Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки
2022. Т. 27. № 3 http://journals.tsutmb.ru/humanities/
Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki = Tambov University Review. Series: Humanities
2022, vol. 27, no. 3 http://journals.tsutmb.ru/humanities-eng/
ISSN 1810-0201 (Print) ISSN 2782-5825 (Online)

Перечень ВАК, РИНЦ, Ulrich's Periodicals Directory, EBSCO, SciLIT, CrossRef

Научная статья
УДК 94(47)
DOI 10.20310/1810-0201-2022-27-3-754-767

Преобразования центрального морского управления в 1827 г.: некоторые новые аспекты истории реформы

Ксения Владимировна ДОНИК
ФГБУ «Российская национальная библиотека»
191069, Российская Федерация, г. Санкт-Петербург, ул. Садовая, 18
kdonik@gmail.com

Аннотация. Исследована проблема реформ государственного аппарата управления во второй половине 1820-х гг. на примере введения министерской системы во флоте. В отечественной историографии преобразования структуры морской администрации рассматривались как произошедшие в своих планах и проектах от Комитета образования флота – специального учреждения, созданного императором Николаем I для решения наиболее критических проблем морского ведомства 31 декабря 1825 г. Однако назначение в 1826 г. генерал-адъютанта князя А.С. Меншикова, ранее не имевшего отношения к флоту по службе, «в помощь» морскому министру вице-адмиралу А.В. Моллеру заставляет все же поставить вопрос о действительном ходе преобразований и возможных объяснениях такого решения императора. Целью исследования явилось изучение работы князя Меншикова над проектом Морского министерства. Ее достижение невозможно без обращения к документам его личного архивного фонда (РГА ВМФ, ф. 19), ранее никогда не вводившимся в исследовательское поле. В то же время архивные собрания фондов морских учреждений не отражают хода преобразований, имевших место в центральной морской администрации в 1825–1827 гг. Сделан вывод о фактическом руководстве князем Меншиковым реформой флотского управления. В данном явлении проступили характерные для бюрократизирующегося государственного аппарата эпохи Николая I черты: назначение представителя военного генералитета, а также свитских генерал-адъютантов для решения наиболее серьезных вопросов, находившихся под личным контролем монарха.

Ключевые слова: флот, бюрократия, история государственных учреждений, административные реформы, Николай I, А.С. Меншиков

Для цитирования: *Доник К.В.* Преобразования центрального морского управления в 1827 г.: некоторые новые аспекты истории реформы // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2022. Т. 27, № 3. С. 754-767. https://doi.org/10.20310/1810-0201-2022-27-3-754-767

Original article
DOI 10.20310/1810-0201-2022-27-3-754-767

Reorganization of the central maritime administration in 1827: some new aspects of the history of the reform

Ksenia V. DONIK
Russian National Library
18 Sadovaya St., St. Petersburg 191069, Russian Federation
kdonik@gmail.com

Content of the journal is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
Материалы статьи доступны по лицензии Creative Commons Attribution («Атрибуция») 4.0 Всемирная

© Доник К.В., 2022

Abstract. The problem of reforms of the state administrative apparatus in the second half of the 1820s is studied on the example of the introduction of the ministerial system in the fleet. In Russian historiography, the transformation of the structure of the maritime administration was viewed as having occurred in their plans and projects from the Committee for the Formation of the Fleet, a special institution created by Emperor Nicholas I to solve the most critical problems of the maritime department on December 31, 1825. However, the appointment in 1826 of General-Adjutant Prince A.S. Menshikov, who previously had no relation to the fleet in the service, "to help" the Minister of the Sea, Vice Admiral A.V. Moller nevertheless forces him to raise the question of the actual course of transformations and possible explanations for such a decision by the emperor. The purpose of the research is to study the work of Prince Menshikov on the project of the Naval Ministry. Its achievement is impossible without referring to the documents of his personal archival fund (Russian State Archive of the Fleet, f. 19), which have never been introduced into the research field before. At the same time, the archival collections of the funds of maritime institutions do not reflect the course of transformations that took place in the central maritime administration in 1825–1827. The conclusion is made about the actual leadership of Prince Menshikov in the reform of naval administration. In this phenomenon, features characteristic of the bureaucratizing state apparatus of the era of Nicholas I appeared: the appointment of a representative of the military generals, as well as retinue adjutant generals to resolve the most serious issues that were under the personal control of the monarch.

Keywords: fleet, bureaucracy, history of state institutions, administrative reforms, Nicholas I, A.S. Menshikov

For citation: Donik K.V. Preobrazovaniya tsentral'nogo morskogo upravleniya v 1827 g.: nekotoryye novyye aspekty istorii reformy [Reorganization of the central maritime administration in 1827: some new aspects of the history of the reform]. *Vestnik Tambovskogo universiteta. Seriya: Gumanitarnye nauki – Tambov University Review. Series: Humanities*, 2022, vol. 27, no. 3, pp. 754-767. https://doi.org/10.20310/1810-0201-2022-27-3-754-767 (In Russian, Abstr. in Engl.)

Введение. Административные реформы центральной морской администрации в самом начале царствования императора Николая I являются весьма примечательным и сложным сюжетом в истории становления министерской системы в Российской империи. Морское ведомство обладало своей спецификой, которую, помимо объективных реалий, сформировали исторические обстоятельства в жизни флота. В первой четверти XIX столетия, когда произошли преобразования аппарата государственного управления, по замечанию отечественных дореволюционных историков, проблемы администра-

тивного устройства русского флота не привлекли к себе должного внимания верховной власти [1, с. 16-17; 2, с. 180-182; 3, с. 298-300; 4, с. 10-12]. По сравнению с армией – главной военной силой в войнах этого периода – флот оказался на негласном «втором месте» в своем военном значении. Историки рассматривали общий упадок развития флота и критическое состояние аппарата управления им как своего рода закономерное следствие этого вторичного положения. В то же самое время справедливо подмечено, что вопросы реформ и функционирования собственно морской администрации в историографии истории флота, как правило, находятся на периферии исследовательского поля, уступая первое место сюжетам из истории «плавающего флота» [5, с. 3]. В частности, одним из самых неизученных периодов в истории морского управления является рубеж 1820–1830-х гг. – период, когда ведомство перешло к модерным формам бюрократического администрирования. Но каким образом и при каких обстоятельствах это произошло? Целью исследования является попытка реконструкции процесса подготовки и проведения реформы в морском управлении в начале правления Николая I.

