

DOI 10.15826/izv2.2023.25.4.067

УДК 351(09) + 332.021.8(470) +
+ 316.343-058“653” + 342.26(470)**Д. В. Тимофеев***Институт истории и археологии УрО РАН*
Екатеринбург, Россия

**МЕХАНИКА ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО РЕФОРМИЗМА:
ЗАПИСКА ГУБЕРНСКОГО ПРЕДВОДИТЕЛЯ Н. А. МАЙКОВА
И ПРАКТИКА КОРРЕКТИРОВКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ДВОРЯНСКИХ ВЫБОРАХ В РОССИИ ПЕРВОЙ ТРЕТИ XIX в.**

В рамках исследования процессов формирования элементов публичной сферы в России выявлены особенности функционирования механизмов прямой и обратной связи в системе управления первой трети XIX в. В данном контексте публичная сфера рассматривается как сеть субъектов и информационных каналов, предоставляющих возможность индивидам высказывать различные аргументы при обсуждении наиболее актуальных социально-политических, экономических и морально-нравственных вопросов. Проведен анализ комплекса материалов делопроизводства и указов, связанных с процессом рассмотрения и выработки решения по вопросам корректировки законодательства о дворянских выборах. На примере записки губернского предводителя дворянства Н. А. Майкова показана аргументация необходимости корректировки законодательства о выборах и ответная реакция министра внутренних дел, членов Комитета министров, Государственного Совета и Сената. Сопоставление донесений предводителей дворянства, губернаторов, а также журналов заседаний, предшествующего и последующего записке Майкова законодательства позволило сформулировать ряд важных особенностей функционирования механизмов обратной связи в России рассматриваемого периода времени. Медлительность в реагировании на сигналы с мест была обусловлена тем, что сведения о принимаемых решениях не всегда доводились до непосредственных исполнителей. Это обстоятельство приводило к дублированию прошений и многократному обсуждению одних и тех же вопросов, но в целом не препятствовало властным институтам получать информацию о возникавших противоречиях между законодательством и реальностью. Подтверждением этого являются результаты сравнительного анализа вопросов и предложений, сформулированных Майковым, с содержанием последующих указов и новым «Положением о порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным» 1831 г.

К л ю ч е в ы е с л о в а: история управления; реформы в России XIX в.; дворянское самоуправление; дворянские выборы; власть и общество; губернское управление; законодательство России XIX в.

Благодарности

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 23-18-00649 «Формирование публичной сферы в России второй половины XVIII — первой половины XIX в.: коммуникативные практики и каналы социального взаимодействия», <https://rscf.ru/project/23-18-00649/>

Ц и т и р о в а н и е: *Тимофеев Д. В.* Механика правительственного реформизма: записка губернского предводителя Н. А. Майкова и практика корректировки законодательства о дворянских выборах в России первой трети XIX в. // Известия Уральского федерального университета. Сер. 2: Гуманитарные науки. 2023. Т. 25, № 4. С. 170–185. <https://doi.org/10.15826/izv2.2023.25.4.067>

Поступила в редакцию: 25.05.2023

Принята к печати: 24.10.2023

Dmirii V. Timofeev

*Institute of History and Archaeology UB RAS
Ekaterinburg, Russia*

**MECHANICS OF GOVERNMENT REFORMISM:
A NOTE BY PROVINCIAL LEADER N. A. MAIKOV
AND THE PRACTICE OF ADJUSTING THE LEGISLATION
ON NOBLEMEN'S ELECTIONS IN RUSSIA
IN THE FIRST THIRD OF THE 19th CENTURY**

As part of the examination of the formation processes of public sphere elements in Russia, this article studies the peculiarities of functioning of mechanisms of forward and backward communication in the system of management of the first third of the nineteenth century. In this context, the public sphere is seen as a network of actors and information channels that provide an opportunity for individuals to express various arguments when discussing the most pressing socio-political, economic, and moral issues. The author analyses the complex of records management materials and decrees related to the process of consideration and decision-making on the issues of adjusting the legislation on elections among the nobility. A reference to a note by N. A. Maykov, a provincial governor of the nobility, shows the arguments for the need to adjust the legislation on elections and the response to the proposals of the Minister of Internal Affairs, members of the Committee of Ministers, the State Council, and the Senate. A comparison of the reports of the marshals of the nobility, governors, records of meetings, legislation, preceding and following Maykov's note, make it possible to formulate several important features of the functioning of feedback mechanisms in Russia in the period under consideration. The slow response to signals from the field happened because decisions were not always communicated to their direct implementers. This led to a duplication of requests and multiple discussions on the same issues, but in general did not prevent the institutions of power from being informed about the contradictions between the legislation and reality. This is confirmed by the results of a comparative analysis of the questions and proposals formulated by Maykov, with the content of subsequent decrees and the new "Regulations on the Order of Nobility Assemblies of Elections and Service on Them" of 1831.

