

УДК 342

**ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ВЕРХОВНОГО ТАЙНОГО СОВЕТА: РЕГЛАМЕНТЫ,
ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО (1726-1740 ГОДЫ)**

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Российская академия естествознания

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматривается деятельность Верховного тайного совета в период правления Екатерины I с точки зрения порядка его деятельности, имея в виду регламенты и делопроизводство, учитывая, что данный аспект освещен в литературе сравнительно в меньшей степени. Соответственно анализируются нормы учредительного указа, которым был создан Верховный тайный совет (8 февраля 1726 г.), опубликованные протоколы, журналы и указы Верховного тайного совета, а также научные публикации, в которых затрагивается поднятая тема. Отмечается, что регламент работы Верховного тайного совета заранее не был отрегулирован, что вполне объяснимо, учитывая, что ранее такого органа власти в высших кругах не было, такой регламент определялся по фактически складывающимся отношениям прежде всего Верховного тайного совета с императрицей, а также Верховного тайного совета с Сенатом и коллегиями. В целом эффективность регламента и делопроизводства в деятельности Верховного тайного совета нет оснований считать эффективной, поскольку не было поддержки у других вельмож и органов управления. Верховный тайный совет просуществовал недолго – в 1730 г. он был упразднен, что подтверждает слабость его статуса как коллегиального органа управления в абсолютистской России.

Ключевые слова: Верховный тайный совет, указ, Екатерина I, регламент, делопроизводство, кабинет-секретарь, Сенат, протоколы.

***FEATURES OF THE ADMINISTRATIVE ACTIVITIES OF THE SUPREME PRIVATE COUNCIL: REGULATIONS AND OFFICE WORK
(1726-1740)***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Russian Academy of Natural Sciences

Krasnodar, Russia

Abstract: This article examines the activities of the Supreme Privy Council during the reign of Catherine I from the perspective of its procedures, including regulations and office work, given that this aspect has been relatively underrepresented in the literature. Accordingly, it analyzes the provisions of the founding decree that established the Supreme Privy Council (February 8, 1726), the published minutes, journals, and decrees of the Supreme Privy Council, as well as scholarly publications that address this topic. It is noted that the Supreme Privy Council's regulations were not established in advance, which is understandable given that such a governing body had previously not existed in high places. Such regulations were determined by the evolving relationships between the Supreme Privy Council and the Empress, as well as the Supreme Privy Council and the Senate and collegiums. This is not surprising. Overall, the effectiveness of the Supreme Privy Council's regulations and office work cannot be considered effective without the support of other nobles and governing bodies. The Supreme Privy Council's existence was short-lived—it was abolished in 1730, confirming the weakness of its status as a collegial governing body in absolutist Russia.

Keywords: Supreme Privy Council, decree, Catherine I, regulations, office work, cabinet secretary, Senate, protocols.

В истории российской государственности периода абсолютизма особый интерес представляет период 1726-1730 гг. Тогда, в 1726 г., после смерти Петра I на престол взошла неопытная в делах государственного управления Екате-

рина I. Воспользовавшись этим обстоятельством, приближенные к ней вельможи, и прежде всего Меншиков сумели путем политических маневров сделать так, что был учрежден Верховный тайный совет как орган власти, который, де-факто стал управлять государством при формальном верховенстве на властной пирамиде императрицы [1]. Указ о создании Верховного тайного совета состоялся в феврале 1726 г. [2], где, среди прочего, были определены полномочия Верховного тайного совета, в то числе Верховный тайный совет получал право рассматривать на своих заседаниях все вопросы государственной жизни, которые в Сенате и Коллегиях сочтут «самыми важными», о чем Сенат и Коллегии должны были письменно извещать Верховный тайный совет - «А из Сената и из других всех Коллегий писать, о чем самом важном деле случится, по сему: доношение в Верховный Тайный Совет» [2]).