Методологическое основание данного очерка заключается в опоре на принципы исторического исследования, выработанные историографией: 1) обращение к ранее не введенным в научный оборот архивным документам на этапе изучения интересующей нас проблематики; 2) анализ и интерпретация данных предложены в русле подхода истории государственных учреждений с учетом того критического инструментария, который накоплен отечественной и зарубежной историографией в процессе рефлексии над вопросами функционирования института самодержца в Николаевское царствование и механизмов имперского управления.

Структура центральной морской администрации к исходу первой четверти XIX века. Деятельность Комитета образования флота 1825 г. Преобразования государственного управления эпохи Александра I предполагали замену коллегиального принципа работы учреждений на министерский со строгой вертикалью учреждений и личной ответственностью их глав. В начале XIX века специальный Комитет образования флота, под началом графа С.Р. Воронцова, при деятельном участии контр-адмирала П.В. Чичагова, выработал положение по устройству аппарата центральной морской администрации. Его основная цель заключалась в том, чтобы совместить элементы прежнего коллегиального управления с новым министерским. Флот управлялся *Адмиралтейств-коллегией*, состоявшей из шести *экспедиций* (Хозяйственная, Исполнительная, Комиссариатская, Провиантская, Казначейская, Счетная), каждая из которых внутри делилась на *отделения* и *столы* [6, с. 136-142]. Но вместо появления полноценного министерского аппарата во флоте произошло следующее: ведомство было переименовано в Министерство морских сил (в 1815 г. в Морское министерство), но одновременно сохранило Адмиралтейств-коллегию с обширными распорядительными и хозяйственными полномочиями. Также появилась должность *министра* с подчиненной ему военно-ученой сферой (Адмиралтейским департаментом и Морским ученым комитетом). Министр возвышался над коллегией, и наряду с другими министрами имел право регулярного доклада и представлений коллегии царю. Введение его фигуры в аппарат морского управления можно рассматривать в качестве отражения бюрократизации государственного управления, произошедшей в результате реформ первой четверти XIX столетия. Появившуюся в результате преобразований этого периода форму можно было бы считать промежуточной, переходной на пути превращения флотского аппарата в «настоящее» министерство. Однако дальнейших реформ не последовало. Флот сохранил коллегию дольше других ведомств, окончательно перейдя к министерскому порядку только в 1827 г.

Взойдя на престол, император Николай I 31 декабря 1825 г. учредил новый *Комитет*

образования флота[1]. Участие моряков в восстании декабристов, а также плохое экономическое и хозяйственное положение флота воспринимались новым императором как проявление системного беспорядка, достигшего критической стадии во флоте. Новый Комитет состоял исключительно из представителей флотского сообщества и возглавлялся исполняющим обязанности морского министра[2] вице-адмиралом *Антоном Васильевичем Моллером.* В царском указе об открытии Комитета 1825 г. в число его первостепенных обязанностей входила в том числе разработка проекта будущего устройства Морского министерства[3]. Главным принципом этого проекта, по тексту указа, являлась унификация морского управления с другими ведомствами, уже перешедшими к министерской системе. Изучение журналов заседаний Комитета за первые шесть месяцев 1826 г. показывает, что, несмотря на это, к июлю 1826 г. такой проект так и не появился. Желая ускорить процесс административных преобразований, в июле 1826 г. Николай I сам представил краткий проект будущего министерства. Собственноручная записка императора, поступившая в Комитет, предполагала создание министерской основы, состоявшей из шести департаментов (Инспекторского, Комиссариатского, Провиантского, Артиллерийского, Инженерного, Аудиториатского); возвышавшегося над департаментами морского штаба и его начальника, который, согласно тексту записки, «правил» должность морского министра[4]. Таким образом, наличие министра, по новому проекту, не предполагалось: новая структура была похожа на аппарат военно-сухопутного ведомства, во главе которого находился Главный штаб его императорского величества. В качестве обязательных элементов министерского устройства, предполагавшихся по «Общему учреждению министерств» 1811 г., в морской администрации должны были появиться *совет* (как совет министра) и канцелярия начальника штаба – главный министерский секретариат[5]. После представления данного проекта в Комитет, его членам оставалось, по сути, заняться разработкой организации перехода к новой структуре и составить ее штатное устройство. В журнале заседаний Комитета последовала запись о сборе уточнительных справок и сведений по ведомству для работы над проектом[6]. Однако конкретных разработок, по всей видимости, так не появилось. В историографии, посвященной вопросам истории флота, этот факт работы Комитета обходился вниманием. Проанализировав журналы работы Комитета и резолюции императора, а также учитывая общий контекст внутриведомственных конфликтов во флоте в этот период, мы пришли к заключению, что одной из причин молчания Комитета о проекте царя являлось нежелание его влиятельных членов осуществлять реформы по предложенному императором плану [7]. Возможно, это было вызвано не только курсом на унификацию морского управления с другими, но и с требованием ориентироваться на устройство сухопутного военного аппарата – Военного министерства. Следование этому пути означало бы ликвидацию ряда морских учреждений и в первую очередь – Адмиралтейств-коллегии.

К осени 1826 г. заседания Комитета постепенно прекращаются, знаменуя фактическую приостановку его работы без принятия каких-либо формальных актов по этому поводу. Вероятно, главной причиной этого стало начавшееся в порту Кронштадта расследование, вскрывшее серьезные злоупотребления казенными материалами: Кронштадтский порт с 1810 г. возглавлял старший брат исполняющего обязанности морского министра вице-адмирала А.В. Моллера, контр-адмирал Федор Васильевич Моллер, удален-

[1] Далее – КОФ.

