсуждены Государственным советом и утверждены императором в 1869 г. [Полное собрание 1873, № 46935, с. 297–299]. При этом главноуправляющему II Отделением кн. С.Н. Урусову было поручено внести, по согласованию с министром юстиции, проект общих изменений узаконений о духовных завещаниях «в возможно непродолжительном времени» [Отчет 1870, с. 14]. Сделано этого не было; вплоть до 1917 г. правовой основой оставалась глава «О духовных завещаниях» Свода Законов Гражданских [Свод законов 1857, с. 199–216]. Однако было бы неверно видеть в этом нежелание главноуправляющего II Отделением и министра юстиции исполнять рекомендации Государственного совета. Причина крылась в общей неразработанности наследственного права, вплоть до отсутствия в нем общих понятий и собственно наследственного права, и института наследования по завещанию. В результате доминирующую роль в создании завещательного права играло не законодательство, а судебная практика [Беляев 1903, с. 68–72; Смирнов 2012, с. 2, 17, 21–31]. Участвовал в этом и Государственный совет, принимая постановления об обнародовании (распубликовании) решений по наиболее сложным наследственным делам, восходящим

в него из Сената, «для устранения недоразумения» при применении закона в будущем [Отчет 1873, с. 252–255; Отчет 1881, с. 443–445].

Еще одним примером неисполненного поручения было создание биржевого устава. В 1885 г. при рассмотрении Советом дела об изменении числа и порядка выборов биржевых маклеров при Рыбинской бирже в Департаментах законов и экономии, а потом и в Общем собрании было обращено внимание на отсутствие единообразия в устройстве российских бирж, каждая из которых действовала на основании своего собственного устава, сходных в главных чертах, но отличавшихся второстепенными подробностями. По мнению департаментов, это объяснялась «не столько особенностями той или другой местности, в которой действует биржа, сколько способом составления самих уставов, не подвергавшихся взаимному соображению во всей их совокупности» [Мемория 7 января 1885, л. 21 об.].

Собственно, и Министерство финансов, и биржевые купеческие общества прекрасно понимали неполноту Торгового устава в разделе постановлений о биржах. На протяжении 1860–1870 гг. вопрос об усовершенствовании биржевой торговли поднимался неоднократно [Лизунов 2003, с. 152–174, 195–196, 206–209; Бородкин, Коновалова 2010, с. 71–72], а первую половину 1870-х годов исследователь даже назвал «периодом несостоявшихся биржевых преобразований» [Лизунов 2003, с. 174]. Тем не менее, как признавал сам Государственный совет, сначала II Отделение, а затем и Кодификационный отдел отказались от введения их в Свод законов, так что в торговом законодательстве образовался пробел, заполнить который и было поручено министру финансов «созданием проекта нормального для бирж устава» и внесением его на рассмотрение Совета [Мемория 7 января 1885, л. 23 об.].

Как известно, сделано этого так и не было, хотя до конца XIX в. Министерством финансов такие попытки предпринимались. Так, в конце 1894 г. С.Ю. Витте представил Николаю II доклад о необходимости пересмотреть законоположения о биржах и акционерных компаниях, узаконения о которых «не подвергавшиеся изменениям со времени издания отличаются крайней неясностью и неполнотой» [цит. по: Лизунов 2003, с. 220]. С этой целью была создана специальная межведомственная комиссия, действительно разработавшая единый «Устав биржевой», однако его утверждение было отложено, как позже объявлялось, из-за разнохарактерности фондовой и товарной торговли и неоднородности условий биржевой торговли [Лизунов 2003, с. 227]. Впоследствии Витте отказался от общей биржевой реформы, ограничившись частной реформой торговли ценными бумагами и валютой на Петербургской бирже – созданием на ней Фондового отдела [Лизунов 2004, с. 273–282, 317–319]. Таким образом, и в этом случае неисполнение министром финансов Вышнеградским поручения Совета было следствием связанных с делом сложностей.

Как видим, поручения Государственного совета министрам не всегда предполагали их обязательное исполнение, тем более что свои «предоставления» Совет раздавал очень широко.

Существуя неофициально, поручения не регламентировались никакими правилами, не связывали Совет никакими соображениями и могли быть даны даже не тому министру, который внес обсуждавшийся проект. Например, в 1883 г. министр государственных имуществ возбудил вопрос об упразднении Пермской межевой комиссии, которая была учреждена в 1878 г. Однако против закрытия комиссии высказался министр юстиции, которому и было поручено представить в Совет свое мотивированное заключение. Поручение было выполнено, департаменты законов и экономии согласились с министром, и Пермская межевая комиссия была сохранена до окончания генерального межевания [Извлечения-1, л. 45; Полное собрание 1888, № 3554, с. 94].

