

Всеволод Воронин

**Правящая бюрократия и реформы в России
в середине XIX в.: взгляд американского историка***

Vsevolod Voronin
(*Moscow State Pedagogical University, Russia*)

**The ruling bureaucracy and reforms in Russia
in the middle of the 19th century: the view of an American historian**

DOI: 10.31857/S2949124X23050140, EDN: OLNDOG

Исследователям политической истории пореформенной России хорошо известна книга Д. Орловского «Пределы реформ», освещающая организацию и роль МВД в системе государственного управления империи в 1855–1881 гг. Она появилась ещё в 1981 г.¹, но только теперь её перевод стал доступен в России как специалистам, так и широкому кругу читателей. Фактически для исследования Орловского началась новая жизнь в отечественной историографии. И это не просто даёт приятный повод его перечитать, но и заставляет присмотреться к нему внимательнее.

Орловский принадлежит к замечательной плеяде американских русистов второй половины XX в., много сделавших для изучения институтов императорской России, её чиновничества, в том числе — «просвещённой бюрократии», готовившей и проводившей Великие реформы 1860–1870-х гг. Среди тех, кто помогал ему в работе, автор с благодарностью упоминает Р. Пайпса, М. Раева, Э. Кинана, У.Б. Линкольна, У. Пинтнера, Д.К. Рони, Т. Тарановского, Р. Уортмана, Г. Фриза. Сам Орловский, уроженец Чикаго, служил в Корпусе морской пехоты США, изучал русский в Военном институте иностранных языков в Монтерее, окончил Гарвард-

ский университет, стал профессором Южного методистского университета в Далласе. В 1973–1974 гг., занимаясь в архивах СССР, он проходил стажировку в Москве у профессора П.А. Зайончковского² и консультировался в Ленинграде с Н.Г. Сладкевичем и В.Г. Чернухой, которую считал «ведущим историком Русской эпохи реформ»³. Благодаря столь широкому кругу общения его работа впитала в себя лучшие традиции как институционального подхода зарубежных учёных, так и позднесоветских научных школ.

В своей книге Орловский прежде всего проанализировал структуру и штат МВД, пытаясь выяснить их способность влиять «на внутривнутриполитическую ситуацию». Исходя из представления о «доминирующей роли» правительственных учреждений «во всю многовековую историю российской государственности», он проследил, «как традиционное, бюрократически выстроенное государство столкнулось с проблемой стремительно меняющегося исторического ландшафта второй половины XIX столетия». Особенно его интересовала трансформация чиновничества, появление в нём «новых образований» и то, «как они справлялись с возложенной на них двойной ролью — охранителей традиции и про-

* *Орловский Д.* Пределы реформ. Министерство внутренних дел Российской империи в 1802–1881 годах / [Пер. с англ. А. Чёрного]. СПб.: Academic Studies Press / Библиороссика, 2022. 431 с. (Серия «Современная западная русистика» / «Contemporary Western Rusistika»).

возвестников обновления». По мнению автора, «именно в истории императорской бюрократии следует искать ключ к пониманию революционных потрясений первых десятилетий XX века». При этом в своих поисках он использует прежде всего «структурный» метод, состоящий «в обнаружении глубинных закономерностей институциональной жизни, которыми определяются границы человеческих действий в известном историко-культурном контексте» (с. 10–11).

Как утверждает Орловский, «после Крымской войны» МВД сделалось «наиболее влиятельным правительственным органом», отвечавшим за положение в стране и игравшим «ключевую роль» при разработке и проведении Великих реформ. К середине 1860-х гг. оно осуществляло контроль над местной администрацией, полицией, цензурой, инославными и иноверными конфессиями и сектами, отвечало за организацию здравоохранения, обеспечение населения продовольствием и т.д. Тем самым, как считает историк, МВД стало «настоящим государством в государстве» с «распорядительной властью и целой чиновничьей армией», фактически управлявшей Россией. Соответственно и министр внутренних дел как приближённое к царю лицо и «в ещё большей степени» как глава «громадного ведомства», участвуя во всех важных совещаниях и «непосредственно влияя на политический курс и законодательство», оказался «одним из могущественнейших людей в государстве». Более того, П.А. Валуев, гр. М.Т. Лорис-Меликов и П.А. Столыпин, возглавляя МВД, даже пытались объединить «царское правительство» и с помощью реформ «приспособить самодержавие к меняющимся политическим, социальным и экономическим условиям». Правда, действия «менее харизма-

тичных» министров внесли «немалую лепту в стремительное угасание... старого режима». Именно поэтому, по словам автора, особого внимания историков заслуживало «определение тех институциональных слабостей, что способствовали радикальным решениям 1917 года» (с. 11–12).

