

4. Demetrashvili A. Government of Georgia on the Central Level : The Balance between its Branches / Avtandil Demetrashvili, Zurab Jibgashvili, Vakhtang Khmaladze, Alexander Nalbandov, Levan Ramishvili, Davit Usupashvili // Arakelian A. Constitutional/Political Reform Process in Georgia, in Armenia and Azerbaijan : Political Elite and Voices of the People / Armineh Arakelian, Gliia Xodia. – Tbilisi, 2005. – P. 6-23.
5. Elgie E. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies / Robert Elgie // Taiwan Journal of Democracy. – 2007. – Vol. 3. – No. 2. – P. 53-71.
6. Elster J. Institutional Design in Post-communist Societies – Rebuilding the Ship at Sea / Jon Elster, Claus Offe, Ulrich Preuss. – Cambridge University Press, 1998. – 364 p.
7. Gallaher M. Representative Government in Western Europe / Michael Gallagher, Michael Laver, Peter Mair. – McGraw-Hill Education, 1992. – 330 p.
8. Hayward J. Governing Europe / Jack Hayward, Anand Menon. – Oxford University Press, 2003. – 516 p.
9. Kapanadze A. The Constitution-making Politics in Georgia / Anna Kapanadze // Budapest, Central European University : Department of Political Science, 2010. – 48 p.
10. Kimber R. Constitutions, treaties, and official declarations around the world [Електронний ресурс] / Richard Kimber. – PS Resources. – Режим доступу : <http://www.politicsresources.net/const.htm>
11. Lincoln M. Uncertain Democracy: U.S. Foreign Policy and Georgia's Rose Revolution / Mitchell Lincoln. – University of Pennsylvania Press, 2009. – 180 p.
12. Madison J. The Federalist Papers : No. 48 / James Madison // The Avalon Project at Yale Law School. – February 1, 1788.
13. Manjavidze G. Comparison of Appointment and Dismissal Powers of the Executive Branch in Germany, France and Georgia / Giorgi Manjavidze // Budapest, Central European University : Department of Legal Studies. – 2009. – 50 p.
14. Murphy W. Constitutions, Constitutionalism, and Democracy / Walter Murphy // Greenberg D. Constitutionalism and Democracy Transitions in the Contemporary World / Douglas Greenberg. – Oxford University Press, 1993. – 391 p.
15. Nodia G. The Political Landscape of Georgia : Political Parties : Achievements, Challenges and Prospects / Ghia Nodia, Alvaro Pinto Scholtbach. – Eburon, Delft, 2006. – 268 p.
16. Preuss U. Constitutional Power-making for the New Polity : Some Deliberations on the Relations Between Constituent Power and the Constitution / Ulrich Preuss // Rosenfeld M. Constitutionalism, Identity, Difference and Legitimacy / Michel Rosenfeld. – Durham and London : Duke University Press, 1994. – P. 143-164.
17. Samuels D. Presidents, Parties, and Prime Ministers : How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior / David Samuels, Matthew Shugart. – Cambridge University Press, 2010. – 310 p.
18. Sartori G. Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. – Houndmills : Macmillan Press, 1994. – 219 p.
19. Skach C. Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic / Cindy Skach. – New Jersey : Princeton University Press, 2005. – 151 p.
20. Slider D. The Constitution / Darrell Slider // Curtis G. Georgia : A country study / Glenn E. Curtis. – Library of Congress Federal Research Division, 2010. – 166 p.
21. Vile M. Constitutionalism and the Separation of Powers / M. J. C. Vile. – Oxford : Clarendon Press, 1967. – 455 p.
22. Woldendorp Jaap. Party Government in 48 Democracies (1945-1998) : composition, duration, personnel / Jaap Woldendorp, Hans Keman, Ian Budge. – London : Kluwer Academic Publishers, 2000. – 580 p.

УДК 94(47)“19”

**И. Е. Барыкина**

*Санкт-Петербургский Институт истории РАН*

## ВСЕМИЛОСТИВЕЙШИЕ МАНИФЕСТЫ XIX СТОЛЕТИЯ КАК ПОЛИТИЧЕСКАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

Всемилостві маніфести були одним із механізмів здійснення самодержавного права помилування і милостей. Ця політична технологія дозволяла владі регулювати взаємини із суспільством, корегуючи оголошення найвищих милостей; силу з якою «натягувалося» кермо влади. Порівняльний огляд Всемилоствивого маніфесту, підготовлений Канцелярією Комітету

міністрів містить велику кількість інформації довідкового характеру, доповнюючу уявлення про різні аспекти внутрішньої політики російського уряду впродовж XIX в.