Key words: history of public administration; reforms in Russia of the 19th century; self-government of the nobility; noblemen's elections; government and society; provincial administration; legislation of Russia of the 19th century

Acknowledgements

The study is funded by a grant from the *Russian Science Foundation*, 23-18-00649 “Formation of the Public Sphere in Russia in the Second Half of the 18th Century and the First Half of the 19th Century: Communicative Practices and Channels of Social Interaction”, <https://rscf.ru/en/project/23-18-00649/>

For citation: Timofeev, D. V. (2023). Mekhanika pravitel'stvennogo reformizma: zapiska gubernskogo predvoditelia N. A. Maikova i praktika korrektirovki zakonodatel'stva o dvorianskikh vyborah v Rossii pervoi treti XIX v. [Mechanics of Government Reformism: A Note by Provincial Leader N. A. Maikov and the Practice of Adjusting the Legislation on Noblemen's Elections in Russia in the First Third of the 19th Century]. *Izvestiya Uralskogo federalnogo universiteta. Seriya 2: Gumanitarnye nauki*, 25(4), 170–185. <https://doi.org/10.15826/izv2.2023.25.4.067>

Submitted: 25.05.2023

Accepted: 24.10.2023

Соотношение общественных ожиданий и действий правительства является одним из центральных вопросов истории реформ и общественного сознания. Такая постановка проблемы предполагает не просто сопоставление различных сценариев проведения реформ, но, главным образом, выявление того, насколько авторы проектов и те, от кого зависело, будут ли они реализованы, имели достоверную информацию о проблемах, с которыми правительство неизбежно столкнется в случае начала преобразований. В данном контексте принципиальное значение имеет наличие информационных каналов обратной связи в системе управления, посредством которых осуществлялось выявление противоречий между законодательством и реальностью, а также происходило аккумулирование предложений по их устранению.

Существовали или подобного рода механизмы в Российской империи первой трети XIX в.? Насколько адекватно властные структуры реагировали на получаемую информацию? Прослеживается ли прямая взаимосвязь между предложениями с мест и принимаемыми на формально-юридическом уровне решениями? Ответы на все эти вопросы открывают перед исследователем перспективу выявления характера взаимоотношений между властными институтами общероссийского и регионального уровня, а также представителями сословно-корпоративных сообществ в процессе корректировки законодательства и определения вариантов решения актуальных социально-экономических и административных вопросов.

В первой четверти XIX в. взаимосвязь между общественными настроениями, положением на местах и решениями правительства отчетливо прослеживается при сопоставлении материалов делопроизводства региональных и центральных учреждений. Инициативными документами для значительной части указов, высочайше утвержденных мнений Государственного совета, постановлений Сената и Комитета министров по различным аспектам внутренней политики были жалобы, донесения, отчеты и представления предводителей дворянства,

губернаторов, участников сенаторских ревизий. Многоступенчатая процедура их рассмотрения порождала комплекс документов, содержание которых позволяет выявить, какие вопросы и предложения поступали в высшие правительственные структуры и как они реагировали на подобного рода сигналы с мест.

В настоящей статье внимание сконцентрировано на выявлении взаимосвязи между предложениями участников дворянских собраний и реакцией имперских властей на предложения по корректировке законодательства о дворянских выборах и уточнении характера взаимоотношений между ними и губернской администрацией.

Выявленный в фондах РГИА комплекс документов содержит множество жалоб, прошений, отчетов и донесений с мест о так называемых «беспорядках при проведении дворянских выборов»¹. Значительное количество такого рода документации, при ограниченности объема данной статьи, обуславливает необходимость отбора источников по двум основным критериям: а) автор обращения должен не только констатировать наличие какой-либо проблемной ситуации, но аргументированно обосновывать необходимость корректировки избирательного законодательства; б) наличие в деле информации о реакции властных институтов на подобного рода предложения.

В соответствии с указанными критериями отобран комплекс содержательно взаимосвязанных документов: «Записка Ярославского губернского предводителя Н. А. Майкова² о предметах, относящихся до выборов и разных сношений по части предводителей» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 1–5], мнение министра внутренних дел А. Б. Куракина по записке Майкова (1808)³; журналы Комитета министров, указы и высочайше утвержденные мнения Государственного совета, изданные как по итогам обсуждения предложений Н. А. Майкова, так и иных, содержательно близких донесений из других губерний.

В записке Н. А. Майков сформулировал 7 пунктов, последовательность расположения которых позволяет сделать предположение о их значимости для автора. В *первом пункте* «О затруднениях, происходящих от увольнения губернским начальством избираемых от дворянства в должности чиновников» он обращал внимание министра на распространенную практику преждевременного (до истечения трехлетнего срока) увольнения дворян, избранных дворянским собранием для службы на различных должностях. По его словам, такого рода увольнения происходили без предварительного согласования с уездными предводителями под предлогом «приключившейся им болезни». Допуская, что «...могут быть весьма законные иногда причины к таковому увольнению»,

¹ Данная формулировка использовалась для обозначения целого ряда нарушений порядка составления списков участников выборов, процедуры «баллотирования кандидатов» и утверждения их итогов губернскими властями.

² Майков Николай Александрович — действительный статский советник, губернский предводитель дворянства Ярославской губернии (1804–1814) [Любимов, с. 78].

³ Документ 9 марта 1808 г. был получен министром внутренних дел А. Б. Куракиным, а затем, вместе с его ответами по каждому пункту, был представлен на рассмотрение Сената.

Н. А. Майков констатировал: «вместе с тем нельзя отвергнуть и того, чтобы не было чрез сие повода к отбыванию от службы общественной». Такое неблагоприятное поведение отдельных дворян могло существенно осложнить работу местных учреждений и судов. Для предотвращения возможных негативных последствий автор предлагал установить норму, в соответствии с которой «...избранные в должности дворяне, в течение трехлетия не иначе увольняемы были от должностей за болезнями или другими законными причинами, как с согласия дворянского сословия» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 2–2 об.].

Мнение министра внутренних дел по данному пункту сводилось к признанию целесообразности «для удержания от уклонения под предлогом болезни или другим от службы, <...> поставить правилом, чтобы губернское правление о намерении чиновников давало знать губернскому предводителю дворянства», который при возникновении сомнений в «основательности подобной просьбы» должен был представить результаты проверки на рассмотрение дворянского собрания [Там же, л. 39 об.–40]. С некоторыми стилистическими изменениями данное положение было изложено в указе 15 марта 1809 г. [ПСЗ-I, т. 30, № 23558, с. 879].