Количество поручений также не было ничем ограничено, и министр внутренних дел как-то в 1885 г. получил четыре поручения за один раз. Ему «предоставлялось» представить к концу 1886 г. более скромный штат Петербургской городской полиции, выработать и представить на утверждение проект необходимых изменений и дополнений действующих законов об этой полиции, составить и преподать в руководство Петербургскому градоначальнику подробную инструкцию о внутренней организации и приемах полицейской службы и разработать основные начала устройства эмеритальной кассы для чинов полиции [Полное собрание 1887, № 2855, п. V, с. 138–139].

Ни в коем случае не могла идти речь и о какой-то ответственности руководителей ведомств перед законосовещательным учреждением. Единственное, о чем мог просить Совет, давая «поручение» министру, – быть в курсе хода его исполнения. В этом – но и только в этом – он опирался на поддержку императоров, начиная с Николая I. Вообще при отсутствии каких-либо официальных возможностей следить за ходом дела, единственным рычагом, который позволял Совету если не мобилизовать министров, то по крайней мере время от времени напоминать им о поручении, был монарх. Поэтому-то поручения министрам и вносились в мемории Совета, предназначенные для чтения императора. А государственный секретарь Перетц как-то в самом начале правления Александра III пошел на хитрость, заострив внимание августейшего собеседника на тех вопросах, которые были возбуждены Советом при обсуждении проекта о выкупных платежах, а именно об отмене круговой поруки, облегчении паспортного режима, дешевом кредите для приобретения частных земель, отводе крестьянам казенных земель и облегчении переселений. Все эти вопросы решить немедленно было невозможно, и потому предполагалось поручить соответствующим министерствам разработать предложения по всем этим предметам. «В резолюции вашего величества относительно этих вопросов ничего не сказано. Угодно ли вам утвердить заключение Совета?» –

спрашивал Перетц, чем вызвал справедливое изумление Александра III, считавшего, что для поручений министру разработать тот или иной вопрос отдельного утверждения не требовалось [Перетц 1927, с. 78].

Император, конечно, был прав, однако и государственный секретарь, обращая внимание недавно воцарившегося монарха на эти вопросы, руководствовался совсем не делопроизводственными, а чисто практическими соображениями.

Отсутствие у Государственного совета права законодательной инициативы, таким образом, не лишало его возможности в завуалированном виде инициировать подготовку того или иного проекта. Лишенный права настаивать на исполнении своих поручений министрами, Совет использовал иные способы контроля. В этом качестве нередко выступала апелляция к монарху. Вторым и не менее надежным рычагом была финансовая составляющая проектов.

С формальной точки зрения это явление было прямым нарушением буквы закона с молчаливого согласия высшей бюрократии и самого императора. Но в нем нельзя не видеть и реализацию практической потребности государства. Законодательная жизнь Российской империи нуждалась в координирующем работу министерств органе, для которого политическое устройство страны не оставляло места. В этом случае закон вынужден был уступать первенство практике, а Государственный совет выполнять функции, противоречащие собственному учреждению.

Библиография

Беляев П.И. Исторические основы и юридическая природа современного русского завещания // Журнал Министерства юстиции. 1903. № 6. С. 68–72.

Бородкин Л.И., Коновалова А.В. Российский фондовый рынок в начале XX века. Факторы курсовой динамики. СПб.: Алетейя, 2010. 296 с.

Веселовский М.П. Записки // Рукописный отдел Российской национальной библиотеки (РО РНБ). Ф. 550. Ф. IV. № 861. 730 л.

Высочайшее повеление от 22 августа 1853 г. № 1 // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1162. Оп. 2. ОтГС. Д. 2. Л. 8–8 об.

Высочайшее повеление от 22 августа 1853 г. № 2 // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1162. Оп. 2. ОтГС. Д. 2. Л. 8 об.

Государственный совет. 1801–1901. СПб.: Государственная типография, 1901. 264 с.

Градовский А.Д. Государственный совет // Градовский А.Д. Собрание сочинений. Т. 8. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. С. 513–518.

Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Т. 1. СПб.: Типогр. М.М. Стасюлевича, 1875. 436 с.

Гурко В.И. Черты и силуэты прошлого: правительство и общественность в царствование Николая II в изображении современника. М.: Новое литературное обозрение, 2000. 810 с.

Д.Л. Новое учреждение Государственного совета // Вестник права. 1901. Т. 31. С. 210–222.

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Деев А.Ю. Государственный совет Российской империи, 1894–1905 гг. Дис. ... канд. полит. наук. М., 2002. 327 с.

