

Научная статья



DOI: 10.55959/MSU2073-2643-21-2024-3-197-212

ДВА ПОДХОДА К КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ КОНЦА XVIII ВЕКА: ИМПЕРАТОР ПАВЕЛ ПЕРВЫЙ И А.А. БЕЗБОРОДКО

К.А. Соловьев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова,
Москва, Российская Федерация

KSoloviov@spa.msu.ru

Аннотация. Концептуализация управления представляет собой качественно новое явление в истории российской управленческой мысли. Его начало связано с попытками нескольких государственных деятелей последней четверти XVIII в. оформить, в виде небольших по объему текстов, системное представление о целях, задачах, принципах и методах государственного управления в России. К числу наиболее значимых текстов такого рода относятся «Наказ» Павла I и записка А.А. Безбородко «О потребностях империи Российской». В задачи данной статьи входит выявление концептуальных элементов теории управления, которые содержатся в этих документах. Предпринята попытка зафиксировать общие черты в двух подходах к формированию концепции государственного управления, а также различия между ними. Для решения этих задач применяются методы концептуализации текстов, в сочетании системным и семантическим анализом на первом этапе исследования и компаративным анализом — на завершающем. Первым результатам проведенного анализа стало выявление общих черт в двух подходах. Общим для них было целеполагание, универсальный принцип «торжества» законов и инструментальные принципы управления: самодержавия и сословности. Вторым результатом стало выявление различий в понимании инструментальных принципов, а также в том, какие механизмы управления предполагалось задействовать в рамках двух формирующихся концепций. Подход Павла не содержал четко прописанных процедур принятия решений и предусматривал механизм бюрократического контроля за населением. Безбородко же предлагал разработать механизм общественного участия в управлении.

Ключевые слова: история России, восемнадцатый век, государственное управление, история управленческой мысли, управленческие концепции, император Павел Первый, канцлер Безбородко.

Для цитирования: Соловьев К.А. Два подхода к концептуализации управления в России конца XVIII века: император Павел Первый и А.А. Безбородко // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2024. Т. 21. № 3. С. 197–212.

Дата поступления в редакцию: 27.05.2024

TWO APPROACHES TO THE CONCEPTUALIZATION OF MANAGEMENT IN RUSSIA AT THE END OF THE 18TH CENTURY: EMPEROR PAUL THE FIRST AND A.A. BEZBORODKO

K.A. Soloviev

Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
KSoloviev@spa.msu.ru

Abstract. Conceptualization of management is a qualitatively new phenomenon in the history of Russian management thought. Its beginning is associated with the attempts of several statesmen of the last quarter of the 18th century to form a system of views about the goals, objectives, principles and methods of public administration in Russia. The most significant texts of this kind include the “Order” of Paul I and the note of A.A. Bezborodko “On the needs of the Russian Empire.” The purpose of this article is to identify the conceptual elements of management theory that are contained in these texts. For this purpose, common features were established in the two approaches to the formation of the concept of public administration, as well as the differences between them. To solve these problems, methods of text conceptualization are used, combined with semantic analysis at the first stage of the study and comparative analysis at the final stage. The first result of the analysis was the identification of basic commonalities in these two approaches. The common feature was goal-setting, the universal principle of the “triumph” of laws and part of the instrumental principles of management: autocracy and the separation of classes. The second result was the identification of important differences in the understanding of instrumental principles, as well as in what management mechanisms were supposed to be used within the framework of the two emerging concepts. Paul’s concept did not provide for clearly defined decision-making procedures and relied on a mechanism of bureaucratic control over the population. Bezborodko proposed developing a mechanism for public participation.

Keywords: history of Russia, eighteenth century, public administration, history of management thought, management concepts, Emperor Paul the First, Chancellor Bezborodko.

