

ACCESS TO INFORMATION AS CONDITION FOR ENSURING STATE ADMINISTRATION TRANSPARENCY

Vetrova Elena Nikolaevna

Russian Academy of National Economy and State Service under the Russian Federation President (Branch) in Orel
vetrowa.el@yandex.ru

The author considers the topical questions of ensuring state administration processes transparency, pays particular attention to the policy of the authorities' information openness, to the problems associated with the implementation of citizens' rights to the acquisition of the information on public authorities' activity over the Internet, and analyzes the current state and prospects of forming the conception of "Open Government" and the legal consolidation of "open data" publication.

Key words and phrases: state administration; access to information; open data; open government; authorities' informational openness.

УДК 94(47).073

Исторические науки и археология

Статья раскрывает историю учреждения и роль Комитета об усовершенствовании земледелия в России 1833 г. в образовании Министерства земледелия Российской империи. Автор акцентирует особое внимание на деятельности президента Вольного экономического общества Н. С. Мордвинова, благодаря которому появился указанный Комитет. Итогом деятельности Комитета стал проект учреждения Управления главного директора земледельческих заведений с министерскими правами. Хотя предложения Комитета реализованы не были, они послужили основой для создания Министерства государственных имуществ, которое со временем трансформировалось в Министерство земледелия.

Ключевые слова и фразы: Н. С. Мордвинов; Николай I; Е. Ф. Канкрин; Комитет об усовершенствовании земледелия в России; Министерство земледелия.

Воронов Иван Иванович, к.и.н., доцент

г. Абакан

Ivan.voronov@mail.ru

КОМИТЕТ Н. С. МОРДВИНОВА 1833 Г. И УЧРЕЖДЕНИЕ МИНИСТЕРСТВА ЗЕМЛЕДЕЛИЯ В РОССИИ[©]

Российская империя начала XIX в. представляла собой огромное многонациональное государство с сильно преобладающим крестьянским населением, которое обеспечивало большую часть государственных доходов. Неэффективная система управления, Отечественная война 1812 г., неурожай и эпидемии подорвали находившееся и без того не в лучшем состоянии сельское хозяйство страны. Казалось бы, для аграрной России наличие особого органа высшего государственного управления сельским хозяйством имело особое значение. Тем не менее, как ранее не существовала коллегия земледелия, так и в числе первых восьми министерств не было Министерства земледелия. Только через 35 лет после возникновения министерского аппарата правительство осознало потребность в подобном органе управления.

Первое предложение по реформированию центрального управления земледелием поступило от президента Вольного экономического общества Н. С. Мордвинова. В 1826 г. он составил детальный план аграрного преобразования России, предполагавший создание Министерства сельского хозяйства, в задачи которого входило проведение широкого комплекса агрономических улучшений [3, с. 127, 129]. Однако идея Н. С. Мордвинова о создании сельскохозяйственного ведомства опередила свое время. В дворянской среде начала XIX в. преобладало мнение о том, что усовершенствование земледелия и использование сельскохозяйственных машин в России невозможно [4, с. 11]. Для осознания необходимости в Министерстве земледелия требовалось время.

Неурожай 1833 г. и вызванный им голод заставили правительство России задуматься не только о преодолении их последствий, но также о разработке мер для предотвращения подобных явлений в будущем. В этой ситуации Н. С. Мордвинов направил Николаю I записку, стараясь привлечь внимание императора к проблемам сельского хозяйства страны. Отмечая значение земледелия как основы народного благосостояния Н. С. Мордвинов указывал на недостаточное распространение сельскохозяйственных знаний и, как следствие, понижение государственных доходов. Он считал, что бедность земледельцев «распространяется на все сословия народа», и призывал Николая I «помыслить о скудных доходах Государственного казначейства» [6, д. 5, л. 2 – 5 об.].

Полагая, что настала пора улучшения земледелия, Н. С. Мордвинов ходатайствовал о даровании Вольному экономическому обществу 78 тыс. руб. На полученные деньги он предполагал провести ряд сельскохозяйственных мероприятий: пригласить из-за границы двух профессоров сельскохозяйственных наук и учредить Институт земледелия; направить за границу на обучение в земледельческие школы четырех студентов;

выдавать пособие помещикам, желающим обучить своих крестьян сельскохозяйственным знаниям; продавать по низким ценам сельскохозяйственную литературу; создать экономическое общество в губернии, избранной для развития усовершенствованного сельского хозяйства; содержать специалистов для разведки полезных ископаемых в землях помещиков; производить усовершенствованные сельскохозяйственные орудия и т.п. [2, с. 4-5]. Таким образом Н. С. Мордвинов планировал подготовить поколение людей, обладающих сельскохозяйственными знаниями, облегчить труд земледельца и увеличить доходы государства.

