

К. Д. БУГРОВ, М. А. КИСЕЛЕВ

## «ЗАКОН» И «СОВЕТ»

### КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ПОЛЕ ПРОЕКТОВ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕФОРМ РОССИЙСКОЙ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ ЭЛИТЫ (РУБЕЖ 50–60-х гг. XVIII в.)\*

---

В статье исследуются ключевые концепты проектов политических реформ российской бюрократической элиты рубежа 50–60-х гг. XVIII в. Анализируя проекты А. П. Бестужева-Рюмина, Д. В. Волкова, Н. И. Панина, Я. П. Шаховского и др., авторы приходят к выводу о существовании единого для всех авторов концептуального поля: общими являются ключевые понятия «закон» и «совет», позволявшие осмыслить, текстуально оформить и попытаться воплотить на практике возможные направления реформ высших государственных органов. Эти реформы предусматривали упорядочение процесса законотворчества в целях повышения законности. Гарантом соответствия законов «общему благу» выступал Совет — законосовещательный орган при монархе.

**Ключевые слова:** *российская политическая история XVIII в., история понятий, Императорский совет, переворот 1762 г., А. П. Бестужев-Рюмин, Д. В. Волков, Н. И. Панин, Петр III, Екатерина II.*

---

Изучение политической истории России XVIII в. имело в XX в. непростую судьбу. К началу прошлого столетия исследователи получили доступ к основным архивным фондам, а бурный 1905 год снял табу с целого ряда запрещенных источников. В советской историографии по социально-экономической истории и истории классовой борьбы XVIII в. были подготовлены фундаментальные публикации источников, монографические работы, коллективные исследования, однако политической истории уделялось гораздо меньше внимания, что отразилось в небольшом числе исследований и публикаций источников по данной тематике. Кроме того, практически не совершенствовались и исследовательские методы, что обусловило формирование представления о чередовании в политической истории России XVIII в. периодов «развития» и «застоя». Более сбалансированный подход акцентирует внимание на анализе по-

---

\*Исследование проведено в рамках реализации государственного контракта № П1949 от 29.10.2009 по теме «Формирование и актуализация ключевых понятий политического лексикона российской элиты в историческом контексте (1725–1789 гг.)» федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России».

литической преемственности<sup>1</sup>. В его рамках объектом анализа становились проекты экономических реформ рубежа 1750–60-х гг. Проектам политических реформ повезло меньше: как совокупность, единство которой задано внутренней логикой, они почти не рассматривались. Настоящее исследование инспирировано достижениями «истории понятий»<sup>2</sup> и предполагает анализ концептуального единства проектов, в которых представители российской бюрократической элиты искали пути решения актуальных для своего времени вопросов и проблем.

Восшествие Елизаветы Петровны на трон в ноябре 1741 г. завершило период нестабильности, который Россия пережила на рубеже 30–40-х гг. XVIII в. Однако с 1756 г. ситуация начала ухудшаться. «Дипломатическая революция» 1755–56 гг. разрушила ориентированную на Англию и Австрию «систему Петра Великого» российского канцлера А. П. Бестужева-Рюмина и привела к вступлению России в Семилетнюю войну. Попыткой отреагировать на этот кризис стала записка Бестужева-Рюмина императрице о необходимости учреждения тайного военного Совета «из наидостойнейших Монаршей Своей доверенности персон <...> не только для нынешнего времени, но и навсегда»<sup>3</sup>. Совет планировалось наделить правом командования войсками и флотом, а также осуществлять «общее попечение» над финансами. К записке канцлер приложил проект инструкции, а также текст соответствующего манифеста — о создании Совета предполагалось объявить публично и таким образом ввести его в общеимперскую систему управления.

Однако императрица не пошла далее создания придворного совета — Конференции при дворе Ее Императорского Величества (далее — ЕИВ) — без четкой компетенции, регламентации деятельности и официально закрепленного статуса. Как подметил современник событий обер-гофмейстер Н. И. Панин: «Сделали конференцию — монстр, ни на что не похожий: не было в ней ничего учрежденного, следовательно — все безответственное»<sup>4</sup>. При этом 5 октября 1756 г. она получила право сообщать свои распоряжения в Сенат, Синод и их конторы «экстрактами из протокола, <...> а во все прочие места, куда потребно будет, и к Малороссийскому гетману — рескриптами»<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: *Рубинштейн*. 1951; *Каменский*. 2001; *Шмидт*. 2002.

<sup>2</sup> См.: *Skinner*. 2002; *Россов*. 2009; *Бивир*. 2010. С. 112–154.

<sup>3</sup> Архив князя Воронцова (далее — АКВ). Кн. 3. С. 358–359.

<sup>4</sup> Сборник Императорского Русского исторического общества (далее — СИРИО). Т. 7. С. 207.

<sup>5</sup> СИРИО. Т. 136. С. 308.

Еще в начале XX в. Н. Д. Чечулин отмечал, что «рескрипты Конференции давались от имени Императрицы и имели вид рескриптов, исходящих непосредственно от Государыни»<sup>6</sup>. Конференция, не имея строгого регламента, активно пользовалась предоставленным ей правом рескриптов. В. П. Наумов подсчитал, что «с марта 1756 г. по декабрь 1761 г. Сенат получил 801 указ Конференции и 105 указов за подписью Елизаветы Петровны; из них 48 указов Конференции и 21 указ императрицы имели характер законодательных актов»<sup>7</sup>. Фактически Конференция превратилась в законодательный орган<sup>8</sup>. Как вспоминал Н. И. Панин: «Схватя у государя закон, чтоб по рескриптам за подписанием конференции везде исполняли, отлучили государя от всех дел»<sup>9</sup>. Подобный властный орган вряд ли мог добавить порядка в управление империей.

То, что в управлении империей существуют проблемы, было признано на высшем уровне. В именном указе, данном Сенату от 16 августа 1760 г. констатировалось, что «установленные многие законы <...> своего исполнения не имеют <...> Ненасытная алчба корысти до того дошла, что некоторыя места, учрежденныя для правосудия, сделались торжищем, лихоимство и пристрастие предводительством Судей, а потворство и упущение ободрение беззаконникам»<sup>10</sup>. Кроме того, в тяжелом состоянии находился государственный бюджет — участие России в Семилетней войне истощило финансы страны<sup>11</sup>. Между тем, здоровье Елизаветы Петровны ухудшалось и, следовательно, обострился вопрос о возможной смене монарха на престоле<sup>12</sup>. Сложившаяся ситуация ставила вопрос о мерах стабилизации. Во внешней политике это был поиск мира, во внутренней — обращение к реформам управления, финансов и коммерции. В «Разсуждении» от 10 ноября 1760 г. канцлер М. Л. Воронцов отмечал, что «в сию войну уже слишком 40 мил. рублей истрачено и почти всея серебряныя монеты лишаемся; а существительная нужда состоит в учреждениях полезных установлений, содержания во всем добраго порядка и внутренней экономии, что все не иногда, как в спокойное время надежно учиниться может»<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> [Чечулин] Предисловие. 1912. С. XVIII.

<sup>7</sup> Наумов. 1994. С. 94.

<sup>8</sup> См. подробнее: там же, с. 93-96.

<sup>9</sup> СИРИО. Т. 7. С. 207.

<sup>10</sup> ПСЗ. Т. 15. № 11092. С. 498.

<sup>11</sup> Троцкий. 1966. С. 247.

<sup>12</sup> Как вспоминала Екатерина II, «болезненное состояние и частые конвульсии императрицы заставляли всех обращать взоры на будущее». Записки императрицы Екатерины II. 1907. С. 433.

<sup>13</sup> АКВ. Кн. 4. С. 176.

Между тем, интерес к политическим преобразованиям в образованной элите был достаточно высок. Выражением потребности в политических реформах стала публикация А. П. Сумароковым на страницах своего журнала «Трудолюбивая пчела» в конце 1759 г. краткого сочинения «Счастливейшее общество»<sup>14</sup>, где было описано идеальное общество<sup>15</sup>, увиденное якобы во сне: страна, управляемая «великим человеком», чье «неусыпное попечение, с помощью избранных его помощников, подало подвластному ему народу благоденствие»<sup>16</sup>. По Сумарокову, «главное Светское правление называется там Государственный совет». Утопический «совет» не занимался частными делами, но в него вносились «разпорядки, исправления, узаконения и протчия государственныя основания». Совет имел право законодательной инициативы: перечисленные вопросы решаются не только «по повелению Монарха», но и «ко предложению оному». Управление основано на строгом соблюдении писаных законов: «Дела во всех приказах вершатся не по числу голосов, но по книге узаконений». Чиновники, которые «не по книге узаконений дела вершат, за неправду лишаются должностей своих», в связи с чем «узаконения, ясно изображенные, свято и не нарушаемо наблюдаются». При этом «книга узаконений <...> у всех выучена наизусть»<sup>17</sup>. Монарха же можно привести в раздражение только «беззаконием и нерадением», и он «слабости прощает <...> милосердно, беззакония наказует строго»<sup>18</sup>.

Интересно отметить основания законов в этом идеальном обществе. По А. П. Сумарокову, «книга узаконений их не больше нашего Календаря <...> Сия книга начинается тако: ЧЕВО СЕБЕ НЕ ХОЧЕШЬ, ТОВО И ДРУГОМУ НЕ ЖЕЛАЙ. А оканчивается: ЗА ДОБРОДЕТЕЛЬ ВОЗДОЯНИЕ, А ЗА БЕЗЗАКОНИЕ КАЗНЬ». Краткость законов связана с тем, что «все они на одном естественном законе основаны»<sup>19</sup>. Здесь можно обнаружить отсылку к естественно-правовым учениям, которые пользовались популярностью в России XVIII в. В частности, в предисловии («Ведомости») к рукописи перевода «Правления гражданского» Дж. Локка, которая принадлежала Д. М. Голицыну, идеи Г. Гроция и С. Пуфендорфа были обобщены следующим образом: «Нравоучение и житие гражданское в двоякой должности состоит: Первая Должность

<sup>14</sup> Сумароков. 1781. Ч. VI. С. 384-390.

