DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-1-79-88

Граф Миних о «пустоте» в государственном управлении России XVIII века

КОНСТАНТИН АНАТОЛЬЕВИЧ СОЛОВЬЕВ, доктор исторических наук, профессор кафедры истории государственного и муниципального управления
МГУ имени М.В. Ломоносова (Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1). E-mail: ksoloviov@spa.msu.ru

Аннотация: Предметом исследования являются взгляды графа Б.К. Миниха на характер и механизм государственного управления. В задачи данной статьи входит выявление общих представлений этого государственного деятеля о целях и характере управления; соотнесение его теоретических взглядов с практикой управления; анализ предложений по изменению системы государственного управления и государственной службы. Использованы методы историко-текстологического анализа (семантического, терминологического, дискурсивного) в сочетании с методикой историко-ситуационного анализа. Особое внимание обращается на понятие «пустоты» в государственном управлении, ключевое для теоретических построений Миниха. Результатом анализа стал вывод о том, что «пустота» означает отсутствие системы принятия государственных решений и их реализации. Главным следствием этого дефекта, по мнению Миниха, стало усиление влияния фаворитов, что наносило вред стране. Для того чтобы исправить указанный им дефект, Миних предлагал использовать возможности «рациональной бюрократии», что выразилось в его предложениях по институализации системы управления, внедрению устойчивых процедур, опоре на законы, а не на личностные отношения. Миних был приверженцем функционального, рационального и бюрократического (процедурного) принципов управления. Он верил в то, что врожденный дефект монархического образа правления («пустота» в управлении) может быть исправлен реализацией этих принципов и опорой на тех лиц, кто обладал необходимыми качествами: честностью, исполнительностью, прилежанием.
Ключевые слова: государственная служба, история государственного управления, история управленческой мысли, XVIII век, Миних, Анна Иоанновна, Елизавета Петровна, Екатерина II

Статья поступила в редакцию 1 декабря 2020 года.

Соловьев К.А. Граф Миних о «пустоте» в государственном управлении России XVIII века. *Государственная служба*. 2021. № 1. С. 79–88.

COUNT MINICH ON “EMPTINESS” IN RUSSIAN STATE ADMINISTRATION IN THE XVIII CENTURY

KONSTANTIN ANATOLYEVICH SOLOVIEV, Doctor of Sci. (History), Professor of the Department of History of State and Municipal Administration
Lomonosov Moscow State University (1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation). E-mail: ksoloviov@spa.msu.ru

Abstract: The article examines the views of Count B.Ch. Minich on the nature and mechanism of state government. The article examines the thoughts of this statesman about the goals and nature of governance, correlates his theoretical views with management practice, analyzes proposals to change the system of public administration and civil service. The author uses historical and textual analysis (semantic, terminological, and discursive) in combination with the method of historical and situational analysis. Particular attention is paid to the concept of “emptiness” in public administration, which is fundamental for the theoretical studies of Count Minich. As a result of the analysis, it is concluded that “emptiness” means the absence of a system for making government decisions and their implementation. According to Minich, the main consequence of this problem was the strengthening of the influence of the Empress’s favorites, and as for the country, there was nothing good in this at all. To remedy the situation, Minich suggested implementing “rational bureaucracy”, which was expressed in his proposals to institutionalize the governance system, introduce stable procedures, rely on laws, and not use personal relationships to conduct the country’s affairs. Minich adhered to functional, rational, and bureaucratic (procedural) principles of governing. He believed that the imperfection of the monarchical way of government (“emptiness” in governance) could be corrected through the above-mentioned transformations and relying on those persons who have such qualities as honesty, diligence, etc.
Keywords: civil service, history of public administration, history of governance thought, XVIII century, Minich, Anna Ioannovna, Elizaveta Petrovna, Catherine II

The article was received on December 1, 2020.

Soloviev K.A. Count Minich on “emptiness” in Russian state administration in the XVIII century. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 1. P. 79–88.

Введение. Характеристики графа Миниха в исторической науке

Причисление графа Х.А. Миниха (Б.К. фон Мюнниха) к тем представителям российской властной элиты XVIII века, кто оставил свой след в формировании теории управления, на первый взгляд, может показаться малообоснованным. Миних родился в Ольденбурге, получил военно-инженерное образование под руководством отца, служил в войсках разных стран, участвовал в военных походах и в Россию прибыл в возрасте, близком к сорока годам, для проведения гидротехнических работ [Бантыш-Каменский, 1840. С. 179]. По всем параметрам он – иностранный специалист и отчасти, если говорить языком современности, технократ, но не чиновник и не теоретик. И, вероятно, так оно и было в первые годы пребывания Миниха в России, пока он воспринимал службу в России как своего рода работу по контракту, подобную тем, из которых состояла вся его предшествующая служба во Франции, Гессене, Нидерландах, Польше. Но в России он вошел в число тех иностранцев на государственной службе, кого обобщенно называли «обрусевшими немцами», преодолел «технократический» взгляд на события, стал мыслить масштабно, как военачальник и управленец. Он стал русским дворянином, что было ему нетрудно, хотя бы потому, что и немецким дворянином он был лишь во втором поколении [Хмыров, 1874. С. 218]. И в послепетровскую эпоху он был одним из многих представителей правящего слоя России XVIII века с европейским менталитетом и русской судьбой, к числу которых относились и воспитатель Петра I Ф.Я. Лефорт, и первый кабинет-министр времен Анны Иоанновны А.И. Остерман. Но ни Лефорт, ни Остерман теоретических трудов по управлению не писали. А Миних в своем «Очерке управления Российской империи», во-первых, представил *анализ истории управления* в России XVIII века, а во-вторых, предложил собственную *концепцию организации центрального управления*, с последующим преобразованием государственной службы.