[2] По причине болезни морского министра адмирала И.И. де Траверсе его обязанности исправлял вице-адмирал А.В. Моллер.

[3] Об учреждении Комитета для образования флота, 31 декабря 1825 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 1. 1825. Спб., 1830. № 26. С. 37.

[4] РГА ВМФ (Российский государственный архив военно-морского флота). Ф. 19. Оп. 4. Д. 17. Л. 3.

[5] Там же.

[6] Там же. Ф. 148. Оп. 1. Д. 445. Л. 3об.-4.

ный с этой должности с нареканиями в ноябре 1826 г.[7] На этом первый исключительно «комитетский» этап реформы подошел к концу. Ситуация хозяйственных споров и установления ответственности за произошедшие беспорядки привела к противостоянию морского министра и генерал-интенданта флота, которым на тот момент являлся капитан-командор *Василий Михайлович Головнин* (с 1823 г.). Центральный аппарат оказался в ситуации серьезных разногласий, осложнявшихся спорами с удаленными портовыми администрациями, такими как, например, Черноморское отделение.

Назначение князя А.С. Меншикова и следующий этап реформы. Внутриведомственный конфликт и возможное сопротивление монаршему проекту административной реформы привели к ухудшению взаимоотношений между морскими управленцами и верховной властью, породив недоверие и подозрительность со стороны последней. В этой ситуации Николай I принял решение о введении нового, «стороннего» участника в свой диалог с ведомством – генерал-адъютанта светлейшего князя *Александра Сергеевича Меншикова* (1787–1869*)*, служившего при Главном штабе его императорского величества и в Александровское царствование возглавлявшего Канцелярию начальника Главного штаба генерала князя П.М. Волконского (1816–1823 гг.) [8]. Согласно тексту указа на имя морского министра от 4 декабря 1826 г., А.С. Меншиков назначался «для содействия»[8] морскому министру в качестве своего рода консультанта по особенностям устройства военно-сухопутного ведомства, в первую очередь, его бюрократического аппарата, который А.С. Меншиков хорошо знал. На самом деле, с момента его появления при А.В. Моллере процесс реформирования ведомства полностью перешел под контроль князя А.С. Меншикова. Уже 4 декабря 1826 г. (то есть в день выпуска указа на имя морского министра, который готовился за несколько дней до этого) А.С. Меншиков представил императору пространную записку о процессе перехода к новой системе управления, предложенной в проекте Николая I. Его основная идея заключалась в постепенных изменениях, не нарушающих и не запутывающих морское делопроизводство, содержавшее в том числе и сведения о злоупотреблениях. Меншиков предлагал первоначально «учредить столько экспедиций, сколько предполагается иметь департаментов, начав с части Инспекторской»[9]. На втором этапе предполагалось разделить все делопроизводство, открытое с 1 января 1826 г., по временным экспедициям, а старые незавершенные дела надлежало передать в особую комиссию с широкими полномочиями для окончания[10].

Таким образом, в плане А.С. Меншикова обосновывался простой механизм административной реформы, в котором предполагались два важных момента: 1) корректное с точки зрения законных норм завершение работы учреждений (комиссия) и 2) разработка закона о министерстве на основе «Общего учреждения министерств» с адаптацией под морскую специфику.

В первенстве реорганизации именно инспекторской части во флоте присутствовала определенная логика: Инспекторский департамент ведал личным составом флота, осуществлял учет морских чинов, отвечал за чинопроизводство, выплату жалований и пособий. Вместе с Аудиториатским департаментом (суд) это подразделение в будущем вошло в состав морского дежурства – особого института, созданного по аналогии с сухопутным ведомством и возглавлявшегося дежурным генералом, который отвечал за дисциплинарную сферу, порядок на службе.

Вопреки устоявшемуся в историографии утверждению о реформах морского аппарата, проводившихся самими моряками, обращение к документам личного архивного фонда князя А.С. Меншикова (РГА ВМФ, ф. 19) демонстрирует обратное: и преобразования морского дежурства, и создание непосредст-

[7] Общий морской список. Ч. IV. Царствование Екатерины II. Спб., 1890. С. 384-386.
[8] РГА ВМФ. Ф. 19. Оп. 4. Д. 17. Л. 20.
[9] Там же. Л. 35об.
[10] Там же. Л. 36.

венно морского министерства осуществлялось князем А.С. Меншиковым с привлечением чиновников из сухопутного Главного штаба. При этом представители действующей морской администрации принимали участие уже на этапе обсуждения законопроектов, составлявшихся без консультаций с морским ведомством. Так, практически не введенный в исследовательское поле за период 1820–1830-х гг. личный дневник князя А.С. Меншикова сообщает, что разработку проекта морского дежурства осуществлял начальник канцелярии дежурного генерала Главного штаба тайный советник Адам Иванович Ноинский, занимавший свою должность с момента появления дежурства в штабе в 1816 г.[11] Привлечение офицеров и чиновников из Военного министерства для преобразований в Морское в это время, как нам удалось выяснить, подтверждается не только данным примером. Так, в 1826–1827 гг. по поручению императора, над созданием Строительного департамента будущего Морского министерства работал инженер-генерал граф К.И. Опперман, возглавлявший инженерную часть в военном ведомстве [9]. Также офицеры Главного штаба в середине 1820-х гг. привлекались к ревизиям морских хозяйственных распоряжений. Мы полагаем, что в этой практике на самом деле проявились некоторые уже отмеченные в историографии черты государственного управления, характерные в целом для эпохи Николая I, уделявшего особое внимание выбору инструментов для модернизации сложного и требующего гибкости имперского управления. В первую очередь, следует назвать повышение степени милитарного элемента в государственном администрировании: назначение военных, в том числе на гражданские должности, в историографии рассматривалось как попытка сделать наиболее критические сферы контролируемыми и управляемыми [10, с. 99-100]; это достигалось через внедрение бюрократических структур и процедур, которые в военной сфере с начала царствования Николая I получили большое развитие. Развитая военно-бюрократическая структура в армии появилась в ходе масштабных реформ, предпринятых после 1812 г. и закрепивших положительный опыт военного управления; в источниках, посвященных морским проблемам в этот период, Военное министерство и его структуры всегда упоминались как антипод устаревшим адмиралтейским порядкам и одновременно как образец для их реформирования. Ряд нововведений во флотском управлении в будущем являлся «калькой» с военного.