**Ключові слова:** самодержавство, внутрішня політика, механізми влади, політичні технології, Всемилолюбивого маніфесту, право помилування, політичні злочини, бюрократія, паспортний збір, переселенська політика, Комітет міністрів, Рада міністрів.

Всемилолюбивіше маніфести являлись одним из механізмів здійснення самодержавного права помилування и милостей. Эта политическая технология позволяла власти регулировать взаимоотношения с обществом, корректируя объявлением высочайших милостей силу, с которой «натягивались» бразды правления. Сравнительные обозрения Всемилолюбивіших маніфестов, подготовленные Канцелярией Комитета министров содержат обширную информацию справочного характера, дополняющую представления о различных аспектах внутренней политики российского правительства на протяжении XIX в.

**Ключевые слова:** самодержавие, внутренняя политика, механизмы власти, политические технологии, Всемилолюбивіше маніфести, право помилування, политические преступления, бюрократия, паспортный сбор, переселенческая политика, Комитет министров, Совет министров.

The most gracious manifestos were one of mechanisms of implementation of the autocratic right of pardon and favor. This political technology allowed the power to regulate relationship with society, correcting the announcement of the highest favor force with which reins of government «stretched». Emergence of the first similar acts belongs to the XVII century. In the XIX century the circle of the highest favor was expanded, they were granted by also mercy decrees, the royal diplomas, the commands most royal approved by regulations and rules, published at the same time with the Most gracious manifestos. The power repeatedly resorted to the edition during the period between manifestos of other mercy acts to weaken intensity in society. The question of publication of the mercy manifesto was started in the first and the second State a thought, however the mercy acts proceeding from the monarch at the beginning of the XX century didn't follow. Nevertheless, on October 21, 1905. The council of ministers issued the decree about amnesty of the political criminals who have made criminal acts before publication of the Manifesto on October 17, 1905. Thus, the highest right of pardon expressed in manifestos, having reached at the end of the XIX century of the apogee, at the beginning of the XX century it was transformed from the personified decision of the governor who was above the law, to the subordinate governmental act.

The comparative reviews of the Most gracious manifestos prepared by Office of Committee of ministers contain the extensive information of help character supplementing ideas of various aspects of domestic policy of the Russian government throughout the XIX century. The analysis of these sources which so far haven't been introduced into scientific circulation, allows to expand idea of mercy acts of the XIX century, their structure, «set» of the highest favor, width of coverage of the various parties of the state life.

**Keywords:** autocracy, domestic policy, power mechanisms, political technologies, the Most gracious manifestos, right of pardon, political crimes, bureaucracy, passport collecting, resettlement policy, Committee of ministers, Council of ministers.

На рубеже XX – XXI вв. история государственного управления стала рассматриваться под новым углом зрения. Сегодня большое внимание уделяется политическим технологиям, моделям коммуникации монарха и высшей бюрократии, правительства и общества, символике этих отношений и ее восприятию современниками. Немаловажное значение при изучении механизмов управления придается такому «неотъемлемому атрибуту» [21, с. 255] власти всероссийского императора как право помилування и милостей. Оформившись в российской системе управления в XVI в., к концу XIX столетия оно, с одной стороны, составляло в сознании подданных «понятие о самодержавном русском царе <...> как о покровителе-печальнике русского народа, защитнике русского народа, защитнике слабых» [11, с. 414] с другой – позволяло власти скорректировать силу, с которой «натягивались» бразды правления, «сглаживать те шероховатости, которые могут вызываться строгим применением права» [16, с. 182].

Область применения этого права, закрепленного в ст. 23 Свода законов Российской империи, оказалась в начале XX в. в центре внимания правоведов, предпринимавших попытки определить юридические основы самодержавия [16, с. 182 – 194, 15, 21]. Юристы выделяли групповые милости, объявлявшиеся манифестами, и частные, оказывавшиеся по ходатайству отдельных

лиц [16, с. 185]. Для рассмотрения этих ходатайств в аппарате управления существовало специальное учреждение – Канцелярия по принятии прошений, на высочайшее имя приносимых.

