



**Оригинальная статья**

DOI: 10.17748/2219-6048-2024-16-3-74-90

УДК: 94(47).05/06

**СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ  
МЫСЛИ РОССИИ ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЫ – СЕРЕДИНЫ XVIII в.**

**Соловьев Константин Анатольевич**

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,  
Москва, Россия  
ksoloviov@spa.msu.ru

**Аннотация.** Формирование и развитие управленческой мысли России – это направление исторических исследований, которое в настоящее время проходит стадию становления. Изучение отдельных этапов развития управленческой мысли и выявление общих тенденций в ее эволюции позволяет понять логику этого процесса, сложившиеся в ней направления и школы, а тем самым, сформировать фундамент для изучения современной управленческой мысли. **Источники и методы.** В статье представлены взгляды на государственное управление крупнейших государственных деятелей России первой половины XVIII в.: Петра I, Ф. Прокоповича, В.Н. Татищева, П.И. Шувалова; выявлены условия и факторы, воздействовавшие на развитие управленческой мысли России I пол. – сер. XVIII в. Изучение управленческих документов и первых теоретических работ в сфере управленческой мысли проведено с применением методов системного, текстологического, документального и семантического анализа. **Анализ.** Ключевые условия эволюции российской управленческой мысли в первой половине XVIII в. сформировались в политической и социокультурной сферах. К их числу необходимо отнести: структурную трансформацию управленческой системы Российского государства; новые принципы формирования управленческой элиты; воздействие европейской управленческой мысли; анализ практики управления новой российской бюрократии. **Выводы.** Исследование показало, что в это время российские управленческие идеи базировались на концепции регулярного государства, в рамках которой общеевропейская идея «общего блага» трансформировалась в идею «государственного блага». Воля государя должна приводить в движение государственный аппарат, состоящий из представителей «государственного сословия» – дворян.

Главный же инструмент управления в этой системе – последовательная регламентация всех сторон управленческой деятельности, переход от управления «по традициям» к управлению «по законам». Во второй четверти и середине XVIII в. российская управленческая мысль вплотную подошла к разработке конкретных мер по совершенствованию управления на уровне государственной службы, при том что многие концептуальные вопросы государственного управления, относящиеся к утверждению принципов управления и разработке механизмов решения управленческих задач, еще не были поставлены.

**Ключевые слова:** история России, Российская империя, XVIII век, теория государственного управления, история управленческой мысли, концепция «общественного блага», концепция «государственного блага»; концепция «регулярного государства»

**Для цитирования:** Соловьев К.А. Специфические особенности развития управленческой мысли России первой половины – середины XVIII в. Историческая и социально-образовательная мысль. 2024. Том 16. № 3. С. 74-90  
DOI: 10.17748/2219-6048-2024-16-3-74-90

## Original article

### SPECIFIC FEATURES OF THE DEVELOPMENT OF MANAGEMENT THOUGHT IN RUSSIA IN THE FIRST HALF - MID-18TH CENTURY

**Konstantin A. Soloviev**

Moscow State University named after M.V. Lomonosov

Moscow, Russia

ksoloviev@spa.msu.ru

**Abstract.** The formation and development of management thought in Russia is a direction of historical research that is currently in its infancy. Studying individual stages of the development of management thought and identifying general trends in its evolution allows us to understand the logic of this process, the trends and schools that have developed in it, and thereby form the foundation for the study of modern management thought. **Sources and methods.** The article presents the views on public administration of the largest statesmen of Russia in the first half of the 18th century: Peter I, F. Prokopovich, V.N. Tatishchev, P.I. Shuvalov. The article identifies the conditions and factors that influenced the development of management thought in Russia in the first half of the 18th century. The study of management documents and the first theoretical works in the field of management thought was carried out using methods of systemic, textual,

documentary and semantic analysis. **Analysis.** The key conditions for the evolution of Russian management thought in the first half of the 18th century were formed in the political and sociocultural spheres. These include the structural transformation of the management system of the Russian state; new principles for the formation of the managerial elite; the impact of European management thought; analysis of management practices of the new Russian bureaucracy. **Conclusions.** The study showed that, at this time, Russian management ideas were based on the concept of a regular state, within the framework of which the pan-European idea of the “common good” was transformed into the idea of “state good”. The will of the sovereign must set in motion the state apparatus, consisting of representatives of the “state class” – the nobles. The main management tool in this system is the consistent regulation of all aspects of management activity, the transition from management “by tradition” to management “by law.” In the second quarter and mid-18th century Russian public thought has come close to developing specific measures to improve management at the civil service level, despite the fact that many conceptual issues of public administration related to the approval of management principles and the development of mechanisms for solving management problems have not yet been posed.

**Keywords:** Russian history, Russian empire, 18<sup>th</sup> century, theory of public administration, history of management thought, the concept of “public good”, concept of a "regular state"

**For citation:** Soloviev K.A. Specific features of the development of management thought in Russia in the first half - mid-18th century. Historical and Social-Educational Idea. 2024. Vol. 16, No. 3. P. 74-90 (In Russ.).

