

Copyright © 2020 by International Network Center for Fundamental and Applied Research
 Copyright © 2020 by Academic Publishing House Researcher s.r.o.



Published in the USA
 Co-published in the Slovak Republic
 Bylye Gody
 Has been issued since 2006.

E-ISSN: 2310-0028
 Vol. 56. Is. 2. pp. 842-853. 2020
 DOI: 10.13187/bg.2020.2.842
 Journal homepage: <http://ejournal52.com>



High Rank Bureaucracy and a Mechanism for Coordinating the Actions of Government Agencies during the Duma Monarchy in Russia

Mikhail F. Florinskiy ^{a, *}, Denis G. Yanchenko ^a

^a Saint-Petersburg State University, Saint-Petersburg, Russian Federation

Abstract

The article studies the reasons and principles of functioning of different collegial bodies created or projected for political and economic decision-making by the government in the period from the reform of the Council of Ministers in 1905 to the beginning of World War I. During this period, Russia's top officials already played the most important role in political and economic decision-making. Of course, the bureaucratization of the political elite was also accompanied by the bureaucratization of the supreme authority. The authors of the article consider the division of powers of departments and attempts to redefine the spheres of influence in the central administrative apparatus during the Duma monarchy on the eve of the War. They describe the position and degree of influence of some royal ministers (V.N. Kokovtsov, S.I. Timashev, I.K. Grigorovich, S.D. Sazonov, I.P. Shipov, P.A. Stolypin) in this matter.

The sources of the research were previously unexplored materials of the Russian State Historical Archive (RGIA), published documents on the course of government meetings, in particular, Special statements of the Council of Ministers. In combination with these sources, a comprehensive analysis of the legislation in the field of public administration allows us to characterize in great detail the organization and activities of various types of interagency meetings.

Keywords: Council of Ministers, Duma Monarchy, Russian Empire, interdepartmental meetings, the high rank bureaucracy, V.N. Kokovtsov, S.I. Timashev, P.A. Stolypin, S.D. Sazonov, I.K. Grigorovich.

1. Введение

В данной статье предпринята попытка показать, с какими целями образовывались и на каких принципах функционировали обычно при учреждениях министерского уровня межведомственные коллегиальные органы, имевшие своей задачей согласование позиций центральных звеньев бюрократического аппарата при решении тех или иных проблем государственной жизни, в период от реформы Совета министров в 1905 г. и до начала Первой мировой войны.

На соответствующие изменения в аппарате государственного управления, проявившиеся еще в XIX в. и отражавшие прогрессирующее усложнение стоявших перед властью задач, в рассматриваемое время существенное влияние оказали серьезнейшие внутренние (Первая русская революция) и внешние (Русско-японская война) вызовы. На наш взгляд, выявление механизмов решения проблем, возникавших перед самодержавием в последнее десятилетие перед Первой мировой войной, способствует глубинному пониманию особенностей процессов управления империей накануне крушения.

В некоторой степени актуальность исследования обусловлена необходимостью осмыслить опыт функционирования центральной власти в принципиально новых условиях работы: создания объединенного правительства, необходимости в его взаимодействии с законодательными учреждениями – Государственной думой и Государственным советом. Обращение к этому опыту

* Corresponding author

E-mail addresses: deni_g_yanch@mail.ru (Д.Г. Янченко)

диктуется современной историографической ситуацией, продолжающимися в отечественной и зарубежной историографии дискуссиями о предпосылках революционных потрясений 1917 г.

Функционирование межведомственных структур высшего уровня – особых совещаний, в какой-то мере конкурировавших с собственно Советом министров, – в статье не рассматривается, поскольку данная тема, как представляется, требует специального изучения. Тем не менее стоит констатировать проявление здесь определенной преемственности, нашедшей затем отражение в создании в военный период чрезвычайных высших коллегиальных органов экономического регулирования.

2. Материалы и методы

Неопубликованные или малоизученные документы Российского государственного исторического архива (РГИА) позволяют комплексно охарактеризовать проблему формирования и деятельности различного рода межведомственных структур, разделения полномочий ведомств и передела сфер влияния в центральном административном аппарате накануне Первой мировой войны. Привлекаемые публикации документов Совета министров, материалы действовавшего законодательства в целом характеризуют основные управленческие решения, принимаемые в годы думской монархии в России. Важным для исследования является учет всех аспектов мировоззрения, ментальности, «языка» эпохи и, как следствие, использование мемуарной литературы, свидетельств информированных современников изучаемых явлений – представителей высшей бюрократии, занимавших министерские кресла.

Общенаучный системный подход предполагает применение следующих исторических методов: проблемно-хронологического, ретроспективного, логического, сравнительного анализа исторических источников. Принцип историзма предполагает рассмотрение деятельности государственных учреждений в России с учетом конкретно-исторических условий эпохи (период думской монархии 1906–1917 гг. и непосредственно накануне Первой мировой войны). Залог успешного решения поставленных задач заключается в комбинировании элементов традиционной методологии с подходами современного гуманитарного знания. В частности, мы ориентируемся на теорию бюрократии, разработанную Максом Вебером. Очевидно, что в конце XIX – начале XX вв. чиновничество играет в России определяющую роль при принятии политических и экономических решений, происходит бюрократизация верховной власти, с одной стороны, а с другой – бюрократизации политической элиты. Метод исторической реконструкции позволяет воссоздать ряд важных событий и процессов, связанных с государственной деятельностью высших чиновников империи при Николае II: С.И. Тимашева, С.Д. Сазонова, С.Ю. Витте, П.А. Столыпина и др.

3. Обсуждение

Разобщенность в действиях отраслевых звеньев центрального бюрократического аппарата Российской империи – отдельных ведомств – являлась в XIX – начале XX вв. хроническим недугом тогдашнего механизма государственного управления, многократно констатированным и современниками, и историками (Чернуха, 1978: 136–198; *Власть и реформы*, 1996; Ремнев, 2010).

Проведенная осенью 1905 г. реформа Совета министров, учредившая в России аналог кабинета министров во главе с премьером, призвана была стать лекарством от этого недуга. Выдвигавшиеся неоднократно ранее предложения о создании подобной коллегии, в рамках которой главы ведомств могли бы вырабатывать общие подходы к стоявшим перед властью и страной проблемам и принимать меры, имевшие своей целью реализацию этих подходов, не встречали сочувствия ни у монархов, ни у немалой части бюрократических верхов. Однако пусть и не в системе высших учреждений, а на более низком административном уровне чаще всего, но не обязательно при отдельных центральных органах, коллегии различного правового статуса, призванные координировать действия соответствующих ведомств при решении известного рода управленческих задач как временного, так и постоянного характера, создавались весьма активно. Это происходило как до, так и после преобразования Совета министров в 1905 г.