Управленческие качества Миниха в отечественной литературе XIX века отражения почти не нашли. С.М. Соловьев дал яркую характеристику личных качеств Миниха в его противопоставлении Остерману, отмечая «живость, обильность и откровенность» его речи, противоречивость поступков и то, что «этот человек не разбирал средств, прокладывая себе дорогу к чему-нибудь, толкая всех встречных» [Соловьев, 1993. С. 132–133]. К.Н. Бестужев-Рюмин писал, что «с управлением, как оно было на деле, с внутренним строем общества Миних был знаком мало и понаслышке; он знал двор, армию, внешние сношения; остального он не знал. Да и странно было бы требовать от него подобных знаний» [Бестужев-Рюмин, 1874. С. XXVII]. В этой характеристике управленческие качества не отражены, а само отрицание того, что Миних был знаком со спецификой российской жизни (вне армии и двора), показательно. Миних у Бестужева – представитель условных «немцев», карьеристов, не знающих России и не заботящихся о ней. В.Н. Строев просто назвал Миниха и Остермана «двумя крупнейшими государственными деятелями XVIII столетия» [Строев, 1910. С. 62]. А Н.И. Костомаров в слегка беллетризованной биографии Миниха дал ему такую оценку: «Искусный водопроводитель, мудрый администратор, непобедимый полководец, он, куда только ни ставила его судьба, везде являлся достойным продолжателем Петра Великого… Даже по своей неутомимой деятельности и по беспредельному трудолюбию он напоминал собою великого государя» [Костомаров]. При всей образности этой характеристики в ней можно заметить подход, противоположный тому, что выбрали С.М. Соловьев и К.Н. Бестужев-Рюмин. У Костомарова подчеркнута не личная, а общественная, государственно-полезная сторона деятельности Миниха. Он представлен как преобразователь, человек, несущий прогресс, пусть и в тех грубых формах, которые были присущи петровской эпохе.

Современные исследователи чуть более подробны в своих характеристиках. Н.И. Павленко отметил, что «претензии Миниха на власть не соответствовали его возможностям с этой властью справиться. Он был лишен необходимых государственному деятелю качеств – гибкости, широты взглядов, способности к компромиссу; их заменяли солдатская прямолинейность и ставка на силу» [Павленко, 2018. С. 133]. Это описание ближе к психологии, чем к оценке управленческих качеств, но все же позволяет начать разговор о Минихе как управленце. По мнению И.В. Курукина, «будучи способным военным инженером и средней руки полководцем, фельдмаршал совершенно не обладал качествами, необходимыми не только первому министру, но и вообще государственному деятелю» [Курукин, 2003. С. 297]. При этом достаточной аргументации для столь резкой оценки управленческих качеств Миниха автор, на наш взгляд, не привел.

Крайне интересно в свете вышеприведенных характеристик рассуждение Е.В. Анисимова, относящееся к короткому периоду правления Миниха при Анне Леопольдовне: «Миних выбрал себе известный во многих европейских странах пост главы ответственного перед монархом правительства – премьер-министра. Значение такого поста, например, в Англии было и тогда чрезвычайно высоко. Но Россия такого института не знала в силу природы самодержавной власти, в России никогда не было ответственного правительства, наделенного определенным кругом делегируемых ему полномочий. Существовавший при Анне Иоанновне Кабинет министров был просто советом двух-трех сановников и не представлял собой правительственной корпорации, составленной из руководителей основных ведомств. Миних, придумав под себя диковинный для России пост “первого министра в наших консилиях”, тем самым невольно

попал в бюрократическую западню, им самим расставленную» [Анисимов, 2008. С. 116]. Миних здесь предстает государственным деятелем, ориентированным на самые современные и передовые образцы управления, но не получившим поддержки как вследствие характера государственного развития страны, так и по состоянию ее элиты.

Цель данной статьи – выявление управленческих взглядов графа Б.К. Миниха, отражением которых стала его деятельность в качестве первого кабинет-министра при регентстве Анны Леопольдовны и те предложения по изменению системы государственного управления, с которыми он двадцать с лишним лет спустя обратился к императрице Екатерине II. Достижению цели должны способствовать методы историко-текстологического анализа (семантического, терминологического, дискурсивного) в сочетании с методикой историко-ситуационного анализа, который дает возможность соотнести тексты Миниха с теми конкретно-историческими обстоятельствами, в которых они создавались и теми, которые в этих текстах описаны.

Историко-политический анализ государственного устройства в «Очерке управления Российской империи». «Пустота» Миниха

Будучи военным инженером, Миних был занят именно в этой сфере деятельности, что не противоречило, а, скорее, способствовало развитию навыков управления, поскольку воплощение в жизнь крупных гидротехнических и строительных проектов невозможно без владения навыками организации работы большого коллектива. Непосредственно же делами по государственному управлению Миниху пришлось заняться в возрасте сорока четырех лет и сразу в должности генерал-губернатора Санкт-Петербургского, Ингерманландского, Карельского и Финляндского. С того времени (а это 1727 год) и до своей отставки и ареста в 1741 году он совмещал военные обязанности с обязанностями по государственному управлению, добившись на пике карьеры (в 1740 году) поста первого кабинет-министра. Соответственно, его взгляды на управление – это взгляды практика, обобщенное выражение того, что он считал полезным применять «здесь и сейчас» для управления страной. Эти взгляды отражены в документах, на которые мы будем опираться в данной статье. И, безусловно, самый важный из них – это «Очерк управления Российской империи» (далее – «Очерк»), изданный в 1774 году в Копенгагене на французском языке [Миних, 1874].

К.Н. Бестужев-Рюмин в статье, сопровождавшей первое издание «Очерка» на русском языке, указал на обстоятельства его появления: 1763 год, Миних, возвращенный из ссылки Петром III и оставшийся верным ему в ходе переворота, не мог претендовать на высшие посты в системе управления, выстраиваемой Екатериной II, но мог выступить в качестве советника, умудренного опытом управления и долгие годы размышлявшего над тем, какие формы и способы управления необходимы России. Опираясь на письмо академика Г.Ф. Миллера, Бестужев-Рюмин сделал вывод, что текст был написан «для Екатерины II и по ее согласию» [Бестужев-Рюмин, 1874. С. XVI].

В «Очерке» есть элементы мемуаристки: личные воспоминания автора и оценки событий, участником которых он был; но мемуарами труд назван быть не может. Его жанр – «записка», то есть текст, содержащий предложения по реформе системы управления и обоснование этих предложений. В данном случае это предложения по созданию нового органа государственного управления – Государственного совета [Бестужев-Рюмин, 1874. С. XVII]. В XVIII веке единой структуры «записки» не существовало [Назарова, 2014. С. 162–168], каждый автор сам определял ее характер, и Миних представил историко-политический очерк российского государства и его управления с начала правления Петра I и до начала царствования Екатерины II с элементами мемуаристки, оценочными высказываниями и примерами из собственной практики управления.

В «Очерке» Миних несколько раз упоминает о некоей «пустоте» в государственном управлении России. Именно это понятие «пустоты» стало ключевым для Миниха в характеристике государственного управления в России XVIII века. Попробуем выяснить, какой набор смысловых значений может нам дать анализ употребления автором этого понятия. Но сначала о самом термине. В оригинале «Очерка», опубликованном на французском языке, оно выглядит как «Vuide» [Миних, 1874. С. 42, 81, 119, 174] – неупотребляемая в настоящее время словесная форма, означающая «пустоту» и «опустошение». Термин близок к современному «vide» – «пустота, пробел, вакуум», что, в свою очередь, очень близко к современному выражению «вакуум власти».