Однако, наряду с мнением министра внутренних дел, в тексте указа упоминалось о ранее изданном 12 августа 1803 г. сенатском указе Ярославскому губернскому правлению, в котором была сформулирована близкая по смыслу норма: «...для избежания частых перемен служащих по выборам дворянства чиновников <...> в случае просьб их не иначе увольнять, как по точном освидетельствовании и удостоверении, что они за болезнями действительно не в состоянии продолжать службы; без сего же никого из них ни под каким предлогом не переменять другими» [Там же, с. 880]. Таким образом получается, что Н. А. Майков задавал министру вопрос, ответ на который уже ранее был юридически сформулирован. Но ни в записке Н. А. Майкова, ни в мнении А. Б. Куракина нет упоминания об указе 12 августа 1803 г. Возможное объяснение данного обстоятельства связано с тем, что Н. А. Майков стал предводителем дворянства лишь в 1804 г., а А. Б. Куракин занимал министерский пост с ноября 1807 г. Следовательно, текст указа не относился к числу «текущих» документов, на которые они должны были обратить внимание в ходе непосредственного исполнения служебных обязанностей. Если данное предположение верно, то это свидетельствует об отсутствии четкого механизма информирования об изменениях действующего законодательства. Именно поэтому Н. А. Майков, не зная о содержании адресованного губернскому правлению *той же самой Ярославской губернии* указа 12 августа 1803 г., вновь задает тот же вопрос и предлагает наделить дворянское собрание правом согласия на увольнение дворян с выборных должностей.

Однако проблема не была решена и после издания на основании записки Н. А. Майкова указа 15 марта 1809 г. Так, например, 23 ноября 1810 г. при рассмотрении вопроса «о мерах к скорейшему окончанию губернскими местами запущенных дел» в Комитете министров обсуждалось донесение Псковского гражданского губернатора Н. О. Лоба, который сообщал, что избранные ранее

дворяне, опасаясь «быть оставленными на своих местах по истечении трехлетия для окончания нерешенных дел», представляют «свидетельства о болезни». Для предотвращения увольнений, которые неизбежно привели бы к остановке рассмотрения не только незавершенных ранее, но и новых дел, губернатор предлагал увольнять чиновников от должностей по выборам только после «освидетельствования их врачебною управою». При обсуждении данного предложения товарищ министра внутренних дел О. П. Козодавлев высказал опасение, что освидетельствование дворян «будет для них весьма стеснительно, и даже оскорбительно». При этом, как и в предшествующем примере, участники обсуждения, не вспоминая о наличии ранее изданных указов (12 августа 1803 г. и 15 марта 1809 г.), отмечали, что предложение губернатора не соответствует «...ни дворянской грамоте, ни другим, последовавшим касательно выборов дворянских постановлений». В результате было решено довести до сведения губернатора, «...чтобы он руководствовался сими узаконениями и местными соображениями, а если встретится в дворянах недостаток для исправления должностей по выборам, то можно на места их определять от герольдии» [Журналы Комитета министров..., с. 111–112].

Несколько позднее данный вопрос вновь рассматривался, но уже в Государственном совете. Обязанность проводить «строгое исследование», что дворянин «действительно исправлять службы не может», была возложена высочайше утвержденным мнением Государственного совета 18 декабря 1811 г. на губернского предводителя, который совместно с дворянским собранием должен был дать согласие на увольнение выборного чиновника [ПСЗ-I, т. 31, № 24916, с. 1026]. Но и после этого проблема не была решена окончательно. На заседании Департамента законов Государственного совета 24 апреля 1818 г. в качестве одной из причин сокращения числа кандидатов, которые могли быть включены в списки кандидатов на выборные должности, вновь называлось досрочное увольнение дворян. Прокурор Екатеринославской губернии с тревогой сообщал о том, что сложившаяся практика досрочных отставок исключала законную возможность баллотировки уволившегося дворянина (как не выслужившего полного трехлетия на выборной должности), а это неизбежно порождало кадровый дефицит в «уездных присутственных местах» [Архив Государственного совета..., т. 4. Журналы по делам Департамента законов, ч. 2, с. 109].

Окончательное решение обозначенного в записке Н. А. Майкова вопроса было закреплено 6 декабря 1831 г. в «Положении о порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным», в соответствии с которым служба на выборных должностях была объявлена обязанностью дворянина [ПСЗ-II, т. 6, ч. 2, № 4989, § 48–53, 57, 69, 117–118, с. 254–255, 256, 257, 263], а увольнение стало возможно только при согласии губернского / уездного предводителя, а в случае утверждения дворянина на выборную должность высочайшим указом — с «соизволения императора» [Там же, § 150–152, с. 266]. Все подобного рода официальные ограничения верховной власти дополнялись изменением цензов для участия в выборах и введением штрафных санкций за «уклонение», что, в конечном

итоге, должно было способствовать смещению акцентов с первоначальной трактовки права дворянина избирать и быть избранным как особой сословной привилегии, на его обязанность службой на выборных должностях содействовать правительству в достижении общегосударственных целей. Но, как показывает в своем исследовании А. И. Куприянов, принимаемые верховной властью меры не всегда приводили к ожидаемым результатам [Куприянов, с. 233–246].