В конце XX в. к истории Канцелярии, ее функциям и месту в механизмах власти обратились несколько российских исследователей. Г.В. Лобачева рассмотрела прошения, поступавшие в это учреждение как источник монархических настроений населения Российской империи. Эту тему историк заявила сначала в статье [18], а затем в отдельной монографии [19]. Исследователь проанализировала дела, сохранившиеся в архивном фонде Канцелярии по принятии прошений [1]. Выводы, основанные на обработке архивных дел, приведены в статистических таблицах Приложения книги [19, с. 271 – 285]. Они позволяют составить целостное представление о количестве и содержании просьб, результатах рассмотрения прошений, распределении просителей по сословиям, подарках и приветственных адресах, поднесенных императорам, составе дарителей и отправителей верноподданнической корреспонденции. Анализ этих данных позволил автору выдвинуть тезис о высокой степени мифологизации массового сознания и сильных монархических чувствах российского народа на рубеже XIX – XX вв.

Одновременно с публикациями Г.В. Лобачевой в «Историческом ежегоднике» появилась статья А.В. Ремнева, в которой рассматривались коллизии реорганизации Комиссии прошений в 1883 – 1895 гг. и преобразования ее в Канцелярию прошений, на высочайшее имя приносимых [20]. Анализируя правительственную полемику по вопросу определения дальнейшей судьбы этого учреждения, А.В. Ремнев подчеркнул, что одним из аргументов его существования служила необходимость поддержания непосредственной связи монархом и народом, действенного проявления «народного самодержавия», «незамутненного» вмешательством бюрократии.

Параллельно с исследованиями российских историков был опубликован объемный труд Р.С. Уортмана «Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии [22, 23]. Автор руководствовался стремлением выявить причины устойчивости российского самодержавия, изучить «способы, какими возбуждались и поддерживались» верноподданнические чувства [22, с. 18]. Рассматривая манифесты, Р.С. Уортман проанализировал символику их языка, во многом оставив в стороне содержательную сторону документов, что и определило задачу настоящей статьи.

Всемиловейшие манифесты давали власти возможность пойти на некоторые административные послабления, приурочивая высочайшие милости к торжественным событиям в жизни государства и августейшей фамилии. Появление первых подобных актов относится к XVII веку. В XVIII столетии устанавливается обычай миловать преступников по случаю торжественных дат. К милостивым актам этого времени относятся не только манифесты, но именные и сенатские указы, изданные по разным случаям, среди которых болезнь или кончина императора, окончание войн и заключение мира, открытие памятников [9, с. 390 – 391].

В XIX в. круг высочайших милостей был расширен, они даровались также милостивыми указами, высочайшими грамотами, повелениями, Высочайше утвержденными положениями и правилами, издававшимися одновременно с Всемиловейшими манифестами. В начале XIX в. манифесты издавались по двум случаям: восшествия на престол нового монарха и его коронации. В царствование императора Николая I власти необходимо было сгладить последствие неурожая 1840 г., и милостивый манифест 16 апреля 1841 г. был приурочен к бракосочетанию наследника престола. Был создан правовой прецедент, и в царствования императоров Александра II и Александра III издание манифестов по случаю этого знаменательного события стало регулярным. Во второй половине XIX столетия власть неоднократно прибегает к изданию в период между манифестами иных милостивых актов с тем, чтобы ослабить напряженность в обществе. В начале 1870-х гг., когда активизировалось народническое движение, налоговое бремя и участь политических преступников облегчаются двумя положениями Комитета министров: 13 мая 1871 г. в ознаменование дня рождения вел. кн. Георгия Александровича и 9 января 1874 г. по случаю бракосочетания вел. кн. Марии Александровны. В 1880 г., в период правительственного кризиса, была предпринята очередная попытка урегулировать отношения самодержавной монархии и подданных милостями, объявленными в высочайшем указе 19 февраля 1880 г. по случаю 25-летия царствования императора Александра II. Посещение Сибири цесаревичем Николаем Александровичем дало повод к изданию именного указа 17 апреля 1891 г. о даровании милостей ссыльным.

Все эти документы разрабатывались в недрах Канцелярии Комитета министров, которая постепенно выработала общий шаблон составления подобных актов. Во второй половине XIX в. Канцелярия готовила специальные справки – сравнительные обозрения этих документов. Несколько справок хранятся в Коллекции печатных записок РГИА под общим названием «Справки (сравнительные обозрения) о манифестах, указах и повелениях, изданных в

царствование Александров I, II и III и Николаев I и II» [2]. Анализ этих источников, до настоящего времени не введенных в научный оборот, позволяет расширить представление о милостивых актах XIX столетия, их структуре, «наборе» высочайших милостей, широте охвата различных сторон государственной жизни.