<sup>15</sup> Примечательно, что это сочинение стало первой литературной утопией в России Нового времени (см.: Бугров. 2009. С. 6).

<sup>16</sup> Сумароков. 1781. Ч. VI. С. 384.

<sup>17</sup> Там же. С. 386-387.

<sup>18</sup> Там же. С. 384-385.

<sup>19</sup> Там же. С. 386.

Человека самого к себе: вторая должность ко всякому человеку. Первой должности основание: знай себя. Другой: чего себе не хочешь, того никому не делай»<sup>20</sup>. Вполне возможно, что А. П. Сумароков мог ознакомиться с данным переводом, учитывая, что он в то время интересовался идеями Дж. Локка и посвятил им статью в «Трудолюбивой пчеле» — «О разумении человеческом по мнению Локка»<sup>21</sup>.

Даже если выводы Г. А. Гуковского о причастности Сумарокова к «дворянской фронде»<sup>22</sup> и нуждаются в корректировке, а «Сон щастливое общество» был отражением лишь индивидуальных политических представлений неординарной личности, утопия А. П. Сумарокова, тем не менее, демонстрирует своеобразие политических идей и понятий рубежа 1750–60-х гг. Именно в ситуации нестабильности у политической и интеллектуальной элиты появилась возможность актуализировать накопленный идейный и понятийный багаж.

## I

В начале 1760-х гг. конференц-секретарь Д. В. Волков подготовил несколько проектов, которые касались не только улучшения состояния торговли и промышленности, но и затрагивали вопрос реформы высших органов Российской империи. Если идеи Волкова о коммерции анализировались в историографии<sup>23</sup>, то его проектам реформ государственных учреждений было уделено гораздо меньше внимания, они упоминались лишь для иллюстрации того или иного вопроса<sup>24</sup>.

Лучше чем кто бы то ни было, Волков был знаком с проблемами работы Конференции при дворе ЕИВ. Многие современники подмечали выдающиеся способности этого выходца из бюрократических низов — сына подьячего. Екатерина II вспоминала, что Н. И. Панин «думал и мне говорил, что сей Мельгунову и Шуваловым голову сломит; про него тогда думали, что главу имеет необыкновенную»<sup>25</sup>. Видимо, осознавая недостатки управления, Волков решил предложить ряд улучшений.

В конце 1760 г. Волков подготовил проект именного указа Сенату. Имелось две его редакции: первая, написанная рукой Волкова, состояла из 4 пунктов<sup>26</sup>. Они были набело переписаны писцом, после чего Вол-

<sup>20</sup> Цит. по: Польской. 2002. С. 114.

<sup>21</sup> Сумароков. 1781. Ч. VI. С. 322-325.

<sup>22</sup> См.: Гуковский. 1936.

<sup>23</sup> См.: Троицкий. 1966; Козлова. 1999. С. 219-220; Daniel. 1991. P. 34-37.

<sup>24</sup> См., например: Каменский. 2001. С. 301.

<sup>25</sup> [Екатерина II]. Сочинения императрицы Екатерины II. Т. 12. 1907. С. 506.

<sup>26</sup> Российский государственный архив древних актов (г. Москва), далее — РГАДА. Ф. 248. Оп. 113. Д. 1537. Л. 4.

ков своей рукой дописал еще два пункта: один вставил между 2 и 3, другой прибавил в конце<sup>27</sup>. В результате получилась вторая редакция проекта из 6 пунктов. Проект был ответом на доклад Сената императрице, где отмечалось, что в Сенате «чрез разных персон записываются и письменно сообщаются изустные Ея Императорского Величества повеления ко исполнению, також из Конференции в экстрактах о разных делах сообщают ко исполнению именные Ея Императорского Величества словесные указы, во оной записанные». При этом по IV главе Генерального регламента и более поздним узаконением запрещалось «таковые в действо производить <...> без особливаго за подписанием собственныя Ея Императорского Величества руки указу»<sup>28</sup>.

Проект начинался с разъяснения именного указа от 10 января 1743 г., гласившего: «От сего времени в Сенате никаких предложений, о чем бы они и от кого ни были, ни письменных, ни словесных, без письменных наших указов за нашу рукою в действо не производить, и повелеваем нашему Сенату учинить по сему нашему указу». В пункте 1 объяснялось, что под такими «предложениями» следует понимать только те, которые «в противность утвержденных нами законов гласили б». В то же время «предложения», которые служили к «пользе государства и к отвращению вреда», Сенату следовало не только принимать, но и «по рассмотрению» исполнять<sup>29</sup>. Пункты 2, 3 и 4 касались института устных указов. Злоупотребления этим институтом частными персонами, получавшими именные указы в противоречие действовавшим законодательным актам, позднее подвергнет критике Н. И. Панин, анализируя царствование Елизаветы Петровны: «Стали из него (Кабинета. — М. К.) выходить все сюрпризы и обманы государя, развращающие государственное правосудие, его уставы, его порядок и его пользу под формою именных указов и повелений во все места»<sup>30</sup>.

По проекту Волкова следовало принимать и исполнять либо указы, которыми повелевалось решить «давно заволоченое» дело в соответствии с «законами», либо «потребныя известия собрать» (п. 2), либо когда «объявится высочайшая наша апробация на письменной сенатской доклад натурально на силе законов и справедливости основанной» (п. 3). Эти пункты превращали устные именные указы в вид подзаконных актов, которые могли даваться только во исполнение существующих «за-

<sup>27</sup> Там же. Л. 10 об.-11.

<sup>28</sup> Цит. по: История Правительствующего Сената... 1911. С. 45-46.

<sup>29</sup> РГАДА. Ф. 248. Оп. 113. Д. 1537. Л. 10.

<sup>30</sup> СИРИО. Т. 7. С. 206.

конов», но не в противоречие им, что должно было усилить «законность» управления. Из этого логически вытекал следующий пункт: «Буде же случится, что б иногда такое чрез кого либо их них наше имянное повеление объявлено было, которое наши прежняя писменные указы нарушало б, следовательно, или в противность законам было б, или же новой закон устанавливало б, то оное хотя и принять, но, не исполняя самым делом, по оному докладывать нам с надлежащим объяснением»<sup>31</sup>. Возможному бесконтрольному использованию авторитета императорской власти без подписи монарха ставилась твердая преграда. В случае предполагаемого нарушения со стороны монарха, Сенат получал право не исполнять устный указ и обратиться к монарху с представлением по вопросу противоречия такого указа «законам».

Волков не остановился на упрочении «законности» управления и перешел к вопросу о реформе высших органов. В начале п. 5 он констатировал, что Конференция при дворе ЕИВ превратилась в «такой Совет, которому весьма часто словесные наши указы объявляются и объявляемы быть имеют не токмо по политическим и военным делам, но и по другим сопряженным с оными», из чего следовало, что Конференция занималась не только проблемами международных отношений и управлением в военной сфере, но и затрагивала вопросы внутренней политики. Опираясь на это, Волков предложил официально утвердить то, что уже существовало на практике: расширить сферу компетенции Конференции на внутренние дела и поставить ее над Сенатом. По нормативной части п. 5 полагалось «имянные наши, хотя и словесно объявленные повеления, но экстрактом из протокола нашей Конференции и за подписанием присутствующих в оной сообщенных, принимать и исполнять так, как нашу рукою подписанные». В п. 6 было добавлено следующее: «Сверх всего того, все то, что Конференциею для успеха нынешней войны и по сопряжению с политическими делами запотребно найдено и определяемо будет, долженствует исполняемо быть»<sup>32</sup>.

Этими пунктами, особенно пунктом 5, проводилось качественное разделение функций Сената и Конференции. Сенат был обязан руководствоваться только законодательными актами, а Конференция могла превращать устные именные указы в письменные, т.е. в «законы». Таким образом, Конференция превращалась в официальный законодательный совет при монархе, тогда как за Сенатом оставалась функция «вершения дел» в соответствии с «законами». Однако проект не был утвержден.

<sup>31</sup> РГАДА. Ф. 248. Оп. 113. Д. 1537. Л. 10 об.-11.

<sup>32</sup> Там же. Л. 10 об.

Отметим, что Волков был лично заинтересован в усилении положения Конференции, так как играл в ней важную роль. Это отмечал австрийский посол Ф.-К. Мерси-Аржанто<sup>33</sup>. По словам же Н. И. Панина, «дерзновенный» Волков «под видом управления канцелярского порядка <...> исполнял существенную роль первого министра, был правителем самих министров, избирал и сочинял дела по самохотению»<sup>34</sup>.

5 января 1761 г. конференц-секретарь представил в Конференцию проект об улучшении коммерции<sup>35</sup>, в котором развил свои идеи, высказанные в письме от 19 декабря 1760 г.<sup>36</sup> Очевидно, идея реформы высших государственных органов не покидала Волкова, и в последних пунктах проекта он вновь вернулся к ней. В п. 8 констатировалось, что предложенных мер по улучшению коммерции недостаточно, и основная проблема заключалась в том, «что б все государственные дела между собою согласовались и все к одному стремились», а не вступали друг с другом в противоречия. Во избежание подобного Волковым предлагалось следующее: «Все государственныя важныя и некоторыя новыя, или новое учреждение в себе заключающие, дела разсматривать и мнение к решению полагать в том месте или коллегии, до которой оно не было принадлежащим, а потом на рассмотрение в Сенат вносить, когда же и тамо рассмотрено и положенное ли мнение утверждено, или какая отмена учинена будет, тогда давать о том знать нашей Конференции, а оной обще с Сенатом еще помянутое дело разсмотреть, и тогда уже смотря по важности нашей (императорской. — М. К.) конфирмации испрашивать». Так выглядел отредактированный вариант 8 пункта. Первоначально же его окончание, перед тем, как быть зачеркнутым и исправленным, выглядело так: «или нашей конфирмации испрашивать, или же Конференции обще с Сенатом решительно утверждать»<sup>37</sup>.