Второй пункт записки Н. А. Майкова был озаглавлен «О сношениях, какие должны иметь губернский предводитель с уездными». Апеллируя к собственному негативному опыту, автор с сожалением сообщал, что «...предводители уездные по двукратным предписаниям не исполняют предписанного» и просил министра разъяснить, «...в каком отношении должны быть уездные предводители к губернскому, и как сноситься сей должен с ними, так как и с прочими местами и лицами губернского начальства» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 2 об.]. В ответ на эту просьбу, которая в контексте жалобы на неисполнение направляемых предписаний была воспринята как стремление Н. А. Майкова установить отношения субординации между уездными и губернскими предводителями дворянства, А. Б. Куракин аргументировал нецелесообразность предлагаемой регламентации. Он напоминал автору записки, что «...губернские и уездные предводители назначаются по выбору одного и того же Дворянского сословия из среды онаго...» и все они обладают *равным доверием дворянского общества*. Более того, существующий порядок, по мнению министра, позволял решать все конфликтные ситуации без дополнительных постановлений правительства, так как в случае «...какого-либо неповиновения, и начальник губернии, и самое дворянское собрание имеют достаточные способы для вразумления чиновника, вышедшего из пределов звания своего, в истинное понятие о подчиненности и порядке» [Там же, л. 41 об.–42]. Суммируя все эти аргументы, А. Б. Куракин высказался против официального установления служебной иерархии дворянских предводителей, подчеркивая, что сам факт их избрания и последующего утверждения губернатором свидетельствует о полном доверии дворянского общества, а следовательно, «...всякое на сей счет постановление могло бы быть и начальнику губернии, и дворянству обидно» [Там же]. В результате предложение Н. А. Майкова о введении юридической соподчиненности уездных и губернских предводителей не было включено в текст указа 15 марта 1809 г.

Но, как и в случае с сюжетом об уклонении дворян от службы на выборных должностях, вопрос о характере взаимоотношений уездных и губернских предводителей также имел свою юридическую предысторию и также был инициирован по запросу снизу. Основанием для внесения дела на рассмотрение Сената стал рапорт Смоленского губернского правления и донесение военного губернатора С. С. Апраксина о необоснованности требований губернского предводителя С. И. Лесли провести расследование по жалобе помещика П. Карабанова на предводителя дворянства Вяземского уезда. В резолютивной части изданного по данному делу Сенатом 28 июня 1808 г. указа «О запрещении губернским предводителям дворянства принимать жалобы от дворян друг на друга»

подчеркивалась неправомерность самой постановки вопроса, так как предводитель не имел никаких законных оснований рассматривать жалобы от дворян, а тем более — на «избранного самими ими уездного предводителя», и объявлять решения по подобного рода делам в дворянском собрании без «судебного приговора». Но главное, о чем предписано было сообщить всем губернским правлениям и губернским предводителям дворянства, состояло в разъяснении, что «...уездные предводители по обязанностям своим содействуют наравне с ним (губернским предводителем. — Д. Т.) во всем, относящемся до пользы дворян, каждый по своему уезду исполняет поручения начальства и отвечает за себя *без посредства губернского предводителя*, которому обязаны уездные только сведениями касательно общего по губернии о дворянах и о их имении положения» [ПСЗ-I, т. 30, № 23128, с. 401]. Право же губернского предводителя участвовать в рассмотрении действий уездного предводителя возникает только по особому распоряжению правительства [Там же].

Однако и после указа 28 июня 1808 г. сформулированный в записке Н. А. Майкова вопрос о характере соподчиненности между губернскими и уездными предводителями дворянства оставался актуальным. Подтверждением этого является представление Орловского губернского предводителя П. В. Милорадовича от 26 марта 1822 г., на основании которого генерал-губернатор Рязанской, Тульской, Орловской, Воронежской и Тамбовской губерний А. Д. Балашов в мае 1822 г. запрашивал разъяснение Исполнительного комитета министерства внутренних дел о том, «...в каком отношении депутатские собрания и губернские предводители дворянства должны состоять с уездными предводителями?» [РГИА, ф. 1284, оп. 7, отд. 2, ст. 3, д. 25, л. 1–1 об.]. Своеобразным ответом стал указ 31 октября 1824 г. В нем, наряду со ссылкой на представление П. В. Милорадовича и А. Д. Балашова, были приведены обширные цитаты из указов 28 июня 1808 г., 15 марта 1809 г. и дано предписание впредь руководствоваться изданными ранее правилами [Там же, л. 8–9; ПСЗ-I, т. 39, № 30104, с. 579–581]. Позднее, в «Положении о порядке дворянских собраний» 1831 г., вопрос о соподчиненности уездного и губернского предводителя был предельно четко формализован и сводился лишь к обязанности уездных предводителей своевременно информировать губернского предводителя о несоответствии участников установленным требованиям и нарушениях процедуры проведения выборов. Собранные таким образом сведения губернский предводитель предоставлял на «общее заключение всего дворянского собрания» [ПСЗ-II, т. 6, ч. 2, № 4989, §39, с. 253].

Не менее важный вопрос, который Н. А. Майков сформулировал в *третьем пункте* под заголовком «О неудобствах по письмоводству», вновь актуализировал проблему недостатка квалифицированных работников. Аргументируя целесообразность учреждения при губернском предводителе особого «штата приказных служителей», автор перечислил ряд обязанностей предводителя, связанных с «...рассмотрением привилегий дворянских, условий их с крестьянами, увольняемыми в звание свободных хлебопашцев, представлении о приеме в воспитательные училища благородных девиц, и тому подобных случаев

от распоряжений его зависящих» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 3 об.]. Решение такого рода вопросов сопровождалось оформлением большого объема документации, что требовало достаточного количества грамотных чиновников, но так как губернский предводитель не имел финансовых ресурсов, а без оплаты «...никто служить при губернском предводителе не желает», Н. А. Майков предлагал официально установить жалование помощникам предводителя [Там же].