Печатная записка включает в себя 8 документов: выписку из журнала Комитета министров, направленную министру императорского двора и уделов, и справки – I (в одном экземпляре), II (в двух экземплярах) и III (в четырех экземплярах). Милостивые акты были сгруппированы Канцелярией Комитета министров по следующим основаниям:

1) коронационные манифесты императоров от Александра I до Александра III и манифест по случаю бракосочетания императора Николая II (Справка I);

2) Всемиловитейшие манифесты и указы, изданные в эти царствования по иным поводам (рождение ребенка в императорской семье или бракосочетание наследника престола) (Справки II);

3) акты, изданные одновременно с Всемиловитейшими манифестами, разъяснявшие или дополнявшие их (Справки III). Среди них выделяется манифест о назначении нового размера ссудам из кредитных установлений под залог населенных помещичьих имений, вышедший вместе с манифестом 16 апреля 1841 г. Его появлению предшествовало обсуждение этого вопроса на заседании Государственного совета, мнение которого и было опубликовано манифестом [7, с. 3].

Экземпляры справок составлены в разное время. В левом нижнем углу каждого экземпляра имеется порядковый номер. Крайние даты более раннего экземпляра Справки II (№ 282,2) – 15 сентября 1801 г. и 28 октября 1866 г.; более поздний экземпляр этой же справки (№ 1034,2) открывается манифестом 1 января 1826 г. и заканчивается манифестом 15 мая 1883 г.

В Справку II (№ 282,2) вошли милостивые акты, изданные в царствование императора Александра II:

1) коронационные манифесты императоров Александра I (15 сентября 1801 г.), Николая I (22 августа 1826 г.); Александра II (26 августа 1856 г.);

2) манифесты по случаю восшествия на престол императоров Николая I (1 января 1826 г.), Александра II (27 марта 1855 г.);

3) Высочайше утвержденные положения Комитета министров 13 мая 1871 г. по случаю рождения сына императора Александра III вел. кн. Георгия Александровича и в ознаменование дня бракосочетания дочери императора Александра II вел. кн. Марии Александровны 9 января 1874 г.

4) Высочайший указ 19.02.1880 г. по случаю 25-летия царствования Александра II.

Справка II (№ 1034,2) относится к царствованию императора Александра III и содержит дополнения:

1) манифесты по случаю бракосочетаний наследников престола цесаревича Александра Николаевича (16 апреля 1841 г.) и цесаревича Александра Александровича (28 октября 1866 г.)

2) указ Правительствующему Сенату от 17 апреля 1891 г. по случаю посещения Сибири наследником престола вел. кн. Николаем Александровичем.

Канцелярия Комитета министров систематически продельвала работу по составлению подобных обозрений. Это предположение подтверждается выпиской из журнала Комитета министров, где говорится о «предъявлении» трех справок «по бывшим примерам» [7, с. 1]. Очевидно, в печатную записку вошли документы, относящиеся к разным комплектам справок, которые рассылались главам ведомств – «министрам и главноуправляющим отдельными частями» [7, с. 1]. Справки, подготовленные Канцелярией Комитета министров, представляют собой сравнительные таблицы статей и постановлений милостивых актов. Они открываются перечнем содержащихся в этих документах постановлений с указанием страниц, на которых находятся означенные статьи [4, с. 1, 5, с. 1, 6, с. 1]. Это своеобразное оглавление показывает, на какие сферы государственной жизни и в каком объеме простирались «Высочайшие милости».

Каждый манифест начинался преамбулой, представляющей обращение монарха к своим поданным, объясняющее причины и цель раздачи милостей.

Помимо введения и заключения, манифесты состояли из четырех отделов:

I. Льготы по рекрутской повинности

II. Облегчения в уплате разных казенных взысканий

III. Смягчение участи или совершенное прощение лиц, виновных в разных преступлениях и проступках

IV. Порядок применения Манифеста и особые милости.

Облегчение рекрутской повинности было актуально в первые три царствования XIX столетия. По случаю «Священного коронования» императора Александра II не только прощались недоимки



по рекрутским деньгам [4, с. 12], но и отменялись рекрутские наборы в 1856 г. и в течение трех следующих лет, правда, с оговоркой, если война или иные «чрезвычайные обстоятельства не сделают набора необходимым» [4, с. 13]. Шеф жандармов Л.В. Дубельт отметил в своем дневнике, что «статья о рекрутстве родила всеобщее чувство невыразимой благодарности, и между читающими были слышны следующие выражения: «Вот Манифест доброй; честной, великой души, искренно, непритворно любящей своих подданных!»» [13, с. 335].