Ерошкин Н.П. История государственных учреждений дореволюционной России. М.: РГГУ, 2008. 710 с.

Извлечения из меморий Государственного совета // Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 543. Оп. 1. Д. 706. Т. 1. 198 л.

Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1903. 596 с.

Лизунов П.В. Биржи в России и экономическая политика правительства (XVIII – начало XX в.). Архангельск: ОГУП Соломбальская тип., 2003. 309 с.

Лизунов П.В. Санкт-Петербургская биржа и российский рынок ценных бумаг (1703–1917 гг.). СПб.: Блиц, 2004. 574 с.

Мемория Общего собрания Государственного совета. 7 января 1885 г. // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1159. Оп. 1. Д. 343. Л. 1–64.

Мемория Общего собрания Государственного совета. 20 мая 1885 // Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1159. Оп. 1. Д. 346. Л. 1–279 об.

Опись дел архива Государственного совета. Т. 10. 1883–1888. СПб.: Государственная типография, 1913. 445 с.

Опись дел архива Государственного совета. Т. 11. 1889–1894. Петроград: Государственная типография, 1914. 469 с.

Отчет по Государственному совету за 1869 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1870. 177 с.

Отчет по Государственному совету за 1871 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1873. 277 с.

Отчет по Государственному совету за 1876 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1878. 423 с.

Отчет по Государственному совету за 1879 г. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1881. 771 с.

Отчет по Государственному совету за 1885 г. СПб.: Государственная типография, 1887. 708 с.

Отчет по Государственному совету за 1890 г. СПб.: Государственная типография, 1891. 567 с.

Отчет по делопроизводству Государственного совета за время с 1 января 1892 г. по 31 мая 1893 г. СПб.: Государственная типография, 1893 г. Т. 1. 932 с.

Перетц Е.А. Дневник государственного секретаря (1880–1883). М. – Л.: Государственное издательство, 1927. 172 с.

Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1873. Собрание 2. Т. 44 (1869). 1144 с.

Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1885. Собрание 3. Т. 1 (1881). 623 с.

Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1886. Собрание 3. Т. 3 (1883). 979 с.

Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1887. Собрание 3. Т. 5 (1885). 1521 с.

Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1888. Собрание 3. Т. 6 (1886). 802 с.

Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1889. Собрание 3. Т. 7 (1887). 1146 с.

- Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1891. Собрание 3. Т. 9 (1889). 1447 с.
- Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1893. Собрание 3. Т. 10 (1890). 1090 с.
- Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1894. Собрание 3. Т. 11 (1891). 1384 с.
- Полное собрание законов Российской империи. СПб.: Государственная типография, 1895. Собрание 3. Т. 12 (1892). 1353 с.
- Половцов А.А. Дневник. 1893–1909. СПб.: Алетея, 2014. 704 с.
- Половцов А.А. Дневник государственного секретаря. М.: Наука, 1966. Т. 1. 1883–1886. 551 с.
- Ремнев А.В. Проблема «указа и закона» в пореформенной России // Вспомогательные исторические дисциплины. Л.: Наука, 1987. Вып. XVIII. С. 175–189.
- Ремнев А.В. Проблемы управления Дальним Востоком России в 1880-е гг. // Исторический ежегодник. Омск: Изд-во ОмГУ. 1996. С. 17–30.
- Ремнев А.В. Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX века). М.: Политическая энциклопедия, 2010. 511 с.
- Свод Законов Российской империи. СПб.: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1857. Т. 10. Ч. 1. Законы гражданские. 595 с.
- Смирнов С.А. Развитие института наследования по завещанию в Российской империи в 1835–1917 гг.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Московский государственный юридический университет, 2012. 39 с.
- Чернуха В.Г. Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. Л.: Наука, 1978. 248 с.
- Whelan H. Alexander III and the State Council: Bureaucracy and Counter-Reform in Late Imperial Russia. New Brunswick: Rutgers University press, 1982. 258 p.