DOI: 10.17748/2219-6048-2024-16-3-74-90

### **Введение.**

В XVIII веке в связи с проведением «петровских реформ» и утверждением в России новых для нее форм и методов государственного управления коренным образом изменились как условия, в которых развивалась управленческая мысль, так и факторы, воздействующие на это развитие. В задачи данной статьи входит: описание условий, в которых проходило формирование российской управленческой мысли, отражающей новые реалии; выявление факторов, воздействовавших на эволюцию управленческой мысли; а также выявление и систематизация специфических черт российской управленческой мысли в первой половине XVIII в. В исторической литературе XIX–XX вв. тема становления управленческой мысли, как правило, не находилась в фокусе внимания авторов. В современной историче-

ской литературе можно отметить несколько попыток подойти к теме управленческой мысли как своеобразному ответвлению мысли юридической [1], конституционной [2], как к элементу административной практики [3; 4], как составной части общественной или экономической мысли [5; 6]. Характеристику управленческих взглядов ряда мыслителей и деятелей этой эпохи (Петра I, И.Т. Посошкова, М.В. Ломоносова) мы можем обнаружить в ставшем уже классическом учебнике В.И. Маршева [7].

### **Условия формирования управленческой мысли России первой пол. XVIII в.**

К концу первой четверти XVIII в. система управления страной, сложившаяся (в главных параметрах) к середине XVI в. и достигшая максимального расцвета ко времени принятия Соборного уложения (1649 г.), была полностью ликвидирована. Органы управления сословно-представительной монархии (Земский собор, Дума, большинство приказов) перестали функционировать и были заменены органами управления абсолютной монархии, ориентированными на принципы регулярности, вертикальной подчинённости, бюрократического управления. [8, с. 435].

Резко изменился состав управленческой элиты. Отмена «местничества» в 1682 г. открыла возможность для создания «социальных лифтов» в системе управления. Привлечение большого количества иностранцев к решению управленческих проблем изменило национальный состав элиты. Утверждение «Табели о рангах» (1722 г.) закрепило принцип «вертикальной мобильности» и дало начало развитию таких элементов бюрократического управления, как «административная иерархия, деление чиновников на классы, принцип выслуги и меритократии» [4, с. 177].

В первой четверти XVIII в. набор практик по совершенствованию государственного управления значительно опережал возможности их теоретического осмысления. В эти годы те, кто освоил семантику языка управления (а это главным образом лица, занимавшие важнейшие посты в государстве и приглашенные в качестве экспертов, иностранцы), были заняты во множестве государственных дел и не имели ни времени, ни соответствующей мотивации к созданию теоретических работ. Поэтому крупных трудов по интересующей нас проблематике создано не было, а все новации в управленческой мысли чаще всего непосредственно отражались в законотворческой деятельности.

Во второй четверти и в середине XVIII в. сложилась обратная ситуация по отношению к предшествующему периоду. Преобразования в системе управления носили теперь не реформаторский и проактивный (как при Петре I), а реактивный характер и проводились исходя из сиюминутных потребностей и тактических соображений. Шел процесс взаимной интеграции различных слоев управленческой элиты: старинных боярских и дворянских родов, иностранцев на русской службе,

«выдвиженцев» петровской эпохи. В это время теоретическое осмысление управленческих проблем вступило в отчетливый конфликт с управленческой практикой: фаворитизмом, реактивностью, коррупционными проявлениями. Но на уровень серьезных теоретических обобщений удалось выйти только одному из государственных деятелей той эпохи – графу Б.К. Миниху, представившему результаты своих размышлений уже в 1760-х годах, после возвращения из ссылки.

### Управленческая мысль первой четверти XVIII в.

Деятельность Петра I по созданию «регулярного государства» оказала сильное влияние на развитие управленческой мысли не только России, но и европейских стран. Образ правителя государства, ставшего «работником на троне», вдохновлял Фридриха II Прусского и служил ориентиром Вольтеру при разработке концепции «просвещенного абсолютизма» [9, с. 1]. Сам же Петр I не оставил теоретических трудов по управлению. Его представления о целях, задачах, принципах, формах и инструментарии управления заложены в так называемых «учредительных актах», к числу которых относят регламенты, учреждения, уставы [1, с. XIX-XXI]. Анализ этих актов и в первую очередь текста «Генерального регламента», позволяет установить, а точнее, реконструировать базовые параметры петровской концепции управления, которая так и не получила оформления в виде отдельного текста.

Уже в самом начале законотворческой деятельности по реформированию государства и государственной службы, в Указе 1701 г., Петр I повелевает «боярам и окольным, и думным и ближним людям, и судьям, и в городах воеводам, и дьякам, и всяким приказным людям» при осуществлении своей служебной деятельности «своим вымыслом вновь, сверх сего великого государя Указу и соборного Уложения, на Москве и в городах никаких статей и пополнения не делать, и в допросах и в розыскных делах и во всяких росправах ничего не прибавлять и не убавлять, и ни в чем друг другу не дружить и недругу не мстить» [10, с. 51]. Это означало, что Петр I начал теоретическую работу (сопровождаемую нормативной практикой) по закреплению *принципа верховенства законов* в деятельности по управлению.