Сравнительные обозрения манифестов позволяют составить представление о системе налогообложения и сопоставить размеры налоговых льгот в XIX столетии. Помимо прямых налогов (различных податей и взисканий за нарушение постановлений устава о ревизии, а также налогов с торговли и промышленности), взималось большое количество косвенных: акцизные сборы, таможенные пошлины, гербовый сбор, пошлины судебные, крепостные и с межевых планов и книг, сбор за повышение чинами и пожалование орденами, почтовый и паспортный сборы, пошлины за постройку судов из казенного леса, пошлины по ведомству путей сообщения, платежи по пользованию казенными оброчными статьями и именными.

Однако эти налоговые льготы, раздаваемые милостивыми манифестами и ожидаемые населением Российской империи, не вызывали восторга у чиновников Министерства финансов. Сотрудник этого ведомства Ю.А. Гагемейстер, оценивая в середине 1850-х гг. финансовое положение страны, с одной стороны, соглашался с необходимостью облегчения налогового бремени, поскольку «несмотря на постоянные понуждения, жители не оплачивают текущих сборов. Впрочем, они и не будут стараться об уплате их, пока не сложат со счетов недоборы прошлых лет, которые ныне висят над ними дамокловым мечом». С другой стороны, «милостивые манифесты, по временам издаваемые, увеличивают также недоборы. Они служат единственно в пользу неисправных плательщиков, которые нарочно медлят [с] взносами, когда предвидят появление манифеста» [14, с. 52]. По мнению сенатора К.Н. Лебедева, лишь пополнение бюджета делает возможным раздачу высочайших милостей. Анализируя манифест 26 августа 1856 г., К.Н. Лебедев отмечал, что «выгодные торги на откупа и богатые таможенные сборы дали возможность простить много взисканий и начетов» [17, с. 355].

Сравнительные обозрения манифестов расширяют представления о чиновничьем мире Российской империи XIX в., касаясь различных сторон служебной деятельности бюрократии. Часть статей манифестов относилась к сложению взисканий за «разные по службе упущения, ущербы и траты» [5, с. 40 – 48, 6, с. 30 – 38]. Этот раздел содержит перечень служебных нарушений, за которые чиновники несли материальную ответственность. Так, чиновники ведомства путей сообщения за непредставление в назначенный срок денежных и рабочих отчетов наказывались штрафом; взискания полагались по всем ведомствам за выдачу «без разрешения высшего начальства наград из остатков штатных или конфискационных сумм». Прощение за эти «упущения» даровалось коронационным манифестом императора Николая I [5, с. 44].

Вторая часть всех милостивых актов содержала прощение преступников.

Манифесты 27 марта 1855 г. (о восшествии на престол императора Александра II) и 26 августа 1856 г. (по случаю его коронации) не только оказались самыми обширными по объему «излитых» на население Российской империи милостей, но и вызвавшим самый большой резонанс. К.Н. Лебедев перечислил наиболее значимые для общества статьи манифеста 26 августа 1856 г.: «прощение взисканий и начетов», «прощение преступников <...> в размере манифеста 27 марта». Однако самыми важными, по оценке сенатора, были «статьи о новой ревизии, о кантонистах, об уравнении Западных губерний в порядке службы, евреев в рекрутстве, об отмене наборов на три года, о зачете всех убылых ополченцев, о медалях на трех лентах. Все это прекрасно; особенно приятно читать о наборах, о кантонистах и о Западных губерниях. Но еще приятнее прощение декабристов с возвращением им прав состояния, а некоторым и титулов» [17, с. 355].

Однако, прощены были лишь те, кто участвовал в восстании 14 декабря 1825 г. Участники кружков 1840-х гг., осужденные по делу петрашевцев, не получили снисхождения, несмотря на то, что в обществе ожидали их прощения. К.Н. Лебедев записал: «Все жалуют, что ничего нет о шалунах 1849 г., которых постигла такая тяжкая участь от того, что министр вн. дел говорил, что дело важно, а жандармы, что оно ничтожно. Кашкин, Головинский, Европеус – это дети, забывшиеся до наступления своего совершеннолетия» [17, с. 355].

Статья о проведении новой «общей народной переписи на основании особых, данных для сего Министерству финансов правил» была следствием «убыли в людях» из-за войны и эпидемий. При этом всякая переплата подушной подати до объявления результатов переписи засчитывалась в данные следующей ревизии [4, с. 13 – 15].