Почему Миних избрал именно этот термин для характеристики системы государственного управления, сказать сложно. Но можно предполагать, что это не заимствование. Крупнейшие мыслители XVII–XVIII веков, чьи тексты, характеризующие различные системы организации власти управления, знал Миних, термин «пустота» для характеристики системы управления не употребляли. У Г. Гроция «пустота» помещена в единый ряд с «призрачностью, показным характером» каких-либо действий [Гроций]. Т. Гоббс использует термин «пустота» как обозначение отсутствия «всякого реального значения» [Гоббс, 2001. С. 140]. Ш. Монтескье же писал о «пустоте ума» вельмож и разных «придворных, льстецов, угодников», но не о «пустоте» в управлении [Монтескье, 1999. С. 279]. В сочинениях российских авторов первой половины XVIII века об управлении понятие «пустоты» в значении «вакуума власти» нам тоже не попадалось. Так что можно осторожно предположить, что это понятие отражает собственно

позицию Миниха в осмыслении истории государственного управления России.

Первый раз понятие «пустоты» в «Очерке» возникает в контексте петровских преобразований в сфере государственного управления: «В 1711 году, 20 марта, Петр учредил Правительствующий Сенат, дав ему почти неограниченную власть, особенно на время своего отсутствия из империи. … Весьма замечательно, что этот великий государь… постоянно имел в виду пустоту, существовавшую между неограниченной властью русского государя и властью Сената, и вследствие этого всегда выбирал лицо, способное управлять Сенатом, а в отсутствие государя и всей империей» [Миних, 1874. С. 282, 284]. Бестужев-Рюмин «разбор недостатков» прежних систем управления, представленный в «Очерке» Миниха, назвал «поверхностным» [Бестужев-Рюмин, 1874. С. XVIII]. Но мы должны учитывать, что ни в то время, когда Миних сочинял свой «Очерк», ни в то время, когда Бестужев-Рюмин писал свое предисловие к этому сочинению, инструментарий науки управления еще не был разработан. У Бестужева-Рюмина просто не было необходимой терминологии и набора оценочных категорий. Отсюда – попытка определить текст Миниха как «трактат по государственному праву» [Бестужев-Рюмин, 1874. С. XVIII], чем он, конечно же, не был.

Сейчас же мы видим, что Миних занялся чисто управленческой проблемой «принятия решений», выводящей нас на два важнейших вопроса: кто имеет право принимать решения в государственном управлении и как эти решения соотносятся с целеполаганием управленческой деятельности? В абсолютистском государстве принимать решения может только монарх. И Миних отмечал, что, даже создав новые органы управления, Петр всячески демонстрировал, что право на принятие решений принадлежит только ему: «Государь постоянно присутствовал в Сенате и даже часто по два раза в день, оставаясь там до ночи. Не было ни одной коллегии, которой бы он не посещал с изумительным постоянством. … Как высший гений, он быстро и точно решал дела, затруднявшие сенаторов и коллегии, отмечая при этом на листе бумаги в немногих словах свои мнения и волю» [Миних, 1874. С. 285].

Но как быть в ситуации, когда государь (находясь, например, в воюющей армии) не может принимать участие в работе органов управления? Ведь система коммуникаций XVIII века не позволяла взаимодействовать с этими органами удаленно, занимала значительное время, что снижало действенность принятых решений. Используя понятийный аппарат современной науки, можно обозначить эту ситуацию так: каждый отъезд императора из столицы лишал государство «особого актора, обладающего собственным подходом к общественным проблемам и производящего решения (управленческую продукцию) при использовании широкого набора… средств и вырабатывающего повестку дня, проектирующего и имплементирующего цели, оценивающего результаты и т.д.» [Соловьев, 2015. С. 129]. То, что Миних именует «пустотой», мы сейчас можем назвать «исчезновением актора» в процессе принятия государственных решений, а вместе с ним – *целеполагания* управления.

Создание Сената – это, по сути, признание Петром I возможности существования еще одного актора, «участвующего в производстве решений» [Соловьев, 2015. С. 130]. Соответственно, Петру I необходимо было *решить задачу сохранения целеполагания управления*, исходящего от монарха и только от него. Решение, которое выбрал Петр, описано у Миниха так: «Известно, что князь Меншиков… пользовался благодаря своей деятельности значительным весом и настолько приобрел доверие у государя, что мог управлять этим обширным государством без перерыва в течение многих лет; но наконец, навлекши на себя в 1722 г. неудовольствие императора, был заменен Павлом Ивановичем Ягужинским, назначенным генерал-прокурором Сената… Представляя его сенаторам, император сказал: “Вот мое око, которым я буду все видеть. Ему сообщены мои предположения и намерения; что он признает за благо, то вы и делайте, и если б даже вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, однако ж все-таки исполняйте, уведомив меня о том, для получения на этот счет моих приказаний”» [Миних, 1874. С. 284–285].

В этом описании мы видим реализацию замысла Петра в развитии.

Стадия первая. Избирается человек, формально не имеющий собственной воли (Меншиков). Этот человек получает право принятия решений в рамках «целеполагания» государя. Иными словами, Меншиков должен транслировать волю государя, максимально отстраняясь от собственного понимания решаемых проблем. Государь, возвращаясь к прямому управлению, сохраняет или корректирует принятые решения. «Пустота» заполнена.

Стадия вторая. У «транслятора» воли государя возникает собственное целеполагание, расходящееся с государевым. Миних не пишет о коррупционных мотивах такого расхождения в целеполагании. Он намекает на то, что Меншиков, «происходивший из простолюдинов и не умевший даже ни читать, ни писать» [Миних, 1874. С. 284], не был готов к решению государственных задач. Так или иначе, «пустота» между государем и всей системой управления, которой должен управлять Сенат, возникает снова.

Стадия третья. Петр I находит человека, не обладающего своей волей и не способного выстроить собственную систему административных связей – П.И. Ягужинского, и ставит его во главе Сената. Для Миниха это решение ошибочно по многим причинам и прежде всего потому, что оно нарушает сложившийся иерархический порядок: «Каково правило: подчинить мнения первых лиц в государстве мнению молодого иностранца!» [Миних, 1874. С. 284].