Отвечая на этот пункт, министр внутренних дел А. Б. Куракин не согласился с предложенным вариантом решения проблемы и указал на известную во многих губерниях практику. По его словам, «губернский предводитель, заимствуя канцелярию из депутатского собрания, как то по большей части и делается, не имеет, кажется, надобности в особых чиновниках» [Там же, л. 43–43 об.]. Если же возникнет необходимость в привлечении дополнительных работников, то это возможно сделать не за счет государственной казны, а в соответствии со ст. 54 «Жалованной грамоты дворянству», которая позволяла дворянам организовывать «добровольные складки» на нужды дворянского общества.

Впоследствии возможность сбора финансовых средств дворянским собранием была закреплена в § 10–12 «Положения о порядке дворянских собраний» 1831 г., в соответствии с которыми дворянское собрание имело право посредством добровольных денежных сборов «составлять общественную Дворянскую казну». Такого рода «складки могли быть двух видов: а) на надобности, необходимые для дворянства всей губернии, или общепользные; б) на предметы, общей надобности не составляющие, или на издержки частные» [ПСЗ-II, т. 6, ч. 2, № 4989, с. 249]. При этом инициатором сбора средств мог быть губернский предводитель, который должен был представить данный вопрос на обсуждение дворянского собрания. Решение должно было быть принято не менее чем двумя третями голосов от числа присутствующих на собрании дворян, и через губернатора направлено министру внутренних дел, а от него — в Комитет министров и на утверждение императору. С этого момента все дворяне, даже включая тех, кто не присутствовал в собрании при голосовании, должны были участвовать в составлении «складки». При сборе складок, «не составляющих общей надобности», вводился упрощенный порядок: губернский предводитель выносил вопрос на рассмотрение дворянского собрания, а наблюдавший за законностью принятого решения губернатор сообщал о согласии дворянства министру внутренних дел [Там же, с. 250]. Таким образом, несмотря на отказ министра изыскать дополнительные средства для канцелярии губернского предводителя, упоминаемое А. Б. Куракиным право дворянского собрания собирать денежные средства на «общепользные нужды» было зафиксировано законодательно.

В *четвертом пункте* Н. А. Майков обращается еще к одному принципиально важному аспекту взаимоотношений дворянского предводителя с губернским правлением — проблеме своевременного информирования об изменениях действующего законодательства. Описывая сложившееся положение, Н. А. Майков писал: «Ни губернский предводитель, ни дворянское собрание не получает от губернского правления не только выдаваемых во всенародное извещение

указов и других предписаний, но даже непосредственно входящих в закон...» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 3 об.]. Отсутствие четко работающей системы получения юридически значимых сведений приводило к тому, что «...в разборе дворянских дел, поручаемых губернскому предводителю с дворянством, немалое делается затруднение» [Там же]. Яркой иллюстрацией такого рода затруднений являлись многочисленные представления с мест, в которых не только содержательно повторялись аналогичные сюжеты, увеличивая и без того немалый поток служебной переписки, но воспроизводились вопросы, по которым ранее уже были изданы указы, высочайше утвержденные мнения Государственного совета или постановления Комитета министров. По данному пункту министр внутренних дел согласился с аргументацией Н. А. Майкова, но с небольшим уточнением: соответствующую рассылку следовало осуществлять не напрямую губернским и уездным предводителям, а через Дворянские комиссии, «...которые могут сообщать их и уездным предводителям» [Там же, л. 44 об.; ПСЗ-I, т. 30, № 23558, с. 879].

Недостаточность юридически оформленных механизмов взаимодействия губернского правления с дворянскими предводителями нередко приводила к разнообразным электоральным конфликтам в дворянских собраниях [Тимофеев, 2020; 2021]. Содержательно такого рода конфликты возникали чаще всего в связи с включением в списки выборщиков и кандидатов на вакантные должности дворян, формально не имевших на это права. Основой для возникновения подобного рода казусов была недостоверность или неполнота сведений о дворянах, участвующих в работе дворянских собраний. В результате многочисленных жалоб с мест стала очевидной необходимость регулярного обновления избирательных списков как меры, позволявшей еще на этапе подготовки не допустить к выборам тех, кто по каким-либо основаниям не мог участвовать в голосовании. В данном контексте Н. А. Майков предлагал обязать губернское правление своевременно доставлять губернскому предводителю дворянства актуальные данные.

Аргументируя свою позицию в *пятом пункте* «О необходимости сведений о службе дворянина», он отмечал противоречие между необходимостью и сложившейся практикой. С одной стороны, «...Губернскому предводителю необходимо нужно иметь сведения о службе каждого дворянина, особливо не был ли он под судом и исправно ли проходил должность свою по выборам...», а с другой — «...Губернское правление, основываясь на том, что всех чиновников утверждает губернатор, в доставлении таковых сведений отказывается» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 4]. В такой ситуации информация о дворянах, которые были включены в список, но в действительности не имели права участвовать в выборах, становилась известной уже после их проведения, когда результаты баллотировки предлагались на утверждение губернатора. Отвечая на этот вопрос, А. Б. Куракин согласился с аргументами Н. А. Майкова, признав, что «...сведение о чиновниках, по выборам дворянства служащих, Губернскому предводителю без сомнения необходимо нужно, и не токмо в рассуждении

прежней службы их, но и того, каким образом отправляют настоящую» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 45 об.–46]. Следуя этой логике, губернское правление «...должно доводить сведения сии до Губернского предводителя, который обязан уже по той же выше изложенной причине сообщать их уездным предводителям, т. е. каждому по его уезду» [ПСЗ-I, т. 30, № 23558, с. 879]. Мнение министра по данному пункту было дословно воспроизведено в указе 15 марта 1809 г., а позднее — доработано и включено в § 56–58 «Положения о порядке дворянских собраний...» 1831 г. [ПСЗ-II, т. 6, ч. 2, № 4989, с. 256].