Со своей стороны, Орловский отмечал, что даже при Александре II МВД не следовало «в полной мере» по пути «реформ», а после отмены крепостного права в 1861 г. «стало ещё более зримым символом застывшего консерватизма». В то время, пишет исследователь, в среде политической элиты «принцип гегемонии административной и полицейской власти стал идеологией, которая в самой сердцевине своей по иронии являлась совершенно антиинституциональной в своей вере в примат личной власти над силой закона». В самом ведомстве это привело к «стремительной перемене: от локомотива освободительной реформы и прибежища для чиновников прогрессивных взглядов к консервативной опоре самодержавия и дворянства, бескомпромиссно поддерживающей административную власть», и породило «феномен возвышения в министерской иерархии таких фигур, как А.Е. Тимашев, Д.А. Толстой, В.К. фон Плеве и П.Н. Дурново». Данная тенденция, как полагает автор, выявляет тесную взаимосвязь «между судьбой МВД после Крымской войны и судьбой русского самодержавия в целом» (с. 12–13).

«Эпохе Великих реформ» историк отводит «центральное место в политической истории последнего периода Российской империи». В дальнейшем пороки «правительственной системы», вызванные «незавершёнными реформами и неадекватными политическими решениями», «структурные недостатки» и «консервативно-державническая идеология» вылились

в «обширный кризис русского самодержавия, не прекращавшийся все последние десятилетия империи». И тут «Россия сильно отстала не только от европейских, но даже и от азиатских режимов», поскольку её властям не удалось «обратить социальные перемены во благо, придя к политическому консенсусу через расширение политического участия доминирующих социально-экономических групп» (с. 13–14). Исходя из этого, автор стремился «на примере МВД прояснить политическую историю правления Александра II» и показать «его последствия для самодержавия». Заявленное же им намерение «рассмотреть аналогичные ситуации, имевшие место... в “консервативно-обновляющихся режимах” Европы и Азии в конце XIX века» (с. 14), нашло отражение лишь на нескольких страницах заключения (с. 362–367).

Кратко охарактеризовав создание министерств при Александре I, Орловский указывал на начавшееся в чиновничьей среде «накануне Великих реформ» соперничество между «институционалистами» («просвещёнными бюрократами», по выражению У.Б. Линкольна), отстаивавшими идеи «порядка» и легальности, и «традиционалистами», верившими «в сакральность личной власти, нисходящей от царя и проистекавшей вдаль и вширь». Именно в этом «традиционалисты» и видели «“дух” русской государственности». Они также поддерживали «бюрократическую систему и принцип державности, однако выше их ставили самодержавную власть царя и в менее явном виде традиционные — клановые и персонафицированные — формы политических отношений и власти», уходящие во времена Московской Руси (с. 15–16). Не случайно в конце первой главы автор высказал «предположение», согласно которому «в любом политичес-

ском образовании — особенно в России, где бюрократическая традиция столь глубоко укоренена, — правительственные институты являются хранилищем традиций и глубоко укоренённых догм политической культуры». Однако министерства изначально играли «двойную роль», будучи «двигателем не только традиционной политической культуры, но и перемен в ней». Вследствие этого возникало «напряжение», которое «самым пагубным образом сказалось на политической стабильности империи» (с. 30).

Вместе с тем у «министерской системы» изначально были «видные оппоненты», обвинявшие её в «бюрократизации», деспотизме, неэффективности и враждебности «интересам русского народа». Постепенно её начали воспринимать как «идеальное отражение радикальной разобщённости государства и общества — давно привычного факта русской жизни» (с. 18–19).