For citation: Soloviev K.A. Two approaches to the conceptualization of management in Russia at the end of the 18th century: Emperor Paul the

Введение

В последней трети XVIII в. в истории управленческой мысли России происходит второй, по времени, поворот. Первый произошел в 1760-х гг., когда основные положения европейской управленческой мысли были усвоены верхней частью российской элиты и были приняты попытки предложить набор практических рекомендаций для государственного управления. Такого рода рекомендации предлагали Екатерине II вернувшийся из ссылки граф Б.К. Миних и воспитатель наследника престола граф Н.И. Панин. Самую серьезную работу в этой сфере проделал профессор Московского университета С.Е. Десницкий, в трудах которого уже наметился новый поворот к созданию управленческой концепции, в которой общие положения теории управления соединились бы с анализом российских реалий и практики управления. Еще одну попытку концептуализации, не рассчитанную на немедленный результат, предпринял, в конце 1770-х гг., президент Камер-коллегии князь А.А. Щербатов. В начале 1780-х гг. Н.И. Панин вернулся к теоретической работе, поставив перед собой задачу разработать план трансформации российского управления, но не довел эту работу до конца.

Потребность в концептуализации управленческих знаний остро ощущалась российской элитой на фоне неудачи работы Уложенной комиссии; усиления фаворитизма (с очевидным снижением управленческих качеств фаворитов, со второй половины 1770-х гг. и смещения фокуса от государственной деятельности к их личной карьере¹) и нарастанием противоречий между духом реформ, разработанных в 1760–1770-е гг. со все более усиливающимся трендом к консерватизму и традиционализму в идеологии правления Екатерины II²; а также новых явлений в управлении страной конца 1780-х — начала 1790-х гг., названных одним из современников «оплошностями и злоупотреблениями»³.

¹ *Оксамитная Д.У.* Карьеры придворных Екатерины II: Н.Б. Юсупов и И.М. Муравьев-Апостол // Вестник РГГУ. Серия: Литературоведение. Языкознание. Культурология. 2018. № 6 (39). С. 155.

² *Моряков В.И.* Екатерина II — просветитель или консерватор? // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2010. № 3. С. 14.

³ *Козлов С.А.* Провинциальная повседневность и отголоски политических перемен в столице в письмах-исповедях П.А. Болотова отцу (1796–1801) // Петербургский исторический журнал. 2019. № 4 (24). С. 171.

При всем богатстве литературы о государственной дельности Павла I публикаций о том, какими были его теоретические представления о государственном управлении мало⁴. Одна часть историков настаивала на хаотичности и казуальности государственной деятельности Павла I, зависимости его государственных решений от специфических черт его характера и «пристрастий»⁵. Другие же авторы отмечали (и отмечают), системный характер его воззрений, выразившийся в определенной «программе действий»⁶. В публикациях о государственной деятельности А.А. Безбородко (которых значительно меньше, чем тех, что посвящены Павлу I⁷) высказывалось мнение о нем, как о ярком представителе «административно-политической мысли» конца XVIII в.⁸

В задачи данной статьи входит выявление концептуального содержания в предложениях по совершенствованию государственного управления в России, авторами которых выступили Павел Первый (в 1788 г.) и князь Безбородко (в 1799 г.) и их сопоставительный анализ. Набором задач определены методы исследования: документальный анализ, концептуализация текстов, в сочетании семантическим анализом на первом этапе исследования и компаративный анализ — на завершающем.

Понятие «управленческая концепция»

Прежде чем приступить к анализу текстов Павла и Безбородко, необходимо определить понятие «управленческая концепция». В современных работах по тематике государственного управления

⁴ Подробно историографию см.: *Абрамова И.Л., Берсенева И.Л.* Деспот или опекун подданных: сословная политика Павла I в Российской дореволюционной историографии // Манускрипт. 2019. Т. 12. Выпуск 4. С. 17–21; *Неверов А.В.* Трактовка образа Павла I в трудах историков второй половины XIX — начала XXI в. // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 423. С. 129–133; *Сорокин Ю.* Политические режимы Екатерины II и Павла I в отечественной исторической литературе XIX–XX вв. // Сибирские исторические исследования. 2014. № 3. С. 108–137.

⁵ *Скоробогатов А.В.* Государственно-правовые традиции в официальной идеологии России на рубеже XVIII–XIX вв. // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 2. С. 75.

⁶ *Томсинов В.А.* Император Павел Первый (1754–1801): государственный деятель и законодатель // Законодательство императора Павла I. М.: Зерцало. 2008. С. XVII.

⁷ См.: *Амурская О.И.* Историографические и источниковедческие аспекты деятельности А.А. Безбородко // Вестник Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина. 2009. № 25.