Стадия четвертая. Ягужинский, вместо того чтобы заполнить «пустоту», ее расширяет: «Но Ягужинский нагло злоупотреблял значением и властью, которые доставили ему доверие государя; он дерзко обращался с сенаторами и никого не допускал к себе» [Миних, 1874. С. 284].

Здесь мы видим, что Миних, не использовав, конечно, понятийный аппарат управленческой или политической науки (которых тогда просто не существовало), провел стадиальный анализ попытки решения Петром I важнейшей управленческой проблемы: единства целеполагания при принятии управленческих решений. И результатом этого анализа становится вывод, который Миних не поместил в этом месте «Очерка» (перейдя к теме личного присутствия Петра I в государственных учреждениях), но который читается «между строк»: передача полномочий по «трансляции» воли государя одному человеку не решает проблемы, а лишь усугубляет ее.

В реальности система управления петровского времени не была такой, как ее описывает Миних, ничего не писавший о Кабинете (канцелярии) Петра I, место которого в системе принятия решений определялось тем, что через него «велась переписка со всеми правительственными учреждениями, центральными и местными, сюда адресовались донесения с театров военных действий против Турции, Швеции, Персии, от русских послов и агентов за границей, от командиров отдельных воинских соединений, губернаторов, магистратов» [Санин, 2008. С. 198]. Мы знаем, что Петр I даже вдали от столицы оставался главным актором государственного управления. Но в картину управления страной, рисуемую Минихом, деятельность канцелярии Петра I не вписывалась.

Институциональные предложения Миниха

Показательно, что Миних ничего не пишет о «пустоте» в управлении применительно к правлению Екатерины I («Управление империей в это время заключалось в неограниченном произволе князя Меншикова» [Миних, 1874. С. 289]). Нет этого термина и в описании той системы управления, которая сложилась при Петре II. Молодой государь сначала находился под влиянием Меншикова, потом – князей Долгоруких, а решения по государственному управлению после отстранения Меншикова от власти принимались Верховным тайным советом. Только после утверждения на престоле Анны Иоанновны в качестве самодержавной правительницы проблема «пустоты» снова возникает, причем в «Очерке» инициатива в заполнении «пустоты» принадлежит не Миниху: «Остерман, став… во главе правительства, понял очень хорошо необходимость наполнить пустоту, о которой уже шла речь… и зная, что императрица питала ко мне большое доверие, просил меня предложить ее величеству учредить Кабинет, который заведовал бы важнейшими государственными делами и мог бы посылать именные указы Сенату и другим присутственным местам» [Миних, 1874. С. 293–294].

Тут следует обратить внимание на то, что при заполнении «пустоты» Остерман и Миних не хотят воспроизводить практику Петра I, которая, по сути, является политикой фаворитизма. Здесь характерен и политический жест: отстранение от должности генерал-прокурора Ягужинского. Вместо прежнего способа «заполнения пустоты» – передачи прав актора доверенному лицу – Остерман и Миних предложили *институциональное решение*: создание Кабинета министров. Исследование В. Строева показало, что первоначально Кабинет министров не выступал в качестве формального актора в принятии государственных решений. В его функции входили подготовка такого решения и его информационное обеспечение. Сам же акт принятия решения оставался за императрицей: «Кабинет почти всегда говорит только от имени государыни, и сенат, как бы не замечая возникшего между ним и государыней средостения, обыкновенно обращается непосредственно к государыне всеподданнейшими доношениями. Таким же образом кабинет соотносился с синодом и коллегиями» [Строев, 1909. С. 90].

При всем многообразии схем, определяющих количество и содержание этапов принятия решений, в современной управленческой литературе практически все они выделяют в качестве обязательных этапов: а) постановку проблемы, б) анализ возможностей решения проблемы; в) обоснование выбора решения; г) выбор варианта решения и его оформление в виде нормативного акта; д) реализацию принятого решения [Досужева, Кириллов, 2014]. В той модели управления, которая возникла с формированием Кабинета, *право на постановку проблемы* имели: сама императрица (и близкие ей лица, в первую очередь обер-камергер Бирон), Кабинет министров, Сенат и коллегии. *Право на принятие решений* на всем протяжении работы Кабинета оставалось за императрицей, хотя, как утверждает современный исследователь, «были периоды, когда Кабинет существовал практически абсолютно автономно» [Савельева, 2004]. При этом *стадии анализа проблемы и обоснования решения*, а также его *реализации* с самого начала работы Кабинета были переданы этому новому органу управления. Выразилось это в закреплении за кабинет-министрами функции «докладчиков императрицы» и права «объявлять, кому надлежит, ее резолюции» [Филиппов, 1898. С. 30].

Функция Кабинета по реализации принятого решения была резко усилена в 1735 году после подписания императрицей Указа «О принятии за именной Указ только подписанный императорской рукою или тремя Кабинет-Министрами», в котором говорилось следующее: «…указали Мы, в Сенат и во все Коллегии и Канцелярии подтвердить, что никаких Наших словесных Именных указов, кроме тех, которые за подписанием собственныя Нашей руки, или за руками всех трех Наших Кабинет-Министров будут, не при-

нимать и в действо не производить; а ежели от кого какие словесные указы где объявлены будут: то оных рапортовать в Кабинет Наш немедленно…» [ПСЗ, Т. IX, 1830. С. 529]. Действие этого указа добавляло Кабинету еще одну функцию – *контроля за исполнением* принятых решений.

По сути, все стадии принятия государственных решений, за исключением первой, оказались под контролем Кабинета министров, что соответствовало представлениям Миниха о необходимости «заполнить пустоту», если бы не одно обстоятельство, о котором он пишет сам: «Мы видели, что большая пустота, существовавшая между самодержавной властью государыни и властью Сената, была пополнена кабинет-министрами графом Остерманом и князем Черкасским, однако же не вполне достаточно, потому что оба названных министра находились в совершенном подчинении у обер-камергера герцога Бирона и не осмеливались делать ничего, что не нравилось бы этому фавориту» [Миних, 1874. С. 302].

Институциональное решение проблемы не выдержало столкновения с политикой фаворитизма. Соответственно, полученный результат не соответствовал ожиданиям. Сам Миних в 1763 году пусть осторожно, используя выражение «не вполне достаточно», но все же дал негативную оценку сложившейся тогда системе принятия решений. А в 1735 году предпринял попытку противопоставить произволу в принятии государственных решений (что неизбежно при фаворитизме) некое новое решение, опираясь уже не на институциональный подход, а на более общий принцип «верховенства закона». 14 мая он направил императрице доклад «О собрании и издании всех Российских Указов и Регламентов», в котором есть такие строки: «Точное и твердое на законы смотрение и прилежное хранение и исполнение оных при всех случаях истинно за важнейшую должность всякого судящего и законодавца почесть должно» [Миних, 1821. С. 273].