При Александре II критика министерского управления и обособленности ведомств заставила задуматься о создании «единого» правительства. В 1857 г., «параллельно с Комитетом министров», возник Совет министров, оставшийся, однако, до 1861 г. секретным, а впоследствии игравший «относительно скромную роль». В его появлении Орловский усматривает «конфликт органов политической власти с личной властью самодержца», чьи мнения продолжали доминировать на нерегулярных заседаниях нового учреждения. По сути, главным противником его полной институционализации выступил сам Александр II, который, подобно своему отцу и сыну, оставался «абсолютно чужд и враждебен любым властным институтам, угрожавшим ослабить личную власть монарха, и «наотрез отказался дозволить создание Кабинета министров

под председательством кого-либо, помимо самодержца» (с. 19–22).

Говоря о «министерской власти», Орловский во многом развивает идеи, изложенные в 1906 г. либеральным публицистом и сторонником «Союза освобождения» С.П. Покровским⁴. Тот обвинял её в деспотизме и отказе от «реформ Александра II», во враждебности обществу и длительном игнорировании необходимости государственного переустройства. Несмотря на явную поверхностность и расплывчатость суждений Покровского, Орловский заимствовал его формулировки, облёк их «в понятия, охватывающие как институциональные, так и идеологические аспекты Русского государства», и превратил в некую «доктрину тогдашней министерской власти» в России, которая будто бы представляла собой «сплав традиций и укладов Московской Руси, европейских идей о полицейском государстве XVII – начала XVIII века и наполеоновской Франции» (с. 22–25). В основе же её лежало представление о «легитимности государственного вмешательства практически в любые аспекты социальной и экономической (а равно интеллектуальной и религиозной) жизни». Сложившаяся в результате «русская традиция интервенционизма полицейского государства выражалась в понятиях “попечительство” или “опека” применительно как к обществу в целом, так и к конкретным группам внутри него» (с. 26).

Между тем, по мнению Орловского, к середине XIX в. правовые нормы, сложившиеся в «классических бюрократических империях», уже показали «весьма слабую адаптируемость к новым политическим реалиям». Однако в России по-прежнему «всякое политическое движение вне канцелярских стен полагалось также и вне закона, если не настоящей изменой», управление оставалось уделом «админи-

страции», которая не доверяла «обществу – варварскому и себялюбивому» участвовать в государственной жизни. При этом «царь считался символом легитимности и средоточием всех отношений с персонифицированной властью» (с. 27–28).

Валуев однажды посетовал на то, что министры для царя всё равно значат не более, чем «какие-нибудь азиатские рабы или личная прислуга». Орловский описывает такую «ситуацию» как «в высшей степени аномальную», ибо «речь идёт о главах крупнейших правительственных учреждений». Но в то же время историк без малейшего сомнения признаёт подобные отношения «непреложным фактом», хотя они плохо согласуются с его словами об МВД как «государстве в государстве» и могуществе «министерской власти» (с. 29–30).

Действительно, зависимость царя, не способного лично уследить за каждым делом, от «аппарата» во многом уравнивалась прерогативой назначать и увольнять сановников, возвышать любых лиц, даже далёких от государственной службы, утверждать или отвергать мнения советников и целых коллегий. В то же время «персонифицированная форма политической власти» охотно «воспроизводилась» сверху донизу – от царя до «чиновников и околичинных служащих на всех уровнях», вызывая «сильнейшее напряжение между государственными лицами и государственными институциями». А «массовая поддержка персонифицированной власти» во многом объясняла упорное сопротивление последним русских императоров «необходимым и очевидным политическим изменениям» (с. 28–29). Утратив реальное полномочие из-за усложнения административной системы и набравшей силу «институционализации», они ещё могли препятствовать «развитию правительственных институтов»

и защищать принцип самодержавия. И тут «оборонительная стратегия» как Александра II, так и «более консервативного» Александра III, «была примерно одинаковой». Руководствуясь усвоенной с детства идеей «долга» и «патриархально-патерналистскими образами», Александр II «упорно» противился «институциональным и политическим переменам». Используя реформаторов «для укрепления системы», он «успешно сталкивал правительственные группы друг с другом, никогда не допуская фактической институционализации, то есть увековечения ситуативных побед министров или чиновничьих кланов» (с. 29–30).