Второй весьма важной чертой, отразившейся в описываемых процессах, являлось расширение сферы не только рационализирующегося контролирующего государства, но и личного контроля и влияния монарха. Эмпирические данные, получаемые в ходе изучения реформы морского управления в это время, демонстрируют усиление института самодержца, достигавшееся через структурирование аппарата под надзором «неслучайных» назначенцев. Отмечалось, что особую роль в этом процессе, помимо Главного штаба, играла Свита его императорского величества: флигель- и генерал-адъютанты, основываясь на личных поручениях монарха, обладали элементами чрезвычайного управления (в основном это проявилось в многочисленных ревизиях) [11, с. 286-287]. Генерал-адъютант князь А.С. Меншиков также являлся не единственным представителем этого инструментария в морском министерстве: на начальном этапе его канцелярию в Морском министерстве возглавлял флигель-адъютант В.А. Перовский, также не имевший ранее никакого отношения к флоту. Назначение свитских являлось испытанной мерой для достижения нужных монарху результатов. И создание во флоте министерства, похожего на военное, не стало исключением.

Подготовка проекта Морского министерства 1827 г. К конкретным разработкам внутренней структуры Морского министерства А.С. Меншиков приступил летом 1827 г. Сохранившиеся в фонде князя черновые бумаги позволяют составить представление о процессе этой работы. По всей видимости, самый

[11] РГА ВМФ. Ф. 19. Оп. 7. Д. 134. Л. 86.

первый по хронологии черновик[12] содержится в деле за шифром РГА ВМФ 19.1.448. Он представляет собой «прорись» будущего проекта, в которой параграфы обозначались начальными предложениями, а последовательность разделов несколько отличалась от окончательной редакции. Черновые бумаги этой папки свидетельствуют о том, что А.С. Меншиков работал над проектом сам, в отличие от «Образования дежурства Морского министерства», порученного им чиновнику Главного штаба. Почерк канцеляриста, перемежающийся с рукой А.С. Меншикова, отражает либо запись под диктовку, либо переписку канцеляристом черновика А.С. Меншикова для дальнейшей работы с текстом законоположения. Правка, внесенная А.С. Меншиковым в переписанный текст, располагалась на второй половине листа, которая обычно оставлялась свободной – отличительная черта всех черновиков А.С. Меншикова.

Записи дневника князя А.С. Меншикова, в свою очередь, сообщают, что 5 июня 1827 г. князь посвятил «переправке проекта Морского министерства»[13]; а 7 и 9 июня «занимался сводом образования Морского министерства»[14]; 13 июня А.С. Меншиков читал Николаю I черновой проект министерства, «который предварительно одобрен»[15]. На этом первый этап работы с проектом был завершен. После *предварительного одобрения* царя законопроект должен был поступить в Комитет образования флота – для обсуждения, что, как представляется, существенно сужало возможности для «творческой» работы с ним адмиралов.

Как уже отмечалось выше, Комитет образования флота мог быть не солидарен с императором по его проекту преобразования морского управления. Однако Николай I, следуя тексту им самим подписанного указа от 31 декабря 1825 г. о создании и задачах Комитета, должен был выполнить сценарий указа, в котором говорилось, что новый законопроект подготавливается именно в нем. Помимо этого, в данной ситуации КОФ уже начинал играть роль экспертного совета, так как проект министерства разрабатывался без морских специалистов. Однако в таком случае КОФ, вероятнее всего, продолжал бы сопротивление воле императора, реализуемой в отношении флота через А.С. Меншикова.

С другой стороны, давление на адмиралов с требованием принять проект А.С. Меншикова они могли бы счесть за оскорбление. Исходя из этих обстоятельств, Николай I изменил состав Комитета. Царь ввел в него князя А.С. Меншикова и главного оппонента всех адмиралтейских порядков – генерал-интенданта В.М. Головнина[16].

6 июля 1827 г., то есть накануне внесения проекта министерства в КОФ и даже предъявления его царю, главе флота А.В. Моллеру было отправлено предписание Николая I следующего содержания: «Антон Васильевич! Назначая генерал-адъютанта князя Меншикова и генерал-интенданта Головнина для присутствия в Комитете образования флота, повелеваю возобновить заседания оного, не ожидая возвращения в Санкт-Петербург могущих быть в отсутствии членов. С тем вместе разрешаю вам приглашать в присутствие сего Комитета и других чиновников Морского ведомства как для совещания, так для объяснения предметов, кому либо из них ближайшим образом известных…»[17]. В тексте этого предписания, помимо назначения в КОФ А.С. Меншикова и В.М. Головнина, выделяется приказ царя возобновить работу Комитета, вновь служащий подтверждением того, что его деятельность с осени 1826 г. была свернута, в том числе и под возможным предлогом отсутствия членов, их болезни и т. п. В деле фонда А.С. Меншикова вместе с текстом указа сохранились присланные А.В. Моллером пове-

[12] Единственная дата, сохранившаяся в бумагах этой папки, – 2 июня 1827 г.

[13] РГА ВМФ. Ф. 19. Оп. 7. Д. 134. Л. 93.

[14] Там же.

[15] Там же. Л. 93об.

[16] В.М. Головнин являлся большим критиком сложившейся во флоте в первой четверти XIX столетия системы управления. См.: [Головнин В.М.]. О состоянии российского флота в 1824 г. Сочинение мичмана Мореходова. Спб., 1861.

[17] РГА ВМФ. Ф. 19. Оп. 1. Д. 71. Л. 1.