Прежние традиции управленческой деятельности (сложившиеся в конце XV – нач. XVI в., во времена местничества и кормлений), сохраняли за должностными лицами большую степень свободы, как в организации служебной деятельности, так и в трактовке правовых норм. В новом веке, с началом которого совпал выход этого Указа, такого рода расширительные трактовки прав государственных служащих объявлялись самоуправством и подлежали искоренению. Формировался «режим законности» в государственном управлении, формально закрепленный «Генеральным регламентом» от 28 февраля 1720 г. В этом документе устанавливался «письменный» (то есть в современных терминах – бюрократический)

характер государственного управления: «Того ради изволяет его царское величество, всякие свои указы в сенат и в коллегии, також и из сената в коллегии ж отправлять письменно; ибо как в сенате, так и в коллегиях словесные указы никогда отправляемы быть не надлежат» [11, с. 108-109].

Ключевыми элементами нового порядка управления, закрепленными в «Генеральном регламенте», становились: тождество интересов государства и государя; коллегиальный характер управления, при личной ответственности чиновников за порученное дело; строгая регламентация обязанностей чиновников, а также способов и сроков исполнения порученных дел; жесткий распорядок работы государственных учреждений; следование служебной этике.

Последний из названных параметров (служебная этика) был одним из самых новаторских элементов в преобразовательской деятельности Петра I в отношении системы государственного управления, ее характера и способов деятельности. В «Генеральном регламенте» (в главе XXV) это обозначено следующим образом: «Президенты и вице-президенты имеют того смотреть, чтоб служители при коллегиях, канцеляриях и конторах до последнего должность свою знали <...> вышние над поступками и обхождением подчиненных своих служителей надзирание имели, и каждого к добродетели и достохвальному любочестию побуждали, чтоб безбожного жития не имели, также пития и игры, лжи и обманства удерживали, чтоб оные в одежде чисто содержались, а во обхождении постоянно и недерзостно поступали. Буде же сие увещание и обучение не поможет и надежды ко исправлению не будет: то такого служителя, по изобретению персоны и дел, наказать отнятием чина, или весьма отставить» [11, с. 108-109].

Еще раз отметим: то, что выходило из-под пера Петра I – это результат работы его управленческой мысли, выраженный в статьях и пунктах нормативных документов. Это не теория управления как таковая, а придание ее положениям (не декларируемым, но подразумеваемым) *инструментального характера* [3, с. 249].

Серьезную работу по *обоснованию новых принципов государственного управления* проделал один из наиболее образованных деятелей петровского времени, архиепископ Новгородский и «первенствующий член Святейшего Синода» Феофан Прокопович. Выступая в жанре «Слов похвальных», Прокопович использовал для утверждения новых теоретических положений форму религиозной проповеди с постоянной отсылкой к библейским темам и образам. Это придавало его новаторским, по сути, рассуждениям традиционный и даже отчасти архаический оттенок. Но в этом был свой смысл: новация, вложенная в традиционную форму, воспринималась легче, чем полный разрыв с традицией.

В своих проповедях Феофан Прокопович разъяснял содержание петровских преобразований, в том числе и в сфере управления. Наиболее важным документом в этом отношении стало «Слово о власти и чести царской», написанное и произнесенное Прокоповичем в 1718 г. в связи с «делом» наследника престола Алексея Петровича. В «Слове» Прокопович указывает на то, что самодержавная «власть

державная естественному закону есть нужна». И сразу: «Аще от естества, от самого бога, создателя естества» [12, с. 82]. Сочетание в одном тексте двух обоснований самодержавной власти – от Бога и по «естественному закону» – выражало, с одной стороны, переходный характер этой эпохи быстрых и необратимых преобразований, а с другой – стало следствием культурного раскола в обществе. «Просвещенная» часть элиты (в том числе и сам Прокопович) уже не удовлетворялась прежними трактовками характера власти и управления и стремилась к усвоению достижений европейской управленческой мысли, базирующейся в это время на концепции «естественного права». Для остальной части населения принцип «власть от Бога» сохранялся в неизменности.

Концепция «естественного права» в управлении вводилась Прокоповичем в «малых дозах» и с большой осторожностью, поскольку ее прямым следствием должен был стать тезис об «общем благе» как главной цели управления: «Власть есть самое первейшее и высочайшее отечество, на них бо висит не одного некоего человека, не дому одного, но всего великаго народа житие, целость, безпечалие» [12, с. 87]. В семантике церковной проповеди «безпечалие» – ни что иное, как принцип «общего блага» европейской политической и управленческой мысли, но выраженный в библейской лексике. В данном случае целеполагание государственного управления было сформулировано с отсылкой к словам апостола Павла «хощу же вас безпечальных быти» (1 Кор. 7, 32).

Непосредственно же о *целях управления и средствах их достижения* сказано было в «Слове в день святого благоверного князя Александра Невского». Здесь повторен тезис о «безпечалии» народа как главной цели правителя: «Царь ли ты – царствуй, следя за тем, чтобы в народе не было печали, а во властях было правосудие, и как от неприятелей цело сохранить отечество» [12, с. 98]. Этот общий тезис Прокопович разъясняет в самом конце «Слова» в обращении к Петру I. Здесь он сравнивает двух правителей: того, кто лишь «царствует», да так, что «простой народ дознаться не может, что есть дело царское», и того, кто работает, утверждая делом свою правоту: «И когда повелеваешь что своим подданным, ты сам повеление твое собственными трудами и предворяешь и утверждаешь» [12, с. 102-103]. Итог этого сравнения для Прокоповича очевиден: управление, в котором используется личный пример, несомненно действеннее управления, закрытого от народа.