История подготовки «Доклада» в самом его тексте выглядит так: по предложению, исходящему из Академии наук, императрица приняла решение о публикации Соборного уложения 1649 года как отправного нормативного акта для Российской империи. Миних, ознакомившись с «промеморией» Академии наук, предложил государыне целую программу публикации всех нормативных актов, «регламентов, указов и прочих законов» [Миних, 1821. С. 274], в двух вариантах: научного издания всех актов и сокращенного варианта, содержащего только действующие нормативные документы «для общенародного употребления и пользы» [Миних, 1821. С. 276]. При этом Миних брал на себя обязательства проделать ту работу, которую спустя почти век сумел сделать М.М. Сперанский: кодификация и публикация российского законодательства.

Если соединить предложения Миниха в единое целое, то выясняется, что в 1730-х годах он противопоставлял фаворитизму как способу принятия государственных решений значительно более рациональную систему, главными элементами которой должны были стать: а) принцип верховенства права и б) институциональный подход к организации управления. А если помнить, что Миних был командиром Сухопутного шляхетского корпуса с момента его основания (а там готовили не только к военной, но и к гражданской службе [Лузанов, 1907. С. 44]), то мы получим систему управления, совпадающую с той, которую Макс Вебер описал как систему рациональной бюрократии: «Господство принятых в результате договоренности или октроированных рациональных правил в чистейшем виде образуют внутри государственного союза господства систему бюрократического, иерархически выстроенного в терминах компетенций и инстанций правового процесса, который в согласии с неизменными правилами отправляет правосудие и обеспечивает подчинение» [Вебер, 2019. С. 415–416]. Соответственно, мы можем полагать, что Миних, пусть даже в качестве практика, нащупывал те подходы к управлению, которые спустя полтора столетия выльются в создание теории рациональной бюрократии, ключевой для осмысления механизмов управления в XX веке и не утратившей своего значения до сих пор.

Собственная практика Миниха по заполнению «пустоты»

В третий раз Миних обращается к проблеме «пустоты» в своем «Очерке», для того чтобы описать, как она была решена лично им. Речь идет об отстранении Бирона от власти при Иване Антоновиче после перехода прав регентства к Анне Леопольдовне и назначения Миниха первым кабинет-министром: «Мы видели, что большая пустота и промежуток, существовавшие между верховной властью и Сенатом, были совершенно восполнены советом, или Кабинетом принцессы, где я занимал место первого министра и где вместе со мною были граф Остерман, канцлер князь Черкасский и вице-канцлер граф Головкин» [Миних, 1874. С. 309].

Разницу в работе Кабинета министров под «председательством» Бирона и его собственным Миних не поясняет, но из контекста (а особенно из характеристики Бирона как человека неграмотного и к тому же казнокрада) читателю должно быть ясно, что Кабинет, который возглавил Миних, действовал исключительно в государственных интересах. И поскольку формальным главой государства был младенец, а регент – принцесса Анна – «от природы ленива и никогда не присутствовала в Кабинете» [Миних, 1874. С. 307], то акторами, боровшимися за право на определение целеполагания управления в Российском государстве, стали Кабинет министров (по тексту «Очерка» – сам Миних) и фаворит Анны Леопольдовны, посланник Саксонии граф Линар, под влиянием которого находились и члены Кабинета

Таблица. Механизм принятия управленческих решений (согласно «общему плану» Миниха)

Table. The mechanism for making managerial decisions (according to the «general plan» of Minich)

Инициатива по разработке решения	Исходит от государственных органов и «челобитчиков», жалобы которых должны проходить через ведомство рекетмейстера, созданное при Сенате [Миних, 1874; Указ сенату ПСЗ, 1830. С. 303]
Постановка проблемы	Восходит по цепочке: департамент Сената – общее собрание Сената – департамент Кабинета министров
Анализ проблемы и обоснование выбора варианта решения	Проводится департаментом Кабинета под руководством одного из кабинет-министров
Выбор варианта решения	Осуществляется общим собранием Кабинета министров
Оформление принятого решения	Подписание Анной Леопольдовной соответствующего указа
Реализация принятого решения	Направление нормативного акта в Сенат и соответствующую Коллегию
Контроль за выполнением решения	Получение отчетов от Сената и других ведомств [Фаизов, 2016. С. 39]

[Миних, 1874. С. 308]. А раз так, то к утверждению Миниха о «совершенной восполненности» «пустоты» в управлении в тот период, когда он был первым кабинет-министром, видимо, надо относиться осторожно.

Тем не менее, мы можем отметить, что Миних начал проводить в жизнь «общий план» *рационализации государственного управления*, предусматривавший формирование в Кабинете трех департаментов (военного, внешней политики и внутренних дел) и разделение Сената на департаменты. Реформу Сената в тот короткий период, что Миних находился у власти, провести не удалось, а характер работы Кабинета в «Очерке» передан так: «То, что каждый [из кабинет-министров] определял и решал в своем департаменте, вносилось затем в Кабинет на общее рассмотрение, после чего уже изготовлялись соответственные указы» [Миних, 1874. С. 309]. Соответственно, механизм принятия решений в теории должен был выглядеть следующим образом (**таблица**).

Полемика вокруг того, кто именно – Миних или Остерман – был инициатором разделения Кабинета и Сената на департаменты, которая ведется уже два века, для нас не важна по двум обстоятельствам. Во-первых, мы склонны согласиться с мнением, высказанным А.С. Лысцовой: «В период регентства Анны Леопольдовны двумя выдающимися сановниками постпетровской империи – А. И. Остерманом и Б.Х. Минихом – разрабатывались программы реформирования государственного управления, включая и его высшие органы – Кабинет министров и Сенат. При этом и Миних, и Остерман предлагали провести преобразование этих двух органов примерно на одинаковых основаниях» [Лысцова, 2017. С. 30]. А во-вторых, даже если инициатором выступал Остерман, Миних был, если судить по тексту «Очерка», полностью солидарен с этой позицией. Это значит, что и в теории, и в практике управления Миних стремился к: а) формированию структур управления, близким по своему функционалу к тем, что в дальнейшем будут именоваться министерствами; б) последовательной регламентации деятельности этих структур; в) профессионализации управленческого аппарата, без чего совершенствование их работы было невозможно. И видеть в «департаментской реформе» лишь «кратковременное средство придворной борьбы» [Фаизов, 2019. С. 33], на наш взгляд, не вполне верно. Зная о перспективе развития этих идей в XIX веке, нельзя не увидеть в этой реформе вполне успешное средство для совершенствования государственного управления. А политическая (и, конечно, придворная) борьба в российском государстве этого времени как раз не позволила применить тот инструментарий, который был предложен Минихом. И этот инструментарий был отложен на полвека.