Николай I передал записку Н. С. Мордвинова на отзыв в Министерство финансов. Однако министр финансов Е. Ф. Канкрин не разделял взглядов Н. С. Мордвинова. В докладе императору от 6 октября 1833 г. Е. Ф. Канкрин не согласился с предложениями записки, указав, что правительством и так многое сделано для поощрения сельского хозяйства [6, д. 4, л. 18-19]. Хотя Е. Ф. Канкрину было хорошо известно тяжелое положение казенной деревни, он «предпочитал не ломать существующего порядка и не отваживался на опасные эксперименты». Понимая, что бесполезно отрицать очевидную неэффективность существующей системы управления, но желая сохранить государственных крестьян за Министерством финансов, он подготовил собственный проект модернизации государственной деревни. План Е. Ф. Канкрин еще в 1826 г. был одобрен императором и распространен «в первый раз в виде опыта» на государственных крестьян Санкт-Петербургской и Псковской губерний. Крестьяне указанных губерний изымались из ведения земской полиции и передавались Окружным хозяйственным управлениям Министерства финансов. Е. Ф. Канкрин хотел сначала создать собственный аппарат управления государственными крестьянами, а затем проводить хозяйственные реформы [3, с. 165-168, 185]. Именно поэтому записка Н. С. Мордвинова не встретила поддержки у министра финансов.

Тем не менее, видя интерес Николая I к записке, Е. Ф. Канкрин решил подвергнуть предложение Н. С. Мордвинова длительному бюрократическому рассмотрению. Государственный аппарат Российской империи не отличался оперативностью работы, и записка Н. С. Мордвинова могла надолго «застыть» в его недрах. Признав часть предложений заслуживающими внимания, Е. Ф. Канкрин предложил ежегодно, начиная с 1834 г., выделять Вольному экономическому обществу 20 тыс. руб. с целью отправки молодых людей за границу для изучения сельского хозяйства и на развитие самого общества. Записку Е. Ф. Канкрин предложил передать для рассмотрения в Комитет министров. Николай I согласился с мнением министра финансов [2, с. 4-5, 9].

В целом Комитет министров одобрил записку Н. С. Мордвинова, но, сославшись на свою неспособность оценить важность предлагаемых мер, предложил рассмотреть её особо. Следуя административной практике того времени, было предложено учредить Комитет из лиц, компетентных в области земледелия. Цель, поставленная перед Комитетом, заключалась в «указании общих мер, могущих повести к возвышению успехов земледелия и сельского хозяйства и к изысканию способов к осуществлению этих мер» [6, д. 5, л. 27 об. – 28]. Именно этот Комитет впервые поставил вопрос об особом аппарате управления сельским хозяйством страны.

Комитет об усовершенствовании земледелия в России был образован 31 октября 1833 г. Заседания Комитета происходили «по мере надобности», журналы велись только на шести заседаниях, по итогам которых принимались решения [9, д. 689, л. 1а – 1а об.]. Управление делами было возложено на директора канцелярии министра финансов А. М. Княжевича. Для ведения дел Комитета откомандировывались по два чиновника из Министерств финансов и внутренних дел. Комитет составили министр финансов Е. Ф. Канкрин, министр внутренних дел Д. Н. Блудов, Н. С. Мордвинов, В. П. Кочубей, И. В. Васильчиков, Д. В. Васильчиков и К. Н. Нарышкин. Два последних члена Комитета были назначены по инициативе императора. Председательствовал на заседаниях Комитета Н. С. Мордвинов [2, с. 10]. Следуя обычной практике, Комитет об усовершенствовании земледелия в России будем далее называть по имени председателя Комитетом Н. С. Мордвинова.

Первое заседание Комитета прошло 24 ноября 1833 г. На нем были определены основные причины упадка сельского хозяйства в России. Кроме того, был предложен ряд мер по их преодолению. Во-первых, побуждение владельцев к улучшению земледелия. Во-вторых, подготовка управляющих имениями и сельскохозяйственных рабочих. В-третьих, государственная помощь в приобретении усовершенствованных сельскохозяйственных орудий. Помимо этого предполагалось издавать недорогую земледельческую газету, учредить всесословные земледельческие учебные заведения, организовать производство усовершенствованных земледельческих орудий и осуществлять их продажу в губерниях [9, д. 689, л. 1а – 11 об.].