О Верховном тайном совете имеется обширная литература разных исторических эпох (в числе авторов С.В. Пронкин, Т.А. Белова, А.С. Жиленко, С.Ю. Таловеров, А.В. Звонарев, Б.Л. Вяземский, А. Н. Филиппов, Е.В. Анисимов, Г.А. Протасов, С.А. Седов, Н.П. Загоскин и др.). Но некоторые аспекты представляются недостаточно исследованными. Это относится и к регламентам и делопроизводству управленческой деятельности Верховного тайного Совета, о которых можно судить как по ряду императорских указов, так и по документам самого Верховного тайного совета». Так, в учредительном указе о создании Верховного тайного совета указывалось, что для заседаний будут определены «нарочные дни в каждой неделе». Указывалось также на то, что документы, исходящие из Верховного тайного совета, должны скрепляться подписями всех членов этого государственного органа. В том же акте имеются некоторые нормы, определявшие процесс реализации полномочий Верховного тайного совета. В частности, следовало под решениями, принимаемыми в Верховном тайном совете, ставить подписи всех членов Верховного тайного совета, причем независимо от того, присутствовала императрица на заседании, на котором принималось решение, или нет («в Верховном Тайном Совете, хотя при присутствии

Ея Императорского Величества, хотя и во отсутствии, крепить, о чем определено будет, протоколы, резолюции, всем назначенным особам Верховного Тайного Совета» [1]). Все эти «особы» были персонально поименованы в Указе: «Генерал-Фельдмаршал и Тайный Действительный Советник Светлейший Князь Меншиков, Генерал-Адмирал и Тайный Действительный Советник Граф Апраксин, Государственный Канцлер и Тайный Действительный Советник Граф Головкин, Тайный Действительный Советник Граф Толстой, Тайный Действительный Советник Князь Голицын, Вице-Канцлер и Тайный Действительный Советник Барон Остерман» [1].

При этом подписи членов Верховного тайного совета, в свою очередь, должны были заверяться «закрепкою», то есть подписью «обретающегося Члена Иностранной Коллегии Действительного Статского Советника Василья Степанова», являвшегося, судя по этой формулировке, секретарем Верховного тайного совета. Остальные вопросы регламентного характера должны были решаться в процессе самой деятельности Верховного тайного совета. В этой связи рассмотрим некоторые аспекты формирования регламента и делопроизводства Верховного тайного совета, нашедшие документальное отражение. Сведения об этом в значительной степени можно почерпнуть из Протоколов, журналов и указов Верховного тайного совета, изданных под редакцией Н.Ф. Дубровина в восьми томах в конце XIX - начале XX вв. в рамках многотомного издания Сборника Императорского Российского исторического общества. В данной работе использованы в основном том первый [3]. Так, на заседании Верховного тайного совета 21 февраля 1726 г. было герцогом Голштинским объявлено повеление императрицы определить для слушания дел следующие дни на каждой неделе: в среду - заслушивать дела «внутренние», а в пятницу (в «пяток») дела «иностранные». Указывалось также, что «когда между ними случатся какие чрезвычайные дела, то для оных и не в определенные дни следует съезжаться». О предстоящих чрезвычайных «съездах» Верховный тайный совет должен был

сообщать императрице. А что касается внутренних дел, что полагалось «сочинять впредь план» [3, с. 55-56.].

В рассматриваемом контексте важное значение имело «Мнение не в указ о новом учрежденном тайном совете», составленное в Верховном тайном совете и переданное императрице для «апробации» уже 11 февраля 1726 г., то есть спустя всего три дня после учредительного указа. Следует заметить, что такой подход свидетельствует о серьезных намерениях членов Верховного тайного совета организовать работу этого органа на системном уровне. Равным образом серьезное намерение продемонстрировала и сама Екатерина I, которая держала у себя это «Мнение» более месяца, и только 16 марта 1726 г. она направила текст «Мнения» в Верховный тайный совет со своими коррективами. Текст этого мнения в протоколе Верховного тайного совета от 16 марта 1726 г. приведен полностью в приложении к протоколу. Заметим, что проект «Мнения» был составлен самим членами Верховного тайного совета, и, как видно, они предприняли попытку узаконить такой порядок издания императорских указов, чтобы любой указ имел силу только после одобрения его в Верховном тайном совете.