Логическим продолжением поиска вариантов решения проблемы составления достоверных списков участников дворянских выборов являлся *шестой пункт* записки Н. А. Майкова, в котором он просил внести ясность в порядок включения дворян, ранее не имевших обер-офицерского чина, но получивших его «в продолжении» службы по выборам или в милиции. Могут ли они, по словам Н. А. Майкова «...наравне с заслуженными пользоваться предоставленными в выборах преимуществами, как то, баллотировать и сами баллотированы быть» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 4]. В данном вопросе автор не предлагал конкретных мер и лишь просил разъяснить позицию правительства, однако представленный в деле ответ министра еще раз позволяет констатировать наличие противоречий между законодательством и реальностью, а также отсутствие четкой системы информирования предводителей дворянства о новых указах. Прежде всего неизбежно возникает вопрос о том, каким образом на выборные должности ранее были избраны дворяне, «не служившие в обер-офицерских чинах», в то время как в соответствии со ст. 64 «Жалованной грамоты дворянству» наличие обер-офицерского чина было *обязательным условием* для непосредственного участия в выборах.

В отношении тех, кто служил в «подвижном земском войске» (милиции), министр ссылаясь на указ 10 марта 1808 г., в соответствии с которым разрешено было «чиновников, кои получили первые офицерские чины при увольнении только от службы, и кои служили в подвижном Земском войске <...>, отныне и впредь допустить к обыкновенным дворянским в губерниях выборам в гражданскую службу» [ПСЗ-I, т. 30, № 22887, с. 124]⁴. Одновременно с этим А. Б. Куракин, не объясняя, на каком основании были избраны те, кто ранее не служил, но получил обер-офицерский чин, находясь уже на выборных должностях, посчитал возможным закрепить *de jure* сложившееся положение и решил оставить их «...в праве избирать и быть избираемы и на будущее время» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 46–46 об.], но с важной оговоркой о том, что в дальнейшем допуск к выборам таких дворян следует «строго запретить». Следить за исполнением этого запрета, а также запрета на участие в выборах дворян, находившихся «под судом», должен был лично губернатор, «...ибо допущение сего отступления было бы прикосновенно к коренным основаниям

⁴ Показательно, что Майков в записке не упоминает данный указ, хотя он содержит четкую формулировку на заданный им вопрос об участии в выборах служивших в милиции дворян.

Дворянской грамоты» [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 47; ПСЗ-I, т. 30, № 23558, с. 879].

В завершение записки (*седьмой пункт*) Н. А. Майков формулирует два, казалось бы, сугубо технических вопроса: «На случай отлучки губернского предводителя по надобностям, должен ли он испрашивать на то дозволения губернатора, или только сообщать ему в том для сведения? Также кто в отсутствие его должен занимать место его, старшие ли депутаты, <...> или уездный предводитель, и от кого должно зависеть назначение сие?» [ПСЗ-I, т. 30, № 23558, с. 878–879]. Таким образом автор, по сути, вновь обращается к вопросу об иерархии в отношениях «губернатор — губернский предводитель — уездный предводитель». Но министр как будто не замечает этого подтекста. Он намеренно сместил акцент с сюжета о том, «...от кого должно зависеть назначение» на сугубо процедурные аспекты временного замещения должности губернского предводителя. При непродолжительной «отлучке» его заменял «предводитель уезда губернского города», но если он отсутствовал длительное время, то в должность «вступает тот, кто при выборах был вторым кандидатом в губернские предводители, а в случаях болезни его, или другого обстоятельства, к заступлению сей должности препятствующего, тот, которому по баллотированию в губернские предводители положено было большее число избирательных балов» [Там же, с. 880; РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 48 об.–49]. В ответе же на вопрос о разрешительном или согласовательном порядке отъезда губернского предводителя министр ограничился ссылкой на указ 31 июля 1797 г., но не упоминал указ 19 апреля 1805 г., в котором прямо предписывалось, чтобы «без ведома и согласия управляющих губерниями никто губернских чиновников в отпуск ни на самое краткое время не увольнял» [ПСЗ-I, т. 28, № 21720, с. 999]. Однако в документе не уточнялось, относится ли это к служащим на выборных должностях.

Получить внятный ответ на этот вопрос желал не только Н. А. Майков. Актуальность юридического оформления порядка отъезда предводителей отчетливо прослеживается и в представлении министру внутренних дел от руководителя Пензенской губернии Ф. К. Вигеля. В результате его рассмотрения был издан указ от 29 февраля 1808 г., устанавливавший *уведомительный*, а не разрешительный порядок отъезда предводителей из уездного или губернского города [ПСЗ-I, т. 30, № 22846, с. 97–98]. Но, так как указ был издан всего лишь через 9 дней после написания записки Н. А. Майкова, автор не упоминал о его существовании. Лишь позднее, при подготовке к рассмотрению дела в Сенате, к мнению министра внутренних дел по записке Н. А. Майкова была приложена «выписка из узаконений», где данный указ был отмечен как относящийся к рассматриваемому вопросу [РГИА, ф. 1284, оп. 3, кн. 46, д. 348, л. 36–36 об.]. Но в изданном по записке Н. А. Майкова указе от 15 марта 1809 г. он не упоминался, что могло произойти либо вследствие сложившейся практики дословного воспроизведения подаваемых в Сенат инициативных документов, либо в силу несовершенства системы прецедентного законодательства, приводящего к принятию решений