⁸ *Абрамова И.Л.* Александр Андреевич Безбородко — представитель вельможного чиновничества Российской империи XVIII века (опыт исторической биографии) // Гуманитарный вестник. 2014. № 1 (15). С. 2.

понятие «управленческая концепция» понимается как один из вариантов модели управления, действующей в конкретных обстоятельствах места и времени (хотя и отмечается, что понятие «модели управления» не вполне проработано⁹). Чтобы тот или иной вариант единой модели управления мог именоваться управленческой концепцией, ему нужно иметь ярко выраженные черты специфического целеполагания управления (которое формируется ориентацией на те или иные запросы общества); соответствующий этому целеполаганию набор задач, решаемых в процессе управления и набор инструментов (методов), подобранных под решение этих задач. Именно так понимает понятие управленческой концепции Ф. Фукуяма, когда дает трактовку концепции «неолиберализма», как «ряда мероприятий, предполагающих уменьшение степени влияния государства на сферу экономики»¹⁰.

Возможно, в число параметров концепции управления следует включать и принципы управления, но не универсальные, устанавливающие пределы вмешательства государства в жизнь общества, а организационные, устанавливающие правила работы государственных органов и инструментальные, обозначающие возможности применения механизмов управления. Так, в рамках единой модели государственного управления «западного» типа (ориентированной на единую цель первого порядка — «общего блага» и соответствующие ей универсальные принципы, такие как «разделение властей» и «гражданское общество»), во второй половине XX в. выделяют обычно три базовых концепции: «административное регулирование», «новый государственный менеджмент» и «достойное управление»¹¹. А в начале XXI в. все большее распространение получают «инстру-

⁹ Пашкова Е.Ю., Мухачева И.А. Концепции государственного управления «new public management» и «good governance» и их неизбежная трансформация // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации. 2020. № 17. С. 19.

¹⁰ Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М: АСТ; 2006. С. 7.

¹¹ Михайлова О.В. Концепция «Governance»: политические сети в современном государственном управлении // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 40–58; Борисов В.К., Бочарова Е.Ю. Современные концепции государственного управления: этический аспект // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 32–43; Фиалковская И.Д. Концепция административного регулирования как метода государственного управления // Вестник ННГУ. 2016. № 1. С. 185–190; Мингалева Ж.А., Ломоносова Я.Г. Трансформация Парадигмы государственного управления // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2023. № 3. С. 241–253.

ментальные» концепции управления, такие как концепция «устойчивого развития»¹², концепция «электронного правительства»¹³ или концепция «гибкого реагирования»¹⁴.

Если обратиться к работам, выявляющим концептуальную составляющую государственного управления в прошлом, то мы обнаружим, что понятие «концепция» применяется авторами произвольно, без указания на то, что может считаться концепцией. Так, А.В. Бутов называет «концепцией» Макиавелли набор из шести принципов «завоевания и удержания власти»¹⁵, что может скорее относиться к понятию «государственно-политическая модель», чем, собственно, концепция управления. Этот же автор, стремясь описать концепцию управления Аристотеля, не указывает принципы управления, сосредоточившись на «классификации видов власти, форм государственного устройства и их основных характеристиках»¹⁶. И. Морозов называет концепцией Сперанского его план преобразования государственных учреждений в России¹⁷, в то время как в основе этого плана лежит вполне известная и проработанная концепция управления Локка — Монтескье, обозначаемая как «разделение властей». В этой связи представляется важным, при изучении управленческой мысли прошлого, не отрывать ее от современности, а соотносить наше понимание прошлого с тем категориальным аппаратом, которым мы пользуемся сейчас.

Тексты Павла Первого и Безбородко не могут быть отнесены к числу полностью проработанных управленческих концепций, поскольку три параметра управленческой концепции (целеполагание — задачи — инструменты) в них выражены нечетко, без достаточной теоретической проработки. Именно поэтому следует говорить, ви-

¹² Сухарева М.А., Ленков И.Н., Фокин Н.С. От концепции устойчивого развития к ESG- и BCG-концепциям в государственном управлении: критический анализ концептуально-терминологического поля // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. № 2. С. 46–67.

¹³ Никифорова С.А. Электронное правительство — новая концепция государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 2 (86). С. 40–47.