В самом общем плане возникновение упомянутых административных структур в аппарате управления империей являлось естественным результатом развития сформировавшейся в начале XIX в. министерской системы управления, ее приспособления к изменявшимся реалиям и прогрессирующего усложнения стоявших перед властью задач. В этой связи в сфере компетенции отдельных ведомств – министерств и иных центральных учреждений – возникало все больше вопросов, в решении которых были заинтересованы, так сказать, «ведомства-соседи», без поддержки которых и соответственно без учета их позиции справиться с возникавшими здесь проблемами было невозможно.

Анализируя в 1905 г., накануне реформы Совета министров, ситуацию, сложившуюся на тот момент в сфере центрального управления империей, тогдашний министр финансов В.Н. Коковцов констатировал, что «жизнь настоятельно требовала единства, в особенности в деле подготовки министерствами законопроектов и при издании в административном порядке управления развивающихся и разъясняющих законы положений, правил, инструкций и циркуляров». В результате, подчеркивал министр финансов, стали образовываться «междуведомственные комиссии и

совещания, разрабатывавшие различные законодательные вопросы и рассматривающие всевозможные инструкции и правила», а также – «при отдельных министерствах и постоянные учреждения советы и комитеты, специально ведущие ту или иную отрасль администрации и включающие в свой состав представителей всех заинтересованных ведомств (советы – Медицинский, по тарифным и железнодорожным делам, Главное по фабричным и горнозаводским делам присутствие... и др.)» (Министерская система в Российской империи, 2007: 96).

Деятельность этих совещаний, комиссий, советов и пр. (а их членами могли быть не только чиновники, но и выходцы из небюрократической среды, например предприниматели), хотя и страдала многими недостатками, отмечавшимися еще современниками (Тимашев, 2006: 244-245), но все же в какой-то мере компенсировала отсутствие в ряду высших учреждений «объединенного правительства». С большим или меньшим успехом такого рода структуры занимались решением насущной, но, по справедливому замечанию К.А. Соловьева, «почти неразрешимой проблемы» – поиском пути «мирного сосуществования враждовавших ведомств» (Соловьев, 2018: 232).

Межведомственные (или по терминологии того времени «межведомственные») совещания и комиссии образовывались для разработки отдельных правовых актов или подготовки рекомендаций вышестоящим структурам по поводу тех или иных проблем государственной жизни. Фактически они создавались для выполнения поручений разового порядка, хотя для их выполнения могли потребоваться годы. Каких-либо особых нормативных документов, призванных регламентировать организацию таких коллегий, их место в системе управления обычно не издавалось (Бобович, Китанина, 1976: 218-236). Все, связанное с функционированием этих структур, определялось характером выполнявшейся ими миссии, сложившейся на данный момент административной практикой, межведомственными договоренностями и пр. Учреждение министерств, т.е. законодательный акт, имевший для министерской системы управления основополагающее значение, упоминало о межведомственных комиссиях и совещаниях только косвенным образом. Оно вменяло главам ведомств в обязанность в случае, если их законодательные инициативы имели «связь с другими министерствами», непременно «сделать с ними все нужные сношения, дабы тем вернее уредить в совокупном их содействии» (Министерская система в Российской империи, 2007: 61). Разумеется, эти контакты могли осуществляться не только в письменном виде, но и, чтобы не плодить излишнюю переписку, в ходе обсуждения соответствующих вопросов в особо для того образованных административных коллегиях с участием представителей заинтересованных сторон. К учреждению таких коллегий могли прибегать и нередко прибегали по соображениям, далеким от интересов дела, например, чтобы всемерно затянуть решение какого-либо вопроса.

Что касается межведомственных структур, создававшихся при отдельных ведомствах в качестве «постоянных учреждений», то они функционировали на основании специальных нормативных актов. В этой связи не вполне понятно, почему К.А. Соловьев усматривает в деятельности таких, как он пишет «комиссий», «явный признак неэффективности «регулярных» механизмов законотворчества, прописанных в нормативных документах Российской империи» (Соловьев, 2018: 236). На наш взгляд, данные структуры сами являлись элементами «регулярного» механизма управления страной и, в частности, механизма законотворчества, ибо, как отмечалось, действовали на основании соответствующих нормативных документов. Последние определяли их организацию, порядок работы, компетенцию и пр. В одних случаях эти структуры обладали сугубо консультативными правами, как, например, Медицинский совет при Министерстве внутренних дел, которое и при его наличии не лишалось возможности действовать в соответствующей сфере по своему усмотрению. Впрочем, ситуация могла быть и иной. В некоторых из таких учреждений конфликты между заседавшими там представителями отдельных ведомств, если не удавалось договориться и главам последних, подлежали рассмотрению в вышестоящей инстанции – в Комитете министров с перспективой поступить далее на суд самого императора. Таким образом, соответствующая сфера государственной жизни фактически оказывалась объектом регулирования не одного ведомства, а сразу нескольких, каждое из которых теоретически имело довольно широкие возможности для защиты как своих интересов, так и интересов основной для него отрасли управления. Рассмотренный порядок разрешения разногласий существовал, в частности, в созданном в 1885 г. при Министерстве путей сообщения Совете по железнодорожным делам, где председательствовал сам министр, а членами, помимо старших чинов путейского ведомства, являлись представители министерств: финансов, юстиции, внутренних дел и пр. Управление такой, имевшей жизненно важное для страны значение отраслью экономики, как железнодорожное хозяйство, не могло считаться делом только одного путейского ведомства, которое, естественно, весьма негативно отнеслось к самой идее о создании упомянутого Совета. С.Ю. Витте в своих мемуарах поведал о весьма показательной беседе на эту тему с М.Т. Лорис-Меликовым (соответствующий вопрос стал предметом дискуссий в верхах еще во время «диктатуры» последнего). С.Ю. Витте, участвовавший тогда в качестве одного из руководителей общества Юго-Западных железных дорог в подготовке Устава российских железных дорог, в ответ на сомнения М.Т. Лорис-Меликова в необходимости Совета (поскольку тогдашний министр путей сообщения Н.К. Посьет «рвет и мечет против этого Совета»), заметил: «... В сущности, если министр путей сообщения порядочный человек, если он знает свое дело, то, конечно, Совета не нужно, потому

что это есть известный тормоз для деятельности министра». Однако, по мнению С.Ю. Витте, «с тех пор, как существуют у нас железные дороги, не видел... ни одного министра путей сообщения, который бы знал свое дело и который действительно был бы более или менее в деле авторитетен», то «при таких условиях, конечно, лучше управляться коллегией, т.е. Советом по железнодорожным делам, нежели министром путей сообщения» (Витте, 2003: 139-140).