Критика фаворитизма как образа правления и способа принятия государственных решений

Следующий раз Миних обращается к понятию «пустоты» в характеристике образа правления императрицы Елизаветы. Эта характеристика наиболее точно выражает представления Миниха о том, как должна быть организована государственная власть в России и почему именно так организовать ее не удается. Лучше привести ее целиком: «Первое время по вступлении своем на престол она намеревалась устроить государственное управление по той же системе, которая существовала во время Петра Великого, ее беспримерного отца. Таким образом, она уничтожила Кабинет и передала все дела в Сенат. Но с 1756 года, чувствуя, что ее физические и нравственные силы слабеют, она учредила совет, названный конференцией. Это учреждение по своим инструкциям и предписаниям стояло выше Сената, что, по-видимому, должно было снова пополнить пустоту, существовавшую во вред государству между верховной властью и властью Сената. Но это новое учреждение не удовлетворяло своему назначению, и большая часть важных дел, как, например, дела, касавшиеся союзов с иностранными державами, военные и финансовые, зависели от способностей и ума лиц, находившихся в милости» [Миних, 1874. С. 314–315].

Резкость, с которой Миних отзывается о правлении Елизаветы, объяснима: в эти годы сам он находился в ссылке. Его главный адресат – Екатерина II – не слишком скрывала свои недобрые чувства по отношению к своей предшественнице (разбросав по своим «Запискам» замечания такого рода: «…я прекрасно поняла, что императрица на меня злилась», «Ея Величество нашла мое платье некрасивым и велела мне передать, чтобы я никогда больше не явля-

лась перед ней в таком платье и с такой прической…»; «…мы не смели выходить из дому даже на прогулку без дозволения императрицы…» [Екатерина II, 1907. С. 162, 178, 181]) и в то же время демонстрировала Миниху свою поддержку. «На вашей стороне Бог, я и Ваши дарования», – писала он Миниху. – «Наши планы благородны. Они имеют в виду общее благо, которому должны уступить все другие отношения» [Бантыш-Каменский, 1840. С. 199]. Поэтому именно в характеристике правления Елизаветы Миних допускает самое откровенное высказывание: «Таким образом, императрица не управляла ничем, и формой государственного управления при ней был произвол ее фаворитов» [Миних, 1874. С. 315]. В этом высказывании проблема «пустоты» доводится до крайнего предела: отсутствия у монарха возможности принимать государственные решения. В объяснении такого положения дел введена та самая дефиниция, которой мы пользуемся до сих пор: «произвол фаворитов», или, как это звучит сейчас, – «фаворитизм».

В характеристике образа правления Петра III понятие «пустоты» тоже всплывает. Но сама эта характеристика значительно мягче: «Вместо Кабинета он учредил комиссию… Эта комиссия, в которой император лично председательствовал, сначала занималась только военными делами. Но наконец, сюда стали стекаться все государственные дела, и казалось, что эта комиссия должна стать выше Сената и таким образом пополнить существующую между верховной властью и властью Сената пустоту, о которой было столько раз упоминаемо. Однако мнения Мельгунова, Гудовича и в особенности Волкова, исправлявшего должность тайного секретаря, водившего пером государя и бывшего ближайшим его советником, имели значительный перевес над мнениями остальных членов комиссии. Таким образом то, с чем соглашался Волков, и составляло образ правления при императоре Петре III» [Миних, 1874. С. 315–317].

Доведя свой очерк управления до начала правления Екатерины II, Миних делает короткий вывод: «Из всего сказанного нами в немногих словах явствует, что в предшествовавшие царствования образ правления Российской империи не был определен, и пустота, существовавшая между верховной властью и властью Сената, была восполнена недостаточно и притом лицами, все заслуги которых заключались в их фаворе и которые злоупотребляли оказываемым им доверием в ущерб государству» [Миних, 1874. С. 317]. Этот вывод нужен Миниху для того, чтобы перейти к предложениям по совершенствованию «образа правления». Здесь следует немного задержаться и предложить чуть более подробный анализ рассуждений автора о том, какую роль играла «пустота» в управлении. Вот несколько пунктов такого анализа.

Пункт первый. Что конкретно обозначается термином «пустота»? Сам Миних, возможно, из желания быть правильно понятым, а возможно, обращая внимание императрицы на то, что не он один озабочен этой проблемой, разъяснил термин так: «Один из просвещенных министров ее величества удостоил сказать мне следующие слова: “Между высшей властью и властью Сената существует большое расстояние”. Это именно расстояние я и называю пустотой, которую необходимо наполнить» [Миних, 1874. С. 317]. Из этого разъяснения (как и, собственно, из всего текста «Очерка») понятно, что «пустота», или «большое расстояние», – это ситуация в управлении, когда *носитель верховной власти* по тем или иным причинам *не принимает управленческих решений*.

Пункт второй. В каких ситуациях возникает «пустота»? Этих ситуаций немного. Миних не называет их прямо, но для их описания он использует выделяемый подзаголовком пункт «Характер императора (императрицы)». «Пустота» времен Петра I возникала вследствие физической удаленности императора от центра управления и невозможности принимать решения, участвуя в работе государственных органов непосредственно. Вопрос о «пустоте» при Екатерине I и Петре II не возникает, потому что они и не участвуют в принятии решений. «Пустота» же, складывающаяся при Анне, Елизавете и Петре III, – следствие комбинации *нежелания и неспособности принимать государственные решения* в характере у каждого из этих монархов. Миних не пишет об этом прямо, но у читателя складывается устойчивое впечатление, что «пустота» – это своего рода врожденный дефект монархического способа правления в России. И нужно приложить серьезные усилия для того, чтобы этот дефект выправить.

Пункт третий. Каким образом восполнялась «пустота»? Поскольку не принимать решений в принципе невозможно (отказ от принятия решений – это тоже решение), то кто становился субъектом (или актором) управления? «Очерк» Миниха содержит указание на тот способ, который воспроизводился от монарха к монарху – фаворитизм. И, по нашему мнению, именно критика фаворитизма как образа правления и способа принятия государственных решений и является главным содержанием «Очерка».