Во второй главе книги подробно рассматривается структура МВД и изменения, происходившие в ней в 1802–1881 гг. Анализируя процесс «министерской эволюции», автор пытается выяснить, «как и когда министерства стяжали политическую гегемонию» (с. 31), но в итоге констатирует, что ведомство, казалось бы, достигшее в 1860–1870-х гг. пика своего могущества, в то же самое время переживало глубокий кризис, погрязло в формализме, противилось собственному обновлению и уделяло много внимания «мелким вопросам», спорам о «границах ведомственной юрисдикции», переименованиям различных подразделений, «распределению ограниченных ресурсов». Высшему начальству всё труднее было контролировать деятельность департаментов, перегруженных перепиской. Чиновники обычно вели дела по-старинке, следуя «формальным правилам». Штаты с конца 1860-х гг. практически не менялись, за исключением некоторой корректировки, произведённой при поглощении III отделения Собственной е.и.в. канцелярии в 1880 г. Орловский видит в этом «инновационный провал» и неспособность провести «структурно-оперативные преобразо-

вания» (с. 98–100). Характерно, что, принимая предложенную Зайончковским концепцию «кризиса самодержавия» в 1878–1881 гг.⁵, Орловский рекомендует «по-новому взглянуть на идею институционального кризиса, пусть тот и начался задолго до 1878 года» (с. 100).

В третьей главе представлены краткие, но ёмкие биографии министров внутренних дел 1855–1881 гг. — С.С. Ланского, П.А. Валуева, А.Е. Тимашева, Л.С. Макова и гр. М.Т. Лорис-Меликова. Сам автор объясняет это тем, что исследование «институциональной истории требует от нас подробнее остановиться на персоне лидера», «скорее на делах, идеях и в целом лидерских качествах министров, нежели на правовой регуляции их власти и полномочий» (с. 101). Впрочем, историк предсказуемо обнаружил у них «совершенно различные характеры», взгляды и опыт. При их назначении решающее значение, по мнению Орловского, придавалось «личной преданности», причём «в трёх из пяти случаев» (Ланской, Тимашев, Маков) Александра II вообще не интересовали «политические навыки кандидата в министры». Правда, обстоятельства и мотивы, которыми руководствовался царь, описаны в книге довольно скупо. В итоге, если выбор Ланского и Валуева повышал роль МВД в правительстве, то Тимашев и Маков, не имевшие должного «авторитета» и необходимых способностей, напротив, ослабили ведомство. Личное, а не институциональное начало оставалось по-прежнему определяющим в министерской деятельности, и «потенциал бюрократии в качестве инициатора политического обновления был сильно подорван». Это проявилось и в решении царя сделать ставку «на энергию, харизму и не раз доказанные миротворческие навыки Лорис-Меликова», наделив его в 1880 г. диктаторскими полно-

мочиями, для того чтобы потушить «общественно-политический пожар». Тем самым Александр II надеялся «компенсировать изъяны в структуре министерского правительства и во всей самодержавной системе», которые прежде не раз усугублял. Но Орловский сомневается, могла ли «диктатура сердца» гр. Лорис-Меликова долго продолжаться без решения монарха об ограничении «собственной державной власти», если бы, конечно, царствование Александра II не прервалось в 1881 г. (с. 189–192).

В четвёртой главе прослеживают карьеры 87 чиновников среднего звена, занимавших ключевые посты в МВД. На основании их формулярных списков автор выделил шесть устойчивых групп: «кадровые сотрудники МВД» с профильным образованием и квалификацией (медики, знатоки иностранных исповеданий и т.п.); «управленцы-универсалы», прошедшие через другие ведомства; офицеры; цензоры; «специалисты широкого профиля, долгое время служившие в губернских ведомствах или дворянских собраниях»; полицейские и юрисконсульты (с. 220–226). Характерно, что, несмотря на приток с 1840-х гг. «молодых и образованных сотрудников», в МВД остро ощущалась нехватка «способных людей», которые могли бы занимать «наиболее ответственные посты». При этом больше всего ценились «умение выполнить поставленную задачу в установленных системой рамках, полученный за время службы опыт, политическая благонадёжность и личные взаимоотношения с начальством». Появившиеся в министерстве в 1840–1860-х гг. «просвещённые бюрократы» образовали в нём своё «скромное, но чрезвычайно влиятельное меньшинство» и «кратно» увеличили его «административные и законотворческие возможности», содействуя «общему подь-

ёму политической значимости МВД». Однако уже при Валуеве, в 1861–1868 гг., их вытеснило «безмолвное, большей частью либо вовсе аполитичное, либо же радикально консервативное большинство». Это были «идеальные “аппаратчики” — верные стражи системы, без особых амбиций, но с готовностью усердно трудиться за политической кулисой». Они отвергали обширные планы «преобразований сверху», и благодаря им МВД дрейфовало «к идеологии полицейской власти» (с. 226–228).