После преобразования Совета министров в 1905 г. практика создания межведомственных органов различного характера получила дальнейшее развитие, являясь зримым воплощением выполнения кабинетом возложенной на него миссии по «направлению и объединению действий главных начальников ведомств по предметам как законодательства, так и высшего государственного управления» (Государственный строй Российской империи, 1995: 145). Межведомственные совещания и комиссии, как и прежде, занимались подготовкой проектов тех или иных нормативных актов и пр., действуя, однако, теперь чаще всего по поручениям кабинета и с последующим представлением результатов работы на суд Совета министров.

Трудно сказать, существовали ли какие-то различия в функциях совещаний, с одной стороны, и комиссий – с другой. По наблюдениям И.М. Бобович и Т.М. Китаниной, проанализировавших документацию, оставленную межведомственными совещаниями и комиссиями, занимавшимися проблемами российской экономики на рубеже XIX–XX вв., некоторые из последних учреждались «со специальной целью подготовки законопроектов», тогда как факты возложения обязанностей такого рода на совещания обнаружить не удалось (Бобович, Китанина, 1976: 235-236). Как бы то ни было, если речь шла о разработке законопроектов, посвященных вопросам, не связанным с экономикой, то создание для этой цели именно межведомственных совещаний было явлением весьма распространенным, даже рутинным элементом «бюрократической повседневности».

4. Результаты

Обеспечивая, в сущности, функционирование Совета министров в качестве органа, призванного руководить деятельностью центральных звеньев бюрократического аппарата, межведомственные совещания и комиссии обычно и создавались на основании соответствующего решения кабинета, в наиболее важных случаях санкционированного царем, а при возникавшей редкой необходимости и с приложением специального нормативного акта о данной коллегиальной структуре. Впрочем, совещание «из чинов финансового и контрольного ведомств, а также Министерства путей сообщения», обсуждавшее вопрос о выкупе в казну Владикавказской железной дороги, было образовано министром финансов «по соглашению с министром путей сообщения и государственным контролером». Совет же министров рассматривал только выработанные совещанием рекомендации (Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 год: 2000: 149).

Председателем межведомственной комиссии или совещания Совет обычно назначал кого-либо из старших чинов, «ближайше прикосновенного к делу ведомства». Часто это был товарищ министра или равное ему по рангу должностное лицо. По-видимому, в особо важных случаях деятельностью межведомственной структуры, готовившей материалы для обсуждения в кабинете, руководил, по решению Совета министров, глава «подлежащего ведомства». В частности, рассмотрев на своем заседании 8 августа 1906 г. внесенное министром народного просвещения «представление с проектом основных положений введения в Российской империи всеобщего начального обучения», кабинет, высказавшись за учреждение для переработки проекта с учетом сделанных на заседании замечаний специальной межведомственной комиссии, возложил обязанности председательствования в ней на главу ведомства просвещения (Особые журналы Совета министров Российской империи. 1906 год, 2011: 95).

Как уже отмечалось, председателем совещания или комиссии обычно назначался представитель наиболее «прикосновенного» к данному делу учреждения. Однако, если речь шла о вопросе, служившем предметом особо острых дискуссий в бюрократических верхах, то кабинет мог и отступить от этой практики, поручив выполнение обязанностей председателя должностному лицу, которое, во всяком случае по своему официальному положению, не могло быть заинтересовано в том или ином решении послужившей предметом дискуссий проблемы, очевидно, имея в виду таким путем обеспечить ему возможность выступать в роли беспристрастного арбитра в межведомственных конфликтах. Например, вопрос о толковании 96-й статьи Основных законов, определявшей объем прерогатив короны в военной сфере, породил острейшие споры в правящих кругах, причем в трактовке данной статьи серьезно расходились, в частности, Министерство финансов и Государственный контроль, с одной стороны, и Военное и Морское министерства – с другой (Дякин, 1976: 249-253). Утвержденные царем 24 августа 1909 г. специальные Правила, призванные разъяснить порядок применения 96-й статьи, этого конфликта не разрешили. В результате была подготовлена особая инструкция. Разработкой ее проекта, по поручению кабинета, занималось специальное совещание с участием представителей соответствующих ведомств под председательством главы учреждения, которое, судя по всему, было признано не заинтересованным в том или ином решении вызывавших споры вопросов. Этим ведомством в данном случае оказалось Министерство путей сообщения (РГИА. Ф. 1276. Оп. 7. Д. 427. Л. 6). В подобного рода ситуациях

кабинет мог поступить в зависимости от обстоятельств и диаметрально противоположным образом, поручая обязанности председателя лицу, мягко говоря, весьма пристрастному. Например, рассматривая в сентябре 1910 г. предложение П.А. Столыпина, поддержанного большинством Совета, о передаче Крестьянского банка из ведения Министерства финансов в подчинение Главному управлению землеустройства и земледелия, чему отчаянно сопротивлялся В.Н. Коковцов, кабинет решил образовать для всестороннего обсуждения данного вопроса «межведомственное Совецание из высших чинов финансового ведомства и Министерства внутренних дел, Главного управления землеустройства и земледелия и Государственного контроля» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1910 год, 2001: 341*). При этом миссию председателя Совет министров возложил именно на В.Н. Коковцова, позволив, ему таким образом, «влиять на сроки его (Совецания – Авт.) созыва и определение круга обсуждаемых на нем вопросов» (*Дякин, 1997: 265*). Тем самым оппоненты В.Н. Коковцова во главе с премьером, вероятно, стремились прежде всего показать царю (а он был в курсе возникшей дискуссии, и именно ему естественно надлежало вынести окончательный вердикт), что они, будучи уверены в своей правоте, не боятся предоставить министру финансов все возможности для отстаивания своей точки зрения. Сторонники переподчинения Крестьянского банка, в сущности, ничем не рисковали, поскольку в самом Совецании В.Н. Коковцов все равно оказался бы при голосовании в меньшинстве (его поддержали бы только чиновники финансового ведомства), в связи с чем министр финансов и предпочел в итоге решать конфликт путем прямых переговоров с Главным управлением землеустройства и земледелия (*Дякин, 1997: 265-266*).

На особом положении в смысле порядка замещения должности председателя находилась образованная в сентябре 1908 г. Высшая комиссия для исследования железнодорожного дела в России. Согласно Положению о Комиссии ее председатель назначался непосредственно императором, причем предусматривался и пост товарища председателя, который равным образом назначался царем, но по представлению председателя Совета министров. Утверждая решение кабинета об образовании Высшей комиссии, Николай II назначил ее главой председателя Второго департамента Государственного совета инженер-генерала Н.П. Петрова (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 346-347*), при том, что последний являлся видным специалистом по железнодорожному делу, со «строго конституционной точки зрения» это назначение выглядело, мягко говоря, странным, поскольку главой структуры, подчиненной правительству, оказался председатель коллегии, пусть и формально, но функционировавшей все же при верхней палате парламента.