Наконец, *пункт четвертый*. Какова альтернатива фаворитизму в системе принятия решений? Ответу на этот вопрос посвящена последняя, шестьдесят первая, глава «Очерка». Опираясь на собственный опыт государственного управления, Миних предложил Екатерине II ту систему принятия решений, которую он и Остерман пытались внедрить в жизнь при Анне Леопольдовне. Тогда это был Кабинет министров, разделенный на три департамента. В 1760-е годы Миних называет это учреждение «совет ея величества» и предлагает разделить его на пять департаментов: иностранных дел, военный, морской, финансов и торговли, внутренних дел» [Миних, 1874. С. 318].

Предложения Миниха предусматривали разделение государственного управления по двум уровням принимаемых решений. Низший уровень – решения,

принимаемые лично главами департаментов. В аргументации Миниха этот уровень необходим для того, чтобы «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 для ее драгоценного здоровья» [Миних, 1874. С. 318]. Высший уровень – решения, принимаемые самой императрицей в рамках новой процедуры: «пять лиц составляли бы совет ее величества, который представлял бы ей сущность дел и, руководясь мудрыми решениями государыни, изготовлял бы необходимые указы Сенату и тем присутственным местам, которые не находятся в прямой от него зависимости» [Миних, 1874. С. 318].

Если соотнести эти предложения с тем, каким Миних видел систему принятия решений в то время, когда он стоял во главе Кабинета министров, то мы увидим, что функционал «совета» сокращен по отношению к возможностям Кабинета. В функционал «совета» входит лишь возможность подготовки решения («представлять сущность дел»), но сам выбор решения в этой системе оставался за императрицей. Во всем остальном Миних оставался приверженцем функционального, рационального и бюрократического (процедурного) принципов управления с верой в то, что врожденный дефект монархического образа правления может быть исправлен реализацией этих принципов и опорой на «лиц, способных исполнять доверяемые им обязанности и поручения – лиц, незапятнанность, прямодушие, честность, прилежание к делам, усердие и благочестие которых испытаны и известны» [Миних, 1874. С. 318].

Заключение

Итак, мы можем утверждать, что термин «пустота», выбранный Минихом для характеристики системы государственного управления в России в период от Петра I до начала правления Екатерины II, – это не метафора, а попытка предложить дефиницию для описания дефекта в системе принятия решений российского абсолютизма. Этот дефект состоит в том, что абсолютизация личности монарха как единственного актора в системе принятия государственных решений неизбежно вступает в противоречие с возможностями человеческой личности (физическими, психологическими, интеллектуальными), даже применительно к создателю этой системы – Петру I. «Пустота» в системе взглядов Миниха означает *не отсутствие возможности* принятия решений, а *отсутствие системы* их принятия и реализации. Главным следствием этого дефекта, по мнению Миниха, стало усиление влияния фаворитов, что наносило вред стране. Для того чтобы исправить указанный им дефект, Миних предлагал использовать возможности «рациональной бюрократии», что выразилось в его предложениях по институализации системы управления, внедрению устойчивых процедур, опоре на законы, а не на личностные отношения.

Литература

Анисимов Е.В. Иван VI Антонович. М.: Молодая гвардия, 2008.

Бантыш-Каменский Д. Биографии российских генералиссимусов и генерал-фельдмаршалов. Ч. 1. СПб., 1840. С. 177-202.

Бестужев-Рюмин К.Н. Предисловие // Записки фельдмаршала графа Миниха. Под редакцией: С.Н. Шубинского. СПб.: Тип. Безобразова и комп., 1874.

Вебер, Макс. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Т. 4. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019.

Гоббс Т. Левиафан. М.: Мысль., 2001.

Гроций Г. О праве войны и мира. Книга первая. http://www.civisbook.ru/files/File/Groziy.Kn1.pdf

Досужева Е.Е., Кириллов Ю.В. Рациональный подход к принятию управленческих решений. *Идеи и идеалы*. 2014. № 1(19), т. 2. С. 89-98.

Екатерина II. Записки императрицы Екатерины Второй. Спб.: Издательство Суворина, 1907.

Костомаров Н.И. Русская история в жизнеописаниях ее главных деятелей. Второй отдел: Господство дома Романовых до вступления на престол Екатерины II. Выпуск седьмой: XVIII столетие. http://dugward.ru/library/kostomarov/kostomarov_rus_ist_2otd_vyp7.html

Курукин И.В. Эпоха «дворцовых бурь»: очерки политической истории послепетровской России, 1725-1762. Рязань, 2003.

Лузанов П. Сухопутный шляхетский корпус при графе Минихе (1732–1741). Исторический очерк. СПб., 1907.

Лысцова А.С. Реформа Кабинета и Сената 1741 г.: к истории государственной деятельности А.И. Остермана и Б.Х. Миниха. *Вестник Вятского государственного университета*. 2017. № 3. С. 25-32.

Миних Б.К. Доклад фельдмаршала Миниха о собрании и издании всех Российских Указов и Регламентов, поданный 1735 г. мая 14 // Отечественные записки, издаваемые Павлом Свиньиным. Ч. V. СПб, 1821. С. 265-277.

Миних Б.К. Записки фельдмаршала графа Миниха. Под редакцией: С.Н. Шубинского. СПб.: Тип. Безобразова и комп., 1874.

Монтескье Ш.Л. О духе законов. М.: Мысль, 1999.

Назарова В.Д. От доношения к докладной записке (XVIII – начало XX в.). *Вестник РГГУ. Серия «Документоведение и архивоведение. Информатика. Защита информации и информационная безопасность»*. 2014. № 2 (124). С. 162-168.

Павленко Н.И. Страсти у трона. Москва: РГ-Пресс, 2018.

Савельева Е.Н. Кабинет министров императрицы Анны Иоанновны: диссертация на соискание степени кандидата исторических наук. М., 2004. https://www.dissercat.com/content/kabinet-ministrov-imperatritsy-anny-ioannovny

Санин О.Г. Архив Кабинета Петра I в XVIII–XIX веках. *История и архивы*. 2008. № 8. С. 197-213.

Соловьев А.И. Государственные решения: концептуальный простор и тупики теоретизации. *Полис. Политические исследования*. 2015. № 3. С. 127-146.

Соловьев С.М. Сочинения в 18 книгах. Кн. XI. М.: «Мысль». 1993.

Строев В.Н. Бироновщина и Кабинет министров. Очерки внутренней политики императрицы Анны. Ч. 1. М., 1909. 206 стр.; Ч. 2. Вып. 1. М., 1910.