Сенатскими указами, «распубликованными» вместе с манифестом, на уроженцев Западных губерний распространялись общие правила приема на гражданскую службу и «перемещения из одного места в другое», отменялся временный порядок, установленный в 1852 г., для определения

на службу и увольнения потомственных дворян этих губерний, евреям «даровались» облегчения «по исполнению рекрутской повинности» [7, с. 4–5]. Кроме того, одновременно с коронационным манифестом был издан манифест, который К.Н. Лебедев оставил без комментариев – о милостях и облегчениях жителям Царства Польского [7, с. 4].

Еще одна особенность милостивых манифестов императора Александра II состоит в появлении новой статьи – о сборах с паспортов. Ограничение свободы передвижения и эволюция паспорта были детально рассмотрены в исследовании В.Г. Чернухи [24]. Статьи милостивых манифестов расширяют представление об этом направлении внутренней политики самодержавия в XIX в. В милостивых актах первой половины столетия свободы передвижения касаются положения о наказаниях за «удаление без установленных видов» [5, с. 74], т.е. паспортов и свидетельств. Коронационный манифест императора Александра I разрешал вернуться всем беглым в течение двух лет, николаевский манифест по такому же случаю сокращал срок возвращения для находившихся внутри страны до полугода, а для тех, кто покинул пределы России – до одного года [5, с. 74]. Манифесты 27 марта 1855 г. и 26 августа 1856 г. продолжают эту традицию. В.Г. Чернуха приводит данные, свидетельствующие, что паспортный сбор, являвшейся одной из важных статей дохода российского бюджета, неуклонно рос в первой половине XIX в. [24, с. 196 – 201]. Однако власть в особых случаях шла на снижение пошлин. В качестве примера историк ссылается на статьи коронационного манифеста Николая I о сложении недоимок, в том числе снижения сбора с крестьян и мещан [5, с. 200]. Эти льготы были объявлены отдельным указом, сопровождавшим издание манифеста [7, с. 2].

В царствование Николая I был введен сбор за заграничные паспорта, который также неуклонно рос [24, с. 253]. Особые статьи о паспортном сборе первых милостивых манифестов императора Александра II прощают пошлины за просроченные или неоплаченные заграничные паспорта и недоимки, следующие из-за превышения срока пребывания за границей. Также прощались недоимки за паспорта «по взысканиям на судорабочих из государственных крестьян» [5, с. 29]. Проследив историю заграничного паспорта, В.Г. Чернуха приводит положения манифеста 26 июля 1856 г., объявлявшего о завершении войны и подтверждавшего «принцип свободного выезда из России» [24, с. 256]. Коронация Александра II расширяла эту свободу: сенатским указом, изданным вместе с манифестом 26 августа 1856 г. отменялась особая пошлина за заграничные паспорта [7, с. 5]. Бракосочетание наследника престола вел. кн. Александра Александровича предоставило власти очередную возможность простить пошлины за заграничные паспорта, просроченные до издания по этому случаю манифеста [6, с. 17].

В милостивых актах второй половины XIX в. постепенно расширяется статья, появившаяся в коронационном манифесте Николая I – ссуды на устройство переселенцев. Это положение иллюстрирует эволюцию переселенческой политики российского правительства. Манифест 28 октября 1866 г. прощает ссуды, выданные малоимущим дворянам на переселение на казенные земли в Самарской и Тобольской губернии и суммы, выданные сибирским поселенцам на обзаведение хозяйством по случаю вступления в брак с поселенками, а также ссуды земледельцам из числа еврейского населения, выделенные из специального капитала Государственного казначейства на устройство евреев. Указ 19 февраля 1880 г. объявляет очередное прощение ссуд по случаю вступления в брак поселенцев в Сибири [6, с. 25]. Коронационный манифест Александра III прощает долги по ссудам, выданным, помимо сибирских поселенцев, ямщикам, перешедшим в слой крестьян-собственников и поселившихся в Московской, Новгородской, Санкт-Петербургской и Тверской губерниях, бывшим колонистам Екатеринославской губернии, эстонцам, переселившимся в 1862 – 1866 гг. в Крым. [6, с. 35]. Таким образом, статьи, касающиеся переселенцев, иллюстрируют также географию переселенческой политики и ее национальный аспект. Этим же актом объявлялось о сложении недоимок с тех, кто «принял оседлость на Мурманском берегу» [4, с. 37]. К этому положению возвращается и манифест по случаю бракосочетания Николая II 14 ноября 1894 г. Освоение Мурманского побережья во второй половине XIX в. стало одной из насущных задач российской внутренней политики. При обсуждении вопроса о направлении будущих путей сообщения в специально созданной в 1894 г. Комиссии по проведению железных дорог на Севере России в Департаменте железных дорог выяснилось, что Мурманский берег мало заселен. По сведениям архангельского губернатора А.П. Энгельгардта на побережье находилось 45 населенных пунктов с постоянным населением: город Кола, в котором проживало 740 человек, и 44 колонии с населением в 2 021 человек (707 финляндцев, 679 русских, 454 лопаря и 188 норвежцев). Наиболее крупными колониями были Ура, Печенга и Земляная. Помимо этих населенных пунктов на Мурманском берегу находились также 12 становищ, обитатели которых появлялись только в летнее время (от 3 000 до 4 000 выходцев Кемского и Онежского уездов, занимавшихся промыслами), увеличивая население побережья до 6 000 [8, с. 8]. Развернулась дискуссия о том, что является причиной сложившейся

