



**А.С.Туманова**

**«ПРАВИЛА ИГРЫ»  
ДЛЯ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ ИМПЕРИИ:  
ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПОВСЕДНЕВНОСТЬ  
ПОЗДНЕИМПЕРСКОЙ РОССИИ  
В ДИСКУРСЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ**

**Соловьев К.А. Политическая система Российской империи  
в 1881—1905 гг.: проблема законотворчества.  
М.: РОССПЭН, 2018. — 351 с.**

Анастасия Сергеевна Туманова — доктор исторических и юридических наук, профессор департамента общих и межотраслевых юридических дисциплин факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Для связи с автором: [anastasiya13@mail.ru](mailto:anastasiya13@mail.ru).

**Аннотация.** Публикуемый материал представляет собой рецензию на монографию К.А.Соловьева «Политическая система Российской империи в 1881—1905 гг.: проблема законотворчества». Будучи посвящена повседневности политического процесса в позднеимперской России, книга, по сути, содержит в себе политический анализ, опрокинутый в прошлое. По мнению А.Тумановой, новаторство Соловьева состоит прежде всего в отходе от устоявшейся трактовки политической истории как изложения развертывающихся в хронологическом порядке событий и в переносе центра внимания с законодательных актов и лиц, игравших главную роль в их подготовке, на институты — не собственно учреждения, но модели их функционирования, формальные и неформальные практики, определявшие сферу их политической активности и механизмы взаимодействия.

Монография Соловьева повествует о силе и слабости самодержавно-бюрократической модели управления. По своей фундаментальности, масштабности поставленных научных проблем, глубине источниковедческого анализа и стилю исторического письма это исследование может считаться образцовым. Вместе с тем оно позволяет выйти на широкий круг актуальных сегодня вопросов: существует ли публичное поле политики при авторитарном режиме? что такое законность при абсолютной монархии? как работают механизмы обратной связи между властью и обществом? как действует система сдержек и противовесов в самодержавном государстве? кто, помимо государственных учреждений, участвует в законотворчестве? представляет

ли бюрократия государство и насколько она солидарна с государственной властью? в чем причина устойчивости «бюрократической империи» и в чем ее уязвимость?

**Ключевые слова:** политическая повседневность, законотворческий процесс, политические институты, политическая культура, позднейшая Россия

Политическая история для профессионального историка — тема весьма привлекательная. Некоторое ослабление интереса к ней в западной русистике, а в последние годы и в российской исторической науке обусловлено рядом причин. Во-первых, данное проблемное поле было достаточно основательно проработано в поздний советский и в ранний постсоветский периоды, когда вышли в свет фундаментальные монографии о внутренней политике России в XIX — начале XX в. Во-вторых, специалисты по большей части подходят к нему с традиционных позиций, то есть мыслят в исследовательском дискурсе ушедшего XX в. Непрофессионалу может даже показаться, что в сфере политической истории России сегодня не может быть сделано никаких существенных открытий.

Монография «Политическая система Российской империи в 1881—1905 гг.: проблема законотворчества» опровергает это представление. Ее автор — известный историк, профессор Высшей школы экономики и главный научный сотрудник Института российской истории РАН Кирилл Соловьев доказывает, что ничего актуальнее и масштабнее, чем изучение политического, нет и быть не может. В центре его исследования находится повседневность политического процесса при Александре III и в годы правления Николая II до введения представительных учреждений. В книге анализируются модели политического поведения российских царей и министров, а также иных политических и общественных деятелей, участвовавших в создании политического пространства поздней империи.

В сущности, речь идет о политическом анализе, опрокинутом в прошлое. Исследуются сложившиеся правила игры, задающие алгоритмы политического поведения и принципы принятия управленческих решений. Соловьев отходит от устоявшейся в науке трактовки политической истории как изложения развертывающихся в хронологическом порядке событий. По его мнению, анализируя законотворческий процесс, следует фокусировать внимание не на самих актах и не на персоналиях, игравших главную роль в их подготовке, а на институтах. Под институтами он понимает модели функционирования учреждений, формальные и неформальные практики, определяющие сферу их политической активности и механизмы взаимодействия. Именно институты, с его точки зрения, формировали в имперской России правила поведения бюрократии, устанавливали рамки для политической повседневности и законотворчества.

