

УДК 351.746.1

Д. О. Серов

Новосибирский государственный университет
ул. Пирогова, 2, Новосибирск, 630090, Россия
E-mail: pravo1@nsuem.ru

**ЦЕНТРАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ РОССИИ ПЕРВОЙ ТРЕТИ XIX ВЕКА:
НОВЫЙ РАКУРС**

Рецензия на книгу:

Приходько М. А. Особенности структурной организации центральных государственных учреждений в России в 1-й трети XIX века: Моногр. М.: Спутник+, 2010. 380 с.

Недавний выход в свет монографии известного в профессиональных кругах историка права М. А. Приходько «Особенности структурной организации центральных государственных учреждений в России в 1-й трети XIX в.» нельзя не признать заметным событием для всех исторически просвещенных читателей. Впервые за многие годы, прошедшие со времени публикации классических трудов Н. П. Ерошкина (1968 и 1981 гг.) [1; 2], в нашей стране появилось фундаментальное исследование, всецело посвященное развитию центрального сегмента российского государственного аппарата 1800-х – начала 1830-х гг. При всем том, что система центрального управления России первой трети XIX в. оказалась изучена к настоящему времени сравнительно подробно и разноаспектно, Михаил Приходько отнюдь не продублировал изыскания предшественников, а сумел заполнить историографическую лакуну, образовавшуюся в связи с отсутствием специальных работ по теме о внутреннем устройстве центральных органов власти означенного периода.

Рецензируемая монография содержит уникальные в своей полноте сведения о развитии внутренней организации 12 министерств и 11 иных центральных административных органов первой трети XIX в. (не считая сводной характеристики органов и учреждений придворного ведомства). Эта уникальная полнота сведений обусловлена, думается, тремя особенностями предпринятых М. А. Приходько разысканий. Во-первых, Михаил Приходько выявил и тщательно учел значительное количество работ предшествующих авторов – как историков, так и правоведов; во-вторых, он систематически проанализировал весь массив нормативных актов, в которых регламентировалось внутреннее устройство министерств и ведомств характерного времени; в-третьих, широко привлек архивные материалы.

Вопрос об использовании архивных материалов в историко-правовых исследованиях вообще не так ясен, как может показаться на первый взгляд. Дело в том, что еще с 1840-х гг. до наших дней протянулась традиция, по которой историко-правовые разыскания, касавшиеся второй половины XVII–XIX вв., основывались исключительно на нормативных актах, извлеченных из «Полного собрания законов Российской империи» (соответствующего выпуска). Между тем еще в 1903 г. будущий академик М. М. Богословский критично подметил, что «большинство из тех исследователей, в руках которых было лишь Полное собрание законов, и ограничиваются только последовательным изложением находящихся в нем законодательных актов, как бы не предполагая возможной какую-либо разницу между мыслью законодателя и ее практическим осуществлением в действительности» [3. С. 73].

Вполне в духе приведенного суждения М. М. Богословского более полувека спустя высказался и советский правовед В. П. Портнов. В статье 1964 г. В. П. Портнов подчеркнул, что

«в ряде случаев попытка проследить историю государственно-правовых институтов только по законодательным актам может привести к искаженному освещению действительного положения... Не историю нормативных актов должен фиксировать историк права, а восстановить картину прошлого...» [4. С. 41].

С подобными мнениями предшественников трудно не согласиться. Совершенно неоспоримо, что правовые нормы (особенно те из них, в которых регламентируются организация и функционирование государственного аппарата) могут претворяться в жизнь далеко не буквально. А раз так, то упорная замкнутость ряда ученых авторов XIX–начала XXI вв. на «Полном собрании законов...» неизбежно оборачивалась фатальной неполнотой, односторонностью их работ. Из таковых ученых трудов возможно уяснить не реальную судьбу тех или иных государственных институтов, а в большей мере идеальные намерения законодателя. Этой-то односторонности удалось в полной мере избежать М. А. Приходько, привлекая при подготовке рецензируемой монографии материалы восьми архивохранилищ (прежде всего, документы Российского государственного исторического архива).

Объем сведений о системе центрального управления России первой трети XIX в., впервые введенных в научный оборот Михаилом Приходько, не может не впечатлить. Особенно интересны собранные автором данные о длительном сохранении в государственном аппарате того времени коллегиально устроенных органов – реликтах коллежской системы XVIII в. В этой связи совершенно убедительным выглядит вывод М. А. Приходько о своего рода симбиозе коллежской и министерской систем управления (являвшегося полным в сентябре 1802 – июле 1803 гг., а затем постепенно, но весьма длительно сходящим на нет) (С. 10–11 рецензируемой монографии).