На втором заседании Комитета 3 января 1834 г. были рассмотрены положение о Главном директоре земледельческих заведений, план издания земледельческой газеты и некоторые другие вопросы. На заседании присутствовали Е. Ф. Канкрин, В. П. Кочубей, К. Н. Нарышкин, Д. В. Васильчиков и Д. Н. Блудов [2, с. 13, 34]. Комитет предложил «иметь особого хозяина, который решительностью личных действий мог бы отвращать все... неудобства». С этой целью предлагалось образовать особое центральное Управление из 22 штатных чиновников с постоянным бюджетом в 68 тыс. руб., подчинив ему все сельскохозяйственные учреждения страны. Во главе Управления следовало поставить «главного директора земледельческих заведений» с министерскими правами. Главному директору предоставлялось право присутствовать с совещательным голосом в Комитете министров и Государственном совете, самостоятельно взаимодействовать с министрами, Сенатом и распоряжаться финансовыми средствами Управления. Лишь о делах, требовавших новых законов, расходов и т.п., главный директор должен был докладывать министру [8, д. 72, л. 5 об. – 6]. Кроме того, предлагалось учредить особый «Комитет из первых сановников империи», который был бы «верховным блюстителем за ходом усовершенствования в отечестве нашем земледелия» [10, д. 102, л. 69]. Положение, как и прочие вопросы, с незначительными изменениями были одобрены.

На третьем заседании 27 января 1834 г. Комитет рассмотрел дополненные отзывами членов, отсутствовавших на предыдущем заседании, положение о главном директоре земледельческих заведений и план издания

земледельческой газеты. Была рассмотрена и новая записка Н. С. Мордвинова о важности создания «Департамента об усовершенствовании земледелия» (Управления). Учреждение Управления он предлагал обнародовать с помощью манифеста [2, с. 38-39].

По сути, Комитет об усовершенствовании земледелия в России предложил общий план создания Министерства земледелия. Однако в то время большинство членов Комитета еще не помышляло о создании нового ведомства, поэтому возник вопрос о подведомственности Управления. Н. С. Мордвинов, поддержанный другими членами Комитета, предложил передать «земледельческий Департамент» (Управление) Министерству финансов, т.к. в его ведении находился Департамент мануфактур [1, с. 500-501]. Против этого предложения высказался Е. Ф. Канкрин, считая невозможным увеличить занятость своего ведомства. С некоторыми изменениями Комитет одобрил проект положения о Главном директоре земледельческих заведений и утвердил план издания земледельческой газеты. Было решено «впредь до усмотрения» подчинить главного директора земледельческих заведений министру финансов. Что касается предложения Н. С. Мордвинова о манифесте, то решение по нему принято так и не было [2, с. 39-40].

На четвертом заседании 7 февраля 1834 г. Комитет поручил Е. Ф. Канкрину ознакомить с проектами императора и, в случае одобрения, внести их в Государственный совет. В тот же день проекты были переданы Николаю I, который 23 февраля возвратил их, отметив, что «читал с удовольствием». 8 марта 1834 г. предложения Комитета были направлены в Государственный совет. Н. С. Мордвинов 2 апреля 1834 г. постарался письмом привлечь внимание императора к своей идее с манифестом [Там же, с. 14-15, 42-45], однако успеха не имел.

Как и предполагал Е. Ф. Канкрин, предложения Комитета застряли в Государственном совете, пролежав в нём около года. Соединенные Департаменты законов и государственной экономии Государственного совета на заседаниях 28 марта, 6 и 27 апреля 1834 г., 2 февраля 1835 г., одобрив основные идеи проектов, признали их недостаточно разработанными и преждевременными [Там же, с. 16].