без их соотнесения с новейшими законодательными актами. Однако позднее обнаруживается определенная преемственность записки Н. А. Майкова, указа от 29 февраля 1808 г. и от 15 марта 1809 г. с последующим законодательством. В §145 «Положения о порядке дворянских собраний...» (1831), порядок согласования отъезда губернских предводителей был скорректирован. Предводитель имел право отъезда по собственному «произволению», но был обязан *уведомить* губернатора о сроках и месте своего пребывания. При «отлучках же дальних и продолжительных, с коими соединяется совершенное прекращение занятий его по должности», он должен был через губернатора заблаговременно получить *разрешение* от министра внутренних дел [ПСЗ-II, т. 6, ч. 2, № 4989, § 145, с. 265].

* * *

Таким образом, на примере записки Н. А. Майкова отчетливо прослеживается ряд важных особенностей механизмов обратной связи в системе управления России первой трети XIX в. Сравнительный анализ предложений Н. А. Майкова и близких по содержанию представлений, записок и указов, решений Комитета министров и Государственного совета позволяет констатировать, что в России первой трети XIX в. существовали каналы обратной связи, позволявшие властным институтам получать информацию о положении в различных регионах страны. Одновременно с этим следует признать их низкую эффективность, так как информация о принимаемых решениях не всегда своевременно доходила до непосредственных исполнителей, что нередко приводило к дублированию прошений и многократному обсуждению одних и тех же вопросов. Все это усугублялось многоступенчатой системой рассмотрения дел, которая в «сложных случаях» предполагала последовательное прохождение до 12 инстанций⁵, что существенно затягивало принятие решения. На губернском и уездном уровне данное положение осложнялось недостаточным количеством имеющих необходимую подготовку чиновников, что неизбежно приводило к значительному росту так называемых «нерешенных дел» [Писарькова, 2019, с. 56–61].

Все эти проблемы существенно замедляли действие механизмов обратной связи в системе местного и имперского управления, но не исключали возможности рассматривать поступающие как от частных лиц, так и от чиновников различного уровня запросы о необходимости совершенствования законодательства. Внешнему наблюдателю такая работа может показаться сугубо ситуативной, обусловленной обстоятельствами конкретного дела. Но в действительности даже выборочный обзор материалов фонда Департамента общих дел МВД, журналов заседаний Комитета министров, Государственного совета, Сената, различных особых комитетов и комиссий позволяет утверждать, что ответная реакция на информацию с мест имела системный характер и отражала важную

⁵ Аналогичное усложнение произошло и в системе судопроизводства: после преобразований 1802–1810 гг. вместо 4 дело могло последовательно рассматриваться в 8 инстанциях [Писарькова, 2014, с. 207].

функцию данных структур — устранение противоречий между установленными ранее юридическими нормами и изменениями социально-экономической ситуации на местах.

Подтверждением того, что имперская администрация реагировала на поступавшие с мест сигналы о «пробелах» в законодательстве, являются не только отмеченные выше параллели между содержанием сформулированных Н. А. Майковым вопросов и принятых позднее указов, но и понимание верховной властью необходимости упорядочения множества нормативно-правовых актов. В данном контексте показательным является именной указ министру внутренних дел О. П. Козодавлеву от 3 марта 1811 г., в котором Александр I подчеркивал целесообразность сопоставления «Жалованной грамоты дворянству» 1785 г. и изданных позднее указов. При этом признавалось, что многие из таких «узаконений» первоначально были установлены по запросам с мест в качестве «необходимого исключения из общих правил», но в дальнейшем губернаторы и предводители дворянства ссылались на них при обосновании необходимости введения аналогичных исключений на подвластных им территориях. Все это, по мнению императора, привело к тому, что «...чрез продолжение времени нечувствительным образом вкрались некоторые от общих правил отступления, подающие случай ко многим беспорядкам и превратным истолкованиям изданных по сему предмету узаконений» [ПСЗ-I, т. 31, № 24546, с. 568]. Для предотвращения в дальнейшем негативных последствий О. П. Козодавлеву и министру полиции А. Д. Балашову было поручено «...составить общие для проведения Дворянских выборов правила, по которым бы во всех губерниях без изъятия единообразное исполнение чинимо быть могло» [Там же]. Однако, в указе не было обозначено ни срока исполнения поручения, ни процедуры его дальнейшего рассмотрения, за исключением лишь одной фразы: «потом» проект следует «поднести» императору.

На сегодняшний день документального подтверждения, что соответствующий проект был представлен Александру I, не обнаружено. Есть лишь краткое упоминание в журнале Комитета министров от 21 июня 1811 г. о том, что при рассмотрении записок Волынского гражданского губернатора и Виленского губернского маршала по вопросу о целесообразности сохранения ранее установленных для данных территорий исключений О. П. Козодавлев высказался против их продления. Аргументируя такое решение, он напоминал о данном ему и А. Д. Балашову поручении: «...почти собраны уже все надлежащие сведения и в скором времени будут поднесены Его Императорскому Величеству на благоусмотрение и самые правила» [Журналы Комитета министров..., с. 199]. В этом же году А. Д. Балашов и О. П. Козодавлев писали императору о преждевременности составления новых правил дворянских выборов до составления «общего устройства губерний» [Корф, с. 486]. Фактическое же завершение работы над новым положением о дворянских выборах произошло лишь при императоре Николае I в «Комитете 6 декабря 1826 г.», участники которого сопоставили многочисленные представления с мест, изданные в предшествующее царствование

указы и постановления, а также вновь поступающие проекты по улучшению дворянских выборов⁶. В результате 6 декабря 1831 г. было издано «Положение о порядке дворянских собраний, выборов и службы по оным», в текст которого были включены и нормы, о необходимости которых ранее писал Н. А. Майков.