Положение о том, что два высших органа могли без обращения к императору решить важную проблему, фактически являлось покушением на прерогативы монарха, в связи с чем и было вычеркнуто. Однако логика подобного утверждения, как и всего пункта, ясна: необходимо построить надежный механизм принятия важных решений в государстве. По мнению Волкова, политическое решение должно было проходить своеобразную ступенчатую экспертизу и утверждаться высшими коллективными органами. После этого необходимость в утверждении мо-

<sup>33</sup> Шефер. 1880. С. 771.

<sup>34</sup> СИРИО. Т. 7. С. 207.

<sup>35</sup> РГАДА. Ф. 178. Оп. 1. Д. 22. Л. 38-47.

<sup>36</sup> АКВ. Кн. 24. С. 117-126.

<sup>37</sup> РГАДА. Ф. 178. Оп. 1. Д. 22. Л. 47-47 об.



нархом как бы отпадала, ведь решение прошло соответствующую проверку у компетентных людей и доказало свою полезность.

В конце проекта был дописан карандашом п. 9. Его первая часть гласила: «Подносимые нам по тому доклады будут натурально за подписанием присутствующих следовательно предварительно в протоколы вносимы будут». Во второй части рассматривался иной случай: «Но если случится, что вместо доклада надобно будет подать к нашему подписанию указ, то сей указ равномерно предварительно в протокол внесен быть имеет, как и доношение и представление того места, от которого оной подносится»<sup>38</sup>. В п. 9 упорядочивался и закреплялся механизм принятия государственных решений, в соответствии с которым принятие нормативного акта, даже если он не проходил процедуру обсуждения, должно было письменно закрепляться строго определенным образом. Но и этот проект остался без движения.

Вновь к проблеме реформы высшего управления Д. В. Волков вернулся уже в начале 1762 г., после смерти Елизаветы Петровны. Именно в это время Петр III решил упразднить Конференцию при дворе ЕИВ. Австрийский посол Мерси-Аржанто объяснял это следующим образом: «Русский Государь совершенно отменил конференцию, и, ограничив своих министров одним вверенным каждому из них департаментом, предоставил себе право мгновенно, основываясь единственно на одностороннем докладе, постановлять решения. Поводом к подобному распоряжению было то, что Государь слышал, будто таков образ правления короля прусского, а он старается во всем подражать последнему»<sup>39</sup>.

20 января 1762 г. в Коллегию иностранных дел было дано «повеление» о выступлении корпуса генерал-поручика З. Г. Чернышева в Польшу<sup>40</sup>. В указе было объявлено, что «отныне никакого особого Совета, или Конференции не будет, но каждая Коллегия свои дела отправлять имеет». Именной указ от 28 января сообщал об этом решении Сенату и предписывал «все находящиеся в Конференции донныне дела принять в Сенат и в Иностранную Коллегию»<sup>41</sup>. В конце января — начале февраля<sup>42</sup>, канцлер М. И. Воронцов подал Петру III мнение с воз-

<sup>38</sup> Там же. Л. 47 об.

<sup>39</sup> СИРИО. Т. 18. С. 141.

<sup>40</sup> Баранов. 1878. С. 479.

<sup>41</sup> ПСЗ. Т. 15. № 11418. С. 983-984.

<sup>42</sup> Давневский. 1859. Приложения. С. 4. Также данное мнение было опубликовано по более позднему списку из архива Воронцовых: АКВ. Кн. 7. С. 548-551. В. П. Наумов, датируя его «началом января» 1762 г., считал, что оно было подано «еще до ликвидации» Конференции (Наумов. 2000. С. 258). Однако Воронцов начи-

ражениями. Он доказывал необходимость существования особого координационного органа — «совета» по внешнеполитическим и военным делам, хотя бы на время, «пока настоящее смешение дел в объяснение не придет» и будет установлена новая внешнеполитическая «система»<sup>43</sup>. Он полагал, что император оценит преимущества работы в «совете», «видя в одном месте все сопряжение главных дел». При этом Воронцов утверждал, что «совет» можно всегда отменить, «тем более, что тем ни Сенат, ниже которая Коллегия ни мало силы своей не теряют: ибо приемлемы Вашим Величеством в Конференции намерения будут в оной токмо лучше и согласно с системою объясняемы, а точное исполнение всегда тем же присутственным местам принадлежать будет»<sup>44</sup>.

Мнение М. И. Воронцова отложилось в делопроизводстве Конференции и будущего Императорского совета. Следом за ним в деле находится проект реформы Конференции, который состоял из указа и манифеста. И указ, и манифест были написаны рукой Волкова. Естественно предположить, что он и был автором этого проекта.

В указе провозглашалось: «Всемиловейше за благо разсудя Конференцию Нашу не токмо на прежнем основании оставить, но паче точнее предписать важную ея должность и упражнение»<sup>45</sup>. В чем конкретно заключались «должность» и «упражнение», разъяснялось в следующем за указом манифесте. Манифест состоял из вводной части и 8 пунктов. Вводная часть объясняла необходимость существования Конференции: «для исправления важнейших и тайных государственных дел». «Главной и первой Конференции должностью» было управление «политическими делами», т.е. внешней политикой. Однако Волков полагал, что компетенция Конференции должна быть распространена и на внутренние дела, так как «все политическое искусство не может производить совершенно желаемого действия, естли внутренния распоряжения не соответствуют принятым государственным правилам и намерениям». Внешняя и внутренняя политики были для него взаимосвязаны, что обуславливало необходимость «всему полезному большую силу придавать, или тотчас все то исправлять, что поправления требовало б»<sup>46</sup>. Для этого и должна была быть произведена реформа Конференции.

---

нает со ссылки на именной указ о корпусе Чернышева и упразднения Конференции, что позволяет однозначно датировать его, самое раннее, двадцатыми числами января.

<sup>43</sup> РГАДА. Ф. 178. Оп. 1. Д. 27. Л. 45-45 об.

<sup>44</sup> Там же. Л. 46.

<sup>45</sup> Там же. Л. 47. Проект указа и манифеста был опубликован без атрибуции П. И. Даневским (*Даневский*. 1859. Приложения. С. 6-9).

<sup>46</sup> Там же. Л. 48-48 об.

Фактически в следующих восьми пунктах Конференция переучреждалась на новых основаниях и принципах. Пункт 1 определял состав органа: Н. Ю. Трубецкой, генерал-адмирал М. М. Голицын, канцлер М. И. Воронцов, генерал-фельдмаршал А. И. Шувалов, И. И. Неплюев и Р. И. Воронцов. Второй — штат канцелярских служителей, во главе которых должен был бы стоять «Тайный Конференц-Секретарь», которым должен был стать сам Волков<sup>47</sup>. Пункты с 3 по 5 касались вопросов подчинения Коллегий иностранных дел, Военной и Адмиралтейской коллегий преобразованной Конференции<sup>48</sup>.

Самый большой по объему п. 6 открывался рассуждением о предпосылках идеального положения государства: «Главная сила государства и знатность его и благополучие существительно в том состоит, когда законы имеют свою полную силу, когда правосудие так строго и свято наблюдается, как оное установлено свыше Вседержителем вселенныя, когда расходы размерены по доходам». В соответствии с этим Сенату повелевалось «рачение к тому устремить, чтоб законы неотменно полную свою сохраняли силу, чтоб правосудие наблюдалось в полной его мере <...> чтоб все Коллегии и Канцелярии и присутственные места каждое исполняло прямую токмо и существительную их должность, а никакое место в дела другаго места не вмешивалось». В случае, если на какое дело «точных и прямых указов и законов нет», то следовало «не подвлекать сумнительными толкованиями под какой либо указ, но тотчас собрав всех Коллегий Президентов и Вице-Президентов, оное в Сенате решить и на Нашу конфирмацию подносить, дабы воспоследующее таким образом решение навсегда в закон служило»<sup>49</sup>. Обратим при этом внимание на то, что в данной части пункта не упоминается Конференция. Органы исполнительной власти должны были строго исполнять «закон» и лишь в случае неясности обращаться к императору, для чего предполагалось создание особой процедуры законодательной инициативы. В конце пункта 6 Конференции и Сенату также было предписано привести в порядок государственные доходы и расходы<sup>50</sup>.

П. 7 касался улучшения «государственной коммерции», т.е. торговли с иностранными государствами, где повторялась мысль Волкова об избежании противоречий при принятии новых законодательных актов и подчеркивалась роль Конференции<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> Там же. Л. 49.

<sup>48</sup> Там же. Л. 49-49 об.

<sup>49</sup> Там же. Л. 49 об.-50 об.

<sup>50</sup> Там же. Л. 50 об.

<sup>51</sup> Там же. Л. 50 об.-51.

Последний пункт был посвящен проблеме сообщения Конференции с другими государственными органами. Он открывался такой формулировкой: «Мы (император. — М. К.) в Конференции, сколько возможно, часто сами присутствовать будем». Конференция должна была писать «во все места рескриптами, <...> а в Сенат и Синод сообщениями». При этом следовало «по всему тому, что из Конференции писано будет, такое строгое и неотменное исполнение делать, как бы то всегда собственною Нашею рукою подписано было»<sup>52</sup>. Таким образом, Конференция фактически получала функции законодательного органа, действующего от имени самодержца независимо от его личного присутствия.