«Политике охранителей» автор посвятил пятую главу (с. 229–307). В ней говорится, что несмотря на недолгий период «некоторого дрейфа к правительственному конституционализму» (связанного с увлечениями шефа жандармов гр. П.А. Шувалова), в 1870-е гг. наблюдался «явный триумф полицейского авторитета и министерской власти». Это исключало возможность «самодержавного обновления» страны, и для того, чтобы изменить ситуацию, «потребовался разразившийся кризис и возвышение фигуры Лорис-Меликова» (с. 307).

Основная часть книги завершается рассказом о гр. Лорис-Меликове, его «диктатуре сердца» и «правительственной системе» 1880–1881 гг. Орловский не строит предположений о том, «как бы видоизменилось русское самодержавие и его министерское правительство, если бы система Лорис-Меликова устояла в 80-е и последующие годы». При этом «политика Лориса» представляется ему чем-то «совершенно иным в политической традиции России», доказательством чему служит и враждебность к ней «как крайне левой, так и большинства правой части русского политикума». И те, и другие обвиняли графа в популизме и властолюбию. Кроме того, «левые» опасались, что он «снимет остроту назревших социально-экономических

кризисов и поможет в достижении общественного консенсуса, необходимого для обновления самодержавной власти». По мнению Орловского, гр. Лорис-Меликов погрел «главные догматы министерской власти», нарушив «границу» между легальной «политической деятельностью» высшей бюрократии и европейской «политической культурой» с её «партиями», выборными органами, «постоянным взаимодействием» правительства и общественных сил. Взяв курс «на обновление самодержавия», Лорис, «возможно», добился бы преобразования «прежнего режима» в такую же «самодержавную систему», но «более эффективную, справедливую и политически сознательную» и к тому же «поддерживаемую формирующимися группами социальных и экономических интересантов, влияющих на процессы посредством квазирепрезентативных институций». Историк не исключает, что «Лорису удалось бы сформировать более гибкое правительство с известной степенью общественного участия». Правда, и тогда сперва «превалировала бы административно-полицейская власть, сосредоточенная исключительно в руках правительства» (с. 352–353).

МВД стало для гр. Лорис-Меликова «политической опорой», обеспечивавшей строительство его «правительственной системы». При этом, как когда-то М.М. Сперанский, он рассчитывал «преобразовать или, по крайней мере, напитать новым духом бюрократические учреждения и самих чиновников». После отставки графа в 1881 г. МВД сохранило роль «одного из многих конкурирующих между собой центров власти и влияния», но «его глава более не мог претендовать на статус премьер-министра». Как полагает Орловский, «столь крутой разворот продемонстрировал всю шаткость преобразований, происходящих

за счёт союза царя с единственным министром». В итоге «единственной институциональной переменной», осуществлённой в МВД в 1880–1881 гг., осталось объединение полиции. И эта мера оказалась «роковой», поскольку именно она закрепила в стенах ведомства полицейский взгляд на стоящие перед ним задачи. Между тем под влиянием «ярких апологетов традиционного самодержавия и идеалов министерской власти» Александр III максимально сузил «область легальной политической жизни» (с. 353–355). Тем самым «поражение Лориса» обернулось «трагедией России» и стало поворотным моментом в судьбе империи, которой понадобилась «ещё четверть столетия» для появления «нового столь же амбициозного лидера» – П.А. Столыпина (с. 356–369).

Конечно, уверенность автора книги в пригодности для России западных политических образцов и в отсутствии у империи «реформаторской альтернативы» на рубеже XIX–XX вв. представляется по меньшей мере спорной. Сильно преувеличено им и могущество МВД, существенно ограничивавшееся как другими ведомствами, так и высшими государственными учреждениями. Вместе с тем рациональность, аргументированность и меткость многих суждений и наблюдений Д. Орловского позволяют надеяться на то, что затронутые им сюжеты вновь станут поводом для научных дискуссий.