Указ императрицы Анны Иоанновны № 6745 от 9 июня 1735 г. «О принятии за именной Указ только подписанный императорской рукою или тремя Кабинет-Министрами» // Полное собрание законов Российской империи. Т. IX. Спб., 1830.

Указ Сенату № 8288 Об установлении при Высочайшем дворе особого Рекетмейстера // Полное собрание законов Российской империи. Т. XI. Спб., 1830.

Фаизов А.В. «Присутствие» Кабинета министров (1731–1741). *Вестник Сургутского государственного педагогического университета*. 2019. № 4. С. 26-34.

Фаизов А.В. Правительствующий сенат в 1730–1741 гг.: полномочия и компетенция. *Вестник Пермского университета*. 2016. № 4(35). С. 34–43.

Филиппов А.Н. Кабинет министров и его сравнение с Верховным тайным советом. Юрьев, 1898.

Хмыров М.Д. Фельцихмейстерство Графа Миниха // Записки фельдмаршала графа Миниха. Под редакцией: С.Н. Шубинского. СПб.: Тип. Безобразова и комп. 1874.

Munnich B.Ch. von. Ebauche pour donner une idee de la forme du Gouvernement de l'Empire de Russie. Copenhague, 1774.

References

Anisimov E.V. Ivan VI Antonovich. Moscow: Molodaya gvardiya, 2008. In Russian

Bantysh-Kamensky D. Biographies of Russian Generalissimo and General-Field Marshals. Part 1. St. Petersburg, 1840. P. 177-202. In Russian

Bestuzhev-Ryumin K.N. Foreword // Notes of Field Marshal Count Minich. Ed. by Shubinsky S. N. St. Petersburg: Tip. Bezobrazova i komp, 1874. In Russian

Weber Max. Economy and society: Essays on interpretive sociology. Volume 4. Moscow: Izdatel'skiy dom Vysshey shkoly ekonomiki, 2019. In Russian

Hobbes T. Leviathan. Moscow: Mysl', 2001. In Russian

Grotius H. On the law of war and peace. Book one. http://www.civisbook.ru/files/File/Groziy.Kn1.pdf

Dosuzheva E.E., Kirillov Yu.V. Rational approach to managerial decision making. *Idei i idealy*. 2014. No. 1 (19), Volume 2. P. 89–98. In Russian

Catherine II. Notes of Empress Catherine II. St. Petersburg: Izdatel'stvo Suvorina, 1907. In Russian

Kostomarov N.I. Russian history in the biographies of its main figures. Second Section: Domination of the House of Romanov before the accession to the throne of Catherine II. Seventh edition: XVIII century. http://dugward.ru/library/kostomarov/kostomarov_rus_ist_2otd_vyp7.html In Russian

Kurukin I.V. The epoch of «court storms»: essays on the political history of post-Petrine Russia (1725–1762). Ryazan, 2003. In Russian

Luzanov P. Land gentry corps under Count Minich (1732–1741). Historical sketch. St. Petersburg, 1907. In Russian

Lystsova A.S. Reform of the cabinet and the Senate of 1741: to the history of political activities of A. I. Osterman and B. Ch. Minich. *Vestnik Vyatskogo gosudarstvennogo universiteta.* 2017. No. 3. P. 25–32. In Russian

Minich B.Ch. Report of Field Marshal Minich on the collection and publication of all Russian decrees and regulations, filed on May 14, 1735. *Otechestvennyye zapiski, izdavayemyye Pavlom Svin'inym*. Part V. St. Petersburg, 1821. P. 265–277. In Russian

Minikh B.Ch. Notes of Field Marshal Count Minich. Ed. by Shubinsky S. N. St. Petersburg: Tip. Bezobrazova i komp, 1874. In Russian

Montesquieu Sh.L. The spirit of the laws. Moscow: Mysl', 1999. In Russian

Munnich B.Ch. von. Ebauche pour donner une idee de la forme du Gouvernement de l'Empire de Russie. Copenhague, 1774. In French

Nazarova V.D. From «upward message» to memorandum (XVIII - early XX century). *Vestnik RGGU. Seriya "Dokumentovedeniye i arkhivovedeniye. Informatika. Zashchita informatsii i informatsionnaya bezopasnost'"*. 2014. No. 2 (124). P. 162–168. In Russian

Pavlenko N.I. Drama at the throne. Moscow: RG-Press, 2018. In Russian

Savelyeva E.N. Cabinet of ministers of Empress Anna Ioannovna: dissertation for the degree of candidate of historical sciences. Moscow, 2004. https://www.dissercat.com/content/kabinet-ministrov-imperatritsy-anny-ioannovny In Russian

Sanin O.G. The archive of the government of Peter the Great in the XVIII–XIX centuries. *Istoriya i arkhivy*. 2008. No. 8. P. 197–213. In Russian

Soloviev A.I. State decisions: the conceptual scope and dead ends of theorizing. *Polis. Politicheskiye issledovaniya*. 2015. No. 3. P. 127–146. In Russian

Soloviev S.M. Works in 18 books. Book. XI. Moscow: Mysl'. 1993. In Russian

Stroyev V.N. Bironovshhina and Cabinet of ministers. Essays on domestic policies of Empress Anna. Part 1. Moscow, 1909. 206 p.; Part 2. Issue 1. Moscow, 1910. In Russian

The Decree of Empress Anna Ioanovna No. 6745 of June 9, 1735 «On the adoption of a personal Decree only signed by the Imperial hand or three Cabinet Ministers». Complete collection of laws of the Russian Empire. Volume IX. St. Petersburg, 1830. In Russian

The Decree to the Senate No. 8288 «On the establishment of a special Reketmeister at the Imperial Court». Complete collection of laws of the Russian Empire. Volume XI. St. Petersburg, 1830. In Russian

Faizov A.V. The Cabinet of ministers' collegium (1731–1741). *Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta*. 2019. No. 4. P. 26-34. In Russian

Faizov A.V. The governing Senate in 1730–1741: the powers and competencies. *Vestnik Permskogo universiteta*. 2016. No. 4 (35). P. 34–43. In Russian

Filippov A.N. The Cabinet of ministers and its comparison with the Supreme Privy Council. Yuriev, 1898. In Russian

Khmyrov M.D. Feltsikhmeisterstvo of Count Minich // Notes of Field Marshal Count Minich. Ed. by: Shubinsky S. N. St. Petersburg: Tip. Bezobrazova i komp. 1874. In Russian