Воспользовавшись неудачей Комитета, Е. Ф. Канкрин решил продвинуть свой прежний проект 1826 г., передав его в Государственный совет 11 мая 1834 г. Предложение Е. Ф. Канкринина предусматривало распространение управления, действовавшего в Санкт-Петербургской и Псковской губерниях, на 10 великорусских губерний. Несмотря на то, что в объяснительной записке Е. Ф. Канкрин отмечал успехи новой системы управления, соединенные Департаменты законов и государственной экономии не согласились с его аргументацией. В постановлении соединенных Департаментов было отмечено, что закон 1826 г. не оправдал возложенных на него надежд. По мнению Департаментов, причины неудачи заключались в перегруженности делами хозяйственных отделений Казенных палат. Для достижения намеченной цели предлагалось, выделив дела по управлению государственными крестьянами, поручить их особому «временному отделению» во главе с управляющим и в составе достаточного числа чиновников. На «временные отделения» следовало возложить подготовительные хозяйственные задачи, так и не выполненные Министерством финансов. В заключительной части постановления отмечалось, что «временные отделения» могли быть преобразованы в самостоятельные губернские учреждения, а над ними следовало поставить «высшее центральное управление по заведованию государственными имуществами». Эта важная мысль уже грозила изъятием государственных крестьян из ведения Министерства финансов. Несмотря на возражения Е. Ф. Канкринина, ему было поручено разработать новый проект в соответствии с высказанными замечаниями. Общее собрание Государственного совета согласилось с предложением Департаментов, а 3 августа 1834 г. мнение Совета было утверждено Николаем I [3, с. 191-192]. Таким образом, идея о создании Министерства для управления государственными крестьянами была озвучена и получила поддержку императора.

Перед обсуждением дела в общем собрании Государственного совета Н. С. Мордвинов постарался убедить министра финансов выступить в Государственном совете в поддержку предложений Комитета [1, с. 450-451]. И хотя в своем ответном письме Е. Ф. Канкрин писал, что «не перестанет настаивать о необходимости улучшения у нас сельского хозяйства в совокупности с лесной частью» [2, с. 20], своего обещания он не выполнил. При обсуждении предложений Комитета в Государственном совете Е. Ф. Канкрин не стал их защищать, явно сочувствуя мнению Государственного совета. Министр финансов с самого начала собирался отказать в поддержке Н. С. Мордвинову, поскольку имел собственный проект модернизации сельскохозяйственного управления и являлся противником расходов на новое ведомство. Кроме того, существовала опасность, что Управление будет создано за счет выделения из Министерства финансов Департамента государственных имуществ. Сокращение ведомства вело к уменьшению влияния Е. Ф. Канкринина как министра, а это одобрить он никак не мог.

Тем не менее, в силу интереса, проявленного к записке Н. С. Мордвинова Николаем I, Е. Ф. Канкрин был вынужден действовать более гибко. Опытный царедворец, он решил подвергнуть предложения Н. С. Мордвинова длительному рассмотрению в различных органах государственной власти. Предложения сначала рассмотрели в Комитете министров, затем в специально созданном Комитете об усовершенствовании земледелия в России, где они получили поддержку, после этого в Государственном совете, где их отклонили. Члены Государственного совета обычно прислушивались к словам министра финансов, и решение Совета могло быть иным, если бы Е. Ф. Канкрин пообещал найти необходимые средства.

Однако обсуждение в Государственном совете показало, что есть и другое мнение. С заключением Государственного совета не согласились министр внутренних дел Д. Н. Блудов и два члена Совета, являвшихся и членами Комитета Н. С. Мордвинова, – К. Н. Нарышкин и И. В. Васильчиков. Последний даже представил по этому вопросу особое мнение. Сам Н. С. Мордвинов, являвшийся председателем Департамента гражданских и духовных дел Государственного совета, из-за болезни не мог защищать предложения Комитета, поэтому обсуждение проектов соединенными Департаментами и общим собранием Государственного совета

11 марта 1835 г. прошло без него. Тем не менее, увидев, что Государственный совет отклонил предложения Комитета, Н. С. Мордвинов испробовал последнее средство – благосклонное отношение государя к его идеям. Н. С. Мордвинов вновь обратился к Николаю I с письмом, приложив к нему проект манифеста. Ознакомившись с меморией, государь не утвердил мнение Государственного совета, наложив резолюцию: «Министру финансов представить Мне свои соображения, каким образом находит возможным приступить к сему полезному делу, не отлагая без крайней нужды». Поддержка императором проектов Комитета Н. С. Мордвинова вынудила министра финансов подчиниться. Е. Ф. Канкрин начал приводить в действие некоторые второстепенные проекты Комитета, продолжая возражать против создания Управления главного директора земледельческих заведений с министерскими правами. В итоге возражение министра финансов возобладало и было утверждено императором 19 апреля 1835 г. [Там же, с. 17-18, 20-21].