Нельзя не сказать несколько слов и о труде переводчика. А. Чёрный тщательно и зачастую изящно проделал большую кропотливую работу. Не ограничившись переводом, он сопроводил текст собственными примечаниями, поясняющими смысл отдельных понятий и содержащими дополнительные сведения о некоторых лицах и учреждениях, упоминаемых автором. Но, к сожалению, эти

комментарии не всегда точны. Так, Главный комитет по крестьянскому делу, действовавший в 1858–1861 гг., характеризуется переводчиком как «“наследник” одного из николаевских секретных комитетов» (с. 107), тогда как он был сформирован на основе Секретного комитета, созданного Александром II в январе 1857 г. Встречаются ошибки и в самом переводе. Пожалуй, наиболее досадная из них – упоминание о наличии в структуре МВД некоего «Совета министров» (с. 79) вместо Совета министра (в английском оригинале, разумеется, говорится про «Council of the minister»⁶). Эту ошибку можно было бы легко исправить при обращении к справочникам⁷. Появившиеся в начале XXI в. издания⁸ помогли бы устранить и фактические неточности, например, в биографиях государственных деятелей, вполне извинительные для книги 1981 г., но в настоящее время буквально режущие глаз.

Всё это наглядно свидетельствует о том, что перевод монографии, даже при добросовестном и неравнодушном отношении к делу, требует, помимо прочего, и научного редактора. Возможно, он обратил бы внимание и на некоторые не совсем удачные выражения. Так, «тусклая фигура» («obscure figure») Тимашева становится «скорее обскурантистской» (с. 160). «Твёрдые» (или даже «твердолобые» – «hard-line») консерваторы превращаются в «ригористичных» (с. 131), конная сельская стража («mounted rural guard») – в «верховых уездных надзорных» (с. 178), сторонники «официальной народности» («official nationality») – в «поборников “титульной нации”» (с. 186), гр. Лорис-Меликов назван не «харизматичным» («charismatic»), а «прирождённым» лидером (с. 309), русско-турецкая война 1877–1878 гг. именуется «триумфальной» (с. 187), тогда как у автора речь

идёт всего лишь о победах, одержанных в ней тем же гр. Лорис-Меликовым («his Turkish War victories»), и т.д., и т.п. Иногда даже формально корректный, но неловкий перевод вызывает недоумение. К примеру, сказано, что «одним из первых же своих указов по восшествии на престол Александр II назначил Ланского министром внутренних дел» (с. 103). Между тем это случилось только в августе 1855 г., т.е. через полгода после начала нового царствования. Орловский же имел в виду то, что этот шаг стал одним из первых вполне самостоятельных действий («acts») царя⁹.

Но несмотря на подобные недочёты, А. Чёрный и издатели серии «Современная западная русистика. История» взяли за важное и нужное дело и заслуживают всяческой поддержки и благодарности читателей. Хочется надеяться, что их начинание будет продолжено «на пользу Отечеству и благое просвещение».

Примечания

¹ *Orlovsky D.T.* The limits of Reform: the Ministry of Internal Affaires in Imperial Russia, 1802–1881. Cambridge (Mass.); L., 1981. Подробнее о книге см.: *Большакова О.В.* Власть и политика в России XIX – начала XX века. Американская историография. М., 2008. С. 111–113.

² Пётр Андреевич Зайончковский. Библиографический указатель / Под ред. Л.Г. Захаровой. Изд. 2. М., 1995. С. 61.

³ *Orlovsky D.T.* Op. cit. P. VII.

⁴ *Покровский С.П.* Министерская власть в России. Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1906.

⁵ *Зайончковский П.А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 годов. М., 1964. С. 475.

⁶ *Orlovsky D.T.* Op. cit. P. 38–39.

⁷ См., в частности: Высшие и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг. / Отв. сост. Д.И. Раскин. Т. 2. СПб., 2001.

⁸ Прежде всего, конечно: *Шулов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений. 1802–1917 гг. Библиографический справочник. СПб., 2002.

⁹ *Orlovsky D.T.* Op. cit. P. 53.