Рассматривая результаты работы межведомственных совещаний и комиссий, Совет министров обычно с теми или иными коррективами утверждал принятые решения, а при обсуждении не устранившихся на заседаниях совещаний и комиссий разногласий солидаризировался с большинством. Впрочем, могло быть и по-другому. Так, в апреле 1908 г. кабинет принял решение об образовании при Министерстве финансов под председательством товарища министра финансов комиссии «из представителей ведомств, на которую возложен был пересмотр во всем их объеме действующих правил о преимуществах службы» в отдаленных местностях империи. Большинство членов комиссии высказалось за существенное сокращение таких преимуществ (всего комиссия заседала 19 раз), тогда как представители Военного министерства и Министерства внутренних дел соглашались на внесение в соответствующие нормативные акты лишь отдельных коррективов. Представивший результаты работы комиссии на суд кабинета В.Н. Коковцов, который проводил, как известно, в качестве министра финансов политику жесткой экономии, поддержал, заботясь в первую очередь об интересах казны, мнение большинства. Это мнение, очень возможно, и сложилось не без влияния министра (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 42-43*). Однако прочие члены кабинета, радея, очевидно, как главы ведомств о своих служивших на окраинах империи подчиненных, напротив, высказались в унисон с точкой зрения меньшинства, фактически дезавуировав своих представителей в комиссии. В.Н. Коковцов, впрочем, первоначальной позиции не изменил и, явно обидевшись на коллег, заметил, что в таком случае он (речь шла о разработке соответствующего законопроекта – Авт.) не готов «представить в законодательные учреждения подобный законопроект за своей подписью». Он порекомендовал сделать это самому премьеру, поскольку, как не без оснований заметил министр финансов, «данный вопрос касается... всех ведомств» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 50*). В итоге В.Н. Коковцов сменил гнев на милость и уступил, согласившись даже на то, чтобы «подведомственными ему чинами был разработан на основаниях указанных большинством членов Совета министров» законопроект о внесении изменений в правила о преимуществах службы в отдаленных местностях. Проект, впрочем, должен был все же после одобрения его кабинетом поступить в Думу и Государственный совет за подписью главы правительства (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 50*). Совет министров поддержал это предложение, санкционированное далее императором.

Как, собственно, уже отмечалось, после реформы Совета министров деятельность межведомственных совещаний и комиссий по большей части заключалась в подготовке для Совета материалов, которые должны были стать правительству подспорьем при вынесении решений по

вопросам, входившим в его компетенцию. Впрочем, результаты работы Высшей комиссии для исследования железнодорожного дела, согласно Положению о ней ввиду специфического – «исследовательского» – характера ее миссии, подлежали передаче председателю Совета министров «для дальнейшего направления» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 347*). На практике, всегда перегруженное огромным количеством самых разнообразных дел, российское правительство могло в известных случаях делегировать таким коллегиальным структурам кое-какие свои полномочия. Так, согласно Учреждению Совета министров «предположения главных начальников ведомств, равно как и особых совещаний, комиссий, комитетов по предметам законодательства...» не могли быть вносимы в Думу и Государственный совет «без предварительного рассмотрения в Совете министров главных оснований этих предположений и существенных их частей» (*Государственный строй Российской империи, 1995: 148*). По итогам дискуссии на заседаниях 27 апреля, 3 и 4 мая, 1 июня и 16 ноября 1910 г. кабинет принял решение об образовании, в частности «для предварительного рассмотрения представлений Военного министерства (в Думу и Государственный совет – Авт.) о мероприятиях, вызывающих, начиная с 1911 г., новые из казны расходы на общую сумму не свыше 8,5 млн руб. ...», межведомственного Совещания «под председательством помощника военного министра из представителей министерств: Военного и финансов, а также Государственного контроля с тем, чтобы единогласно одобренные данным Совещанием предположения военного ведомства непосредственно направлялись в Государственную думу, вызвавшие же разномыслия вносились на уважение Совета министров» (*РГИА. Ф. 1276. Оп. 6. Д. 432. Л. 74 об.*).

В принципе практика образования различного рода межведомственных совещаний и комиссий, безусловно, открывала и Совету министров как целому, так и его отдельным членам дополнительные возможности для влияния на решение таких дел, которые традиционно считались «внутренними делами» соответствующих ведомств, хотя фактически могли иметь, или во всяком случае могли нередко приобретать, общеправительственное значение. В этой связи учреждение такого рода коллегиальных структур иногда сопровождалось конфликтами. В январе 1914 г. министр торговли и промышленности С.И. Тимашев, неудовлетворенный деятельностью Министерства иностранных дел по защите экономических интересов России в Монголии, предложил образовать межведомственное совещание, призванное обсуждать «все возникающие в наших отношениях с Монголией вопросы..., поскольку таковые не носят исключительно политического характера» (*РГИА. Оп. 7. Д. 464. Л. 223 об., 225*). Результаты работы этого совещания подлежали обсуждению в Совете министров. Таким путем С.И. Тимашев рассчитывал, в частности, внести коррективы в некоторые инициативы дипломатического ведомства, поскольку разработанные там предложения, касавшиеся системы таможенных пошлин на монголо-китайской границе, по мнению министра торговли и промышленности, едва ли могли служить «достаточной гарантией успешной конкуренции русских товаров с иностранными» (*РГИА. Оп. 7. Д. 464. Л. 223*).

Тогдашний министр иностранных дел С.Д. Сазонов, будучи явно задет критикой по адресу возглавляемого им ведомства и оберегая прерогативы последнего, в своем письме к председателю Совета министров И.Л. Горемыкину, только что сменившему в данном качестве В.Н. Коковцова, выступил против планов С.И. Тимашева. По мнению С.Д. Сазонова, Совещание явилось бы ничем иным, как «громоздким бюрократическим аппаратом», который связал бы руки министру иностранных дел при ведении «переговоров с китайским и монгольским правительствами», лишив главу внешнеполитического ведомства возможности оперативно реагировать на возникавшие проблемы.

Между тем, подчеркивал С.Д. Сазонов, не без оснований обращая внимание на специфику дипломатической деятельности, здесь «решения должны в большинстве случаев приниматься быстро», ибо иначе «при изменчивости политической обстановки эти решения рискуют быть запоздалыми» (*РГИА. Оп. 7. Д. 464. Л. 230 об.*). В данной связи С.Д. Сазонов ратовал за то, чтобы «в деле ведения дипломатических переговоров» Министерству иностранных дел была предоставлена «известная широта полномочий», каковая, как подчеркивал явно стремившийся избежать упреков в ведомственном сепаратизме министр, нужна именно «для осуществления общего направления, установленного правительством» (*РГИА. Оп. 7. Д. 464. Л. 230 об.*).