¹⁴ Брусов А.С. Концепция Agile: возможности и перспективы применения в государственном управлении (обзор публикаций) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 134–158.

¹⁵ Бутов А.В. Концепция государственного управления Н. Макиавелли // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2016. № 6 (90). С. 181.

¹⁶ Бутов А.В. Вклад Аристотеля в развитие теории управления // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2016. № 4. С. 99.

¹⁷ Морозов В.И. Концепция Государственного управления в реформах 1810–1811 гг. // Управленческое консультирование. 2012. № 2 (46). С. 179–192.

димо, не столько о готовых концепциях, сколько о *подходах* к тому, чтобы такую концепцию сформировать. Оба подхода связаны с фигурой Павла Первого и должны отражать «постекатерининскую» реальность. В первом случае — это документ, вышедший «из-под пера» самого Павла. Во втором — Павел был адресатом. Именно это «внеекатерининское» или «постекатеринское» направление мысли сближает эти два документа, дает возможность сопоставления и отделяет их от концептуальных устремлений С.Е. Десницкого, которые не только находились в парадигме екатерининского управления, но и отчасти определяли эту парадигму в сфере подготовки управленческих реформ.

«Наказ» Павла Первого

Обстоятельства появления «Наказа» подробно исследованы публикатором М.И. Семевским в вводной заметке¹⁸. В ожидании скорой отправки на театр военных действий в российско-шведской войне, 4 января 1788 г., Павел написал несколько писем жене и сыновьям, в совокупности составившие его завещание. Он исходил из гипотетической возможности своей смерти, при одновременной или близкой смерти его матери: «Таковое происшествие может последовать и после моей смерти, то те же самые обстоятельства налагают на меня равный долг предосторожности, открывая тебе те меры, которые надобны на тот случай...»¹⁹.

К этим письмам был приложен документ из 30 пунктов, посвященный тому, как надо управлять государством. Документ этот не был озаглавлен, но при снятии копии князем А.Б. Куракиным со всех шести документов получил заголовок «Наказ». Семевский посчитал, что эти 30 пунктов составляют последнюю часть всего комплекса завещательных писем и написаны в тот же самый день. Но в этом есть сомнения. Четыре первых письма составляют политическое завещание. Они имеют реквизиты одного типа (обращение к адресату, подпись, указание на место составления — С-Петербург и дату 4 января). Пятое письмо — имущественное завещание без обращения, но с титульной надписью «Во имя отца и Сына и Святого Духа», а также с датой 15 января. Шестой же документ — пункты или «Наказ» — реквизитов не имеет. Это, а также сложный характер документа, дает нам возможность пред-

¹⁸ Семевский М.И. Материалы к русской истории XVIII века (1788 г.) // Вестник Европы 1867. № 1. С. 297–303.

¹⁹ Там же. С. 308.

положить, что это и пункты были написаны экспромтом в тот же день, что и письма, но, скорее, готовились в течение определенного времени как *программа будущего царствования*.

Выделим элементы концептуализации в этом документе с опорой на представленные выше параметры. *Целеполагание* государственного управления обозначено уже в первом пункте: «Предметом каждого общества блаженство — каждого и всех. ... Для того правительство, правительства разного рода. Из того разного рода правления рождаются»²⁰. Отметим, что, в соответствии с терминологией XVIII в., «правительство» обозначает не орган власти, а всю деятельность по государственному управлению целиком, а «правительства» — отдельные направления государственной деятельности. Соответственно, «правления» — это органы государственного управления.

Целеполагание — «общее благо» («блаженство всех и каждого») — общее место в европейской управленческой мысли XVIII в. В сочетании с *универсальным принципом* управления по закону это целеполагание формирует модель государственного управления эпохи Просвещения. Именно это провозглашает Павел в восьмом пункте: «Сказав о способах непосредственных к достижению предмета общества, т.е. блага утверждением законов, сказать должно: сие состояние законы утверждают»²¹.