References

- Beljaev P.I. Istoricheskie osnovy i juridicheskaja priroda sovremennogo russkogo zaveshhanija. [Historical foundations and legal nature of modern Russian wills]. Journal of the Ministry of Justice. 1903. No 6. P. 68–72. (In Russ.)
- Borodkin L.I., Konovalova A.V. Rossijskij fondovij rynek v nachale XX veka. Faktory kursovoj dinamiki [Russian stock market in the early 20th century: Factors of exchange rate dynamics]. Saint-Petersburg: Aleteia, 2010. 296 p. (In Russ.)
- Chernuha V.G. Vnutrennjaja politika carizma s serediny 50-h do nachala 80-h gg. XIX v. [Domestic policy of tsarism since the mid 50-h before the start of 80-h years of the XIX century]. Leningrad: Science, 1978. 248 p. (In Russ.)
- D.L. Novoe uchrezhdenie Gosudarstvennogo soveta [The new Establishment of the State Council]. Vestnik prava. 1901. G. 31. P. 210–222. (In Russ.)
- Deev A.Ju. Gosudarstvennyj sovet Rossijskoj imperii, 1894–1905 gg. [The State Council of the Russian Empire, 1894–1905]. PhD dissertation in political science. Moscow: Moscow State University, 2002. 327 p. (In Russ.)
- Eroshkin N.P. Istorija gosudarstvennyh uchrezhdenij dorevoljucionnoj Rossii [The history of state institutions in pre-revolutionary Russia]. Moscow: RGGU, 2008. 710 p. (In Russ.)
- Gosudarstvennyj sovet. 1801–1901 [State Council. 1801–1901]. Saint Petersburg: State Printing house, 1901. 264 p. (In Russ.)

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Gradovskij A.D. Nachala russkogo gosudarstvennogo prava [The beginnings of Russian state law]. Vol. 1. Saint Petersburg: Publishing house by M.M. Stasjulevich, 1875. 436 p. (In Russ.)

Gradovsky A.D. Gosudarstvennyj sovet [The State Council]. Gradovsky A.D. Sobranie sochinenij [Collected works]. Saint Petersburg: Publishing house by M.M. Stasjulevich, 1903. Vol. 8. P. 513–518. (In Russ.)

Gurko V.I. Cherty i siluety proshlogo. Pravitel'stvo i obshchestvo v tsarstvovanie Nikolaia II v izobrazhenii sovremennika [Features and silhouettes of the past. Government and society in the reign of Nicholas II, an overview of a contemporary]. Moscow: A New Literary Review, 2000. 810 p. (In Russ.)

Izvlechenija iz memorij Gosudarstvennogo soveta [Extracts from weekly memoranda of the State Council]. State Archive of the Russian Federation. F. 543. Inv. 1. F. 706. Vol. 1. 198 p. (In Russ.)

Korkunov N.M. Russkoe gosudarstvennoe parvo [Russian State Law]. Saint Petersburg: Publishing house by M.M. Stasjulevich, 1903. Vol. 2. 596 p. (In Russ.)

Lizunov P.V. Birzhi v Rossii i jekonomicheskaja politika pravitel'stva (XVIII – nachalo XX vv.) [Stock Exchange in Russia and the Government's Economic Policy (18th – early XX century)]. Arhangel'sk: OGUP Solombal'skaja Printing house, 2003. 309 p. (In Russ.)

Lizunov P.V. Sankt-Peterburgskaia birzha i rossiiskii rynek tsennykh bumag (1703–1917 gg.) [St. Petersburg Exchange and Russian securities market (1703–1917)]. Saint Petersburg: Blitz, 2004. 574 p. (In Russ.)

Memoria Obshhego sobranija Gosudarstvennogo soveta [Memorandum of General Assembly of the State Council]. 7 January 1885. Russian State Historical Archive. F. 1159. Inv. 1. F. 343. P. 1–64. (In Russ.)

Memoria Obshhego sobranija Gosudarstvennogo soveta [Memorandum of General Assembly of the State Council]. 20 May 1885. Russian State Historical Archive. F. 1159. Inv. 1. F. 346. P. 1–279 f.v. (In Russ.)

Opis' del arhiva Gosudarstvennogo soveta [Inventory of records of the Archive of the State Council]. Vol. 10. 1883–1888. Saint Petersburg: State Printing house, 1913. 445 p. (In Russ.)

Opis' del arhiva Gosudarstvennogo soveta [Inventory of records of the Archive of the State Council]. Vol. 11. 1889–1894. Petrograd: State Printing house, 1914. 469 p. (In Russ.)

Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1869 g. [Report on the State Council for 1869]. Saint Petersburg: Printing house of the Second Branch of His Own Imperial Majesty's Chancery, 1870. 177 p. (In Russ.)

Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1871 g. [Report on the State Council for 1871]. Saint Petersburg: Printing house of the Second Branch of His Own Imperial Majesty's Chancery, 1873. 277 p. (In Russ.)

Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1876 g. [Report on the State Council for 1876]. Saint Petersburg: Printing house of the Second Branch of His Own Imperial Majesty's Chancery, 1878. 423 p. (In Russ.)

Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1879 g. [Report on the State Council for 1879]. Saint Petersburg: Printing house of the Second Branch of His Own Imperial Majesty's Chancery, 1881. 771 p. (In Russ.)

Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1885 g. [Report on the State Council for 1885]. Saint Petersburg: State Printing house, 1887. 708 p. (In Russ.)

Otchet po Gosudarstvennomu sovetu za 1890 g. [Report on the State Council for 1890]. Saint Petersburg: State Printing house, 1891. 567 p. (In Russ.)

Otchet po deloproizvodstvu Gosudarstvennogo soveta za vremja s 1 janvarja 1892 g. po 31 maja 1893 g. [Report on the proceedings of the State Council from 1 January 1892 to 31 May 1893]. Saint Petersburg: State Printing house, 1893. Vol. 1. 932 p. (In Russ.)

Peretz E.A. Dnevnik gosudarstvennogo sekretaria (1880–1883) [Diary of Secretary of State] (1880–1883)]. Moscow, Leningrad: Gosizdat, 1927. 172 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: Printing house of the Second Branch of His Own Imperial Majesty's Chancery, 1873. Collection 2. Vol. 44 (1869). 1144 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1885. Collection 3. Vol. 1 (1881). 623 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1886. Collection 3. Vol. 3 (1883). 979 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1887. Collection 3. Vol. 5 (1885). 1521 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1888. Collection 3. Vol. 6 (1886). 802 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1889. Collection 3. Vol. 7 (1887). 1146 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1891. Collection 3. Vol. 9 (1889). 1447 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1893. Collection 3. Vol. 10 (1890). 1090 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1894. Collection 3. Vol. 11 (1891). 1384 p. (In Russ.)

Polnoe sobranie zakonov Rossijskoj Imperii [Complete collection of laws of the Russian Empire]. Saint Petersburg: State Printing house, 1895. Collection 3. Vol. 12 (1892). 1353 p. (In Russ.)

Polovtsov A.A. Dnevnik gosudarstvennogo sekretaria [Diary of Secretary of State]. Moscow: Nauka, 1966. Vol. 1. 1883–1886. 551 p. (In Russ.)

Polovtsov A.A. Dnevnik. 1893–1909 [Diary. 1893–1909]. Saint Petersburg: Aleteia, 2014. 704 p. (In Russ.)

Remnev A.V. Problema «ukaza i zakona» v poreformennoj Rossii [Problem of decree and law in post-reform Russia]. Special historical disciplines. Leningrad: Science, 1987. Vol. XVIII. P. 175–189. (In Russ.)

Remnev A.V. Problemy upravleniia Dal'nim Vostokom Rossii v 1880-e gg. [Governance problems of Russian Far East in the 1880s]. Istoricheskii ezhegodnik. Omsk: Omsk State University, 1996. P. 17–30. (In Russ.)

Remnev A.V. Samoderzhavnoe pravitel'stvo: Komitet Ministrov v sisteme vysshego upravleniia Rossijskoj Imperii (vtoraia polovina XIX – nachalo XX veka) [Autocratic government: The Committee of Ministers in the government system of the Russian Empire (second half 19th – early 20th century)]. Moscow: Rosspen, 2010. 511 p. (In Russ.)

Smirnov S.A. Razvitie instituta nasledovaniia po zaveshhaniju v Rossijskoj imperii v 1835–1917 gg. [Development of the institute of inheritance by will in Russian empire in 1835–1917]. Synopsis of thesis for PhD degree. Moscow: Moscow State Law University, 2012. 39 p. (In Russ.)

Svod zakonov Rossijskoj Imperii [Digest of Laws of the Russian Empire]. Vol. 10. P. 1. Zakony grazhdanskie [Civil laws]. St. Petersburg: Printing house of the Second Branch of His Own Imperial Majesty's Chancery, 1857. 595 p. (In Russ.)

Veselovsky M.P. Zapiski [Notes]. Manuscripts Department of the National Library of Russia (RO RNB). F. 550. F. IV. N 861. 730 p. (In Russ.)

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Vysochajshee povelenie ot 22 avgusta 1853 g. N 1 [Imperial Order. August 22, 1853. No 1].
Russian State Historical Archive. F. 1162. Inv. 2. DepSS. F. 2. P. 8, 8 f.v. (In Russ.)

Vysochajshee povelenie ot 22 avgusta 1853 g. N 2 [Imperial Order. August 22, 1853. No 2].
Russian State Historical Archive. F. 1162. Inv. 2. DepSS. F. 2. P. 8 f.v. (In Russ.)

Whelan H. Alexander III and the State Council: Bureaucracy and Counter-Reform in Late
Imperial Russia. New Brunswick: Rutgers University press, 1982. 258 p.