Различие мнения Воронцова о сохранении Конференции и проекта Волкова о ее реформе заключалось в том, что Воронцов писал только о необходимости совета по внешнеполитическим и военным делам, тогда как Волков предлагал существенно расширить компетенцию Конференции. Если у Воронцова Конференция — это координационный орган, который можно легко упразднить, то у Волкова она превращается в ключевой элемент законодательного процесса вплоть до наделения ее законодательными полномочиями от имени монарха. Тем не менее, оба автора считали существование коллективного совещательного органа — «совета» — необходимым для большего соответствия решений монарха государственным интересам и принципам «общего блага».

Отметим, что примерно в это же время, 22 января 1762 г., Сенату был дан именной указ, по которому надлежало по всем «словесным указам», которые объявлялись через «Сенаторов, Генерал-Прокурора, и первых трех Коллегий Президентов, непрременное исполнение чинить по всяким материям, кроме лишения живота, чести и имения, и всякаго наказания, и раздачи денежных сумм свыше 10000 рублей, также и награждения деревнями и чинами свыше Подполковника; и ниже в отмену собственно Нашею рукою подписанных конфирмаций и указов»<sup>53</sup>. Устный указ ликвидировался как форма законодательного акта. Данное положение в своей основной мысли тесно связано с проектом Волкова 1760 г. Можно предположить, что он и был автором этого указа.

Несмотря на возражения Воронцова и предложения Волкова, император не отменил своего решения об упразднении Конференции. Тем не менее, 18 мая 1762 г. был подписан именной указ, по которому император избрал ряд персон, чтобы «трудиться под собственным Нашим руководством и призрением над многими <...> делами»<sup>54</sup>. В указе точно не

---

<sup>52</sup> Там же. Л. 51.

<sup>53</sup> ПСЗ. Т. 15. № 11411. С. 889.

<sup>54</sup> ПСЗ. Т. 15. № 11538. С. 1006.

была обозначена компетенция этого собрания, которое известно в работах историков как Императорский совет. Как видно из бумаг данного учреждения, его компетенция распространялась как на внешние, так и на внутренние дела<sup>55</sup>. Совет должен был «собираться ежедневно при Дворе и в апартаментах Наших». По указу от 18 мая 1762 г. исходящие из Совета указы император должен был подписывать своей рукой, исключая «дела меньшей важности», которые члены Совета могли подписывать самостоятельно от имени императора. При этом рапорты на посланные указы следовало «писать реляциями просто на имя Наше, адресуя в конверте к Нашему Тайному Секретарю Волкову»<sup>56</sup>. Таким образом, хотя совет по внешним и внутренним делам при императоре и был создан, но его деятельность была слабо регламентирована, четко прописанная компетенция отсутствовала, а законотворческие функции формально были жестко ограничены: Совет фактически не мог заниматься законотворчеством от имени императора без его личного участия.

Позднее, 1 июня 1762 г., Императорскому совету через Волкова был объявлен именной указ, предписывавший Сенату «отнюдь не издавать в публику таких указов, кои некоторой закон или хотя в подтверждение прежних служат, не представив наперед собранию и не получа на то апробации»<sup>57</sup>. Этот акт превращал Сенат в исключительно исполнительный орган и вносил больше упорядоченности в законодательный процесс. Как отметил В. П. Наумов, «Сенат лишился законодательных полномочий и был окончательно поставлен под контроль Совета»<sup>58</sup>.

А. Б. Каменский полагает, что «указ от 1 июня не был частью продуманной политики»<sup>59</sup>. В свою очередь, А. Б. Плотников отмечает определенную связь между указами Петра III от 18 мая и 1 июня 1762 г. и проектами Н. И. Панина конца 1762 г.<sup>60</sup> Однако в этих выводах не учтены проекты Волкова. Указы 18 мая и 1 июня 1762 г. соответствуют именно тому направлению реформ, которое пытался проводить Волков, а сходство с проектами Панина может объясняться скорее общностью идейного и концептуального поля политической элиты.

Более того, Волков частично смог реализовать свои проекты. Был упорядочен механизм устных указов, создан совещательный орган — Императорский совет. Уместно привести оценку Совета Петра III

<sup>55</sup> См.: РГАДА. Ф. 178. Оп. 1. Д. 27. Л. 172-172 об. и следующие.

<sup>56</sup> ПСЗ. Т. 15. № 11538. С. 1006.

<sup>57</sup> РГАДА. Ф. 178. Оп. 1. Д. 27. Л. 219; ПСЗ. Т. 15. № 11558. С. 1029.

<sup>58</sup> Наумов. 2000. С. 265.

<sup>59</sup> Каменский. 2001. С. 308.

<sup>60</sup> Плотников. 2000. С. 78.

В. П. Наумовым: «Учреждение готово было начать корректировать политику самодержавного волонтариста. <...> Новая структура верховной власти была способна упрочить режим Петра III, но дворцовый переворот исключил эту возможность»<sup>61</sup>. Переворот возвел на престол Екатерину II, Петр III вскоре был убит, а Волков был отправлен в почетную ссылку в Оренбург вице-губернатором. Его проекты реформ высших органов так и не получили полной реализации.

В своих проектах Волков опирался на представление о государстве, где исполнительные органы работают строго в соответствии с «законами», т.е. письменными нормативными актами. «Полная сила законов» была залогом «благополучия» государства. В сложном механизме государственных дел было необходимо не допустить произвола со стороны исполнительных органов, заставить их служить «общему благу». Именно «закон» должен был выполнять функцию ограничителя, в связи с чем важно было не допустить дефекта в самом «законе». Дефекты могли быть вызваны либо недостатком информации или непониманием монархом соответствующих дел, либо возможностью бесконтрольного использования ресурса самодержавной власти «партикулярными персонами» во вред государству. Функцию своеобразного гаранта, эксперта качества «законов», должен был выполнять коллективный орган при особе императора — «совет». Таким образом, для Волкова «закон» и «совет» оказывались тесно взаимосвязанными между собой.

## II

Декларированный после свержения Петра III в манифесте новой императрицы от 6 июля 1762 г.<sup>62</sup> реформаторский курс обычно воспринимается как антитеза беспорядочному и неумелому управлению коронованного любителя игры в солдатики из Гольштейна. Важнейшими проявлениями нового курса традиционно считаются обширные проекты административно-политических реформ, подготовленные в первые годы правления Екатерины: проект создания Императорского совета и реформы Сената, подготовленный Н. И. Паниным<sup>63</sup>, а также план рефор-

<sup>61</sup> Наумов. 2000. С. 266.

<sup>62</sup> Оснадцатый век. Кн. 4. С. 222.

<sup>63</sup> Проект 1762 г. (РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4.) включает в себя чистовой текст манифеста с правкой, внесенной собственноручно Екатериной II (Л. 1-10), еще одна чистовая копия манифеста, без подписи (Л. 11-20), черновой собственноручный доклад Панина (Л. 21-30 об.) и несколько черновых редакций проекта манифеста (Л. 31-44). Первый и третий документы были опубликованы без учета черновых правок: СИРИО. Т. 7. С. 202-217.

мирования государственных штатов, подготовленный князем Я. П. Шаховским и дополненный коллективным «мнением» Сената<sup>64</sup>.

Однако правомочно ли говорить о принципиально новом курсе? В 1859 г. П. Н. Даневский опубликовал анонимный недатированный документ, озаглавленный позднейшим переписчиком «План (несостоявшийся) или Росписание учреждаемого вновь при дворе из 4 департаментов имеющего быть Совета с назначением кому быть министром, и кому статским секретарем»<sup>65</sup>. Д. Рансел, работавший только с этой публикацией, называет авторами проекта Б. Х. Миниха и Н. И. Панина. По мнению американского исследователя, «предполагаемый состав Совета включал представителей всех ведущих политических групп и ясно отражал стремление национальной элиты восстановить свое влияние на правительственные дела», однако Петр III «отверг эти попытки регулировать свою самодержавную власть», ограничив состав своего Совета «узким кругом личных фаворитов»<sup>66</sup>. А. Б. Плотников ограничился в отношении «Плана» сдержанным замечанием, признавая возможным существование определенной «связи между этим наброском и проектом Н. И. Панина (в той его части, которая посвящена непосредственно Императорскому совету)»<sup>67</sup>. И. В. Курукин, работавший с подлинником и атрибутировавший его (по почерку) М. И. Воронцову, расценивает «План» как прообраз учреждения, реально созданного Петром III, а отсутствие вошедших в итоговый вариант «Плана» К. Г. Разумовского, Р. И. Воронцова и А. И. Глебова в составе реального Совета Петра III считает «одной из причин, толкнувших их на сторону Екатерины»<sup>68</sup>.

По нашему мнению, «План» был составлен уже *после* создания Петром III Императорского совета — *не ранее* 9 июня 1762 г. Это видно из того, что Б. Х. Миних в «Плане» назван «генерал-губернатором Сибири и директором (Ладожского канала. — К. Б.)». Обе эти должности престарелый Миних получил по указу императора от 9 июня 1762 г.<sup>69</sup>, тогда как Совет при Петре III был создан 18 мая 1762 г. Практически

<sup>64</sup> РГАДА. Ф. 370. Оп. 1. Д. 21, 22.

<sup>65</sup> *Даневский*. 1859. Приложения. С. 10. Оригинал документа, хранящийся в РГАДА, резко отличается от публикации Даневского, который не смог сохранить ни оригинальное название, ни соотношение вычеркнутых и вписанных имен в архивном подлиннике. Между тем, неизвестный автор «Плана» внес серию последовательных правок, придерживаясь внутренней логики списка и стараясь сохранить первоначальное число кандидатов.

<sup>66</sup> *Ransel*. 1975. P. 74.