По сути, мы имеем дело с попыткой вписать историю российской бюрократии в концепт дисциплинарного общества и дисциплинарной власти, предложенный Мишелем Фуко. Власть трактуется Фуко не только как признанные институты господства, но в первую очередь как принятые в обществе нормы и правила, позволяющие каждому следить за каждым. В дисциплинарном обществе Фуко институты работают настолько слаженно, что люди перестают их замечать, однако надзор и дисциплина от этого не ослабевают<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Фуко 2006: 7—51; 2016.

Соловьев показывает, что политическая история не идеологична, она технологична и аполитична. Представители высшей бюрократии позднеимперской России воспроизводили установленную модель поведения. Она определяла и стиль управления, и характер принимаемых решений. Данный подход был уже частично опробован автором в работах, посвященных представительным учреждениям<sup>2</sup> и политической культуре<sup>3</sup>. Но никогда он не обосновывался так последовательно, как в этой книге.

<sup>2</sup> Соловьев 2011.

<sup>3</sup> Соловьев 2012.

Историк выделяет три базовых элемента политической системы: политические элиты, институты (то есть правила функционирования элит) и политическая культура элит (то есть мировоззренческие установки, способы мышления и поведения). Согласно его заключению, правила игры, характерные для российской бюрократии последней четверти XIX — начала XX в., не декларировались в действующем законодательстве и даже могли вступать с ним в противоречие. В связи с этим предметом его исследования выступают неявные, скрытые от рядового наблюдателя явления и процессы, происходившие в политических институтах и населявших их элитах, представлявших собой сложные образования и испытывавших на себе влияние извне и изнутри. Через изучение политических элит и их культуры, а также институтов Соловьев демонстрирует, как власть деперсонифицируется, а ее акторы вырабатывают определенные приемы управления.

Характеризуя позднеимперскую политическую элиту, Соловьев причисляет к ней как министров, так и рядовых чиновников министерств и ведомств, одновременно фиксируя влияние на нее «общественности» — завсегдаево салонов и клубов, журналистов, издателей и пр. Параллели с современностью здесь очевидны. Рассматривая политический класс постсоветской России, Оксана Гаман-Голутвина относит к нему не только тех, кто принимает политические решения, но и лиц, профессионально занимающихся политикой или оказывающих на политический процесс косвенное влияние, в том числе политических журналистов и консультантов, аналитиков и спичрайтеров, а также ученых-политологов<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Гаман-Голутвина 2006: 17.

Отдавая дань своим предшественникам, Соловьев анализирует наиболее важные труды, посвященные российскому чиновничеству как профессиональной корпорации. В этом ряду исследования видных советских и российских историков Петра Зайончковского, Леонида Шепелева, Любви Писарьковой, авторитетных американских

<sup>5</sup> Ремнев 2010.

историков-русистов Ричарда Уортмана, Доминика Ливена, Даниэля Орловского и др. В числе знаковых Соловьев упоминает монографию Анатолия Ремнева «Самодержавное правительство»<sup>5</sup>, где показано, что в Российской империи второй половины XIX — начала XX в. отсутствовало внятное разделение полномочий высших государственных учреждений (Комитета министров, Государственного совета, Сената, Совета министров), следствием чего становилась неустойчивость системы государственного управления. Согласно Ремневу, российское самодержавие не сумело создать стройную бюрократическую систему с четко определенными законом прерогативами органов, строгой специализацией управления, а также единой правительственной программой, что заметно осложняло функционирование государственного аппарата.