Но одновременно с провозглашением принципа «общего блага» Павел фиксирует и еще один принцип, не универсальный, а *инструментальный*, определяющий способ взаимодействия государства с населением. Понятие «состояние» в Российской империи было синонимом понятия «сословия». Мысль Павла, выраженная в этом пункте (и в нескольких последующих) такова: для каждого «состояния» должны быть отдельные законы и набор мер государственного управления, направленных на реализацию интересов именно этого слоя. Таких сословий-состояний он выделяет четыре: дворянство (п. 8), духовенство (п. 9), «среднее состояние», занятое «торговлей и рукоделием» (т.е. горожане, п. 10) и крестьянство (п. 11).

Еще один инструментальный принцип управления Павел называет уже во втором пункте: «Положив правила к земле быть управляемой, должно сказать, что нет лучшего образа как самодержавной, ибо соединяет в себе силу Законов и скорость власти

²⁰ Там же. С. 316.

²¹ Там же. С. 317.

одного»²². Инструментальный принцип здесь настолько значим, что меняет характер универсального принципа. В.А. Томсинов обратил внимание на то, что Павел, готовясь занять престол в молодые годы, внимательно читал «Записки» герцога Сюли, делая из них выписки²³. Одна из них выглядит так: «Первый закон для государя — соблюдение всех законов»²⁴. Это максимально точная формулировка универсального принципа управления, применительно к монархии. У Павла же формулировка иная: «Законы для наблюдения. За неблюдением должно смотреть»²⁵. Здесь не идет речи о подчиненности государя закону. Скорее можно утверждать, государь и есть закон, или, как это сформулировал В.Н. Базылев, демиург Российского государства, «свидетель и хранитель коллективного бессознательного эпохи»²⁶.

Механизм управления (задачи, решаемые государством, способ принятия решений, инструменты их воплощения в жизнь) у Павла намечен, но подробно не описан. Он разделил задачи управления на две части. Первая часть — контроль за соблюдением законов («смотреть за неблюдением»). Вторая же выражена не очень ясно: «дела до государственного правления касающиеся, а не текущие по законам»²⁷.

Первая часть управления инструментально решается двумя разными способами. Непосредственно для контроля за соблюдением законов Павел предполагал «постановить правила общей безопасности, рождающейся от стечения всех вещей к одному предмету и для соблюдения оной учредить земскую и городовую полицию»²⁸. Второй же способ явно заимствован из набора идей Просвещения: «... предписания не довольно, ибо исполнение потребно; а прежде оного быть не может, пока каждое состояние и каждый его член не узнает воспитанием пространства своих должностей, к первому предмету багу общества, а сего достигнуть не можно без воспитания...»²⁹. Два механизма: воспитание и контроль должны, по мысли

²² Там же. С. 316.

²³ Томсинов В.А. Указ. соч. С. XXIII.

²⁴ Цесаревич Павел Петрович. Исторические материалы, хранящиеся в библиотеке города Павловска // Русская старина. Т. X. С. 740.

²⁵ Семевский М.И. Материалы к русской истории XVIII века (1788 г.) // Вестник Европы 1867. № 1. С. 316.

²⁶ Базылев В.Н. Канон русской политической лексики Павла I // Политическая лингвистика. 2017. № 1 (6). С. 18.

²⁷ Семевский М.И. Материалы к русской истории XVIII века (1788 г.). С. 317.

²⁸ Там же. С. 320.

²⁹ Там же. С. 318.

Павла, создать, как бы мы сейчас выразились, «институциональную среду» государственного управления.

Инструментарий второй части (так же как постановка задач) выглядит нечетко и почти не прописан. Мы можем узнать из «Наказа», что Павел выделял несколько сфер оперативного государственного управления. Это закрепление прав сословий и содействие выполнению ими своих общественных функций (пп. 7–11 и 18); содействие производству и торговле (пп. 14–17); баланс государственных доходов и расходов (пп. 19–23). В этой части Павел выделял два уровня: высший уровень относится к власти государя (который находится «над всем») и следующий уровень: «разные части и роды государства»³⁰. Руководители этих «частей» (канцлеры и вице-канцлеры юстиции и иностранных дел, министры: военный, морской, финансов, коммерции и государственный казначей) должны составить «государственный совет»³¹. Это учреждение трактуется Павлом не как орган власти, относящийся к сфере принятия законов, а как орган исполнительной власти. Должен ли он быть советом министров (и принимать самостоятельные решения) или же комитетом министров из текста «Наказа» — непонятно, но мы знаем, что в свое короткое правление Павел не создал ни того, ни другого.