Предложение С.И. Тимашева обсуждалось кабинетом 27 февраля 1914 г. При этом министр торговли и промышленности заявил, что никоим образом не имел в виду вынудить дипломатическое ведомство согласовывать все свои действия, касавшиеся русско-монгольских и русско-китайских отношений, с упомянутым Совещанием, предлагая выносить на суд последнего только «вопросы общего характера, которые возникают очень часто». В результате С.И. Тимашеву в итоге удалось убедить коллег в целесообразности своей инициативы. С.Д. Сазонов равным образом снял свои возражения, хотя с окончательным оформлением принятого кабинетом решения возникла некоторая задержка. В проекте особого журнала Совета министров, отразившего обсуждение кабинетом поднятого С.И. Тимашевым вопроса, речь шла об образовании межведомственного Совещания при Министерстве иностранных дел (с участием представителей министерств: финансов, торговли и промышленности, внутренних дел и Главного управления землеустройства и земледелия) только для

предварительного рассмотрения дел, касавшихся русско-монгольских и русско-китайских переговоров по поводу таможенных пошлин.

Предложение С.И. Тимашева о придании Совещанию характера «постоянной коллегии», согласно проекту журнала, объявлялось отвергнутым Советом министров как лишавшее Министерство иностранных дел должной самостоятельности, причем сами идеи С.И. Тимашева излагались весьма неточно: министр торговли и промышленности будто бы намеревался вносить на рассмотрение Совещания «все русско-монгольские вопросы» без исключения (РГИА. Оп. 7. Д. 464. Л. 245). Трудно сказать, чем были вызваны отмеченные огрехи в проекте журнала, во всяком случае С.И. Тимашев, ознакомившись с присланным ему на просмотр текстом, признал, что последний «не отвечает принятому решению» (РГИА. Оп. 7. Д. 464. Л. 246), и добился внесения в окончательный вариант исправлений, которые предусматривали возможность обсуждения в учреждаемом Совещании «по ходатайству глав заинтересованных ведомств» всех вопросов, но только «общего характера, затрагивающих наши торгово-промышленные интересы в Монголии...» (РГИА. Оп. 7. Д. 464. Л. 256).

В процессе деятельности тех или иных межведомственных совещаний и комиссий Совет министров при необходимости вносил те или иные коррективы в их организацию и деятельность, решал конфликты между представителями различных ведомств в случае, если главам последних не удавалось договориться друг с другом и пр. Вопросы общего плана, связанные с функционированием данных структур, кабинетом практически не рассматривались. Очевидно, сложившиеся в этом отношении административные порядки вполне устраивали членов Совета. На заседании 18 марта 1908 г. кабинет, обсудив вопрос о роли Государственной канцелярии в разработке правительственных законодательных инициатив, признал «в отношении особо сложных законопроектов, подготавливаемых в межведомственных комиссиях», желательным «установить участие в этих комиссиях представителей Государственной канцелярии» (Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 166).

Перемены в системе управления империей в результате преобразований 1905–1906 гг., многообразие и сложность задач, стоявших перед властью в период думской монархии, естественно, отразились на положении постоянных органов межведомственного характера при центральных государственных учреждениях. Так, реформированный Совет министров заменил упраздненный Комитет министров в роли арбитра, призванного разбирать конфликты «в разного рода делах (по тарифным делам, по делам железнодорожным и т.д.)» (Совет министров Российской империи, 1990: 368). Данные дела, как отмечалось на заседании Совета министров 21 марта 1906 г. при обсуждении вопроса о судьбе Комитета, являли собой, в сущности, «или частные случаи применения переданных Совету полномочий, или же необходимую принадлежность последних» (Совет министров Российской империи, 1990: 368).

В рассматриваемый период при отдельных центральных звеньях аппарата управления империей создавались новые органы межведомственного характера. К примеру, утвержденное царем летом 1912 г. страховое законодательство, наряду с прочим, предполагало образование при Министерстве торговли и промышленности под председательством его главы особого Совета по делам о страховании рабочих – органа не только межведомственного, но и включавшего в свой состав выборных членов от Петербургской думы, Петербургского земства, от предпринимателей и рабочих. При этом первоначальные инициативы внесшего соответствующие законопроекты на обсуждение кабинета И.П. Шипова (тогда министра торговли и промышленности) предусматривали во имя придания Совету «возможной авторитетности» дать последнему «по некоторым делам», отнесенным к его компетенции, «окончательную решающую власть независимо от утверждения его решений министром торговли и промышленности», а следовательно, и без права Совета министров данные решения пересматривать (Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 367).

Большинство членов кабинета, однако, посчитало какое-либо умаление полномочий и министра, и правительства в целом «в важнейшей области ведомства Министерства торговли и промышленности, в области рабочего вопроса», абсолютно недопустимым. Упрекнув И.П. Шипова в намерении создать в лице страхового Совета орган, резко отличающийся широтой своих прав «от коллегиальных учреждений при прочих министерствах и главных управлениях», коллеги И.П. Шипова заявили, что предлагаемая им «конструкция обсуждаемого учреждения нарушает основные принципы существующего у нас министерского строя..., создает как бы вневедомственный порядок разрешения дел о страховании рабочих и в результате грозит крайне нежелательными практическими осложнениями...» (Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 367). Доводы И.П. Шипова, убеждавшего своих оппонентов в безобидности своих предложений в том, что лишь надделение страхового Совета надлежащими полномочиями придаст ему необходимый «вес» в глазах рабочих, на членов кабинета никакого впечатления не произвели. Министру торговли и промышленности пришлось уступить. В итоге кабинет решил «присвоить Страховому совету обычную для коллегиальных министерских учреждений конструкцию совещательного при министре органа», причем, явно стремясь максимально понизить его статус, даже не счел «нужным давать представителям ведомств в сем Совете права приостановки его

постановлений и переноса их в Совет министров...» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 368*), права, которыми, как отмечалось, они (представители ведомств – Авт.) обладали в таких межведомственных структурах, как Совет по железнодорожным делам и пр.

Из всех межведомственных коллегиальных органов, созданных при отдельных ведомствах после реформы Совета министров и до начала Первой мировой войны, пожалуй, наибольшую роль в плане содействия кабинету в руководстве работой центральных звеньев бюрократического аппарата играло Совецание по судостроению, образованное в конце 1908 г. при Морском министерстве. Неспособность последнего восстановить боевую мощь флота после постигшей его во время Русско-японской войны катастрофы побудило правительство взять под свой контроль решение соответствующих вопросов морским ведомством. Инструментом такого контроля и являлось Совецание по судостроению. Вопросы, связанные с его образованием и деятельностью, получили всестороннее освещение в исследовании К.Ф. Шацилло (*Шацилло, 1968: 283-314*). Здесь мы обратим внимание только на некоторые аспекты, касающиеся функционирования Совецания и имеющие непосредственное отношение к теме настоящей статьи.