Монография Ремнева послужила для Соловьева отправной точкой для продолжения разговора о том, как было организовано управление в бюрократической империи, как писались законы и насколько самодержавная монархия была самодержавной на деле. Механизм принятия политических решений, функционирования бюрократических элит, взаимодействия чиновников различных учреждений, а также чиновников и общественных деятелей становится главным сюжетом книги. Он исследуется обстоятельно, с учетом позиций и умонастроений всех ключевых акторов законотворческого процесса позднеимперской России, таких как Государственный совет, Комитет министров, министерства и ведомства, правительственная и оппозиционная пресса, влиятельные общественные деятели и пр.

Книга Соловьева основывается на впечатляющей источниковой базе. Это документы 14 архивов, среди которых РГИА, РГАЛИ, ГА РФ, РГАСПИ, рукописные отделы РГБ и РНБ, Бахметевский архив русской и восточноевропейской истории и культуры Колумбийского университета (США) и др. Мало кто из современных специалистов по политической истории может посоперничать с автором в знании источников, особенно документов личного происхождения. Тем ценнее его наблюдения и выводы, ярче и насыщеннее написанные им портреты государственных деятелей, зарисовки их быта и др.

При рассмотрении категориального аппарата, которым оперировала властвующая элита XIX — начала XX в., Соловьев обращается к наработкам политической науки, пытаясь адаптировать их к реалиям самодержавной России и показывая при этом их неоднозначность. Так, анализируя ключевые понятия, бывшие в ходу у политического класса, такие как «самодержавие», «закон» и «реформы», он опирается на подходы Райнхарта Козеллека, Карла Шмитта, Пьера Бурдьё и других ведущих специалистов по истории понятий.

Книгу Соловьева отличает единство исторического замысла и последовательность изложения. В каждой главе исследуется тот или иной институт (царь, Государственный совет, Комитет министров, Сенат и др.). По заключению автора, ни Александр III, ни Николай II не были

в действительности авторитарными правителями. У них недоставало возможностей держать под контролем все нити постоянно усложнявшегося аппарата управления необъятной империей. Бюрократический механизм, заведенный еще в начале XVIII в. сообразно с определенным образом понимаемыми нуждами «регулярного государства» и стремлением последнего к тотальному контролю над учреждениями и чиновниками снизу доверху, захлебывался в потоке делопроизводственных бумаг. Ситуацию усложняла разнонаправленность интересов чиновников и представляемых ими ведомств на разных их этажах, их неспособность договариваться.

Очевидно, что в рассматриваемый период возрастало влияние министерской власти, однако и министры не были полными хозяевами положения, они зависели от своих помощников. Показателен случай, когда управляющий канцелярией МВД Алексей Пазухин подготовил законопроект о земских начальниках, с которым его непосредственный руководитель, министр внутренних дел Дмитрий Толстой, не был полностью ознакомлен. Данный факт опровергает распространенное мнение, что автором этого законопроекта был реакционно настроенный Толстой.

Складывалась ситуация, когда централизация власти усиливалась, вес и влияние высшей администрации росли, однако ей приходилось передавать свои полномочия подчиненным и все в большей степени зависеть от них. Бюрократический аппарат становился неповоротливым и начинал жить своей жизнью, в которой позиция каждого бюрократического ведомства была важна и вместе с тем уязвима, а исходящий законопроект оказывался равнодействующей разнонаправленных влияний. В результате император, *de jure* наделенный неограниченной законодательной и исполнительной властью, *de facto* не являлся неограниченным правителем и даже не в полной мере справлялся с возложенными на него функциями медиатора. Подобное положение дел было характерно не только для России, но и для других континентальных империй рубежа веков, например для Австро-Венгрии<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Герасимов (ред.)  
2017: 541—552.

Существенный интерес для исследователей политического представляют приведенные Соловьевым факты, свидетельствующие о влиянии на сановников политических концепций, в частности славянофильства. По оценке экспертов, представление об особом пути России, о необходимости сохранения ее национальной самобытности является устойчивой характеристикой массового сознания в 2000-е годы<sup>7</sup> и служит фундаментом для попыток восстановления консервативной идеологии на постсоветском пространстве.