стки о заседании Комитета, а также записи князя о несостоявшихся заседаниях или встречах, на которых он не смог присутствовать. Первые два заседания после его назначения были отменены (о чем свидетельствуют сохранившиеся среди бумаг князя повестки от 8 и 18 июля)[18]. В дневнике А.С. Меншиков отметил, что 18 июля он «был у Моллера, который оставил у себя на неделю проект черновой «Образования Морского министерства» для прочтения»[19]. Первое заседание Комитета по проекту состоялось 25 июля 1827 г.; о нем А.С. Меншиков записал в дневнике: «В сим заседании ограничились прочитанием моего проекта «Образования Морского министерства»[20]. В данном контексте примечательны записи журнала Комитета, которые, по сравнению с подробным протоколированием заседаний 1826 г., не дают никаких сведений о существе обсуждения проекта в Комитете или дискуссии[21]. 30 июля Комитет, судя по журналу, сопоставлял морской министерский проект с «Общим учреждением министерств» в некоторых пунктах об организационном устройстве канцелярских подразделений[22]; и только конспективные записи А.С. Меншикова на присланной ему повестке о заседании Комитета упоминают о «замечаниях государя и Сарычева»[23], а также о «некоторых возражениях Головнина» на заседании уже 4 августа[24]. Журнал кратко отмечает, В.М. Головнин признал необходимым «сделать внимательнейшие соображения как по таким предметам, кои ему из опыта ближайшим образом известны… [Члены Комитета] Положили: оные IV и VI главы проекта «Образования» с их штатами поручить (и поручены) особенному рассмотрению и соображениям его, генерал-интенданта, с тем, чтобы к будущему заседанию изложил письменно свои мысли…»[25]. На следующем заседании, 12 августа, в Комитете обсуждались не приводившиеся полностью в журнале замечания В.М. Головнина по штатам его Управления генерал-интенданта. О проекте было решено «учинить окончательное решение» на следующем заседании, что и было сделано 15 августа. В этот день КОФ принял решение «поднести проект сей и штата на Высочайшее благоусмотрение»[26]. После этого заседания Комитет собрался только один раз, после чего его собрания вновь, как и в 1826 г., прекратились.

Проведение реформы и структура нового министерства. 24 августа 1827 г. в Петергофе царь подписал новое *«Предварительное образование Морского министерства»*[27]. Указ Сенату о новом «Образовании» описывал роль Комитета очень аккуратно, в полном соответствии с указом о его созыве 31 декабря 1825 г.: «Желая дать Морскому министерству устройство, примененное в начальных основаниях к новому порядку других главных в империи Нашей управлений, признали Мы за благо утвердить *дошедшие к нам чрез Комитет образования флота* (курсив наш. – *К. Д.*)» текст «Образования» и штаты[28]. И это завершение не оставляло никакой неформальной бреши или неувязки: проект А.С. Меншикова готовился вне Комитета, однако к моменту утверждения законопроекта вместе с В.М. Головниным князь почти месяц являлся его официальным членом. За соблюдением «законности» – в данном случае соблюдением инициированных самим императором процедур выработки законопроектов в отношении флота (через КОФ) – Николай I следил основательно. Фактически после назначения в Комитет, который быстро утратил свою самостоятельность, а в дальнейшем почти пре-

[18] РГА ВМФ. Ф. 19. Оп. 1. Д. 71. Л. 3-4.
[19] Там же. Оп. 7. Д. 134. Л. 93об.
[20] Там же. Оп. 1. Д. 71. Л. 6.
[21] Там же. Ф. 148. Оп. 1. Д. 445. Л. 255-256об.
[22] Там же. Л. 257-258; Гавриил Андреевич Сарычев (1763–1831) – вице-адмирал, в 1827 г. главный командир Кронштадтского порта.
[23] РГА ВМФ. Ф. 19. Оп. 1. Д. 71. Л. 7.
[24] Там же. Л. 9.
[25] Там же. Ф. 148. Оп. 1. Д. 445. Л. 259об.-260.
[26] Там же. Л. 262.
[27] Там же. Ф. 19. Оп. 7. Д. 134. Л. 97.
[28] О предварительном образовании Морского министерства, 24 августа 1827 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 2. 1827. № 1325. Спб., 1830. С. 702.

кратил и деятельность, даже без официальной должности, князь А.С. Меншиков был легитимирован в качестве члена морского управления.

Учреждение Морского министерства воплотилось в двух актах: указе Правительствующему Сенату и законе «О предварительном образовании Морского министерства».

Как было сказано выше, А.С. Меншиков разрабатывал план перехода к министерскому управлению флотом, основываясь на «собственноручной записке» императора, содержащей общую схему нужной администрации. В той схеме не было места для министра: его должность должен был «править» начальник морского штаба, создание которого было делом недалекого будущего. Вертикаль министра создавалась, скорее, как *основа* для будущего главенства штабной администрации. В целом этот проект и создаваемую им структуру можно назвать заготовкой для «штабного» этапа реформы, состоявшегося в 1828 г. Структура морского управления становилась трехступенчатой, повторяя принцип Военного министерства: департамент – управление – министр. В дальнейшем она позволит, не нарушая установившихся делопроизводственных связей, отобрать два управления, превратив их в штаб (инспекторская и гидрографическая части). Итак, новое Морское министерство состояло из: 1) канцелярии министра; 2) Адмиралтейств-совета; управлений: 3) генерал-гидрографа; 4) дежурного генерала; 5) генерал-интенданта; 6) генерал-штаб-доктора; 7) Ученого комитета[29].

Каждое управление состояло из главы (генерала), его канцелярии и департаментов (или специальных институтов) – вся система делопроизводства в них, формы составления канцелярских бумаг, справки, ревизии и отчеты вводились во всех департаментах на основании «Общего учреждения министерств»[30].

Новый орган морского управления – Адмиралтейств-совет – выполнял роль совета при министре, отводимую ему «Общим учреждением министерств»[31]. Это был совещательный орган министерства, состоящий из глав всех управлений, двух непременных и двух ежегодно сменяемых членов[32]. Совет собирался под началом министра и был призван помочь ему вынести правильное решение по наиболее сложным или спорным вопросам, вносившимся на рассмотрение совета главами департаментов с обязательным «соображением», подготовленным заранее; решение Адмиралтейств-совета не было обязательным для министра, однако, в случае его несогласия с мнением совета, он был обязан сам представить «те меры, какие находит удобнейшими»; в случае, если решение вопроса выходило за рамки его власти, он должен был обращаться к царю[33].