<sup>67</sup> *Плотников*. 1997. С. 84-85.

<sup>68</sup> *Курукин*. 2003. С. 381.

<sup>69</sup> *Баранов*. 1878. С. 509.

все члены (кроме Волконского) этого Совета вошли и в итоговую редакцию «Плана». Несмотря на то, что этот небольшой документ содержит лишь перечень кандидатов на высшие должности во «вновь создаваемом» Совете, «План» может рассказать о многом. Постараемся восстановить ход размышлений его автора. По нашему мнению, прежде чем приобрести итоговый вид, список прошел как минимум четыре редакции. Первичный список членов Совета в «Плане» выглядел так<sup>70</sup>:

*Quatre Secretaires d'Etat ou plustot Expediteur.  
Pour des affaires de guerre Wolkonskoy  
Pour la marine Miloslavskoy  
Pour d'interieur et les finances Kourakin ou Pougowichnikoff  
Pour la politique Golitzin qui qui revient de Londres, ou Olsoufieff  
Ministres assistants  
L'Empereur comme Chef et President  
Le Prince Georges Vice President  
Le Comte de Munnich, Gouverneur General de Siberie et Directeur  
Le Prince Troubetskoy  
Le Prince Pierre de Holstein Beck  
Le Hetmann  
Le Chancelier  
Comte Roman  
Glebow  
Narishkin  
Melgounow  
Pour que tout ce qui est dessus soit bien en ordre, il est de la necessite indispensable,  
que les quatre Secretaires ayent bureaux et appartements au palais de la Cour.*

В первой правке места «графа Романа» (Р. И. Воронцова) и А. И. Глебова заняли Н. И. Панин и А. Н. Вильбоа, а в число кандидатов на пост секретаря по военным делам был введен Д. В. Волков. Однако уже в следующей правке Волкова в секретариате по военным делам заменил А. П. Мельгунов, в то же время Мельгунова в списке министров-ассистентов заменил Б. А. Куракин, который, в свою очередь, был вычеркнут из статс-секретарей по делам внутренним. «Граф Роман» (теперь с фамилией) вернулся в список, заменил принца Гольштейн-Бека. Автор «Плана», по-видимому, искал наиболее подходящее место для Волкова, так как в очередной, предпоследней редакции из списка статс-секретарей он вычеркнул Мельгунова, которого вновь заменил Волков. Список министров-ассистентов покинули Куракин и «граф Роман». Окончательная правка была внесена другими чернилами. Л. А. Нарышкина автор вычеркнул, а положение Волкова одновременно на двух позициях дополнил комментарием, что кроме управления внутренними делами и фи-

<sup>70</sup> РГАДА. Ф. 370. Оп. 1. Д. 63. Л. 1.



нансами этот последний «одновременно должен руководить военными операциями»<sup>71</sup>. Итоговый список кандидатов принял следующий вид:

*Quatre Secretaires d'Etat ou plustot Expediteur*  
*Pour des affaires de guerre: ou Volkoff*  
*Pour la marine Miloslavskoy*  
*Pour d'interieur et les finances: Wolkoff, qui doit avoir en meme temps la direction*  
*des operations militaires*  
*Pour la politique Golitzin qui qui revient de Londres, ou Olsoufieff*  
*Ministres Assistants*  
*L'Empereur comme Chef et President*  
*Le Prince Georges Vice President*  
*Le Comte de Munnich, Gouverneur General de Siberie*  
*Le Prince Troubetskoy*  
*Le Hetmann*  
*Le Chancelier*  
*Panin*  
*Vilbois*  
*Le comte Roman Vorontzoff*  
*Kourakin*  
*Pour que tout <...>*

Невозможно ни точно назвать автора, ни исключить возможность коллективного составления текста, даже если он был написан рукой М. И. Воронцова. Однако можно с уверенностью сказать: автором «Плана» был представитель имперской политической элиты. Об этом говорит то, что в тексте не названы по именам К. Г. Разумовский («гетман») и М. И. Воронцов («канцлер»), а Р. И. Воронцов вплоть до последней правки фигурировал просто как «граф Роман».

Реформа не только готовилась *при* Петре III, она готовилась и *для* Петра III. Именно император-мужчина должен был стать «шефом и президентом» Совета. Пост вице-президента Совета согласно «Плану» должен был занять дядя Петра III, принц Георг. Возможно, этот диковинный для России XVIII в. пост был задуман на случай отбытия монарха в действующую армию (Петр III планировал лично возглавить поход против Дании). Впрочем, можно предположить и иную трактовку «Плана», опираясь на материалы, собранные секретарем датского посольства в Санкт-Петербурге А. Шумахером. Датский дипломат полагал, что заговорщики не хотели открыто свергнуть Петра III, предпочитая обставить его гибель как несчастный случай во время пожара, таким образом, оставаясь формально в рамках легитимности<sup>72</sup>. Малолетний Павел не сумел бы выполнять функцию председателя, именно поэтому

<sup>71</sup> Там же.

<sup>72</sup> Со шпагой и факелом. 1991. С. 277.

и мог быть предусмотрен пост вице-президента предполагаемого Совета — принца Георга, ближайшего родственника нового императора.

Существование альтернативного проекта Совета при Петре III (какими бы ни были цели его автора либо авторов) позволяет пересмотреть устоявшееся историографическое клише о группе влиятельных представителей элиты, попытавшихся извлечь пользу из свержения импульсивного деспота и восшествия на трон нелегитимной императрицы, чтобы «освободить от государственных забот женщину-монарха, в которой они по опыту предыдущих царствований предполагали весьма условное отношение к императорским обязанностям»<sup>73</sup>.

Рассмотренный выше «План» и проект Императорского совета авторства Н. И. Панина, поданный Екатерине II вскоре после переворота 28 июня 1762 г., объединяет функциональная специализация статс-секретарей, несвойственная реально действовавшему Совету Петра III. Проект Панина традиционно расценивается в историографии как попытка конституционного «ограничения самодержавия» с помощью «твердых аристократических институций» на шведский манер<sup>74</sup>. Однако значительную часть своего доклада Панин посвятил обоснованию необходимости сохранения всей «власти самодержавства» в руках императора и критике законотворческих полномочий Сената, а также Конференции. Интересно, что критика Сената следовала в русле традиции критики республиканского государственного устройства, имевшей корни в европейской политической философии XVII–XVIII вв.

По мнению Н. И. Панина, в реализации законодательной прерогативы монарху должен был помогать Совет. В этом консультативном органе должны были рассматриваться «все дела, принадлежащие по уставам государственным и по существу монаршей самодержавной власти» личному «попечению и решению» императрицы<sup>75</sup>. Четыре (или пять) из шести (или восьми, в соответствии с поправками самой императрицы на полях проекта) членов Совета — «статские секретари» или (в черновом варианте проекта) «штатские министры» — должны были приобрести определенную функциональную специализацию (армия, флот, внешняя и внутренняя политика) и одновременно являться членами соответствующих коллегий. Членам Совета предписывалось поочередно подавать свои мнения для протокола, после чего императрица «самодержавным повелением» накладывала бы итоговую резолюцию.

<sup>73</sup> Омельченко. 1993. С. 242.

<sup>74</sup> Фонвизин. 1982; Эйдельман. 1984; Писаренко. 2000; Минаева. 2001.

<sup>75</sup> РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 37-37 об.; СИРИО. Т. 7. С. 212.

Не случайно в проекте манифеста об учреждении Совета Панин ссылался на Духовный регламент Петра I: «Монархов власть есть самодержавная, которым повиноваться сам Бог за совесть повелевает, обаче советников своих имеют не токмо ради лучшего истины взыскания, но дабы и не клеветали непокорные чело­вецы, что се или ино силою паче и по прихотям своим, нежели судом и истиною, заповедует монарх»<sup>76</sup>.

Наряду с функциональной специализацией «статских секретарей» характерной чертой проекта Панина стало предложение наделить Сенат «правом представления» на распоряжения монарха<sup>77</sup>. И хотя свое понимание такого права Панин обосновывал ссылкой на Генеральный регламент Петра I, в действительности российская история не знала подобных прецедентов<sup>78</sup>. Впрочем, наделяя Сенат уникальным для России правом представления, Панин не предусматривал для него активной роли в процессе законотворчества. Наделенному правом представления Сенату, по-видимому, отводилась роль балансира. Подобная концепция, по нашему мнению, опиралась на восприятие Н. И. Паниным идей европейской политической философии<sup>79</sup>, прежде всего — Ш. Монтескье, считавшего отделение судебной власти<sup>80</sup> от законодательной и исполнительной необходимым для «умеренной монархии», где «государь об-

<sup>76</sup> РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 37; СИРИО. Т. 7. С. 211.

<sup>77</sup> РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 39 об.; СИРИО. Т. 7. С. 214.

<sup>78</sup> Оригинальная формулировка главы 2 Генерального регламента требовала от коллегий подавать письменное представление императору, если распоряжение Сената «его величества указам и высокому интересу противно» (Реформы Петра I. 1937. С. 110). Однако у Панина эта формулировка трансформировалась принципиальным образом: теперь уже Сенат получил право представления на законы, которые могут «утеснять наши [императорские] государственные законы или народа нашего благосостояние», то есть на собственные распоряжения монарха.

<sup>79</sup> Об интересе Н. И. Панина к интеллектуальному наследию Монтескье свидетельствуют «Записки» С. А. Порошина (*Порошин*. 1881. С. 227-228, 443). Труды Монтескье присутствовали в библиотеке Паниных (РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. 2901. Л. 129-об.).