<sup>7</sup> Вязовик 2009:  
157—175.

Любопытны также зарисовки жизни и быта дореволюционных государственных учреждений. Не всем специалистам известно, к примеру, что сотрудники Государственной канцелярии преимущественно работали дома, а в Мариинский дворец приезжали лишь на заседания Государственного совета.

Не все государственные учреждения, правда, рассмотрены в книге одинаково подробно. Так, Соловьев лишь тезисно описывает участие в законодательном процессе Правительствующего Сената, являвшегося высшим судебным и надзорным органом в империи.

Заключительные главы книги посвящены влиянию на законодательный процесс общественного мнения, прорывавшегося в петербургские канцелярии через прессу, земских деятелей и иных общественников. Публичное поле политики при авторитарном правлении — чрезвычайно важная тема для современных исследователей политического.

Истории взаимоотношений власти и общественности Соловьев придал новое звучание. На примере отдельных семей (князей Трубецких, Петрункевичей и др.) и конкретных лиц (Василия Гурко, Алексея Ермолова, Дмитрия Сольского и др.) он показывает, что между обществом и бюрократией отсутствовала жесткая демаркационная линия. Власть и общественность объединяли семейные, родственные и дружеские связи, регулярные встречи в публичных собраниях. Министры Иван Горемыкин, Николай Муравьев и некоторые другие считали земские учреждения заслуживающими большего доверия и стремились шире использовать их ресурсы. Соловьев рисует нетрадиционный портрет министра внутренних дел Вячеслава Плеве, разрушая устойчивый историографический стереотип, представляющий его как политика охранительного толка.

Соловьев полемизирует со ставшим традиционным для отечественной историографии тезисом о практическом отсутствии в поздней имперской России публичной политики. Пространство для публичной политики, пусть и незначительное, полагает он, в России было. Видные представители российской бюрократии Николай Бунге, Константин Победоносцев и др. активно использовали прессу и в качестве источника информации (и канала дезинформации), и для давления на императора и министров в ходе принятия решений. Как следствие, пресса оказывалась значимым фактором в определении политического курса и формировании общественного мнения.

Вывод о воздействии общественности на политическое пространство, его характеристики и идейное наполнение неизбежно отсылает к современным реалиям. Так, изучавшая публичное пространство постсоветской России Ольга Малинова фиксирует влияние на власть СМИ, оппозиции, политических партий и публичных интеллектуалов<sup>8</sup>. По оценке политолога Кирилла Рогова, «мягкий, „электоральный“ авторитаризм» (каким он был в России в 2000-е годы) «хотя и стремится редуцировать прямое влияние общества на правительство, в то же время весьма озабочен проблемой общественного мнения»<sup>9</sup>.

Приводя примеры заметного влияния на «высшие сферы» и политический процесс ряда издателей (в частности, Михаила Каткова и кн. Владимира Мещерского), Соловьев утверждает, что зачастую они оказывались более последовательными и убедительными в своих

<sup>8</sup> Малинова (ред.)  
2011: 18—19,  
170—190, 268—272.

<sup>9</sup> Рогов 2010: 9.

суждениях, нежели представители бюрократической элиты, обладавшие существенно бóльшим политическим весом. Ссылаясь на государственного секретаря Александра Половцова, автор повествует о кампании с обвинениями в адрес Государственной канцелярии, развернутой газетой «Московские ведомости», которую даже всесильный Толстой не всегда мог заставить замолчать.

Слабость публичной политики на рубеже XIX—XX вв. негативно сказывалась не только на обществе, но и на бюрократии. В рамках сложившейся модели управления представители государственного аппарата были обречены действовать как «технические» политики, не имея возможности предметно обсуждать ни вопросы государственного права, ни текущий политический курс; само обращение к подобным темам порождало подозрения в нелояльности.