Отметим, что общая для Петра I и Феофана Прокоповича мысль о том, что цель управления состоит в достижении «общего блага» путем реализации «естественного» закона, приводит к разным трактовкам в понимании содержания управления. У Петра I содержание управления в *строгом исполнении регламентов*, что позволяет точно и последовательно реализовывать законы (а также указы монарха и письменные решения Сената). Прокопович же постоянно повторяет, что божественный (он же – естественный) закон выражается в *деятельности мо-*

*нарха*. Личное подчинение монарху каждого из тех, кто занимает должности (воинские, гражданские, церковные) в Российском государстве, составляет суть управленческих процессов в понимании Прокоповича.

Принципиально иные взгляды на управление высказывал в своих сочинениях И.Т. Посошков. Эти сочинения чаще всего анализируют историки экономической мысли, называя его представителем «литературы проектов» первой четверти XVIII в., и относят то к числу сторонников европейских экономической концепции «меркантилизма» [13] или российским «камералистам» [14]. Для нас же важно его понимание роли государства в обществе, в его взаимодействии с хозяйствующими субъектами.

Государственное управление, по мысли Посошкова, это деятельность, в которой нет места интересам отдельной личности или какого-то одного слоя населения: «Царь наш, не купец, но самодержавный повелитель, как чему повелит быть, тако и подобает тому быть неизменно и нимало ни направо, ни налево неподвижно. Яко бог всем светом владеет, тако и царь в своем владении имеет власть и по его царской власти надлежит всякой вещи быть постоянной и похвальной и чтоб [яко] меры везде равные, и цене подобает быть равной и никогда неизменной, како в хлебородном году, тако и в недородном» [15, с. 219]. В этих словах, на наш взгляд, заложена *идея поддержания равновесия в обществе*, порождающая целый набор *функций* государства.

Такова функция *поддержания порядка*, которой посвящена глава «Об истреблении разбойников» его главного труда – «Книги о скудости и богатстве». Такова функция *суда* (глава 2 «О правосудии») как способа разрешить хозяйственные споры: «всякой вещи за имя царское от мирских нельзя быть неотменной, ибо и в суде у царя, яко у бога, нет лица ни богату, ни убогу, ни силну, ни маломочну, всем суд един, и то стал быть суд божий» [15, с. 242]. Теснейшим образом с ролью арбитра связана роль контролера. А, соответственно, еще в качестве функций государства выступают: *установление стандартов экономического поведения и контроль за их исполнением*.

И наконец еще одна функция государства, самая важная для Посошкова – *регулирующая*. К ней Посошков обращается практически в каждой главе своего трактата. Но особенно ярко эта функция раскрыта в главах 4 («О купечестве») и 7 («О крестьянстве»). «Бережение» крестьянства «от убытку» и создание условия для расширения «дела» купцов и «заводчиков» – вот в чем видел Посошков важнейшие *задачи* государственного управления. Красной нитью через весь трактат проходит мысль о «разумном» управлении, преследующем государственный интерес. Оно противопоставлено часто встречающейся «неправде» в судах и управлении. Но позиция Посошкова для управленческой мысли страны этого времени маргинальная, как по месту, занимаемому автором в системе управления, так и по тем мыслям, которые он высказывал и отстаивал.



## Управленческая мысль второй четверти XVIII в.

Во второй четверти XVIII в. наиболее заметный вклад в развитие отечественной управленческой мысли внес представитель младшего поколения деятелей петровской эпохи, крупный администратор, географ, историк, экономист, В.Н. Татищев. В 1730-е годы он создал несколько разных по жанрам текстов, отражавших его взгляды на формы и методы управления в России. В их число вошли «Разговор двух приятелей о пользе науки и училищах», «Духовная» и «Произвольное и согласное рассуждение и мнение собравшегося шляхетства русского о правлении гражданском».

Последний документ представлял собой описание событий, связанных с приглашением на российский престол Анны Иоановны, и предложения по совершенствованию политического строя и характера управления, высказанные в противовес «Кондициям», подготовленным членами Верховного тайного совета. Сами по себе «Кондиции» (основным автором текста которых был князь Д.М. Голицын) – документ не управленческий, а политический. Но некоторые элементы управленческой мысли в нем присутствуют. Прежде всего, это две соединенные воедино цели государственного управления: «...следуя божественному закону, правительство свое таким образом вести намерена и желаю, дабы оное в начале к прославлению божеского имени и к благополучию всего нашего государства и всех верных наших подданных служить могло» [16, с. 70]. Формально таких целей указано три, но одна из них – это речевая конструкция, обязательная в рамках традиционной формы легитимации власти («к прославлению божеского имени»). А вот две другие («благополучие государства и подданных») – это все то же целеполагание, базирующееся на идее «общего блага», но разделенное на два «блага»: государства и населения.

Механизм достижения этих целей описан очень кратко, как исполнение «благих советов» [16, с. 71], что указывает на то, что управленческая мысль России находилась в это время в стадии зарождения. Управление с использованием «благих советов» – очень древняя форма, освященная Ветхим заветом: «составь совет, постанови решение» (Исайя, 16, 3). Предложение новой системы организации власти и управления и здесь (как у Прокоповича) вложено в архаичную семантическую оболочку.