<sup>80</sup> Отметим своеобразие этой терминологии. Под «судебной» властью Монтескье в трактате «О духе законов» подразумевал власть, «исполняющую законы», тогда как «исполнительная власть» в основном включала вопросы внешней политики и военных действий. О том, что именно такой трактовки придерживался и Н. И. Панин, говорят позднейшие записки Павла Петровича, составленные по итогам последних бесед цесаревича с наставником (*Сафонов*. 1974. С. 261-280). Таким образом, разделение функций между Советом и Сенатом в проекте Панина — это именно отделение судебной (в широком смысле — «вершение дел по законам») власти от законодательной и политической (внешняя политика, армия и флот), а не исполнительной от законодательной в современном смысле слова.

ладает властью исполнительной и законодательной или по крайней мере частью законодательной, но сам не судит»<sup>81</sup>.

Примечательно, что современники Панина в целом спокойно восприняли его концепцию Совета. Известны четыре замечания на проект Панина<sup>82</sup>, предложенные императрице по ее просьбе в 1762–1763 гг. Три из них являются анонимными, и все они в целом поддерживают проект Совета, делая оговорки в отношении Сената. Так, один из авторов настаивал на необходимости следить за Сенатом «недреманным оком», «чтоб самодержавную власть, подобно узде, из рук не выпускать», как это едва не случилось при Анне Иоанновне. В качестве гарантии предлагалось поставить Императорский совет выше Сената, сделав Совет высшей апелляционной палатой<sup>83</sup>.

Особый интерес представляет замечание, авторство которого по ряду косвенных признаков может быть приписано А. П. Бестужеву-Рюмину<sup>84</sup>. Возвращенный Екатериной из ссылки Бестужев попытался возратить себе былое влияние, сделав ставку на враждебный Н. И. Панину клан Орловых. Борьба между ориентированным на союз с Австрией Бестужевым и склонявшимся к союзу с Пруссией Паниным иногда экстраполируется историками и на вопросы внутренней политики. Так, Д. Рансел считает, что Бестужев, сделав ставку на Орловых, оказался полностью вне реформаторской парадигмы<sup>85</sup>. Однако анализ замечаний Бестужева (если наша атрибуция верна) показывает: елизаветинский экс-канцлер в целом поддержал проект Панина, но при этом сделал ряд интересных предложений, фактически создав собственный «проект в проекте».

Если в отношении Совета Бестужев не внес никаких принципиальных корректив (вряд ли предложения о записи в протокол только итоговых резолюций и уменьшении числа рабочих дней Совета можно считать таковыми), его поправки в части, касающейся Сената, заслуживают особого внимания. Предложив убрать из текста упоминание о сенатском праве представления «для того что могло бы таким образом опубликовано быть некоторое сокращение самодержавной Ея Величества власти», Бестужев — как и Панин — сослался на петровское законодательство: «Сенат и без того может Ея Величеству представлять, когда о чем надобно будет по его должности, которая предписана ему от государя Петра Ве-

<sup>81</sup> *Монтескье*. 1955. С. 302-303.

<sup>82</sup> СИРИО. Т. 7. С. 218-221; АКВ. Кн. 26. С. 1-4.

<sup>83</sup> СИРИО. Т. 7. С. 220-221.

<sup>84</sup> Среди них — апелляция автора к политическому опыту времен Екатерины I и датским административным моделям (Бестужев был послом в Дании в 1720–31 гг.).

<sup>85</sup> *Ransel*. 1971. P. 845.

ликого»<sup>86</sup>. Экс-канцлер не только разгадал отмеченную выше игру смыслов в цитировании Паниным Генерального регламента, но и подчеркнул это с изяществом, достойным опытного политика.

Другой важной поправкой, роднящей замечание Бестужева с цитированным выше анонимным замечанием, было наделение Императорского совета полномочиями последней инстанции для челобитчиков, что поставило бы Совет выше общего собрания Сената. Подобные коррективы могли бы уменьшить значение Сената как центра обособленной судебной — «вершающей дела» по «законам» — власти.

Однако дискуссия вокруг проекта не исчерпывается этими «мнениями». В обсуждение включился фельдмаршал Б. Х. Миних — опытейший политический деятель, бывший приближенный Петра III, сохранивший влияние и при Екатерине II. Рукопись его труда, известного как «Записки фельдмаршала графа Миниха о России»<sup>87</sup> (русский перевод 1874 г.), но в оригинале носившего красноречивое заглавие «Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'empire de Russie» («Очерк, дающий представление о форме правления Российской империи»)<sup>88</sup>, была при помощи академика Ф. Миллера подготовлена к печати во второй половине 1763 г., причем императрице ее представили несколько раньше (опубликован «Очерк» был лишь в 1774 г.).

Д. Рансел расценивает «Очерк» Миниха как дополнительный аргумент Н. И. Панина в придворной борьбе<sup>89</sup>. Действительно, Миних говорил о функциональной специализации «статских секретарей» и даже сослался на слова «одного из просвещенных министров ее величества»<sup>90</sup>, практически дословно повторив введение к проекту манифеста об учреждении Императорского совета из проекта Панина. Однако важнейшего вопроса о реформе Сената престарелый фельдмаршал не касался. Миних сделал акцент на роли Совета, который, «руководясь мудрыми решениями государыни, изготовлял бы необходимые указы Сенату и тем присутственным местам, которые не находятся в прямой от него зависимости», и — в конечном счете — должен был «искусно направлять все дела империи, облегчать этим труды ее величества императрицы и избавлять ее от тягости входить в подробности не особенно важных дел, для которых не хватит ее материнских забот, без вреда

---

<sup>86</sup> СИРИО. Т. 7. С. 218-219.

<sup>87</sup> Записки фельдмаршала графа Миниха...

<sup>88</sup> Ebauche pour donner...

<sup>89</sup> Ransel. 1971. P. 843.

<sup>90</sup> Записки фельдмаршала графа Миниха... С. 97.

для ее драгоценного здоровья»<sup>91</sup>. При этом Миних мог не только пересказывать идеи Панина, но и обращаться к собственному политическому опыту 30-х гг. XVIII в.

Исключением в дискуссии вокруг проекта Н. И. Панина являлось «мнение» генерал-фельдцейхмейстера А. Н. Вильбоа, который полагал, что автор проекта «под видом защиты монархии тонким образом склоняется более к аристократическому правлению. Влиятельные члены обязательного и государственным законом установленного императорского Совета весьма удобно могут вырасти в соправителей <...> а такое преобразование неминуемо привело бы к разрушению могущества и величия Российской империи <...> Русский государь необходимо должен обладать неограниченной властью»<sup>92</sup>. Вильбоа считал, что императрица «не нуждается ни в каком особенном “совете”, но ее здоровье требует облегчения от несносной тягости восходящих до нее нерасследованных дел». Для этого было бы достаточно разделения личного кабинета императрицы на департаменты, руководимые секретарями, которые бы по отдельности представляли доклады на подпись лично императрице. Подчеркнем: Вильбоа использовал ту же мотивировку, что и Миних (сохранение здоровья императрицы), однако с помощью этой мотивировки обосновывал прямо противоположные выводы. При этом разделение Сената на департаменты генерал-фельдцейхмейстер поддержал, а о праве представления промолчал.

Возможно, именно мнение Вильбоа повлияло на решение Екатерины II отказаться от проекта Панина, который был уже близок к воплощению. В черновом варианте оправдательного манифеста А. П. Бестужева-Рюмину опальный сановник был назван «первым императорским советником и первым членом нового <...> императорского Совета»<sup>93</sup>; правда, в официальный текст, опубликованный 31 августа 1762 г., это место не вошло. Сохранилась также записка, в которой императрица перечисляет членов будущего Совета<sup>94</sup>: А. П. Бестужева-Рюмина, К. Г. Разумовского, М. И. Воронцова, Я. П. Шаховского, Н. И. Панина, З. Г. Чернышева, М. Н. Волконского и Г. Г. Орлова. Ровно половина членов этого предполагавшегося Совета фигурировала и в тексте «Плана» (правда, Волконский не попал в его окончательную редакцию). Н. И. Панин должен был возглавить «внутренний» департамент, М. И. Воронцов — департамент

---

<sup>91</sup> Там же. С. 98.

<sup>92</sup> *Бильбасов*. 1901. С. 17-18.

<sup>93</sup> СИРИО. Т. 7. С. 143.

<sup>94</sup> Там же. С. 201.

«чужестранный», З. Г. Чернышеву предполагалось доверить «военный» департамент, и только с «морским» департаментом императрица не определилась. Однако в декабре 1762 г. Екатерина II надорвала свою подпись под проектом. И хотя «падения» Н. И. Панина, на которое надеялись его противники, за этим не последовало, в последующие годы правления Екатерины II политическая система императрицы будет постепенно приближаться к той, о которой писал Вильбоа.

Одновременно дискуссии развернулись и вокруг второго масштабного проекта реформы. Если Панин готовил реформу высшего политического эшелона империи, то опытный государственный деятель князь Я. П. Шаховской по распоряжению Екатерины II разработал комплексный проект реформы местного управления, а Сенат сопроводил проект («мнение») Шаховского специальным «всеподданнейшим докладом».

Проект включал 4 основных блока: административное деление страны, должностные обязанности губернаторов, функции «коллегий, канцелярий и кантор» и, наконец, общая численность чиновников «и им пристойное жалованье». Подтверждая «мнение» Шаховского практически по всем позициям, доклад Сената включал и следующее предложение: «Не соизволит ли Ваше Императорское Величество высочайше сенату повелеть <...> по представлениям генерал губернаторов и прочих присутственных мест не утруждая Ваше Императорское Величество наставлениями и резолюциями давать. Когда ж сенат из тех представлений усмотрит, что ему иногда собою о чем точного решения учинить будет не можно, тогда об оном имеет просить высочайшей Вашего Императорского Величества конфермации»<sup>95</sup>. Обосновывая такое предложение, сенаторы ссылались на то, что «в толь обширном государстве новаго и многотруднаго учреждения кое без пополнения <...> и без отмены быть едва ль может», а также на Генеральный регламент Петра I.