Данное наблюдение объясняет вынужденный уход с административной сцены деятелей вроде Сергея Витте и замену их чиновниками, чуждыми публичного стиля управления и не проводившими последовательного курса. Между тем для поддержания существующей системы управления требовались реформы, и их отсутствие неминуемо приближало политическую систему позднеимперской России к кризису.

Монография Соловьева повествует о силе и слабости самодержавно-бюрократической модели управления Российской империей на рубеже веков, показывая, что обновление здания бюрократического управления было необходимым условием его сохранения. По своей фундаментальности, масштабности поставленных научных проблем, глубине источниковедческого анализа и стилю исторического письма это исследование может считаться образцовым. Вместе с тем оно позволяет выйти на широкий круг вопросов, актуальных сегодня: существует ли публичное поле политики при автократическом режиме? что такое законность при абсолютной монархии? как работают механизмы обратной связи между властью и обществом? как действует система сдержек и противовесов в самодержавном государстве? кто, помимо государственных учреждений, участвует в законотворчестве? представляет ли бюрократия государство и насколько она солидарна с государственной властью? в чем причина устойчивости «бюрократической империи» и в чем ее уязвимость?

## Библиография

Вязовик Т.П. (2009) «Особенности дискурса современных российских традиционалистов-консерваторов» // *Политическая наука*, № 4: 157—175.

Гаман-Голутвина О.В. (2006) *Политические элиты России: Вехи исторической эволюции*. М.: РОССПЭН.

Герасимов И., ред. (2017) *Новая имперская история Северной Евразии. Ч. 2: Балансирование имперской ситуации XVIII—XX вв.* Казань: Ab Imperio.

Малинова О.Ю., ред. (2011) *Идейно-символическое пространство постсоветской России: динамика, институциональная среда, акторы*. М.: РОССПЭН.

Ремнев А.В. (2010) *Самодержавное правительство: Комитет министров в системе высшего управления Российской империи (вторая половина XIX — начало XX века)*. М.: РОССПЭН.

Рогов К. (2010) «Гипотеза третьего цикла» // *Pro et Contra*, № 4—5 (50): 6—23.

Соловьев К.А. (2011) *Законодательная и исполнительная власть в России: механизмы взаимодействия (1906—1914)*. М.: РОССПЭН.

Соловьев К.А. (2012) «Политическая культура» // *Очерки русской культуры: Конец XIX — начало XX века*. Т. 2: *Власть. Общество. Культура*. М.: Изд-во Московского университета: 74—161.

Фуко М. (2006) *Интеллектуалы и власть: Избранные политические статьи, выступления и интервью*. Ч. 3. М.: Праксис.

Фуко М. (2016) *Надзирать и наказывать: Рождение тюрьмы*. М.: Ад Маргинем Пресс.



политика

**A.S.Tumanova**  
**“RULES OF GAME”**  
**FOR BUREAUCRATIC EMPIRE:**  
**POLITICAL ROUTINE**  
**OF THE LATE IMPERIAL RUSSIA**  
**IN THE DISCOURSE OF POLITICAL SCIENCE**

**Soloviev K.A. The Political System of the Russian Empire in 1881—1905: Problem of Lawmaking. Moscow: ROSSPEN, 2018. — 351 p.**

Anastasiya S. Tumanova — Doctor of History; Doctor of Law; Professor at the School of General and Interdisciplinary Legal Sciences, Faculty of Law, National Research University *Higher School of Economics*. Email: anastasiya13@mail.ru.

**Abstract.** The article presents a review of the monograph by K.A.Soloviev, “The Political System of the Russian Empire in 1881—1905: Problem of Lawmaking.” The book is devoted to the routine political process in the late imperial Russia and, in essence, contains political analysis that has dived into



the past. According to A. Tumanova, Soloviev's major innovation consists in abandoning the established interpretation of political history as a presentation of events in a chronological order and in shifting the focus from legislative acts and agents who played a major role in their preparation to institutions — models of organizations' functioning, formal and informal practices that determined the scope of their political activity and mechanisms of interaction, rather than organizations per se.