Предложения А.А. Безбородко

Записка «О потребностях империи Российской» датируется 1799 г. Она адресована императору Павлу I³² и содержит предложения по совершенствованию государственного управления. Это небольшой по объему документ. Его нельзя назвать полноценным планом преобразований или разработанной концепцией, но элементы концепции управления в нем содержатся. Записка начинается с формулировки инструментального принципа: «Россия есть самодержавное государство»³³. Это легко понять: записка адресована самодержавному правителю, и первое, что должен обозначить автор, что он не покушается на статус и объем властных полномо-

³⁰ Там же. С. 316.

³¹ Там же. С. 317.

³² Эйдельман считал, что адресат этой Записки — наследник Павла, его старший сын Александр. См.: Эйдельман Н.Я. Из потаенной истории России XVIII–XIX веков. М.: 1993. С. 278.

³³ Безбородко А.А. О потребностях империи Российской // Конституционные проекты в России XVIII — начала XX века. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2010. С. 194.

чий государя. Эту общую черту всех предложений по совершенствованию государственного управления XVIII — нач. XIX вв. — начинать с их констатации незыблемости самодержавия, отметил К.Д. Бугров³⁴.

Уже в следующем абзаце Безбородко тщательно прописал *универсальный принцип управления*, в рамках европейской модели «Просвещения» (в варианте «просвещенного абсолютизма» Вольтера или же «географической» концепции Монтескье): «Государь Самодержавный, если он одарен качествами сана его достойными, чувствовать должен, что власть ему дана не беспредельная, не для того, чтобы управлять делами по прихотям, но чтоб держать в почтении и исполнении законы предков своих и им самим установленные, изрекши закон свой, он, так сказать, сам первый его чтит и ему повинуются, дабы другие и помыслить не смели, что они от того уклониться или избежать могут»³⁵.

Концепция Павла, как мы видели, строилась на трех принципах: универсальном (править по законам) и двух инструментальных (самодержавность и сословность). Есть *инструментальный принцип сословности* и в предложениях Безбородко. Но выражен он слабо, по сути констатацией существующего положения дел: «В России суть состояния народные: дворянство, мещанство и поселяне»³⁶. Для автора важнее не то, как закрепить сословные различия, а то, как настроить государственное управление на решение общих задач и достижении «общих выгод» к числу которых Безбородко относит: «1) в одинаковом для каждого охранении законов, и потом 2) в одинаковой безопасности личной и со стороны собственности, 3) в участии в управлении по мере того, как законы однажды им определили»³⁷.

Эти три пункта составляют «концептуальное ядро» управленческой части предложений Безбородко. Пункт № 2 — это ярко выраженное целеполагание, без использования термина «благо», но с явной отсылкой к его «просветительской трактовке» — личная безопасность и право собственности. Пункт № 1 — универсальный принцип организации управления с опорой на законы

³⁴ Бугров К.Д. «За добродетель воздаяние, а за беззаконие казнь»: проблемы функционирования правового политического языка в российской общественной мысли XVIII в. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 3/2. С. 30.

³⁵ Безбородко А.А. О потребностях империи Российской. С. 194.

³⁶ Там же. С. 195

³⁷ Там же. С. 195.

(Н.Я. Эйдельман назвал образно это принципом «просвещенной законности»³⁸). Причем, признавая существование разных «состояний», Безбородко тем не менее пишет об «одинаковом для каждого» соблюдении законов, что нельзя иначе трактовать, как стремление утвердить принцип «равенства перед законами», а это невозможно в сословном обществе. В пункте № 3 он провозглашает инструментальный принцип, по сути противостоящий и самодержавию, и сословности — *принцип участия общества в управлении государством*, другими словами, признание необходимости в России *гражданского общества*.