«Раздражающее действие» на императрицу этого предложения Сената Ю. В. Готье считал причиной отказа Екатерины от проекта Шаховского, заметив, что «мысль Сената — поставить себя между государыней и интересовавшим ее лично важным и неотложным вопросом государственного управления могла внушить в ней антипатию и ко всему проекту, одобренному Сенатом»<sup>96</sup>. Борьба мнений вокруг проекта Шаховского, как полагал Готье, отразилась в двух анонимных записках — «О генерал-губернаторах» и «О воеводах»<sup>97</sup>. Однако следует

<sup>95</sup> РГАДА. Ф. 370. Оп. 1. Д. 21. Л. 5-6.

<sup>96</sup> Готье. 1941. С. 167.

<sup>97</sup> Там же. С. 180; РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 66-71.

подчеркнуть, что рост значения и самостоятельности Сената, который должен был стать следствием предлагавшейся Шаховским реформы, находился в прямом противоречии с проектом Н. И. Панина, который советовал наделить Сенат полномочиями пассивного контролирующего органа. Таким образом, историографическое клише, относящее Панина и Шаховского к одной придворной «партии»<sup>98</sup>, требует пересмотра.

Безусловно, у Екатерины II было собственное видение политического курса страны. Примером этому является «Собственноручное наставление» императрицы князю А. А. Вяземскому при вступлении его в должность генерал-прокурора в 1764 г.<sup>99</sup> В «Наставлении» Екатерина повторила критику Сената, содержащуюся уже в проекте Панина: «Сенат же, вышед единожды из своих границ, и ныне с трудом привыкает к порядку, в котором ему быть надлежит <...> однакож покамест я жива, то останемся как долг велит». От критики Сената императрица переходила к критике республиканских форм правления: «Российская империя есть столь обширна, что кроме самодержавного государя всякая другая форма правления вредна ей, ибо все прочее медлительнее в исполнениях и многое множество страстей разных в себе имеет, которые все к раздроблению власти и силы влекут, нежели одного государя, имеющего все способы к пресечению всякого вреда и почитая общее добро своим собственным»<sup>100</sup>. В целом следуя логике рассмотренных выше реформаторских проектов, Екатерина констатировала необходимость установления «вечных и непременных законов». Однако, сама придя к власти незаконным путем, императрица отсекала все, в чем ей виделось какое-либо *законное* ограничение своей власти, даже если оно на деле носило «экспертный» характер обсуждения в коллективном совещательном органе. Формулировки «Собственноручного наставления», столь сходные с проектом Панина, в реальном политическом контексте обретали иное значение: «закон» для императрицы не предполагал «совета». В политическом лексиконе узурпаторши этот последний, очевидно, приобретал черты «соправительства» в духе «мнения» Вильбоа.

В 1768 г., перед началом войны с Османской империей, Екатерина вернулась к идее «совета» и учредила Совет при Высочайшем дворе, в связи с чем можно было бы предположить влияние идей рубежа 1750–60-х гг. Однако Совет при Высочайшем дворе существенно отличался от рассмотренных выше проектов, занимаясь преимущественно воен-

<sup>98</sup> Ransel. 1971. P. 96.

<sup>99</sup> СИРИО. Т. 7. С. 345-348.

<sup>100</sup> Там же. С. 347.



ными делами. Здесь скорее приходится говорить о влиянии опыта Конференции при дворе ЕИВ как некоего координационного органа на период внешнеполитической нестабильности, в котором, говоря словами Н. И. Панина, «не было ничего учрежденного». С окончанием войны заседания Совета стали нерегулярными, что неудивительно, так как его функции фактически дублировались императорской канцелярией и другими государственными органами.

Екатерина II также не наделила правом представления Сенат, объявленный в «Наказе» «хранилищем законов»<sup>101</sup>. Не был принят и «фундаментальный закон» (порядок престолонаследия), над которым она работала в 80-е гг. XVIII в.<sup>102</sup> Проводя реформы во всех областях, Екатерина не решилась затронуть сферу законотворчества, предпочтя сосредоточить ее в собственной канцелярии и временных комиссиях.

### III

Проекты реформ высших имперских органов рубежа 1750–60-х гг. не были результатами деятельности узкой группы единомышленников, объединенных политическими целями, родственными связями или личными интересами. Представители элиты, по которым ударил переворот 1762 г., точно так же рассчитывали на реформы, как и те, кого переворот вывел на первые роли. События лета 1762 г. оказались для политического творчества элиты лишь внешним фактором. «Законная монархия» Екатерины II в таком контексте выглядит общим местом более ранних проектов политических реформ. Согласимся с С. О. Шмидтом: «Так называемый век Екатерины начался по существу еще за несколько лет до ее восшествия на престол»<sup>103</sup>. И интеллектуальная, и политическая элита Российской империи к середине XVIII в. выработала ряд представлений о «законной монархии», которые находились в пределах *единого концептуального поля*. Об этом говорит однородность политического лексикона авторов рассмотренных выше реформаторских проектов и «мнений», сохранявшаяся, несмотря на противоречия между придворными группировками и личные антипатии сановников.

Установить связь между законностью в государстве, рационализацией законотворчества и организацией административного аппарата авторам проектов позволял соответствующий набор понятий, с помощью которых неограниченная в принципе власть самодержца бесконтрольно осуществлять свою волю ограничивалась управлением через

<sup>101</sup> Наказ императрицы Екатерины II... С. 6.

<sup>102</sup> См.: Сафонов. 2001. С. 238-250.

<sup>103</sup> Шмидт. 2002. С. 98.

«закон». Гарантией соответствия власти самодержца «общей пользе», а не выгоде «временщиков и куртизанов», было существование «Совета», коллективного органа с прописанными функциями, способного — без покушений на прерогативы «самодержавного» монарха — вносить порядок в течение дел. Такая концепция опиралась как на восприятие западноевропейской политической философии, так и на собственный административно-политический опыт представителей элиты. Эта концепция сама по себе не была новой, ее корни можно проследить до Средних Веков и далее, как в Европе, так и в России.

При этом общность концептуального и идейного поля отнюдь не подразумевала политического единства. Каждый представитель политической элиты проводил в жизнь собственную стратегию их осмысления и актуализации. Так, Д. В. Волков, и Н. И. Панин пришли к сходным идеям о необходимости «законного» управления, считая, что исполнительные органы должны только исполнять «закон», но не законодательствовать. Ради интересов государства и «общего блага» законодательство должно было формироваться в рамках «Совета» при особе императора. Наконец, оба автора проектов допускали сдерживающий элемент для использования ресурса неограниченной власти императора.

Волков в проекте 1760 г. и указе 22 января 1762 г. наделял Сенат правом не исполнять устные указы императора, если они противоречат «закону». При отсутствии точных законодательных актов Волков допускал законодательную инициативу со стороны собрания сенаторов, президентов и вице-президентов коллегий, ссылаясь на указ Петра I «О хранении прав гражданских». Панин предусматривал сдерживающие элементы в более определенной форме — как «право представления» Сената на собственные распоряжения монарха, противоречащие «общему благу». И хотя такая концепция «права представления» опиралась на концепцию Монтескье, Панин считал необходимым сослаться и на законодательство Петра I. Подобные ссылки оказывались для авторов реформаторских проектов важной частью стратегий легитимации политических построений, напрямую не связанных с петровским законодательством.

Отметим, что различия в попытках практического воплощения концептуально сходных идей во многом зависели от занимаемого места, накопленного опыта, образования и интеллектуального багажа. Д. В. Волков был бюрократом-практиком, который мог, даже занимаясь по преимуществу делопроизводством, оттянуть на себя власть в «Совете», поэтому для него деятельность Конференции была нормальна и нуждалась только в некоторой реформе. Н. И. Панин, напротив, был более образован и склонен к теоретизированию. Для него Конференция

была неупорядоченным «монстром», который подрывал «самодержавную» законодательную власть. В связи с этим Панин проявил больше заботы об императоре, упорядочивая в своем проекте дела «Совета» с помощью четырех департаментов. Кроме того, если у Волкова «Совет» мог принимать решения и без подписи монарха (в случае с Императорским советом Петра III — только второстепенные), то в проекте Панина у Императорского совета без личной подписи императора не могло быть и намека на законотворческие полномочия. С точки зрения Панина, который последовательно защищал прерогативы монарха, деятельность и проекты Волкова подлежали критике, так как в определенных случаях «похищали» у монарха функции законодательства<sup>104</sup>.

Проекты реформ органов верховной власти рубежа 50-х – 60-х гг. XVIII в. воплотили в конкретных формулировках поиск политической элитой путей выхода из кризиса, связанного с тяжелой войной, династической нестабильностью и проблемами внутреннего управления. Эти проекты невозможно охарактеризовать ни как «олигархические»<sup>105</sup>, ни как «аристократические», направленные на «ограничение» власти монарха. Равным образом, в них трудно заметить какие-либо специфические «дворянские» притязания. Это позволяет скорректировать взгляд на место данных проектов в развитии «конституционализма» в России XVIII в. Их авторы не стремились изменить существовавшую в империи «монархическую форму правления»; они лишь стремились упорядочить ее, действуя в условиях внутреннего кризиса власти. Этим проекты рубежа 1750–60-х гг. принципиально отличались от проектов «верховников» 1730 г., которые покушались на изменение «формы правления». Современное же значение понятия «конституция» и «конституционализм» приобретут только в XIX в., после полувека революционных потрясений в Старом и Новом свете<sup>106</sup>.