В дореволюционной историографии в ведомственных советах министров видели своеобразный отголосок «коллегиального начала в строго бюрократической системе» [12, с. 175], который играл роль учреждения, «сдерживающего возможный произвол и необдуманность министерских распоряжений»[34]. Однако вопрос о том, в какой степени Адмиралтейств-совет влиял на работу Морского министерства в действительности, остается открытым, так как ответить на него возможно, изучив делопроизводство этого учреждения.

Управление генерал-гидрографа, состоявшее из канцелярии и Гидрографического депо, занималось собственно военно-морской частью; в его ведение входили: лоция, маяки, движение флотов и эскадр, направление экспедиций, «соображение к военным действиям и к обороне берегов и гаваней», «предметы телеграфические и сигнальные»[35]. Депо делилось на I отделение (архив), сохраняющее все планы, карты и чертежи; и II отделение, занимавшееся со-

[29] О предварительном образовании Морского министерства, 24 августа 1827 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 2. 1827. № 1325. Спб., 1830. С. 702-725.
[30] Там же. С. 704.
[31] Там же. С. 705.
[32] Там же. С. 704.
[33] Там же. С. 707.
[34] Там же.
[35] Там же.

ставлением навигационных карт, инструкций, морских таблиц и календарей и т. д.[36] При депо числилась «инструментальная камора».

Управление генерал-интенданта ведало хозяйственными частями морского управления и состояло из канцелярии, Кораблестроительного, Комиссариатского и Артиллерийского департаментов[37]; в параграфе о должности генерал-интенданта особо оговаривалось, что он «состоит под непосредственным начальством морского министра»[38]: подчинение прописывалось, на наш взгляд, в том числе для того, чтобы с образованием Морского штаба хозяйственная часть, за которую отвечал генерал-интендант, была отнесена к сфере компетенций министра. Для контроля за кораблестроением на всех этапах – от обсуждения планов постройки до исполнения работ внутри Управления создавался Кораблестроительный и Учетный комитет[39], состоявший из корабельных инженеров; в обязанности комитета входила проверка судостроительных смет, контроль над мастерскими.

С введением нового «Образования» Морского министерства полностью изменился принцип организации финансовой части. Казначейская экспедиция прекратила свое существование, а вышеупомянутые хозяйственные департаменты теперь отчитывались о поступивших, хранившихся и потраченных деньгах самостоятельно – в этом отношении контроль в хозяйственной администрации многократно ужесточился. Кораблестроительный, Комиссариатский и Артиллерийский департаменты имели каждый свое казначейство, состоящее в ведении специального чиновника – казначея, подведомственного только директору департамента[40]. Таким образом, директора департаментов были лично ответственны за денежные суммы. Каждый месяц директор департамента с одним членом Адмиралтейств-совета освидетельствовал по книгам казначея имеющиеся в наличии деньги, которые должны были храниться в департаментах за его печатью[41].

Медицинская часть флота была подведомственна Управлению генерал-штаб-доктора. Первая часть параграфов в разделе о его компетенциях являлась инструктивной и была посвящена контрольно-надзорным функциям этого чиновника, а детальная роспись того, за чем должен был следить генерал-штаб-доктор, явно обозначила те проблемные области, из которых выросло законодательство о нем. Через Инспекторский департамент он был обязан собрать и систематизировать «сведения, необходимые к охранению здоровья военнослужащих чрез обращение сих сведений в правила и сообщение оных через Инспекторский департамент с ведома министра или заступающего его должность по всему Морскому ведомству для руководства печатными циркулярами»[42]. Медицинская сфера флота, таким образом, еще только должна была быть изучена и регламентирована. Генерал-штаб-доктор должен был осуществлять контроль за назначением медицинских и фармацевтических чиновников; если генерал-штаб-доктор получал от Инспекторского департамента сообщения о «чрезмерной убыли людей», он был обязан лично убедиться в том, «не происходит ли оная от нерадения медицинских чиновников или же от неисправного снабжения госпиталей и лазаретов лекарствами и прочими потребностями»[43]. Управление могло донести министру, если выявлялась взаимосвязь между вспышкой болезней и качеством провианта, обмундирования и т. д. Особый надзор Управление должно было осуществлять за качеством медикаментов. В ежегодных отчетах Управления должна была прописываться статистика и динамика болезней и смертей с указанием возможных причин. На главу

[36] О предварительном образовании Морского министерства, 24 августа 1827 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 2. 1827. № 1325. Спб., 1830. С. 707.
[37] Там же. С. 708.
[38] Там же.
[39] Там же. С. 713.
[40] Там же. С. 720.
[41] Там же.
[42] Там же.
[43] Там же.

Управления возлагался также осмотр госпиталей и лазаретов.

Наконец, на смену Адмиралтейскому департаменту пришел Ученый комитет – научно-технический высший комитет, главной задачей которого было «распространение сведений по ученой части морского искусства»[44]. Он издавал «Ученые записки», знакомился с научными наблюдениями и открытиями, сделанными в экспедициях, осуществлял переводы и публикации европейских сочинений о морском искусстве, плаваниях, открытиях, катастрофах и т. д. Комитет был призван также «участвовать в надзоре за всеми Морскими учебными заведениями, присутствуя при испытании воспитанников»[45].

Согласно тексту закона, такая структура являлась временной, и по прошествии двух лет администрация должна была предложить варианты устранения ее недостатков. Однако не прошло и года, как и в нее были внесены изменения, которые в тексте законоположения, конечно, не оговаривались, но были предусмотрены в проекте Николая I. В марте 1828 г. во флоте появился новый Морской штаб, который и возглавил князь А.С. Меншиков.