Тот набор полномочий, которые должен был получить Верховный тайный совет, показывает, как понимали «верховники» реализацию *задач государственного управления*. Приведем их целиком:

- «1) Ни с кем войны не всчинять.
- 2) Миру не заключать.
- 3) Верных наших подданных никакими новыми податями не отягощать.
- 4) В знатные чины, как в статцкие, так и в военные, сухопутные и морские, выше полковничья ранга не жаловать, ниже к знатным делам никого не определять, и гвардии и прочим полкам быть под ведением Верховного тайного совета.

5) У шляхетства живота и имени и чести без суда не отымать.

6) Вотчины и деревни не жаловать.

7) В придворные чины, как русских, так и иноземцев, без совету Верховного тайного совета не производить.

8) Государственные доходы в расход не употреблять – и всех верных своих подданных в неотменной своей милости содержать» [16, с. 71].

Две первых позиции относятся к вопросам войны и мира, это чисто политические ограничения власти императрицы. Из оставшихся шести три относятся к взаимоотношениям дворянства и престола. Это позиции 4, 6 и 7. Еще одна позиция, пятая, отчасти относится к той же группе. Но ее содержание выходит за пределы только сословных отношений, поскольку введение в текст «Кондиций» категории «суда» по отношению к так называемым естественным правам личности (пусть пока что только правам дворян) выводило этот документ на уровень «Великой хартии вольностей». И наконец позиции 3 и 8 представляют собой *управленческие задачи* общенационального масштаба в сферах экономики и государственного управления.

Группа дворян, выступив против тех положений, на которых базировались «Кондиции», предложила свой проект организации верховного управления страной, текст которого и был составлен «при активном участии» кн. А.М. Черкасского и В.Н. Татищева [17, с. 599]. Ключевым пунктом этого проекта в сфере государственного управления является следующий: «5) в важных государственных делах также, и что потребно будет впредь сочинить в дополнение уставов, принадлежащих к государственному правительству, – оные сочинять и утверждать вышнему правительству и сенату, генералитету и шляхетству общим советом» [17, с. 78].

Создание сословного парламента, предусмотренного этим пунктом, – та мера, которая могла бы задать направление полной перестройке как системы управления, так и государственного аппарата. Но жанр документа не предполагал теоретического обоснования выдвигаемого предложения. Эта работа была проведена Татищевым несколькими годами позже.

В литературе о Татищеве неоднократно отмечалось, что при работе над политическими и управленческими (по своему содержанию и характеру) текстами он опирался на труды европейских политических мыслителей Христиана Вольфа, Самуила Пуфендорфа, Гуго Гроция и Юста Липсия [18, с. 464; 19, с. 25; 20, с. 48]. Сам Татищев писал о том, что его взгляды на политику и управление сформировались как результат бесед в Ф. Прокоповичем, а также дипломатом князем С.Г. Долгоруковым, кабинет-министром Анны Иоановны, князем А.М. Черкасским (лидером дворянской оппозиции Верховному тайному совету) и не названными по именам «профессорами академии» [21, с. 177].

Опираясь на *принцип рационализма*, Татищев уподоблял государство (народ) человеку (индивидууму), выделяя главное качество, присущее им обоим

– *разумное поведение* (у человека) и *разумное управление* (в государстве). Выражено это следующим образом: «Разумный человек чрез науки и искусство от вкоренившихся в его ум примеров удобнейшую поятность, твердейшую память, острейший смысл и безпогрешное суждение приобретает, а чрез то всякое благополучие приобрести, а вредительное отвратить способнее есть. <...> И хотя сие о единственном человеке говорено, но по сему можешь и о целых народах или государствах рассуждать, особливо, если хочешь обстоятельно знать, прочитай истории древних времен, увидишь многих народов и государств примеры, что от недостатка благоразумного рассуждения разорились и погибли, которых память токмо на бумаге осталась» [22, с. 83-84].

В текстах Татищева *разумное управление* (вне зависимости от политического строя) имеет в качестве главной цели народное «процветание». А средства к его достижению – общественное согласие и *рациональное поведение* каждого, что невозможно без отказа от «безумных суеверий». По сути это трактовка концепции «общего блага» в духе идей раннего Просвещения в сочетании с концепцией «регулярного» (у Татищева «порядочного») государства.

Следуя принятому в европейской политической мысли рассуждению о том, что власть государственная есть следствие власти семейной, Татищев писал о том, что «правитель» и «подданные» связаны взаимным долгом. Долг правителя – «о приобретении всем пользы и покоя прилежать, вредительное пресекать и отвращать, а обидимых судом защищать и оборонять». Долг подданных – «повеление его безпрекословно исполнять, но всеми возможными ему советом и делом вспомогать и противное его власти, чести и силе, не ожидая повеления, благоразумно и ревностно отвращать» [22, с. 118-119]. Параметры взаимных обязательств определяются «естественным законом» и взаимным «договором».