Положение о Совецании по судостроению было утверждено Николаем II 10 декабря 1908 г. вопреки противодействию Морского министерства, которое в лице тогдашнего министра И.М. Дикова справедливо увидело в создании Совецания существенное ограничение своих прерогатив. Членами Совецания, собиравшегося под председательством товарища морского министра, являлись представители главы правительства, Государственного контроля, а также министерств: финансов и торговли и промышленности (*Шацилло, 1968: 289*). Если против принимаемого решением (в принципе дела вершились большинством голосов) возражал представитель гражданского ведомства, то при сохранении такого «разномыслия» и после переговоров на уровне глав конфликтующих ведомств вопрос переносился «на окончательное разрешение Совета министров» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 504*). Кабинет признал восстановление мощи русского флота делом всего правительства, а не только Морского министерства, отметив в особом журнале, отразившем обсуждение Советом министров 2 декабря 1908 г. проекта Положения о Совецании по судостроению, что «не может снять с себя одной из самых важных своих обязанностей по наблюдению за правильным расходом огромных сумм, отпускаемых законодательными учреждениями на создание боеспособных армии и флота и испрашиваемых не от лица одного военного или морского ведомства, а от всего правительства...» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 502*). О том, какое значение кабинет придавал выполнению им этой обязанности, свидетельствовало, в частности, наличие среди членов Совецания специального представителя премьера. В других межведомственных структурах такого рода глава правительства обычно не считал нужным иметь «своих людей».

Характеризуя Совецание по судостроению, К.Ф. Шацилло видел в нем предшественника особых совещаний – чрезвычайных органов военно-экономического регулирования, созданных летом 1915 г. (*Шацилло, 1968: 284*). Для такого вывода есть известные основания. Более всего, однако, Совецание своими функциями и составом напоминало некоторые рассмотренные выше и, как было показано, обычные для практики государственного управления Российской империи конца XIX – начала XX вв. межведомственные коллегии при центральных учреждениях. Кабинет в принципе справедливо и как бы в утешение морскому министру отметил при обсуждении проекта Положения о Совецании, что, «например, в области тарифного и железнодорожного дела подобные коллегиальные междуведомственные совещания представляют самое обычное явление...» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 502*). Утверждая, будто при этом ни в коей мере не умалялась самостоятельность «подлежащих ведомств» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011: 502*), сторонники создания Совецания по судостроению явно лукавили.

В бытность П.А. Столыпина главой правительства вся работа Совецания довольно жестко контролировалась премьером. Его представитель в Совецании, известный специалист в области кораблестроения, тесно связанный с предпринимательскими кругами, К.П. Боклевский регулярно информировал своего патрона о деятельности Совецания, о его взаимоотношениях с аппаратом Морского министерства, о возникавших здесь проблемах и пр. Споры в ряде случаев приобретали столь значительную остроту, что требовали личного вмешательства П.А. Столыпина (*Шацилло, 1968: 289-293*). Роль, которую К.П. Боклевский играл в Совецании по судостроению, вызывала недовольство руководства морского ведомства. В сентябре 1911 г. тогдашний морской министр И.К. Григорович рекомендовал только что сменившему убитого П.А. Столыпина на посту премьера В.Н. Коковцову назначить своим представителем в Совецании вместо К.П. Боклевского какое-нибудь другое лицо, поскольку К.П. Боклевский имел, по мнению И.К. Григоровича, недопустимо тесные деловые контакты с частной судостроительной промышленностью (*РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 623. Л. 193*).

Глава кабинета, однако, не согласился с морским министром, признав К.П. Боклевского абсолютно незаменимым специалистом. Более того, он не допустил даже обсуждения данного вопроса Советом министров, заметив, что «настоящее дело, имея своим предметом зависящий исключительно от председателя Совета министров выбор лица на должность его представителя в

Совещания по судостроению, не входит в компетенцию Совета министров и может подать лишь повод к неудобным в заседании Совета министров пререканиям между одним из его членов и председателем» (РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 623. Л. 198-198 об.). Впрочем, в конечном счете в начале 1912 г. К.П. Боклевский вынужден был уйти в отставку (РГИА. Ф. 1276. Оп. 4. Д. 623. Л. 301-301 об.).

Предпринятая тогда же попытка И.К. Григоровича освободиться, если не вообще, то в значительной мере от опеки Совещания над морским ведомством, потерпела неудачу. 9 февраля 1912 г. кабинет рассмотрел поднятый морским министром вопрос о необходимости внесения изменений в Положение о Совещании по судостроению, предусматривавших прежде всего наделение морского министра правом в случае особой спешности «по делам, хотя бы и вызвавшим в Совещании возражения со стороны представителей гражданских ведомств..., приводить свои предположения в исполнение» с одновременным сообщением об этом «главному начальнику ведомства, представитель коего остался при особом мнении» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1912 год, 2004: 66*).

Данное ведомство при реализации предложений И.К. Григоровича, конечно, не лишалось права перенести спорный вопрос на суд кабинета, однако фактически могло бы сделать это только задним числом, что, разумеется, снижало значение такого шага, а в каких-то ситуациях последний просто терял смысл. В результате инициатива морского министра поддержки у коллег по кабинету не нашла, а сам И.К. Григорович настаивать на ней в такой ситуации не решился. Впрочем, идя в определенной мере навстречу И.К. Григоровичу, Совет министров счел целесообразным, в частности, дополнить соответствующую статью Положения о Совещании по судостроению указанием на право морского министра «передавать вызвавшие в Совещании разномыслие вопросы без предварительных сношений с начальниками подлежащих ведомств на разрешение Совета министров». В свою очередь правительству вменялось в обязанность рассматривать «такого рода дела в ближайшем заседании» (*Особые журналы Совета министров Российской империи. 1912 год, 2004: 68*).

По сути, расширенным вариантом межведомственного совещания, занимавшегося территориальным управлением, может считаться и функционировавший под председательством П.А. Столыпина в 1909–1911 гг. Комитет по заселению Дальнего Востока. В этом, изначально коллегиальном объединении высших бюрократов, ключевую роль очень быстро стал играть главноуправляющий землеустройством и земледелием А.В. Кривошеин. Решения Комитета были прямым руководством к действиям при осуществлении активной переселенческой политики и довольно успешного хозяйственного освоения Дальнего Востока (*Янченко, Слободзян, 2017*).