В марте 1726 г. кабинет-секретарь Макаров в заседании Верховного тайного совета объявил, что императрица апробацию произвела, то есть ознакомилась и дала свою оценку. Оценка состояла в том, что в целом проект Верховного тайного совета принимается, но с определенными и конкретными коррективами. Так, пункт третий «Мнения» Екатерина I решила отменить и придать ему следующую редакцию: о важных делах Верховный тайный совет должен «поставить протоколы», которые, пока еще не подписанные, должны для апробации императрице доставлять лично один или два (смотря по важности дела) члена Верховного тайного совета, и только после того, как «Ее императорское Величество изволит апробировать, тогда подписывать и в действие производить» [3, с. 97]. Здесь, как видно, ключевой момент заключался в том, чтобы доклад императрице делали сами члены Верховного тайного совета – очевидно, Екатерина I тем самым хотела, во-первых, повысить ответственность членов Верховно-

го тайного совета за принимаемые решения, и, во-вторых, в процессе непосредственного общения с членами Верховного тайного совета имелась возможность делать разного рода уточнения и оперативно давать указания, в то время как по прежней редакции предполагалось письменное общение, что, конечно, могло значительно затянуть окончательное решение дела.

О формировании регламентных правил в процесс деятельности Верховного тайного совета можно судить по конкретным эпизодам. Так, в первом заседании Верховного тайного совета Кабинет-секретарь Макаров доставил написанную Екатериной I резолюцию (но не подписанную) «о персидских, турецких и голштинских делах» с предписанием ознакомиться со всем этим документом - с тем, чтобы члены Верховного тайного совета «ежели что еще потребно добавили и оную подписали» [3, с. 7]. Документ огласил сам Кабинет-секретарь Макаров, после чего члены Верховного тайного совета приказали Макарову донести до Ее Императорского Величества, что резолюция вполне «изрядно изъяснена», и членам Верховного тайного совета «непристойно» добавлять к тому, о чем императрица уже «своею собственною рукою» составила свое суждение, «а ежели еще впредь что к тому будет потребно, то они о том Ея Величеству, сочиня мнение свое, доносить будут» [3, с. 7]. С этим мнением Макаров опять направился к Екатерине I, доложил ей, она подписала резолюцию, после чего Макаров опять пришел в Верховный тайный совет, и члены его также поставили свои подписи под этой резолюцией «о персидских, турецких и голштинских делах». После этого Верховный тайный совет по этой резолюции приказал послать надлежащие указы в Сенат, а также в Военную, Морскую и Сухопутную коллегии, о чем был тут же сочинен «особливый протокол».

Здесь очевидно, что Верховный тайный совет достаточно четко определил осуществление распорядительных делопроизводственных полномочий. Подобный подход имел место во многих других случаях. И тем самым де-факто Верховный тайный совет стал исполнять функции императорской канцелярии (Кабинет-секретарь Макаров являлся только лишь личным секретарем Екатери-

ныI). И тем самым Верховный тайный совет с первого же своего заседания установил практику взаимодействия с императрицей и рассылки необходимых распоряжений в связи с подписанием государственных документов.

Первые заседания Верховного тайного совета проходили в разных местах (если участвовала императрица, то совещание проходило обычно при императорском дворе), использовались даже собственные дома членов Совета), но в конечном итоге постоянное место дислокации было определено в императорском дворце, где до этого фактически и проводилось большинство заседаний. В среднем получалось 9-10 заседаний в месяц. Например, в феврале 1726 г. состоялись 14 заседаний, из которых на двух заседаниях присутствовала Екатерина I, в июле 1728 г. – 14 заседаний, на которых государь ни разу не присутствовал, но, например, в сентябре 1729 г. состоялось всего 1 заседание, при этом преемник Екатерины I Петр II крайне редко значится в протоколах заседаний Верховного тайного совета.