Естественные законы, по Татищеву, воплощаются в законы государственные, если соблюдать пять обязательных правил их создания: закон должен быть понятен тем, кому он предназначен; закон должен отделять «добро» от «зла» и быть сформулирован так, чтобы его исполнение не привело к увеличению «зла» в обществе; законы не должны друг другу противоречить; законы могут быть исполняемы, только когда они известны, то есть «всенародно объявлены»; при написании законов нужно «хранить обычаи древние» [22, с. 125].

Ту часть государственного управления, которая связана с созданием законов, Татищев относит к сфере деятельности «правителя» (в монархии) или «правительства» (в республике). Что же касается исполнения законов, то здесь важна *государственная служба*, которая в России соединена со службой дворянской. В «Духовной» Татищева особое внимание уделено той части «шляхетской» (то есть дворянской) службы, которую он называет гражданской: «Гражданская услуга в государстве есть главная, ибо без добраго и порядочного внутреннего правления ничто в добром порядке содержано быть не может, и во оном гораздо более памяти, смысла и суждения, нежели в воинстве потребно, для того необходимо

нужно всякому градоправителю законы и состояние своего государства обстоятельно знать и разуметь...» [22, с. 142].

*Эффективность гражданской службы*, по Татищеву, зависит от соблюдения следующих правил: знание законов государства; хорошее образование и широкий кругозор государственных служащих; внимательное отношение к тем, чьи просьбы и жалобы приходится разбирать; самостоятельное принятие решений («Наипаче всего хранись секретарей и подьячих, подчиненных тебе, – пишет Татищев – и никогда с ними крайней дружбы не имей, особливо чрез них ничего не делай и их ни о чем не проси, чтоб на тебя узды не положили»); стремление к достижению общественного согласия; недопущение коррупции («сребролюбия») [22, с. 144].

Еще один автор, оставивший заметный след в истории управленческой мысли середины XVIII в., – конференц-министр, граф П.И. Шувалов. В 1754 г. в Сенат поступил подготовленный им проект «О разных государственной пользы способах». В этом проекте среди тех факторов, которые наносят «вред империи», называется тот вред, который исходит «от неспособных в губерниях, провинциях и городах присутствующих, чрез то от осуждения в правосудии. Сии то притчины от чего главная сила государства, следственно и империя, от времени до времени, когда изобретенными способами такая все вредительные народу обстоятельства не прекратятся, непременно ослабевать и упадать принуждена» [17, с. 102]. В переводе на современную терминологию эта мысль выглядит так: государственное управление регионального уровня не только не выполняет своих задач, но и подрывает доверие населения к государству в целом.

Соответственно, в части проекта Шувалов говорит о предлагаемой *реформе регионального управления*, или, как это написал сам автор, «о приведении в достойное состояние людей к правлению губерний, провинций и городов, а чрез то довольное число иметь способных к главному правительству без принуждения их к тому» [17, с. 104].

Главная мысль предполагаемых преобразований состояла в том, что государственная служба в регионах должна быть регламентирована с той же методичностью, как это было сделано в «Генеральном регламенте» применительно к деятельности чиновников высших правительственных учреждений. В дополнение к этому пункту Шувалов предлагал: установить всем чиновникам регионального и городского уровней «довольное жалованье», которым бы они «безбедно себя содержать могли», и тем поставить преграду коррупции; «пресечь акцыденцию» (здесь – нарушение правил службы) «без всякого милосердия»; ввести принцип несменяемости губернаторов и воевод, за исключением тех случаев, когда чиновники совершили преступления; создать систему подготовки «юнкеров» – молодых чиновников, которые должны замещать низшие должности в государственной региональной службе; разработать и внедрить механизмы продвижения чиновников по карьерной лестнице, формируя тем самым стимулы к эффективной управленческой деятельности на местах [17, с. 123-124].

Нельзя не заметить, что в общих рассуждениях о целях, задачах и методах государственного управления и Татищев, и Шувалов остаются лишь учениками и последователями деятелей европейского Просвещения. Но когда речь идет о вопросах практической реализации общетеоретических представлений (в частности, о реформировании государственной службы или регионального управления), то оба они демонстрируют самостоятельное мышление, знание управленческой практики и определенную смелость в предлагаемых реформах.

### **Выводы**

Таким образом, можно уверенно говорить о том, что в первой половине и середине XVIII в. российские управленческие идеи базировались на концепции *регулярного государства*, в рамках которой общеевропейская идея «общего блага» трансформировалась в идею «государственного блага». Единственное исключение в этом ряду – воззрения И.Т. Посошкова, который предлагал установить в качестве цели государственного управления благо «полезных» обществу сословий: купцов, крестьян, ремесленников. В трудах всех авторов этого периода, в том числе и Посошкова, государь – субъект управления – обладает исключительным правом на издание законов (которые объявляются «естественными») и деятельность в качестве арбитра, разрешающего споры и гасящего конфликты. Воля государя приводит в движение *государственный аппарат*, состоящий из представителей «государственного сословия» – дворян. Главный же *инструмент управления* в этой системе – последовательная регламентация всех сторон управленческой деятельности, переход от управления «по традициям» к управлению «по законам». Во второй четверти и середине XVIII в. российская управленческая мысль вплотную подошла к разработке конкретных мер по совершенствованию управления на уровне государственной службы, при том что многие концептуальные вопросы государственного управления, относящиеся к утверждению принципов управления и разработке механизмов управленческих задач, еще не были поставлены.

### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ**

1. Томсинов В.А. «Всем должно хранить интерес государев и государственной»: Петр I как законодатель // Законодательство Петра I. 1696–1725 годы. – М.: Зерцало, 2014. – С. XVIII–XLVII.
2. Медушевский А.Н. Конституционные проекты в России. Вступительная статья // Конституционные проекты в России XVIII – начала XX века. – М.: РОССПЭН, 2010. – С. 1-72.
3. Емышева Е.М. Генеральный Регламент 1720 года как опыт создания организационного документа // История и архивы. – 2008. – № 8. – С. 248-261.

4. Лугвин С.Б. Российская бюрократия на ранних этапах ее институционализации // Научные ведомости. Сер.: История. Политология. – 2015. – № 19 (216). – Вып. 36. – С. 171-177.
5. Бежанидзе Г.В., Титова А.О. Парадигма церковно-государственных отношений у архиепископа Феофана (Прокоповича): от средневековья к новому времени // Христианское чтение. – 2020. – № 6. – С. 25-46. DOI 10.47132/1814-5574\_2020\_6\_25
6. Лифанцев Т.Н. Закон и государственная власть в идеологии И.Т. Посошкова // Скиф. – 2019. – № 1 (29). – С. 26-30.
7. Маршев В.И. История управленческой мысли. – М.: Инфра-М, 2005. – 730 с.
8. Павленко Н.И. Петр Великий. – М.: Мысль, 1994. – 591 с.
9. Платонова Н. Вольтер в работе над «Историей России при Петре Великом»: новые материалы // Литературное наследство. – 1939. – Т. 33. – С. 1-24.
10. Архив исторических и практических сведений, относящихся до России, издаваемый Николаем Калачовым. Кн. 5. Отд. 3. – СПб., 1863.
11. Реформы Петра I. Сборник документов / Сост. В.И. Лебедев. – М.: Гос. соц.-эк. издательство, 1937.
12. Прокопович Ф. Сочинения. – М.-Л.: Издательство Академии наук, 1961. – 507 с.
13. Ядгаров Я.С. Меркантилистские основания творческого наследия И.Т. Посошкова // Вестник Финансового университета. – 2014. – № 2. – С. 124-133.
14. Покидченко М.Г. Иван Тихонович Посошков – самобытный российский камералист // Историко-экономические исследования. – 2016. – Т. 17. – № 1. – С. 51-65. DOI 10.17150/2308-2588.2016.17(1).51-65
15. Посошков И.Т. «Книга о скудости и богатстве» и другие сочинения. – М.: Издательство Академии наук, 1951. – 410 с.
16. Государство российское: власть и общество. С древнейших времен до наших дней: Сб. док-тов / Под ред. Ю.С. Кукушкина. – М.: Издательство Московского университета, 1996.
17. Конституционные проекты в России XVIII – нач. XX в. – М.: РОССПЭН, 2010. – 640 с.
18. Свердлов М.Б. М.В. Ломоносов и становление исторической науки в России. – СПб.: Нестор-История, 2011. – 915 с.
19. Каменский А.Б. Василий Никитич Татищев // В.Н. Татищев. Избранные труды. – М.: РОСПЭН, 2010.
20. Томсинов В.А. Российские правоведы XVIII–XX веков: Очерки жизни и творчества. Т. 1. – М.: Зерцало, 2007. – 468 с.
21. Татищев В.Н. Избранные труды. – М.: РОССПЭН, 2010. – 488 с.
22. Татищев В.Н. Собр. соч. Т. 8. Работы разных лет. – М.: Ладомир, 1996. – 462 с.