Исполняя волю Николая I, Е. Ф. Канкрин выделил необходимые средства на реализацию ряда предложений Комитета Н. С. Мордвинова. Так, в 1834 г. была учреждена земледельческая газета [Там же, с. 12]. В 1836 г. началось строительство Горыгорецкой земледельческой школы, открытой в 1840 г. В Санкт-Петербурге при Технологическом институте с 1836 г. стали изготавливать модели земледельческих орудий [5, с. 254]. В 1836 г. государством была предоставлена беспроцентная ссуда в 70 тыс. руб. братьям И. Н. и Н. Н. Бутенюп на развитие фабрики по производству сельскохозяйственных орудий [6, д. 32, л. 45-48, 54-56] и т.д. Тем не менее, для развития сельского хозяйства сделанного было совершенно недостаточно.

В 1836 г. Н. С. Мордвинов в «Мнении по поводу рассмотрения росписи государственных доходов и расходов на 1836 г.» вновь напомнил о необходимости организации Министерства сельского хозяйства [1, с. 539]. В том же году в заметке «О целесообразности учреждения в России Министерств сельского хозяйства и кредитных установлений и о функциях Министерства финансов» он сформулировал задачи создания нового ведомства, которые должны были заключаться «в поправлении по всей России земледелия и вообще сельских хозяйств по методу, усовершенствованной в других государствах». Там же он привел новые доводы в поддержку Министерства земледелия, указывая на загруженность имеющихся министерств и огромные размеры страны, а также неспособность Министерства финансов справиться с управлением государственными имуществами [9, д. 144, л. 6-7].

Фактически в это время основные проекты Комитета Н. С. Мордвинова уже начали реализовываться. 29 апреля 1836 г. было создано V Отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, подготовившее учреждение 26 декабря 1837 г. Министерства государственных имуществ [3, с. 295, 513], которое в эпоху Николая I исполняло функции Министерства земледелия.

Продвижение идеи учреждения Министерства сельского хозяйства происходило в непростых условиях, сталкиваясь с серьезными препятствиями и весьма влиятельными противниками. Однако Николай I подходил к реформе государственной деревни, исходя из подготовки давно назревшей отмены крепостного права, поэтому искал новые пути и перспективы. Таким образом, идеи Комитета Н. С. Мордвинова появились в нужное время и в нужном месте, хотя окончательно решить вопрос об освобождении крестьян от крепостной зависимости ввиду его политической и экономической сложности смог только наследник императора Александр II.

Список литературы

1. **Архив графов Мордвиновых.** СПб., 1903. Т. 8. 724 с.
2. **Вешняков В. И.** Высочайше утвержденный Комитет об усовершенствовании земледелия в России // Исторические материалы из архива Министерства государственных имуществ. СПб., 1891. Вып. 1. С. 1-53.
3. **Дружинин Н. М.** Государственные крестьяне и реформа П. Д. Киселева. М. – Л., 1946. Т. 1. 635 с.
4. **Маслов С. А.** Историческое обозрение действий и трудов Императорского московского общества сельского хозяйства со времени его основания до 1846 г. М., 1850. 228+75 с.
5. **Министерство финансов 1802–1902.** СПб., 1902. Ч. 1. 640 с.
6. **Российский государственный исторический архив (РГИА).** Ф. 398. Оп. 83.
7. **РГИА.** Ф. 561. Оп. 1.
8. **РГИА.** Ф. 911. Оп. 1.
9. **РГИА.** Ф. 994. Оп. 2.
10. **РГИА.** Ф. 1149. Оп. 11.

N. S. MORDVINOV'S COMMITTEE OF 1833 AND AGRICULTURE MINISTRY ESTABLISHMENT IN RUSSIA

Voronov Ivan Ivanovich, Ph. D. in History, Associate Professor

Abakan

Ivan.voronov@mail.ru

The author reveals the establishment history and the role of the Committee on Agriculture Improvement in Russia in 1833 in the formation of the Agriculture Ministry of the Russian Empire, and pays particular attention to the activity of the Free Economic Society President N. S. Mordvinov, due to who the mentioned Committee appeared. The result of the Committee activity was a proposal to establish the Administration of Agricultural Institutions Executive Director with ministerial rights. Although the Committee proposals were not implemented, they served as a basis for the creation of the State Property Ministry, which eventually transformed into the Agriculture Ministry.

Key words and phrases: N. S. Mordvinov; Nicholas I; E. F. Kankrin; Committee on Agriculture Improvement in Russia; Agriculture Ministry.