ситуации, а что – следствием. Мнения разделились: одни настаивали на том, чтобы сначала заселить побережье, а затем строить железные дороги в этом направлении, другие члены комиссии утверждали, что без строительства железных дорог переселение в эту местность лишено особого смысла. Как следует из манифестов, правительство изыскивало разнообразные способы привлечения переселенцев на Мурманский берег.

Посещение Сибири вел. кн. Николаем Александровичем в 1891 г. не могло оставить без последствий этой участь ссыльно-каторжных и состоящих на поселении. По всем статьям, касающимся этого слоя населения, даровались милости [6, с. 55 – 59]. В начале XX в. право помилования оказалось предметом полемики правоведов, обсуждавших, «может ли быть освобожден прощенный от политических последствий понесенного наказания» [16, с. 186]. Мнения юристов разделились, поскольку закон прямо не говорил об амнистии или аболиции. Дискуссия была вызвана началом деятельности Государственной думы и Положением о выборах, ограничивающим политические права осужденных за преступления [16, с. 186 – 187].

Несмотря на споры правоведов, общество надеялось, что император Николай II воспользуется правом помилования, дав амнистию осужденным за религиозные, политические или аграрные преступления. Этот вопрос возбуждался в первой и второй Государственной думах [16, с. 189], однако милостивых манифестов монарха в начале XX в. не последовало. Тем не менее, 21 октября 1905 г. Советом министров был издан указ «Об облегчении участи лиц, впавших до воследования высочайшего манифеста 17 октября 1905 г. в преступные деяния государственные». Амнистии подлежали все политические преступники, совершившие деяния, подпадавшие под статьи, определенные в указе, и лица, принимавшие участие в стачках. Смягчалась участь тех, кто отбывал наказания за перечисленные в указе преступления, совершенные более 10 лет назад [10, с. 619 – 620]. С.Ю. Витте описал в воспоминаниях события, предшествующие разработке указа и дал оценку его значению в политической жизни России начала XX в. Председатель Совета министров связал этот «акт забвения» с усовершенствованием государственного устройства, объявленным 17 октября 1905 г. Решение об издании милостивого акта было принято коллегиально на заседании Совета министров, а затем утверждено императором, т.е. была нарушена монополия монарха на право помилования. «Это была первая широкая политическая амнистия в России, связанная с <...> переходом от империи полицейской к империи правовой, которая немислима без известного подразделения власти между монархом и народным представительством...» [12, с. 125]. Таким образом, высочайшее право помилования, выраженное в Высочайших манифестах, достигнув в конце XIX столетия своего апогея, в начале XX века трансформировалось из персонифицированного решения правителя, стоявшего над законом, в подзаконный правительственный акт.

Сравнительные обозрения Всемилоостивейших манифестов, подготовленные Канцелярией Комитета министров содержат обширную информацию справочного характера, дополняющую представления о различных аспектах внутренней политики российского правительства на протяжении XIX в. Вместе с тем эти источники требуют пристального изучения с целью детального сравнения объема высочайших «милостей» по каждой статье манифеста, исследования процесса подготовки как самих манифестов, так и сравнительных обзоров, а также процесса осуществления дарованных льгот. Отдельного внимания заслуживает обсуждение указа Совета министров от 21 октября 1905 г. в сравнении с подготовкой манифеста о назначении нового размера ссудам из кредитных установлений под залог населенных помещичьих имений, на заседании Государственного совета, мнение которого и было опубликовано 16 апреля 1841 г.