## REFERENCES

1. Tomsinov V.A. «Vsem dólzhno xranit` interes gosudarev i gosudarstvennoj»: Petr I kak zakonodatel` [“Everyone must preserve the interests of sovereigns and the state”: Peter I as a legislator] *Zakonodatel`stvo Petra I. 1696–1725 gody`*. M.: Zerczalo, 2014. P. XVIII–XLVII. (In Russ).
2. Medushevskij A.N. Konstitucionny`e proekty` v Rossii. Vstupitel`naya stat`ya [Constitutional projects in Russia] *Konstitucionny`e proekty` v Rossii XVIII – nachala XX veka*. M.: ROSSPE`N, 2010. P. 1-72. (In Russ).
3. Emy`sheva E.M. General`ny`j Reglament 1720 goda kak opy`t sozdaniya organizacionnogo dokumenta [General Regulations of 1720 as an experience in creating an organizational document] *Istoriya i arxiv`*. 2008. № 8. P. 248-261. (In Russ).
4. Lugvin S.B. Rossijskaya byurokratiya na rannix e`tapax ee institucionalizacii [Russian bureaucracy in the early stages of its institutionalization] *Nauchny`e vedomosti. Seriya Istoriya. Politologiya*. 2015 № 19 (216). Viy`pusk 36. P. 171 – 177. (In Russ).
5. Bezhanidze G.V., Titova A.O. Paradigma cerkovno-gosudarstvenny`x otnoshenij u arxiepiskopa Feofana (Prokopovicha): ot srednevekov`ya k novomu vremeni [Archbishop Feofan (Prokopovich)'s paradigm of church-state relations: from the Middle Ages to modern times] *Xristianskoe chtenie*. 2020. № 6. P. 25-46. (In Russ). DOI 10.47132/1814-5574\_2020\_6\_25
6. Lifancev T.N. Zakon i gosudarstvennaya vlast` v ideologii I. T. Pososhkova [Law and state power in the ideology of I. T. Pososhkova]. *Skif*. 2019. №1 (29). P. 26-30. (In Russ).
7. Marshev V.I. Istoriya upravlencheskoj my`сли [History of management thought]. M.: Infra-M. 2005. (In Russ).
8. Pavlenko N.I. Petr Velikij [Peter the Great]. M.: My`sl` 1994. (In Russ).
9. Platonova N. Vol`ter v rabote nad «Istoriej Rossii pri Petre Velikom»: novy`e materialy` [Voltaire in his work on “The History of Russia under Peter the Great”: new materials]. *Literaturnoe nasledstvo*. 1939. T. 33. P. 1-24. (In Russ).
10. Arxiv istoricheskix i prakticheskix svedenij, odnosyashhixsya do Rossii, izdavaemy`j Nikolaem Kalachovy`m. [Archive of historical and practical information relating to Russia, published by Nikolai Kalachov]. Kn. 5. Otd. 3. SPb., 1863. (In Russ).
11. Reformy` Petra I [Reforms of Peter I. Collection of documents]. Sbornik dokumentov. Sost. V.I. Lebedev. M., Gos. socz.-e`k. izdatel`stvo, 1937. (In Russ).
12. Prokopovich F. Sochineniya [Writings]. M.-L.: Izdatel`stvo Akademii nauk. 1961. (In Russ).
13. Yadgarov Ya. S. Merkantilistskie osnovaniya tvorcheskogo naslediya I.T. Pososhkova [Mercantilist foundations of the creative heritage of I.T. Pososhkov].

- Vestnik Finansovogo universiteta*. 2014. № 2. P. 124-133. (In Russ).
14. Pokidchenko M. G. Ivan Tixonovich Pososhkov – samoby`tny`j rossijskij kamer-alist [Ivan Tikhonovich Pososhkov – an original Russian cameraman] *Istoriko-e`konomicheskie issledovaniya*. 2016. T. 17, № 1, P. 51–65. (In Russ). DOI 10.17150/2308-2588.2016.17(1).51-65
  15. Pososhkov I.T. «Kniga o skudosti bogatstve» i drugie sochineniya [“The Book of Poverty and Wealth” and other works]. M.: Izdatel`stvo Akademii nauk. 1951. (In Russ).
  16. Gosudarstvo rossijskoe: vlast` i obshhestvo. S drevnejshix vremen do nashix dnei. Sbornik dokumentov [The Russian state: power and society. From ancient times to the present day. Collection of documents]. Pod red. Yu.S. Kukushkina. M.: Izdatel`stvo Moskovskogo universiteta, 1996. (In Russ).
  17. Konstitucionny`e proekty` v Rossii XVIII – nach. XX v. [Constitutional projects in Russia XVIII – early. XX century]. M.: ROSSPE`N. 2010. (In Russ).
  18. Sverdlov M.B. M.V. Lomonosov i stanovlenie istoricheskoy nauki v Rossii [M.V. Lomonosov and the formation of historical science in Russia]. SPb.: Nestor-Istoriya. 2011. (In Russ).
  19. Kamenskij A.B. Vasilij Nikitich Tatishhev [Vasily Nikitich Tatishchev] V. N. Tatishhev Izbranny`e trudy`. M.: ROSPE`N, 2010.
  20. Tomsinov V.A. Rossijskie pravovedy` XVIII–XX vekov: Oчерki zhizni i tvorchestva [Russian jurists of the 18th–20th centuries: Essays on life and work]. T. 1. M.: Zerczalo. 2007. (In Russ).
  21. Tatishhev. V.N. Izbranny`e trudy` [Selected works]. M.: ROSSPE`N, 2010.. (In Russ).
  22. Tatishhev V.N. Sobranie sochinenij [Collected works]. T. 8. Raboty` razny`x let. M.: Ladomir, 1996. (In Russ).

**Информация об авторе:** Соловьев Константин Анатольевич, д.и.н., профессор кафедры истории государственного и муниципального управления факультета государственного управления МГУ имени М.В.Ломоносова.

119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1.

РИНЦ: AuthorID: 440315

e-mail: [ksoloviov@spa.msu.ru](mailto:ksoloviov@spa.msu.ru)

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи

**Information about the author:** Solovev Konstantin Anatolyevich, Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of History of State and Municipal Administration, Faculty of Public Administration, Moscow State University named after M.V. Lomonosov. 119991, Russian Federation, Moscow, Leninskie Gory, 1.

RSCI: AuthorID: 440315

e-mail: [ksoloviov@spa.msu.ru](mailto:ksoloviov@spa.msu.ru)



The author read and approved the final version of the manuscript

Статья поступила в редакцию / The article was submitted: 15.05.2024

Одобрена после рецензирования и доработки / Approved after reviewing and revision: 19.06.2024

Принята к публикации / Accepted for publication: 27.06.2024

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов / The author declares no conflicts of interests