Если затронуть вопрос о распределении полномочий между отдельными членами Верховного тайного совета, то он не нашел своего регулирования, равно как формально не определялся председательствующий на заседаниях Верховного тайного совета - обычно, по умолчанию остальных, председательствовал тот, кто пользовался «фавором» при дворе [4, с. 92]. Из упомянутого выше учредительного Указа от 8 февраля 1726 г. следует, что главой Верховного тайного совета является сама императрица, которая должна была лично проводить совещания членов Верховного тайного совета. Однако фактически Екатерина I лично очень редко проводила заседания Верховного тайного совета, но при этом она одновременно и не назначала своего заместителя, который должен был замещать ее во время заседаний Верховного тайного совета. Так, из таблицы «Занятия Верховного тайного совета» [5, с. 428] (здесь «занятия» понимаются как «заседания») следует, что состоялись 435 заседаний Верховного тайного совета, и только 24 из них состоялись при высочайшем присутствии. Такой подход подтверждает гипотезу о том, что Екатерина I отнюдь не

намерена была исполнять роль послушной правительницы при могущественных чиновниках. Вместе с тем этой связи в литературе отмечается, что «Верховный тайный совет в 1726-1730 гг. практически полностью заменил собой правящего монарха» [6, с. 28] (однако это суждение представляется излишне категоричным, равно как и утверждение о том, что «в функции Верховного тайного совета входило назначение чиновников, финансовое управление, отчетность Ревизионной коллегии» [7, с. 184]).

Регламентной нормой стало и фактически сложившееся (как и многие другие) правило, согласно которому члены Верховного тайного совета получали через экспедицию «повещения присутствующим», в том числе в случаях, когда внеочередные заседания проводила императрица (император), как правило, при этом она приглашала членов Верховного тайного совета в свои кабинеты. Иные лица, которые должны были участвовать в заседаниях Верховного тайного совета, получали специальные приглашения. Так, для участия в заседании Верховного тайного совета, которое состоялось 23 июня 1729 г., верховниками было решено «послать к Барону Андрею Ивановичу, чтоб в Верховный Тайный Совет изволил приехать, для слушания Черкасских дел» [3, с. 260]. Как видно, этот аспект делопроизводства мало чем отличается от современного состояния.

Вполне объяснимо в этой связи, что вопросы решались зачастую самими членами Верховного тайного совета. В этом же контексте следует отметить и другое явление. Ранее мы указывали, что Екатерина I (а потом и император Петр II) редко лично присутствовала на заседаниях Верховного тайного совета. С осени 1726 г. состояние императрицы ухудшилось, и она очень редко покидала свои покои, что, собственно, уже нельзя было скрыть, особенно с начала 1727 г., от общества, и в делах Верховного тайного совета в этой связи она вообще участия не принимала [8, с. 55-56]. Некоторые члены Верховного тайного совета, глядя на это, стали осторожничать (вероятно, полагая, что ситуация может измениться, и как бы не стали выяснять кто что подписывал), отказываясь визировать те протоколы Верховного тайного совета, где они отсутствова-

ли по болезни. Этому посвящен даже целый протокол Верховного тайного совета от 2 февраля 1727 г. О том, как была решена эта ситуация, свидетельствует протокол Верховного тайного совета от 24 февраля 1727 г. Присутствовавшие заслушали доклад обер-секретаря Верховного тайного совета А. Маслова о приведенных выше и иных конкретных случаях отказа членов Верховного тайного совета подписывать протоколы заседаний, где они отсутствовали. Было решено, что для отсутствовавших членов Верховного тайного совета следует доносить протоколы, как и ранее, но если они не подпишут их, то оставить им «для рассуждения», однако если на другой день от таких членов Верховного тайного совета не будет доставлено никаких письменных мнений, причем, «за своей рукой», по тем вопросам, протокол по которым они не подписали, то Верховный тайный совет и без этих подписей утверждает решение и обращает его для исполнения - «чтобы в делах Ее Императорского Величества остановки никакой не было» [3, т.3., с. 152].