5. Заключение

В целом межведомственные структуры, включавшие в себя представителей различных звеньев центрального государственного аппарата, продолжали играть и после реформы Совета министров, в 1905–1914 гг., заметную роль в системе управления империей. Деятельность межведомственных совещаний и комиссий по большей части заключалась в подготовке для правительства материалов, которые должны были стать основанием при вынесении решений. Более того, на практике, перегруженное огромным количеством самых разнообразных дел, российское правительство могло в известных случаях делегировать таким коллегиальным структурам часть своих полномочий. На функционирование межведомственных структур, разумеется, заметный отпечаток накладывали различные внутриведомственные коллизии. Новые архивные документы позволяют выяснить, как воспринимало процессы перераспределения сфер влияния в центральном управлении российское высшее чиновничество в лице членов правительства и их ближайших сотрудников. Для Совета министров, решавшие самые различные задачи и обладавшие различным правовым статусом, межведомственные коллегии были важным инструментом, с помощью которого удавалось ограничивать известными рамками проявления ведомственного сепаратизма, так или иначе, но обеспечивать определенный уровень согласованности в работе центральных звеньев бюрократического аппарата.

6. Благодарности

Статья подготовлена при поддержке проекта РФФИ № 20-09-00158 «Взгляд очевидца: правительство и высшая бюрократия царской России в документальном наследии А.Н. Яхонтова».

Литература

Бобович, Китанина, 1976 – Бобович И.М., Китанина Т.М. Материалы междуведомственных совещаний по вопросам экономической политики России конца XIX – начала XX вв. как исторический источник // *Вспомогательные исторические дисциплины*. Т. VIII. Л., 1976. С. 218-236.

Витте, 2003 – *Витте С.Ю.* Из архива С.Ю. Витте. Воспоминания. Т. 1. Кн. 1. СПб.: Дмитрий Буланин, 2003. 523 с.

Власть и реформы, 1996 – *Власть и реформы: От самодержавной к советской России / [В.М. Панеях, Е.В. Анисимов, А.Н. Цамутали и др.; Редколлегия: Б.В. Ананьич (отв. ред.) и др.]*. СПб.: Дмитрий Буланин, 1996. 800 с.

[Государственный строй Российской империи, 1995](#) – Государственный строй Российской империи накануне крушения: Сборник законодательных актов / [Сост. Г. Кутына, О. Чистяков]. М.: Изд-во МГУ, 1995. 208 с.

[Дякин, 1997](#) – *Дякин В.С.* Деньги для сельского хозяйства 1892–1914 гг. Аграрный кредит в экономической политике царизма. СПб.: Издательство СПбГУ, 1997. 355 с.

[Дякин, 1976](#) – *Дякин В.С.* Сфера компетенции указа и закона в третьеиюньской монархии // Вспомогательные исторические дисциплины. Т. VIII. Л., 1976. С. 249-253.

[Министерская система в Российской империи, 2007](#) – Министерская система в Российской империи: к 200-летию министерств в России / [Отв. сост. Д.И. Раскин]. М.: РОССПЭН, 2007. 919 с.

[Особые журналы Совета министров Российской империи. 1906 год, 2011](#) – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1906–1908 гг. 1906 год / [Отв. сост., авт. введения и примеч. Б.Д. Гальперина]. М.: РОССПЭН, 2011. 463 с.

[Особые журналы Совета министров Российской империи. 1908 год, 2011](#) – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1906–1908 гг. 1908 год / [Отв. сост., авт. введения и примеч. Б.Д. Гальперина]. М.: РОССПЭН, 2011. 659 с.

[Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909 год, 2004](#) – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. 1909 год / [Отв. сост., авт. введения и примеч. Б.Д. Гальперина]. М.: РОССПЭН, 2004. 600 с.

[Особые журналы Совета министров Российской империи. 1910 год, 2001](#) – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. 1910 год / [Отв. сост., авт. введения и примеч. Б.Д. Гальперина]. М.: РОССПЭН, 2001. 496 с.

[Особые журналы Совета министров Российской империи. 1912 год, 2004](#) – Особые журналы Совета министров Российской империи. 1909–1917 гг. 1912 год / [Отв. сост., авт. введения и примеч. Б.Д. Гальперина]. М.: РОССПЭН, 2004. 488 с.

[РГИА](#) – Российский государственный исторический архив.

[Ремнев, 2010](#) – *Ремнев А.В.* Самодержавное правительство. Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX – начало XX веков). М.: РОССПЭН, 2010. 510 с.

[Тимашев, 2006](#) – С.И. Тимашев: жизнь и деятельность / [Авт.-сост. А.Л. Вычугжанин]. Тюмень: Слово, 2006. 575 с.

[Совет министров Российской империи, 1990](#) – Совет министров Российской империи, 1905–1906 гг.: Документы и материалы / [Сост. С.С. Атапин, Б.Д. Гальперина]. Л.: Наука, 1990. 473 с.

[Соловьев, 2018](#) – *Соловьев К.А.* Политическая система Российской империи в 1881–1905 гг.: проблема законотворчества. М.: РОССПЭН, 2018. 350 с.

[Чернуха, 1978](#) – *Чернуха В.Г.* Внутренняя политика царизма с середины 50-х до начала 80-х гг. XIX в. Л.: Наука, 1978. 248 с.

[Шаццлло, 1968](#) – *Шаццлло К.Ф.* Русский империализм и развитие флота накануне Первой мировой войны. (1906–1914 гг.). М.: Наука, 1968. 367 с.

[Янченко, Слободзян, 2017](#) – *Янченко Д.Г., Слободзян Г.М.* Колонизация русского Дальнего Востока в правительственной политике в 1909–1911 гг. // *Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Гуманитарные науки.* 2017. № 12. С. 93-106.

References

[Bobovich, Kitanina, 1976](#) – *Bobovich I.M., Kitanina T.M.* (1976). Materialy mezhdovedomstvennykh soveshchaniy po voprosam ekonomicheskoy politiki Rossii konca XIX – nachala XX v. kak istoricheskiy istochnik. [Materials of interagency meetings on economic policy of Russia in the late XIX – early XX centuries as a historical source]. *Vspomogatel'nye istoricheskie discipliny*. Vol. VIII. L. Pp. 218-236. [in Russian]

[Chernuha, 1978](#) – *Chernuha V.G.* (1978). Vnutrennaya politika tsarizma s serediny 50-h do nachala 80-h gg. XIX v. [The Tsarist internal policy from the mid-1850s to early 1880s]. L.: Nauka Pub. 248 p. [in Russian]

[Dyakin, 1976](#) – *Dyakin V.S.* (1976). Sfera kompetencii ukaza i zakona v tret'eiyun'skoy monarhii. [Sphere of competence of the decree and law in the Third June monarchy]. *Vspomogatel'nye istoricheskie discipliny*. Vol. VIII. L. Pp. 249-253. [in Russian]

[Dyakin, 1997](#) – *Dyakin V.S.* (1997). Den'gi dlya sel'skogo hozyaistva 1892-1914 gg. Agrarniy kredit v ekonomicheskoy politike tsarizma. [Money for agriculture 1892-1914. Agrarian credit in the economic policy of the Tsarism]. SPb.: SPbGU, 355 p. [in Russian]