Последний раздел закона о министерстве содержал обширную «инструкционную» часть, без выполнения которой механизм министерства функционировать не мог. Каждый начальник управления и директор департамента должны были буквально «собрать» министерство по своей части. Глава IX предписывала «собрать в систематический порядок штаты и постановления, до его части относящиеся»[46], определить, что требует дополнительной регламентации, разработать проекты уставов или правил, если они были нужны, составить и после утверждения разослать по всем местам флота «для единообразного руководства» формы срочных и иных донесений с росписью «кто, какие и в какое время должен доставлять»[47]; каждому департаменту необходимо было провести освидетельствование «по срокам» (поставок) все хранящееся в складах; особый пункт касался распоряжений о снабжении портов шнуровыми книгами (учетными): департаменты должны были представить чиновников на утверждение власти; составление регламентов возлагалось на распорядителей хозяйственного имущества флота в портах (Портовые конторы, обер-провиантмейстеры, кригс-комиссары, «офицеры над магазинами» и т. д.)[48]. Эта работа требовала не только опытных и компетентных, но и честных исполнителей, заинтересованных в том, чтобы эти инструкции были выполнены. Поэтому следующий этап реформы – ее осуществление – потребовал изобретательности в назначениях и вполне различимых стратегий подбора должностных лиц.

Переход к новой форме управления флотом занял у А.С. Меншикова не меньше сил, чем разработка самого проекта министерства, составление инструкций и формуляров делопроизводства. Механизм перехода от Адмиралтейств-коллегии к министерству был прописан в указе Правительствующему сенату. Самым трудно разрешаемым вопросом для А.С. Меншикова и представителя Государственного контроля А.З. Хитрово оказалась финансово-хозяйственная часть, годовой круг работы и отчетности которой нельзя было прервать. Николай I был заинтересован в том, чтобы упраздняемые реформой экспедиции, в особенности Казначейская, представили отчеты, с обозначением наличности денег и материалов, которыми эти экспедиции распоряжались. С одной стороны, это помогало будущему министерству корректно, без упущений начать свою бухгалтерию и узнать, чем оно располагает; с другой – вскрыло бы новые злоупотребления, причастность к которым лишала бы нечестных чиновников места службы. Однако реформа была проведена в середине года:

[44] О предварительном образовании Морского министерства, 24 августа 1827 // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. Т. 2. 1827. № 1325. Спб., 1830. С. 724.

[45] Там же.

[46] Там же. С. 725.

[47] Там же.

[48] Там же.

положение о министерстве было подписано царем в августе 1827 г. Остановка делопроизводства и сдача дел Казначейской, Хозяйственной, Исполнительной экспедиций были невозможны. Кроме того, эта ситуация затруднялась тем, что единых правил бухгалтерии, ее отчетности не существовало, их только предстояло создать; как и фактически не существовало самого государственного контроля, который в это время стоял на пороге реформы. В самом руинированном состоянии был Адмиралтейств-архив, обязанный выдавать справки и принимать завершенное (и обревизованное) делопроизводство, в нем не оказалось бумаг ряда экспедиций за более ранние годы для сверок. Контроль в Морском министерстве осуществляли Контрольные экспедиции, ставшие одним из факторов парализовавшей управление флотом коррупции. Таким образом, за созданием министерства в 1827 г., с точки зрения появления бюрократических инструментов постепенно рационализирующегося государства, стояла «квинтэссенция» бюрократической реформы – создание образцов, правил отчетности и их ревизии. Именно в ее контексте разрешался вопрос о сроках перехода к министерскому управлению, отразившийся в пунктах указа Правительствующему сенату.

Таким образом, в качестве *результатов* нашего *исследования* мы можем видеть, во-первых, саму реконструкцию хода административной реформы в Морском министерстве; во-вторых, говорить о связи выявленных решений Николая I о ходе реформы как с внутриведомственным контекстом, который никогда не учитывался при описании преобразований флотского аппарата, так и с присущими в целом эпохе императора Николая I практиками управления, основанными на делегировании власти лицам, имевшим опыт военного администрирования и личное доверие монарха.

Выводы. Случай преобразований морской администрации 1825–1827 гг. является весьма ярким прецедентом позднего введения министерской системы в одно из ведомств в дореформенной Российской империи. Реформы морского управления можно рассматривать в качестве примера механизма осуществления административной реформы в условиях внутриведомственных конфликтов и возможного несогласия управленческой элиты (морской) с предложенным планом преобразования ведомства. За действиями власти по отношению к ведомству в конкретно этот временной промежуток, как представляется, стояло стремление укоренить новую логику, модус отношения к административной «надстройке» и ее атрибутам: из приложения к флоту, администрация как бы становится его началом. Именно это бюрократическое «вторжение» во флот, олицетворением которого стал не связанный с морским генералитетом князь А.С. Меншиков, после Крымской войны не смогли ему простить критики его управления. Вопреки распространенному как в историческом мифе о князе А.С. Меншикове, так и историографии представлению о нем как о «фаворите» императора, случайно попавшем во флот, его назначение необходимо рассматривать в контексте бюрократизации морского управления, реализации административной реформы по образцу военно-сухопутного аппарата, большим знатоком которого он являлся и создание которого фактически возглавил в Морском министерстве.

Список источников

1. *Аренс Е.И.* Русский флот: Исторический очерк. Спб.: Экспедиция заготовления государственных бумаг, 1904. 66 с.
2. *Белавенец П.И.* Значение флота в истории России. Пг.: Якорь, [1916]. 304 с.
3. *Веселаго Ф.Ф.* Краткая история русского флота. М.: Военмориздат, 1939. 304 с.
4. *Золотарев В.А., Козлов И.А.* Три столетия русского флота: в 3 т. М.: СПб.: Изд-во «Полигон», 2004. Т. 2. 685 с.