Рассуждая по этим вопросам, А.Н. Алексеев указывает на то, что довольно быстро установился обычай, когда к не присутствовавшим членам Верховного тайного совета посылали документы «на дворы», где последние знакомились с материалами, проектами и ставили свои подписи либо, что было редко, вносили правки и дополнения [9, с. 258]. В этой связи следует заметить, что указанные выше «занятия Верховного тайного совета» не отражают реального положения дел, поскольку поставленная подпись не присутствовавшего члена Верховного тайного совета означала, что он участвовал в заседании, хотя фактически в обсуждении вопроса он мог не участвовать. Данное обстоятельство, вероятно, свидетельствует о том, что Верховный тайный совет был перегружен вопросами государственного значения, принимая к обсуждению «всё и вся», соответственно не все члены Верховного тайного совета выдерживали такую нагрузку и в результате качество обсуждения неизбежно снижалось, учитывая, к тому же, что большинство членов Верховного тайного совета занимали высокие должности в исполнительной ветви власти.

Такая всеядность Верховного тайного совета показывала низкий уровень распределения компетенции и полномочий между высшими органами власти после учреждения Верховного тайного совета. Это не значит, конечно, что среди членов Верховного тайного совета не было вообще никакой специализации – она была, и, более того, ее не могло не быть, учитывая, как отмечалось, занимаемые должности верховников. Так, Головкин руководил Коллегией Иностранных дел, Меншиков возглавлял Военную коллегию, Апраксин – Адмиралтейскую коллегию. Разумеется, при обсуждении на заседаниях Верховного тайного совета соответствующих вопросов они были компетентнее других своих коллег и их мнение обычно было решающим. Однако такая специализация обуславливалась исключительно должностным положением отмеченных чиновников – если же вести речь о членах Верховного тайного совета безотносительно к их должностному положению, то, целенаправленного разделения полномочий так и не было осуществлено.

Во многом исходя из этого, на заседания Верховного тайного совета приглашали заинтересованных лиц, в частности, членов Синода, членов Сената, иностранных послов и др.; кроме того, верховники часто запрашивали разного рода сведения и справки от ведомств, требовали письменных доношений, а при необходимости авторы таких доношений вызывались на заседания, где им учинялся допрос. Такой подход, когда Верховный тайный совет непосредственно сносился с коллегиями, комиссиями и другими ведомствами и получал от них ответы, как отмечает А.С. Филиппов, придавал его деятельности «живой, жизненный колорит и позволял легче вести сложную задачу государственного управления» [10, с. 91]. По этому же поводу Б.Л. Вяземский указывает, в частности, что в повестке дня Верховного тайного совета в дни его заседания стояли самые разные вопросы (сложные и не очень сложные, и из самых различных ведомств), то есть главенствовал принцип универсальности, или, если использовать современную терминологию, то фактические реализуемые полномочия Верховного тайного совета можно расценивать как общую компетенцию. Такой

порядок, пишет Б.Л. Вяземский, имел то огромное значение, поскольку благодаря ему Верховный тайный совет «был постоянно на высоте административных требований минуты, и мог постоянно реагировать на самые неотложные вопросы государственной жизни» [10, с. 92]. Но в данном случае вряд ли можно говорить о необыкновенной оперативности Верховного тайного совета, поскольку, как видно из учредительного Указа от 8 февраля 1726 г., этот орган учреждался для решения наиболее важных государственных дел, он был весьма малочисленным, и только эти два фактора обуславливали, на наш взгляд, особую компетенцию и полномочия Верховного тайного совета, которые не должен был заниматься «текучкой», поскольку погружение в нее отвлекало бы членов Верховного тайного совета от действительно важной аналитической работы, выработки стратегических направления в деятельности Российской империи.