Реформаторский импульс рубежа 50-х – 60-х гг. XVIII в. постепенно сошел на нет. Однако новые вызовы заставили политическую элиту России вновь вернуться к этим темам в 90-е гг. XVIII в., когда «законная монархия» оказалась перед лицом серьезнейшего испытания — Великой французской революции.

---

<sup>104</sup> Как мы уже отмечали, Панин называл Волкова «правителем самих министров». Однако первоначально Панин назвал Волкова «правителем всего Совета», затем, оставляя «Совет» вне критики, — «правителем Конференции» (РГАДА. Ф. 10. Оп. 1. Д. 4. Л. 22 об.), но в итоге заменил и эту формулировку.

<sup>105</sup> *Ерошкин*. 1983. С. 96-97.

<sup>106</sup> Ср.: *Вдовина*. 1995. С. 36-48; *Польской*. 1998. С. 162-184.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Архив князя Воронцова (АКВ). Кн. 3. М.: Типография Грачева и Ко, 1871. П. 698 с.  
АКВ. Кн. 4. М.: Типография Ф. Иогансон, 1872. 542 с.  
АКВ. Кн. 7. М.: Типография Грачева и Ко, 1875. 688 с.  
АКВ. Кн. 24. М.: Университетская типография (М. Катков), 1880. VII. 424 с.  
АКВ. Кн. 26. М.: Университетская типография (М. Катков), 1882. XVI. 517 с.
- Баранов П. И.* Описание высочайшим указам и повелениям, хранящимся в С.-Петербургском сенатском архиве за XVIII век. Т. III. 1740–1762. СПб.: Типография Правительствующего Сената, 1878. XXI. 513 с.
- Бивир М.* Роль контекстов в понимании и объяснении // История понятий, история дискурса, история менталитета. М.: НЛЮ, 2010. С. 112-154.
- Бильбасов В. А.* Панин и Мерсье де ла Ривьер // *Бильбасов В. А.* Исторические монографии. Т. 4. М.: Тип. И. Н. Скороходова, 1901. С. 4-83.
- Бугров Д. В.* Эволюция русской социокультурной утопии в контексте генезиса консервативной идеи (1830–1840-е гг.) // Уральский исторический вестник. № 1 (22). 2009. С. 4-15.
- Вдовина Л. Н.* Дворянский конституционализм в политической жизни России XVIII в. // Монархия и народовластие в культуре Просвещения. М.: Наука, 1995. С. 36-48.
- Готье Ю. В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 2. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1941. 303 с.
- Гуковский Г. А.* Очерки по истории русской литературы XVIII века: Дворянская фронда в литературе 1750-х – 1760-х годов. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1936. 237 с.
- Даневский П.* Приложения // *Даневский П.* История образования Государственного совета в России. СПб.: б/и, 1859. 60 с.
- Записки императрицы Екатерины II. СПб.: Издание А. С. Суворина, 1907. 748 с.  
Записки фельдмаршала графа Миниха. СПб.: Тип. Я. А. Исакова, 1874. 406 с.
- Ерошкин Н. Д.* История государственных учреждений дореволюционной России. М.: Высшая школа, 1983. 352 с.
- История Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911. Т. 2. СПб.: Сенатская типография, 1911. 806 с.
- Каменский А. Б.* От Петра I до Павла I: Реформы в России XVIII века (опыт целостного анализа). М.: РГГУ, 2001. 575 с.
- Козлова Н. В.* Русский абсолютизм и купечество в XVIII в.: 20-е – начало 60-х годов. М.: Археографический центр, 1999. 384 с.
- Курукин И. В.* Эпоха «дворских бурь». Очерки политической истории послепетровской России. Рязань: НРИИ, 2003. 570 с.
- Минаева Н. В.* Никита Иванович Панин // Вопросы истории. 2001. № 7. С. 71-91.
- Монтескье Ш.* О духе законов // *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. С. 159-733.
- Наказ императрицы Екатерины II, данный Комиссии о сочинении проекта нового Уложения. СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1907. 334 с.
- Наумов В. П.* Источники о законодательной деятельности Конференции при Высочайшем дворе // Мир источниковедения. М.; Пенза: РГГУ, 1994. С. 93-97.

- Наумов В. П. Совет при Петре III // Российское самодержавие и бюрократия. М.; Новосибирск: Древлехранилище, 2000. С. 257-267.
- Омельченко О. А. «Законная монархия» Екатерины Второй: Просвещенный абсолютизм в России. М.: Юрист, 1993. 428 с.
- Оснадцатый век. Кн. 4. Тип. Т. Рис у Мясницких ворот, Д. Воейкова, 1869. 535 с.
- Писаренко К. А. Тайны дворцовых переворотов. М.: Вече, 2000. 400 с.
- Плотников А. Б. Политические проекты Н. И. Панина // Вопросы истории. № 7. 2000. С. 74-84.
- Плотников А. Б. Политические проекты Н. И. Панина. Дисс... канд. ист. наук. М.: Институт российской истории РАН, 1997.
- Полное собрание законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленное. Собрание первое. С 1649 по 12 декабря 1825 года. Т. 11. [СПб.]: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.
- Полное собрание законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленное. Собрание первое. С 1649 по 12 декабря 1825 года. Т. 15. [СПб.]: Типография II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.
- Польской С. В. Истоки российского конституционализма: теория естественного права и русские политики первой половины XVIII века // Философский век. Альманах 5. Идея истории в российском Просвещении. СПб.: Санкт-Петербургский Центр истории идей, 1998. С. 162-184.
- Польской С. В. Политические идеи Джона Локка в России первой половины XVIII века // Философский век. Альманах. Вып. 19. Россия и Британия в эпоху Просвещения: Опыт философской и культурной компаративистики. Часть 1. СПб.: Санкт-Петербургский Центр истории идей, 2002. С. 107-114.
- Порошин С. А. Записки, служащие к истории его императорского высочества благоверного государя цесаревича и великого князя Павла Петровича. СПб.: Тип. В. С. Балашева, 1881. 563 с.
- Реформы Петра I. Сборник документов. Сост. В. И. Лебедев. М.: Гос. соц.-эк. изд-во, 1937. 379 с.
- Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 10. Оп. 1. Д. 4.  
РГАДА. Ф. 1274. Оп. 1. Д. 2901.  
РГАДА. Ф. 178. Оп. 1. Д. 22.  
РГАДА. Ф. 178. Оп. 1. Д. 27.  
РГАДА. Ф. 248. Оп. 113. Д. 1537.  
РГАДА. Ф. 370. Оп. 1. Д. 63.  
РГАДА. Ф. 370. Оп. 1. Д. 21.  
РГАДА. Ф. 370. Оп. 1. Д. 22.
- Рубинштейн Н. Л. Уложенная комиссия 1754–1766 гг. и ее проект нового Уложения «О состоянии подданных вообще» (К истории социальной политики 50-х – начала 60-х годов XVIII в.) // Исторические записки. М., 1951. Т. 38. С. 208-251.
- Сафонов М. М. Завещание Екатерины II. СПб.: ЛИТА, 2001. 312 с.
- Сафонов М. М. Конституционный проект Н. И. Панина – Д. И. Фонвизина // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. 6. М.: Наука, 1974. С. 261-280.

- Сборник Императорского Русского исторического общества (СИРИО). Т. 7. СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1871. 417 с.
- СИРИО. Т. 18. СПб.: Типография Императорской Академии наук, 1876. 518 с.
- СИРИО. Т. 136. СПб.: Типография Главного управления уделов, 1912. 652 с.
- Со шпагой и факелом: Дворцовые перевороты в России. 1725–1825. М.: Современник, 1991. 590 с.
- Сумароков А. П. Полное собрание всех сочинений в стихах и прозе. Ч. VI. М.: Университетская типография, 1781. 395 с.
- Троицкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. М.: Наука, 1966. 265 с.
- Фонвизин М. А. Дневники и письма. Т. 2. Иркутск: Восточно-Сибирское книжное, издательство, 1982. 432 с.
- [Чечулин Н. Д.] Предисловие // СИРИО. Т. 136. СПб.: Типография Главного управления уделов, 1912. С. I-XVII.
- Шмидт С. О. Внутренняя политика России середины XVIII века // Шмидт С. О. Общественное самосознание российского благородного сословия. XVII – первая треть XIX века. М.: Наука, 2002. С. 77-100.
- Шефер А. Императрица Елизавета Петровна в 1760–1761 гг. // Русская старина. Т. XXVIII. СПб.: Типография В. С. Балашева, 1880. С. 767-776.
- Эйдельман Н. Я. Герцен против самодержавия. М.: Мысль, 1984. 317 с.
- Daniel W. L. Grigoriï Teplov: A statesman at the court of Catherine the Great. Newtonville: MA, 1991. XIII, 194 p.
- Ebauche pour donner une idée de la forme du gouvernement de l'empire de Russie. Copenhagen: б/и, 1774. 190 p.
- Pocock J. Political Thought and History: Essays on Theory and Method. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. 296 p.
- Ransel D. The "Memoirs" of Count Munnich // Slavic Review. Vol. 30. № 4 (Dec., 1971). P. 843-852.
- Ransel D. The Politics of Catherinian Russia: The Panin Party. Yale: Yale University Press, 1975. IX, 395 p.
- Skinner Q. Visions of Politics. Vol. I. Regarding the Method. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. XIV, 209 p.

**Бугров Константин Дмитриевич**, аспирант исторического факультета Уральского государственного университета им. А. М. Горького (УрГУ); [Konstantin.Bugrov@usu.ru](mailto:Konstantin.Bugrov@usu.ru).

**Киселев Михаил Александрович**, аспирант исторического факультета УрГУ, младший научный сотрудник Института истории и археологии УрО РАН; [strateg-mk@rambler.ru](mailto:strateg-mk@rambler.ru).