5. *Назаренко К.Б.* «Мозг» флота России. От Цусимы до Первой мировой войны. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2006. 211 с.
6. *Чубинский В.Г.* Историческое обозрение устройства управления Морским ведомством в России. Спб.: Тип. Мор. м-ва, 1869. 314 с.
7. *Доник К.В.* Комитет образования флота и его роль в подготовке реформы центральной морской администрации в 1825–1827 гг. // История российской государственности: доклады Междунар. науч. конф., посвящ. 100-летию со дня рожд. проф. Н.П. Ерошкина / сост. Л.Д. Шаповалова. М.: РГГУ, 2021. С. 121-127.
8. *Шилов Д.Н.* Государственные деятели Российской империи. Главы высших и центральных учреждений 1802–1917: Биоблиограф. справочник. СПб.: Дмитрий Буланин, 2001. С. 407-411.
9. *Доник К.В.* К.И. Опперман и князь А.С. Меншиков у истоков создания Строительного департамента в Морском ведомстве (1826–1831) // Военная история России XIX–XX веков: материалы 12 Междунар. воен.-ист. конф. / под ред. Д.Ю. Алексеева, А.В. Арановича. СПб., 2019. С. 95-112.
10. *Lincoln W.B.* Nicholas I: Emperor, and Autocrat of all the Russians 1796–1855. Bloomington; London: Indiana University Press, 1978.
11. *Пресняков А.Е.* Николай I. Апогей самодержавия // Российские самодержцы. М.: Книга, 1990. С. 261-319.
12. Столетие Военного министерства. 1802–1902. Исторический очерк развития военного управления в России / сост. Н.А. Данилов, под. ред. Д.А. Скалона. Спб.: Тип. бр. Пантелеевых, 1902. 812 с.

References

1. Arens E.I. *Russkiy flot: Istoricheskiy ocherk* [Russian Fleet: Historical Sketch]. St. Petersburg, Ekspeditsiya zagotovleniya gosudarstvennykh bumag Publ., 1904, 66 p. (In Russian).
2. Belavenets P.I. *Znacheniye flota v istorii Rossii* [The Importance of the Fleet in the History of Russia]. Petrograd, Yakor' Publ., 1916, 304 p. (In Russian).
3. Veselago F.F. *Kratkaya istoriya russkogo flota* [Brief History of the Russian Fleet]. Moscow, Voyenmorizdat Publ., 1939, 304 p. (In Russian).
4. Zolotarev V.A., Kozlov I.A. *Tri stoletiya russkogo flota: v 3 t.* [Three Centuries of the Russian Fleet: in 3 vols.]. Moscow, St. Petersburg, "Poligon" Publ., 2004, vol. 2, 685 p. (In Russian).
5. Nazarenko K.B. *«Mozg» flota Rossii. Ot Tsusimy do Pervoy mirovoy voyny* [The "Brain" of the Russian Fleet. From Tsushima to First World War]. St. Petersburg, Saint-Petersburg State University Publ., 2006, 211 p. (In Russian).
6. Chubinskiy V.G. *Istoricheskoye obozreniye ustroystva upravleniya Morskim vedomstvom v Rossii* [Historical Review of the Control Device of the Maritime Department in Russia]. St. Petersburg, Typography of Naval Ministry, 1869, 314 p. (In Russian).
7. Donik K.V. Komitet obrazovaniya flota i ego rol' v podgotovke reformy tsentral'noy morskoy administratsii v 1825–1827 gg. [The Naval Education Committee and its role in the preparation of the reform of the central maritime administration in 1825–1827]. *Doklady Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii, posvyashchennoy 100-letiyu so dnya rozhdeniya professora N.P. Eroshkina «Istoriya rossiyskoy gosudarstvennosti»* [Proceedings of the International Scientific Conference, Dedicated to 100th Birthday Anniversary of Professor N.P. Eroshkin "History of Russian Statehood"]. Moscow, Russian State University for the Humanities Publ., 2021, pp. 121-127. (In Russian).
8. Shilov D.N. *Gosudarstvennyye deyateli Rossiyskoy imperii. Glavy vysshikh i tsentral'nykh uchrezhdeniy 1802–1917* [Statesmen of the Russian Empire. Heads of Higher and Central Institutions 1802–1917]. St. Petersburg, Dmitriy Bulanin Publ., 2001, pp. 407-411. (In Russian).
9. Donik K.V. K.I. Opperman i knyaz' A.S. Menshikov u istokov sozdaniya Stroitel'nogo departamenta v Morskom vedomstve (1826–1831) [K.I. Opperman and Prince A.S. Menshikov at the origins of the construction department in the naval department (1826–1831)]. *Materialy 12 Mezhdunarodnoy voyenno-istoricheskoy konferentsii «Voyennaya istoriya Rossii XIX–XX vekov»* [Proceedings of the 12th International Military-Historical Conference "Military History of Russia in the 19th–20th Centuries"]. St. Petersburg, 2019, pp. 95-112. (In Russian).

10. Lincoln W.B. *Nicholas I: Emperor, and Autocrat of all the Russians 1796–1855*. Bloomington, London, Indiana University Press, 1978.
11. Presnyakov A.E. Nikolay I. Apogey samoderzhaviya [Nicholas I. Apogee of autocracy]. *Rossiyskiye samoderzhtsy* [Russian Autocrats]. Moscow, "Kniga" Publ., 1990, pp. 261-319. (In Russian).
12. Danilov N.A. (compiler), Skalon D.A. (ed.). *Stoletiye Voyennogo ministerstva. 1802–1902. Istoricheskiy ocherk razvitiya voennogo upravleniya v Rossii* [Centenary of the War Department. 1802–1902 Historical Sketch of the Development of Military Administration in Russia]. St. Petersburg, Typoghraphy of Brothers Panteleyevy, 1902, 812 p. (In Russian).

Информация об авторе

Доник Ксения Владимировна, библиотекарь, Российская национальная библиотека, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, ORCID: 0000-0002-7179-5897, kdonik@gmail.com

Статья поступила в редакцию 07.03.2022
Одобрена после рецензирования 30.05.2022
Принята к публикации 10.06.2022

Information about the author

Ksenia V. Donik, Librarian, Russian National Library, St. Petersburg, Russian Federation, ORCID: 0000-0002-7179-5897, kdonik@gmail.com

The article was submitted 07.03.2022
Approved after reviewing 30.05.2022
Accepted for publication 10.06.2022