### Библиографические ссылки

1. РГИА, ф. 1412.
2. РГИА. Коллекция печатных записок. П/з № 6.
3. Выписка из журнала Комитета министров 20 февраля 1896 г. № 600 // РГИА, п/з № 6.
4. Справка I // РГИА. П/з № 6.
5. Справка II (№ 282,2) // РГИА. П/з № 6.
6. Справка II (№ 1034,2) // РГИА. П/з № 6.
7. Справка III // РГИА. П/з № 6.
8. Журнал Комиссии по проведению железных дорог на Севере России // О разрешении Обществу Шуйско-Ивановской железной дороги сооружения и эксплуатации Тейковского пути. СПб., 1894.
9. Энциклопедический словарь Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона. СПб., 1892. С. 390 – 391.
10. Бестужев И.В., Емец В.А. Комментарии к воспоминаниям С.Ю. Витте // Витте С.Ю. Воспоминания в 3-х тт. Т.3. М., 1960.

11. Витте С.Ю. Воспоминания. Т. 1. М., 1960.
12. Витте С.Ю. Воспоминания. Т. 3. М., 1960.
13. Дубельт Л.В. Дневник. Запись 28 августа 1856 г. // Российский архив (История Отечества в свидетельствах и документах XVIII–XX вв.). Вып. VI. М., 1995.
14. Гагемейстер Ю.А. О финансах России // Судьбы России. Проблемы экономического развития страны в XIX – начале XX вв. / Документы и мемуары государственных деятелей. СПб., 2007.
15. Захаров Н.А. Система русской государственной власти. Новочеркасск, 1912.
16. Казанский П.Е. Власть Всероссийского Императора. М., 2007.
17. Лебедев К.Н. Из записок сенатора К.Н. Лебедева. Первые месяцы 1856 г. // Русский архив, 1893, № 4 (апрель).
18. Лобачева Г.В. Прощения «на высочайшее имя приносимые» как источник изучения монархических настроений россиян // Дом Романовых в истории России : Материалы к докл. конф., 19-22 июня 1995 г. СПб., 1995.
19. Лобачева Г.В. Самодержец и Россия: Образ царя в массовом сознании россиян (конец XIX – начало XX веков. Саратов, 1999.
20. Ремнев А.В. Канцелярия прошений в самодержавной системе правления конца XIX столетия // Исторический ежегодник. 1997. С. 17 – 35.
21. Романович-Славатинский А.В. Система русского государственного права. Ч. I. Киев, 1886.
22. Уортман Р.С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 1: От Петра Великого до смерти Николая I. М., 2002. Авторизованный пер. С.В. Житомирской.
23. Уортман Р.С. Сценарии власти. Мифы и церемонии русской монархии. Т. 2: От Александра II до отречения Николая II. М., 2004. Пер. И.А. Пильщикова.
24. Чернуха В.Г. Паспорт в России. 1719 – 1917 гг. СПб., 2007.

УДК 316.444

О. О. Безрук

### ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПРЯМОГО КАНАЛУ ПОЛІТИЧНОЇ МОБІЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

В умовах соціально-політичних змін актуальності набуває проблема політичної мобільності, як процесу що характеризує стан політичної системи. На рівні взаємодії політично активних індивідів і груп цей процес проявляється у вигляді конкурентної боротьби за політичну владу та зміну політичного статусу. Інституціоналізацію політичної мобільності забезпечують певні політичні структури. В Україні серед них особливе місце займає державна адміністрація, як орган виконавчої влади.

**Ключові слова:** політична мобільність, державна адміністрація, канали мобільності, політична структура.

В условиях социально-политических изменений актуальность приобретает проблема политической мобильности, как процесса характеризующего состояние политической системы. На уровне взаимодействия активных индивидов и групп этот процесс проявляется в виде конкурентной борьбы за политическую власть и изменение политического статуса. Институционализацию политической мобильности обеспечивают определенные политические структуры. В Украине среди них особое место занимает государственная администрация, как орган исполнительной власти.

**Ключевые слова:** политическая мобильность, государственная администрация, каналы мобильности, политическая структура.

In conditions of social and political change is the problem of the political relevance of mobility, as the process of characterizing the state of the political system. At the level of interaction of active individuals and groups, this process appears in the form of competition for political power and change in political status. Institutionalization of political mobility provides certain political structures. In Ukraine, among them is the state administration, as an executive power.

The aim of the article is to determine the functioning of public administrations as channels of political mobility in Ukrainian reality.