Крайне любопытными видятся и установленные (либо на новом уровне подтвержденные) Михаилом Приходько факты ведомственной самостоятельности ряда органов власти 1800-х – 1810-х гг.: от Главного почтового правления 1802–1806 гг. и Генерал-аудиториата 1805–1808 гг. до Юстиц-коллегии лифляндских, эстляндских и финляндских дел. Не менее убедительными выглядят выводы автора о мифичности упоминавшихся в литературе таких правительственных структур первого десятилетия XIX в., как Военно-морская по флоту канцелярия и канцелярия министра в Министерстве юстиции.

Безусловным достоинством изысканий М. А. Приходько следует признать его обращение (предпринятое главным образом по архивным источникам) к проектам реорганизации отдельных сегментов центрального звена государственного аппарата первой трети XIX в. К примеру, весьма примечательны выявленные автором сведения об уже получившем предварительное одобрение Николая I проекте И. И. Дибича 1827 г. об упразднении Военного министерства (с передачей его полномочий Главному штабу е. и. в.) (С. 176).

Достоинством упоминания, что М. А. Приходько тонко и убедительно анализирует субъективный фактор в деле преобразования центральных органов власти 1800-х–1820-х гг. Означенный фактор (обусловленный близостью того или иного сановника к главе государства) сыграл определяющую роль как в судьбе отдельных ведомств и их структурных подразделений, так и в вопросе о персональном составе лиц, фактически руководивших различными отраслями управления. Особенно интересными в этом отношении представляются приведенные Михаилом Приходько данные об организации управления в сфере внешней политики в первой половине 1810-х гг. (разграничение полномочий между Н. П. Румянцевым, К. В. Несельероде, И. А. Каподистрией и И. А. Вейдемейером) (С. 158–162).

Разумеется, как и всякое серьезное исследование, рецензируемая монография не свободна от некоторых недостатков. Прежде всего, вызывает недоумение отсутствие выводов по главам (параграфам) – при всем том, что выводы сформулированы ко всем без изъятия разделам, посвященным конкретным органам власти. Зримо обедненными, излишне сжатыми выглядят «Введение» и «Заключение». Учитывая проведенный автором внушительный объем работы с трудами предшественников и с неопубликованными документами, монографию целесообразно было бы начать с историографического очерка (хотя бы самого краткого) и обзора использованных архивных источников (хотя бы самого беглого).

Сожаление вызывает и то обстоятельство, что М. А. Приходько, скрупулезно отследив судьбу последних коллегий в 1800-е–1810-е гг., не попытался (даже выборочно) сопоставить структурные подразделения министерств и ведомств первой трети XIX в. со структурными

подразделениями коллегий XVIII в. Между тем здесь могли бы высветиться примечательные совпадения.

К примеру, на страницах рецензируемой монографии было бы интересно сравнить раннее внутреннее устройство Адмиралтейской коллегии и Министерства военных морских сил. Стоит заметить, что по данным на октябрь 1723 г. в состав Адмиралтейской коллегии входили следующие структурные подразделения: конторы генерал-кригскомиссара, Казначейская, Цалмейстерская, Контролорская, Подрядная, Обер-сарваерская, Провиантская, Артиллерийская морская, Лесная, Счетных дел, Московская адмиралтейская, а также походная канцелярия генерал-адмирала. Наряду с этим, коллегии напрямую починались три адмиралтейских госпиталя и две портовые конторы (в Кронштадте и Ревеле)¹.

Касаясь вопроса о сопоставлении коллежской и министерской систем управления, нельзя также не отметить типологического сходства в ситуациях с нормативным обеспечением коллежской и министерской реформ. И в том, и в другом случае, с одной стороны, издавался базисный законодательный акт (в 1720 г. Генеральный регламент, в 1811 г. «Общее учреждение министерств»), а с другой – акты, специально посвященные отдельному центральному органу (для коллегий «регламенты», для министерств и главных управлений «учреждения», «образования» и «наказы»). И подобно тому, как на протяжении XVIII в. ряд коллегий остались без «регламентов» (Военная, Вотчинная коллегии, Коллегия иностранных дел, Юстиц-коллегия), так и в первой трети XIX в., как показал М. А. Приходько, без «учреждений», «образований» и «наказов» остались 11 министерств и ведомств (включая Министерство иностранных дел, Военное и Морское министерства и Министерство юстиции).