Обобщая, можно заметить, что учрежденный в феврале 1726 г. Верховный тайный совет практически с первых дней стал де-факто формировать регламентную базу своей деятельности, что находило отражение в совокупности принятых нормативных положений о порядке деятельности Верховного тайного совета. Вместе с тем регламентные предписания, особенно в организационном плане, в значительной мере фактически не выполнялись, в том числе не «сочинялись» планы работы Верховного тайного совета, на его обсуждение выносились те вопросы, которые поступали туда в текущем режиме. Такое положение во многом обуславливалось тем обстоятельством, что подобного органа еще не было в российской бюрократии, а также тем, что в Верховный тайный совет входили высшие сановники, не привыкшие исполнять нелегкую государственную работу в повседневном режиме. Привлечение же иных лиц, грамотных и способных вести делопроизводство на уровне указанных выше требований, было проблематично ввиду того, что на заседаниях Верховного тайного совета обсуждались важнейшие вопросы государственной жизни, что по определению предполагало допуск к ним весьма ограниченного круга лиц.

Сама Екатерина I лично очень редко проводила заседания Верховного тайного совета, но при этом она одновременно и не назначала своего заместителя, который должен был замещать ее во время заседаний Верховного тайного совета. В целом Верховный тайный совет достаточно четко определил осуществление распорядительных делопроизводственных полномочий и стал исполнять функции императорской канцелярии, при этом у самой императрицы имелась личная канцелярия, которой руководил кабинет-секретарь Макаров.

Однако коллегиальность в обсуждении важнейших государственных вопросов, претензии «верховников» на более высокие властные полномочия не вписывались в сложившуюся и закрепленную в системе публично-властных отношений абсолютистскую форму государственного управления, поскольку при такой конструкции власти усматривались элементы разделения властей [11; 12 и др.], что предусматривало ограничение верховной власти. Поэтому неудивительно, что попытка членов Верховного тайного совета продлить свое привилегированное положение при новой императрице Анне Иоанновне посредством предъявленных ей известных «кондиций» оказалась провальной. Соответственно упразднение Верховного тайного совета в 1730 г. была вполне логичным, а члены Советов позже были репрессированы.

Библиографический список

- 1 Филимонов Д.А. Трансформация высшей политической элиты России после Петра Великого в процессе «дворцовых переворотов» // Вестник университета. 2022. № 8. С. 188-195.
2. Указ от 08. 02. 1726 г. «Об учреждении Верховного Тайного Совета» // ПСЗ-1. № 4830.
3. Протоколы, журналы и указы Верховного тайного совета // Сборник Императорского Российского исторического общества / Под ред. Н.Ф. Дубровина. Т. 1. СПб., 1886.
4. Вяземский Б.Л. Верховный тайный совет. СПб., 1909.

5. Занятия Верховного тайного совета // Вяземский Б.Л. Верховный тайный совет. СПб.: Издат. М.М. Стасюлевича, 1909. С. 428.
6. Кривова Д. А. Кабинет министров Анны Иоанновны как типовое учреждение эпохи абсолютизма // Вестник Самарского университета. История, педагогика, филология. 2023. № 2. С. 24-29.
7. Чашников М.А. Система управления в 1726 - 1730 г. в Российской империи // Вестник науки. 2021. № 1. С. 180-185.
8. Филиппов А.Н. История Сената в правление Верховного тайного совета и Кабинета. Часть первая. Юрьев, 1895.
9. Алексеев А.Н. Легенда об олигархических тенденциях Верховного тайного совета в царствование Екатерины // Русское обозрение. 1896. Кн. 3. С. 252-261.
10. Филиппов А.С. История Сената в правление Верховного тайного совета и Кабинета. Ч.1. Юрьев, 1895.
11. Старков О.В., Упоров И.В. Теория государства и права: учебник (3-е изд., перераб., и доп.). Москва, 2012.
12. Омельченко Н.А. «Наследники» Петра Великого: власть и управление в послепетровской России//Вестник университета. 2022. № 6. С. 40—47.