Если же говорить о *механизмах принятия решений*, то Безбородко предлагает два разных, с возможностью их сочетания. Первый механизм — это *бюрократическое управление*, главную роль в котором должен играть Сенат, разрабатывающий законы (1 департамент), выполняющий роль Верхового суда (2 и 3 департаменты) и министерства государственных имуществ (4 департамент — казенных дел)³⁹. Деятельность Сената должны дополнить коллегии, генерал-прокурор, канцлер юстиции и генерал-губернаторы. В этой системе высшие должностные лица (сенаторы, президенты коллегий, генерал-губернаторы) — лица, поднявшиеся по карьерной лестнице государственной (военной и гражданской) службы, обладающие опытом управления и ориентированные на государственные интересы. Но самим характером своей деятельности они отделены от населения, и поэтому слабо представляют интересы отдельных групп населения («состояний»). Вероятно, именно поэтому Безбородко предлагает дополнить базовый механизм бюрократического управления еще одним — *принятием решений, с участием представителей населения*. Он называет две сферы деятельности, где такое возможно. Первая сфера — суд, вторая — региональное управление⁴⁰. Высшие судебные инстанции и органы, контролирующие деятельность губернских властей должны возглавляться сенаторами, но в их работе должны принимать участие по два «депутата» от каждого «состояния»: дворян, мещан, крестьян. Каким образом проводить выборы депутатов и на какой срок, в чем должны состоять их полномочия — обо всем этом Безбородко не пишет. Собственно этим как раз и отличается концепция от плана преобразований. Задача этого текста — утвердить новое понимание

³⁸ Эйдельман Н.Я. Указ. соч. С. 279.

³⁹ Безбородко А.А. О потребностях империи Российской. С. 196.

⁴⁰ Там же. С. 197.

работы государственного механизма. И предложение ввести для некоторых органов характер государственно-общественного управления выглядит очень серьезной новацией, на которую российское государство пошло лишь более чем через полвека — в ходе Великих реформ Александра II — и то не в государственном управлении, а в местном самоуправлении.

Выводы

Итак, при сопоставлении двух подходов к формированию концепции государственного управления (Павла I и Безбородко) мы видим, что оба автора ориентировали свои подходы на общее целеполагание («общее благо», «благо всех и каждого») и в качестве универсального принципа управления отмечали принцип верховенства закона. Это означает, на наш взгляд, что оба они находились в парадигме управленческой мысли европейского Просвещения. Но их выбор инструментальных принципов отличался, хотя в обоих подходах названы принцип самодержавного правления и принцип сословности.

Для Павла I эти два инструментальных принципа были важнее универсального и именно они определяли у него характер механизма управления, ориентированного на усиление сословных различий (за счет закрепления «прав состояний»), не предусматривающего четко прописанных процедур принятия решений (за исключением процедуры наследования престола) и базирующегося на бюрократическом контроле за населением. В этой связи мы можем предположить, что его правление, столь критикуемое как современниками, так и историками как «сумасбродное»⁴¹, было не только и не столько связано с его характером, из-за которого «в его действиях на первый план выступали мелочи, затемнявшие сущность дела, а иногда его уничтожавшие»⁴², сколько именно с состоянием ума: с тем как он понимал государственное управление и объяснял его на концептуальном уровне.

В подходе же Безбородко мы видим противоположную тенденцию. Во-первых, он усилил универсальный принцип «верховенства закона» инструментальным: «равенство всех перед законом». Во-вторых, названные им принципы самодержавности и сословности играли роль констатации современного ему положения вещей и,

⁴¹ *Абрамова И.Л., Берсенева И.Л.* Указ. соч. С. 17.

⁴² *Ковалевский П.И.* Психиатрические сюжеты из истории. Т. 1. М.: Терра. 1995. С. 528.

судя по содержанию его предложений, ослаблялись еще одним инструментальным принципом — общественным участием в управлении. Новый механизм управления, который предложил Безбородко, будет сформирован только во второй половине в XIX в., в ходе Великих реформ. Этот механизм будет именоваться «всесловным» и получит свое воплощение в судебной системе (как и предлагал Безбородко) и в городских Думах.

Литература

Абрамова И.Л. Александр Андреевич Безбородко — представитель вельможного чиновничества Российской империи XVIII века (опыт исторической биографии) // Гуманитарный вестник. 2014. № 1 (15). С. 1–11.

Абрамова И.Л., Берсенева И.Л. Деспот или опекун подданных: сословная политика Павла I в Российской дореволюционной историографии // Мanusкрипт. 2019. Т. 12. Выпуск 4. С. 17–21.

Амурская О.И. Историографические и источниковедческие аспекты деятельности А.А. Безбородко // Вестник Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина. 2009. № 25.