Soloviev's monograph talks about the strength and weakness of the autocratic-bureaucratic model of governance. This study can be considered exemplary due to its fundamental nature, the scale of the scientific problems, the depth of the analysis of the historical sources and the style of historical writing. The book also raises a wide range of important contemporary questions: is there a public field of politics under an autocratic regime? What is the meaning of legality under an absolute monarchy? How do feedback mechanisms between government and society work? How does the system of checks and balances in an autocratic state work? Who, in addition to state institutions, is involved in lawmaking? Does bureaucracy represent the state and to what extent is it in solidarity with state power? What is the reason for the stability of the "bureaucratic empire" and what is its vulnerability?

**Keywords:** political routine, legislative process, political institutions, political culture, late imperial Russia

## References

Foucault M. (2006) *Intellektualy i vlast': Izbrannye politicheskie stat'i, vystuplenija i interv'ju* [Intellectuals and Power: Selected Political Articles, Speeches, and Interviews]. Part 3. Moscow: Praksis. (In Russ.)

Foucault M. (2016) *Nadzirat' i nakazyvat': Rozhdenie tjur'my* [Surveiller et punir: Naissance de la prison]. Moscow: Ad Marginem Press. (In Russ.)

Gaman-Golutvina O.V. (2006) *Politicheskie elity Rossii: Vekhi istoricheskoj evoljutsii* [The Political Elites of Russia: Milestones of the Historical Evolution]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)

Gerasimov I., ed. (2017) *Novaja imperskaja istorija Severnoj Evrazii. Ch. 2: Balansirovanie imperskoj situatsii XVIII—XX vv.* [The New Imperial History of Northern Eurasia. Part 2: Balancing the Imperial Situation in the 18<sup>th</sup> — 20<sup>th</sup> Centuries]. Kazan': Ab Imperio. (In Russ.)

Malinova O.YU., ed. (2011) *Idejno-simvolicheskoe prostranstvo post-sovetskoj Rossii: dinamika, institutsional'naja sreda, aktory* [The Ideological and Symbolic Space in Post-Soviet Russia: Dynamics, Institutional Environment, Actors]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)

Remnev A.V. (2010) *Samoderzhavnoe pravitel'stvo: Komitet ministrov v sisteme vysshego upravlenija Rossijskoj imperii (vtoraja polovina XIX — nachalo XX veka)* [Autocratic Government: The Committee of

Ministers in the Russian Empire's System of Higher Administration in the Second Half of the 19<sup>th</sup> and the Early 20<sup>th</sup> Centuries]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)

Rogov K. (2010) "Gipoteza tret'ego tsikla" [The Third Cycle Hypothesis] // *Pro et Contra*, no. 4–5 (50): 6–23. (In Russ.)

Soloviev K.A. (2011) *Zakonodatel'naja i ispolnitel'naja vlast' v Rossii: mekhanizmy vzaimodejstvija (1906–1914)* [Legislative and Executive Power in Russia: Mechanisms of Interaction (1906–1914)]. Moscow: ROSSPEN. (In Russ.)

Soloviev K.A. (2012) "Politicheskaja kul'tura" [Political Culture] // *Očerki russkoj kul'tury: Konets XIX — nachalo XX veka. T. 2: Vlast'. Obščestvo. Kul'tura* [Essays on Russian Culture: The Late 19<sup>th</sup> and the Early 20<sup>th</sup> Centuries. Vol. 2: State Power. Society. Culture]. Moscow: Izd-vo Moskovskogo universiteta: 74–161. (In Russ.)

Vyazovik T.P. (2009) "Osobnosti diskursa sovremennykh rossijskikh traditsionalistov-konservatorov" [Features of the Discourse of Modern Russian Traditionalist Conservatives] // *Politicheskaja nauka* [Political Science], no. 4: 157–175. (In Russ.)