[Gosudarstvenniy stroy Rossiyskoy imperii, 1995](#) – Gosudarstvenniy stroy Rossiyskoy imperii nakanune krusheniya: Sbornik zakonodatel'nykh aktov. [State structure of the Russian Empire on the eve of the collapse: Collection of legislative acts]. (Ed. G. Kut'ina, O. Chistyakov). M.: MGU, 1995. 208 p. [in Russian]

Ministerskaya sistema v Rossiyskoy imperii, 2007 – Ministerskaya sistema v Rossiyskoy imperii: k 200-letiyu ministerstv v Rossii. [The system of ministries in the Russian Empire: for the 200th anniversary of ministries in Russia]. (Ed. *D.I. Raskin*). M.: ROSSPEN, 2007. 919 p. [in Russian]

Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1906 god, 2011 – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1906-1908 gg. 1906 god. [Special statements of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1906-1908. 1906]. (Ed. B.D. Gal'perina). M.: ROSSPEN, 2011. 463 p. [in Russian]

Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1908 god, 2011 – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1906-1908 gg. 1908 god. [Special statements of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1906-1908. 1908]. (Ed. B.D. Gal'perina). M.: ROSSPEN, 2011. 659 p. [in Russian]

Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1909 god, 2004 – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1909-1917 gg. 1909 god. [Special statements of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1909-1917. 1909]. (Ed. B.D. Gal'perina). M.: ROSSPEN, 2004. 600 p. [in Russian]

Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1910 god, 2001 – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1909-1917 gg. 1910 god. [Special statements of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1909-1917. 1910]. (Ed. B.D. Gal'perina). M.: ROSSPEN, 2001. 496 p. [in Russian]

Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1912 god, 2004 – Osobyе zhurnaly Soveta ministrov Rossiyskoy imperii. 1909-1917 gg. 1912 god. [Special statements of the Council of Ministers of the Russian Empire. 1909-1917. 1912]. (Ed. B.D. Gal'perina). M.: ROSSPEN, 2004. 488 p. [in Russian]

Remnev, 2010 – *Remnev A.V.* (2010). Samoderzhavnoe pravitel'stvo. Komitet ministrov v sisteme vysshego upravleniya Rossiyskoy imperii (vtoraya polovina XIX – nachalo XX veka). [The autocratic government. Committee of Ministers in the higher administrative system of the Russian Empire (second half of XIX - early XX centuries)]. M.: ROSSPEN. 510 p. [in Russian]

RGIA – Rossiyskiy gosudarstvennyi istoricheskiy arhiv [Russian State Historical Archives]. [in Russian]

Shacillo, 1968 – *Shacillo K.F.* (1968). Russkiy imperializm i razvitie flota nakanune Pervoy mirovoy voyni. (1906–1914 gg.). [Russian imperialism and fleet development on the eve of the First World War. (1906–1914)]. M.: Nauka. 367 p. [in Russian]

Solov'ev, 2018 – *Solov'ev K.A.* Politicheskaya sistema Rossiyskoy imperii v 1881-1905 gg.: problema zakonotvorchestva. [The political system of the Russian Empire in 1881-1905: the problem of lawmaking]. M.: ROSSPEN, 2018. 350 p. [in Russian]

Soviet Ministrov Rossiyskoy imperii, 1990 – Soviet Ministrov Rossiyskoy imperii, 1905-1906 gg.: Dokumenty i materialy. [Council of Ministers of the Russian Empire, 1905-1906: Documents and materials]. (Ed. *S.S. Atapin, B.D. Gal'perina*). L.: Nauka, 1990. 473 p. [in Russian]

Timashev, 2006 – *S.I. Timashev*: zhizn' i deyatelnost'. [S.I. Timashev: life and service]. (Ed. *A.L. Vychugzhanin*). Tumen': Slovo, 2006. 575 p. [in Russian]

Vitte, 2003 – *Vitte S.Ju.* (2003). Iz arhiva S. Ju. Vitte. Vospominaniya [From S.U. Witte's archive. Memoirs]. Vol. 1. Book 1. SPb.: Dmitriy Bulanin, 523 p. [in Russian]

Vlast' i reformy, 1996 – Vlast' i reformy: Ot samoderzhavnoj k sovetskoj Rossii [Power and reforms: From autocratic to Soviet Russia]. (V.M. Paneyah, E.V. Anisimov, A.N. Tsamutali et al.; Ed.: B.V. Anan'ich et al.). SPb.: Dmitriy Bulanin, 1996. 800 p. [in Russian]

Yanchenko, Slobodzyan, 2017 – *Yanchenko D.G., Slobodzyan G.M.* (2017). Kolonizatsiya Russkogo Dal'nego Vostoka v pravitel'svennoi politike 1909-1911 gg. [Colonization of the Russian Far East in the government policy of 1909-1911]. *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya: Gumanitarnye nauki.* № 12. Pp. 93-106. [in Russian]

Высшая бюрократия и механизм согласования действий ведомств в период думской монархии в России

Михаил Федорович Флоринский^{a, *}, Денис Геннадьевич Янченко^{a, *}

^a Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация. В статье исследованы причины появления и принципы функционирования разных коллегиальных органов, создававшихся или проектируемых для принятия политических и экономических решений правительством, в период от реформы Совета министров в 1905 г. и до начала Первой мировой войны. В рассматриваемый период высшее чиновничество России уже играло определяющую роль при принятии политических и экономических решений. Безусловно, бюрократизация политической элиты сопровождалась и бюрократизацией верховной власти. Авторами статьи рассмотрены разделение полномочий ведомств и попытки передела сфер влияния в

* Корреспондирующий автор

Адрес электронной почты: deni_g_yanch@mail.ru (Д.Г. Янченко)

центральном административном аппарате в годы думской монархии накануне войны, охарактеризована позиция и степень влияния отдельных царских министров (В.Н. Коковцова, С.И. Тимашева, И.К. Григоровича, С.Д. Сазонова, И.П. Шипова, П.А. Столыпина) в этом вопросе.

Источниковой базой исследования стали ранее не изученные материалы Российского государственного исторического архива (РГИА), опубликованные документы о ходе заседаний правительства, в частности Особые журналы Совета министров. В сочетании с этими источниками комплексный анализ действовавшего в сфере государственного управления законодательства позволяет весьма подробно охарактеризовать формирование и деятельность различного рода межведомственных совещаний.

Ключевые слова: Совет министров, думская монархия, Российская империя, межведомственные совещания, высшая бюрократия, В.Н. Коковцов, С.И. Тимашев, П.А. Столыпин, С.Д. Сазонов, И.К. Григорович.