Базылев В.Н. Канон русской политической лексики Павла I // Политическая лингвистика. 2017. № 1 (6). С. 10–20.

Безбородко А.А. О потребностях империи Российской // Конституционные проекты в России XVIII — начала XX века. Сост., автор вступ. ст. и коммент. А.Н. Медушевский. М.: РОССПЭН, 2010.

Борисов В.К., Бочарова Е.Ю. Концепции государственного управления: этический аспект // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 32–43.

Брусов А.С. Концепция Agile: возможности и перспективы применения в государственном управлении (обзор публикаций) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 2. С. 134–158.

Бугров К.Д. «За добродетель воздаяние, а за беззаконие казнь»: проблемы функционирования правового политического языка в российской общественной мысли XVIII в. // Историческая и социально-образовательная мысль. 2016. Т. 8. № 3/2. С. 27–33.

Бутов А.В. Вклад Аристотеля в развитие теории управления // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2016. № 4. С. 92–99.

Бутов А.В. Концепция государственного управления Н. Макиавелли // Вестник РЭА им. Г.В. Плеханова. 2016. № 6 (90). С. 174–182.

Ковалевский П.И. Психиатрические сюжеты из истории. Т. 1. М.: Терра, 1995. 543 с.

Козлов С.А. Провинциальная повседневность и отголоски политических перемен в столице в письмах-исповедях П.А. Болотова отцу (1796–1801) // Петербургский исторический журнал. 2019. № 4 (24). С. 166–180.

Мингалева Ж.А., Ломоносова Я.Г. Трансформация Парадигмы государственного управления // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2023. № 3. С. 241–253.

Михайлова О.В. Концепция «Governance»: политические сети в современном государственном управлении // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 40–58.

Морозов В.И. Концепция Государственного управления в реформах 1810–1811 гг. // Управленческое консультирование. 2012. № 2 (46). С. 179–192.

Моряков В.И. Екатерина II — просветитель или консерватор? // Вестник Московского университета. Серия 8. История. 2010. № 3. С. 9–26.

Неверов А.В. Трактровка образа Павла I в трудах историков второй половины XIX — начала ХХI в. // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 423. С. 129–133.

Никифорова С.А. Электронное правительство — новая концепция государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2020. № 2 (86). С. 40–47.

Оксамитная Д.У. Карьеры придворных Екатерины II: Н.Б. Юсупов и И.М. Муравьев-Апостол // Вестник РГГУ. Серия: Литературоведение. Языкознание. Культурология. 2018. № 6 (39). С. 147–157.

Пащикова Е.Ю., Мухачева И.А. Концепции государственного управления «new public management» и «good governance» и их неизбежная трансформация // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства при Президенте Российской Федерации. 2020. № 17. С. 16–20.

Семевский М.И. Материалы к русской истории XVIII века. (1788 г.) // Вестник Европы. 1867. № 1. С. 297–330.

Скоробогатов А.В. Государственно-правовые традиции в официальной идеологии России на рубеже XVIII–XIX вв. // Актуальные проблемы экономики и права. 2008. № 2. С. 71–76.

Сухарева М.А., Ленков И.Н., Фокин Н.С. От концепции устойчивого развития к ESG- и VCG-концепциям в государственном управлении: критический анализ концептуально-терминологического поля // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2023. № 2. С. 46–67.

Томсинов В.А. Император Павел Первый (1754–1801): государственный деятель и законодатель // Законодательство императора Павла I. М.: Зерцало. 2008. С. VLXIV.

Фиалковская И.Д. Концепция административного регулирования как метода государственного управления // Вестник ННГУ. 2016. № 1. С. 185–190.

Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в ХХI веке. М: АСТ: 2006. 220 с.

Цесаревич Павел Петрович. Исторические материалы, хранящиеся библиотеке города Павловска // Русская старина. Т. X. С. 735–742.

Эйдельман Н.Я. Из потаенной истории России XVIII–XIX веков. М.: 1993. 496 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Соловьев Константин Анатольевич — доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, Россия; *e-mail*: KSoloviov@spa.msu.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Soloviev Konstantin Anatolyevich — Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of History of State and Municipal Administration School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation; *e-mail*: KSoloviov@spa.msu.ru