Источники

Архив Государственного совета. Т. 4 : Царствование императора Александра I (с 1810 по 19 ноября 1825 г.). Журналы по делам Департамента законов. Ч. 2. СПб. : Тип. II отделения Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1874.

Журналы Комитета министров. Царствование императора Александра I. 1802–1826. Т. II : 1810–1812. Журналы Комитета министров за 1810 год. СПб. : Тип. Безобразова, 1891.

ПСЗ-I — Полное собрание законов Российской империи, с 1649 года. СПб., 1830. Т. 30. № 22846, 22887, 23128; 23558; Т. 31. № 24546, 24916; Т. 39. № 30104.

ПСЗ-II — Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е : в 55 т. СПб. : Тип. II отделения Собств. Е. И. В. Канцелярии, 1830–1885. Т. 6. № 4989.

РГИА — Российский государственный исторический архив. Ф. 1284. Оп. 3. Кн. 46. Д. 348; Оп. 7. Отд. 2. Ст. 3. Д. 25.

Исследования

Корф С. А. Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855. СПб. : Тип. Тренке и Фюсно, 1906.

Куприянов А. И. Выборы в русской провинции (1775–1861). М. : Институт российской истории РАН : Центр гуманитарных инициатив, 2017.

Любимов С. В. Предводители дворянства всех наместничеств, губерний и областей Российской империи 1777–1910 г. СПб. : Тип. о-ва «Общественная польза», 1911.

Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой четверти XIX в.: замыслы, проекты, воплощение. М. : Новый хронограф, 2014.

Писарькова Л. Ф. Государственное управление России в первой трети XIX в.: становление министерской системы. М. : Новый хронограф, 2019.

Тимофеев Д. В. Электоральные конфликты и групповая солидарность российского дворянства в царствование Александра Первого // *Quaestio Rossica*. 2020. Т. 8, № 4. С. 1274–1291. <https://doi.org/10.15826/qr.2020.4.527>

Тимофеев Д. В. Диалоги о правах дворянского собрания в контексте электоральных конфликтов в России первой четверти XIX века // *Вестник Пермского университета. История*. 2021. № 3(54). С. 59–67. <https://doi.org/10.17072/2219-3111-2021-3-59-67>

References

Korf, S. A. (1906). *Dvorianstvo i ego soslovnnoe upravlenie za stoletie 1762–1855 godov* [The Nobility and Its Class Management over a Century, 1762–1855]. St Petersburg: Tipografiia Trenke i Fyusno.

Kupriyanov, A. I. (2017). *Vybory v russkoi provintsii, 1775–1861 gg.* [Elections in the Russian Province, 1775–1861]. Moscow: Tsentr gumanitarnykh initsiativ.

⁶ Итоговый вариант проекта было поручено составить министру внутренних дел В. С. Ланскому [Корф, с. 485].

Lyubimov, S. V. (1911). *Predvoditeli dvorianstva vsekh namestnichestv, gubernii i oblastei Rossiiskoi imperii 1777–1910 gody* [The Leaders of the Nobility of All Governorates of Provinces and Regions of the Russian Empire 1777–1910]. St Petersburg: Tipografiia obshchestva “Obshchestvennaia pol’za”.

Pisar’kova, L. F. (2014). *Gosudarstvennoe upravlenie Rossii v pervoi chetverti XIX v.: zamysly, proekty, voploshchenie* [Government of Russia in the First Quarter of the 19th Century: Plans, Projects, Implementation]. Moscow: Novyi khronograf.

Pisar’kova, L. F. (2019). *Gosudarstvennoe upravlenie Rossii v pervoi treti XIX veka: stanovlenie ministerskoi sistemy* [State Administration of Russia in the First Third of the 19th Century: The Formation of the Ministerial System]. Moscow: Novyi khronograf.

Timofeev, D. V. (2020). Elektoral’nye konflikty i gruppovaia solidarnost’ rossiiskogo dvoryanstva v tsarstvovanie Aleksandra Pervogo [Electoral Conflicts and Group Solidarity of the Russian Nobility in the Reign of Alexander I]. *Quaestio Rossica*, 8(4), 1274–1291. <https://doi.org/10.15826/qv.2020.4.527>

Timofeev, D. V. (2021). Dialogi o pravakh dvorianskogo sobraniia v kontekste elektoral’nykh konfliktov v Rossii pervoi chetverti XIX veka [Dialogues on the Rights of the Noble Assembly in the Context of Electoral Conflicts in Russia in the First Quarter of the 19th Century]. *Vestnik Permskogo universiteta. Istorii*, 3(54), 59–67. <https://doi.org/10.17072/2219-3111-2021-3-59-67>

Тимофеев Дмитрий Владимирович

доктор исторических наук, заведующий
Центром социальной истории,
ведущий научный сотрудник
Институт истории и археологии УрО РАН
620990, Екатеринбург,
ул. С. Ковалевской, 16
E-mail: dmitrtim@yandex.ru

Timofeev, Dmirii Vladimirovich

Dr. Hab. (History), Head of the Department
of Social History, Leading Researcher
Institute of History and Archaeology UB RAS
16, S. Kovalevskaya St.,
620990 Ekaterinburg, Russia
Email: dmitrtim@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0002-6578-8762>
Scopus AuthorID: 55676146900
WoS ResearcherID: Q-2287-2015