В монографии содержатся и несколько весьма спорных утверждений автора. Невозможно согласиться с суждением Михаила Приходько, что генерал-прокурор являлся «главой Правительствующего Сената» (С. 102). При всем общеизвестном усилении роли генерал-прокурора к концу XVIII в. наименование его главой Сената (на всем протяжении существования являвшегося коллегиальным органом) представляется все же изрядным преувеличением.

Затруднительно также согласиться с мнением М. А. Приходько, что в 1810–1811 гг. в связи с учреждением Главного управления ревизии государственных счетов была выделена «новая отрасль государственного управления – государственный финансовый контроль» (С. 139). В действительности Главное управление ревизии государственных счетов имело прямого предшественника в виде Ревизион-коллегии, основанной в декабре 1717 г. (по образцу шведской *Kammarrevisionen*), которая просуществовала до февраля 1788 г. В свою очередь, помимо иностранного прообраза, Ревизион-коллегия имела таких отечественных предшественников, как Счетный приказ (Приказ счетных дел) 1655–1678 гг. и Ближняя канцелярия 1701–1718 гг.

Несмотря на отмеченную выше тщательность в учете трудов предшественников, Михаил Приходько упустил все же учесть некоторые работы по теме монографии. Так, судя по всему, вне поля зрения М. А. Приходько осталось защищенное в 2003 г. в МГУ диссертационное исследование О. М. Тупицына «Министерство иностранных дел и зарубежные представительства России в эпоху Николая I» [5].

Как прослеживается из содержания монографии, для Михаила Приходько осталась неизвестной обзорная монография А. А. Земцова и Т. М. Островской 2002 г. «Организационно-функциональная структура Министерства финансов России» [6]. Среди приведенных в рецензируемой монографии работ Ф. Л. Севастьянова не указана его статья «Развитие “высшей полиции” при Александре I» [7]. Наконец, нельзя не отметить, что М. А. Приходько не упомянул о небольшом, но содержательном разделе о Юстиц-коллегии ливонских, эстляндских и финляндских дел, помещенном в специальном учебном пособии Ю. А. Егорова 1978 г. [8. С. 47–48].

Однако приведенные недочеты носят вполне узкий характер и ни в малейшей степени не снижают общей ценности рецензируемой монографии. Достоинство продолжив изыскания С. В. Рождественского и С. Ф. Огородникова, Э. Амбургера и Н. П. Ерошкина, Д. И. Раскина

¹ Российский государственный архив древних актов. Ф. 286. Кн. 2. Л. 353–361 об.

и Л. Е. Шепелева, Михаил Приходько впервые представил читателю целостное, исчерпывающе подробное, точное до мельчайших деталей обозрение развития центральных органов власти России первой трети XIX в. – в его внутривидовом измерении. Не вызывает сомнений, что монографии М. А. Приходько суждено будет стать одним из важных сегментов в мозаике наших знаний об истории отечественной государственности ныне уже позапрошлого XIX столетия.

Список литературы

1. *Ерошкин Н. П.* Министерства России первой половины XIX века – фондообразователи центральных государственных архивов СССР. М., 1968.
2. *Ерошкин Н. П.* Крепостническое самодержавие и его политические институты (Первая половина XIX века). М., 1981.
3. *Богословский М. М.* Исследования по истории местного управления при Петре Великом // Журнал Министерства народного просвещения. 1903. № 9. С. 45–144.
4. *Портнов В. П.* Шире использовать архивные документы в юридических исследованиях // Советское государство и право. 1964. № 8. С. 39–46.
5. *Тулицын О. М.* Министерство иностранных дел и зарубежные представительства России в эпоху Николая I: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2003.
6. *Земцов А. А., Островская Т. М.* Организационно-функциональная структура Министерства финансов России: 200 лет развития. Томск, 2002.
7. *Севастьянов Ф. Л.* Развитие «высшей полиции» при Александре I // Жандармы России: политический розыск России XV–XX веков / Сост. В. С. Измозик. СПб.; М., 2002. С. 248–278.
8. *Егоров Ю. А.* Вопросы истории государства и права Эстонской ССР до Октябрьской революции. Тарту, 1978. Вып. 4.

Материал поступил в редколлегию 11.04.2011