

Утверждаю



Ректор ФГБОУ ВО «Российский

государственный гуманитарный

университет»

исторических наук, профессор

А.Б. Безбородов

«19» сентября 2022 г.

### ОТЗЫВ

ведущей организации ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет» на диссертацию Черниковой Натальи Владимировны «Государственный совет в политической системе Российской империи второй половины XIX века», представленную к защите на соискание ученой степени доктора исторических наук по специальности 5.6.1 – Отечественная история в Диссертационный совет Д.24.1.112.01, созданный на базе ФГБУН Институт российской истории Российской академии наук

Актуальность проблемы диссертационного исследования обусловлена, прежде всего, усиливающимся вниманием к проблемам эффективного управления государством и роли государственных гражданских служащих в решении широкого круга вопросов, определяющих взаимодействие общества и государства. Процессы, связанные с влиянием административных структур на государственное, общественное и экономическое развитие привлекают внимание представителей самых разных отраслей гуманитарного знания. История государственных учреждений Российской империи являлась объектом пристального изучения уже во второй половине XIX в., но в современной исторической науке все большее внимание получает вопрос о



политической роли чиновничества и государственных учреждений в целом. С этой точки зрения актуальность диссертационного исследования Н.В. Черниковой не вызывает сомнений.

Научная новизна диссертационного исследования определяется, во-первых, его комплексным характером: история деятельности Государственного совета и его структурные особенности рассматриваются в контексте истории модернизационных процессов в развитии политической системы Российской империи. Принципиально новым направлением в анализируемом исследовании является анализ взаимоотношений Государственного совета и руководителей ведомств, роли и влияния экспертов на обсуждение законопроектов, реконструкция работы согласительных совещаний. Важным элементом новизны является введение в научный оборот новых источников, включая делопроизводственную документацию.

Работа состоит из введения, семи глав, заключения и приложений. Во введении диссертации сформулированы ее цель и задачи, показаны научная и практическая значимость. Не вызывают сомнения актуальность и новизна положений выносимых на защиту и обоснованность выбранных методов исследования.

*В первой главе «Историография и источники»* рассматривается историография вопроса и представлен анализ источниковой базы работы. Автор отмечает, что начальный этап формирования историографии вопроса силами представителей историко-юридического направления «наложил существенный отпечаток на всю последующую историографию» (с.19). Примечательно, что в качестве причины, определившей сходный подход в анализе истории и деятельности Государственного Совета, автор называет требования учебного процесса, когда авторы — государствоведы строили свои исследования в соответствии с учебной программой по государственному праву и структурой Свода законов Российской империи (с.22). Аргументированным представляется вывод автора о том, что ученые-



государствоведы не имели доступа к информации об организации и внутренней деятельности Государственного Совета и, соответственно, рассматривали его с формально-юридической точки зрения (с.23). Этими же обстоятельствами автор объясняет начало длительной, нашедшей отражение и в современной историографии, дискуссии о связи Непременного совета и Государственного совета (с.25). Детальный анализ развития отечественной и зарубежной историографии вопроса и современного состояния изучения вопроса, позволяет автору сделать обоснованный вывод о необходимости исследований, посвященных конкретным государственным институтам, как основе обобщающих трудов о государственной системе Российской империи в целом (с.49).

В качестве основополагающего подхода к формированию источниковой базы работы автор определил необходимость комплексного использования всех видов источников, подчеркнув, что опора исключительно на законодательные документы способствует созданию идеальной модели, а доминирование источников личного происхождения способствует проникновению в научные исследования субъективных оценок современников (с.56). Поэтому автор уделяет особое внимание исследованию делопроизводственных документов, справочных материалов и периодической печати. Источниковедческий раздел первой главы диссертации содержит подробный анализ основных групп источников, использованных автором. Источники рассмотрены с точки зрения их полноты, достоверности. Рассматривая опубликованные источники, автор особое внимание уделяет тому, насколько полно публикация охватывает данную группу документов. Неопубликованные документы, вводимые автором в научный оборот, представлены материалами архивных фондов РГИА, ГА РФ, НИОР РГБ, ОР РНБ. Особый интерес представляет наблюдение автора об особенностях меморий Государственного Совета второй половины XIX в., уточняющее позицию ряда современных исследователей, относительно цели составления и особенностей содержания



этих документов именно в период царствования императора Александра III (с.65-66). Достоинством анализа неопубликованных делопроизводственных документов Государственного Совета следует, безусловно, признать проведенное автором сопоставление содержания опубликованных и неопубликованных текстов, отчетов и меморий Государственного Совета.

*Во второй главе «Государственный совет в системе высшего управления России XIX в.»* автор справедливо замечает, что Государственный Совет занимал ключевое, но не лидирующее положение в политической системе страны. На конкретном материале убедительно показано, что особенностью функционирования учреждения стало расширение его функций и «вторжение» его в сферу деятельности других правительственных структур для решения судебных, финансовых, административных вопросов.(с.88). В главе представлен подробный анализ возникновения и деятельности комитетов в составе Государственного Совета, деятельность которых параллельно с департаментами, по мнению автора, «нарушала административную логику» (с.114). Наглядными примерами автор показывает, какую роль играли личные субъективные факторы в создании и работе подобных структур, связанные с борьбой отдельных бюрократических группировок.

*В третьей главе «Самодержавие как политическая система и место в ней Государственного совета»* рассматривается проблема взаимодействия монарха с высшими государственными учреждениями как опорой его личной власти и системы в целом. Сделан интересный вывод о том, что именно в период правления Александра III, который достаточно традиционно существующая историография довольно часто характеризует как консервативный, волеизъявление императора по значительной части текущих вопросов управления заменяется работой бюрократических структур при сохранении окончательного решения за монархом. Автор справедливо отмечает, что этот подход не был закреплен в действующей системе



управления на законодательном уровне и зависел исключительно от воли монарха.

В этой главе автор вновь возвращается к ранее обозначенной проблеме: распределения и пересечения компетенций различных государственных учреждений, включая Государственный совет. В главе рассмотрено взаимодействие Государственного совета и Комитета министров. На основании источников личного происхождения и исследовательской литературы с привлечением отдельных архивных документов делается вывод о том, что эти структуры не конкурировали между собой, а стремились к балансу во взаимоотношениях по вопросам законодательства (с.184-185).

Подробно рассмотрена в главе проблема взаимодействия Государственного совета с министрами по вопросам законодательства, которая, по мнению автора, представляла гораздо большие сложности, чем отношения с Комитетом министров. Законодательные инициативы министров в ряде случаев не принимались Государственным советом (с.198-200, 202). Автор приводит данные собственных подсчетов, указывая, что за рассматриваемый период Департаментом законов Государственного совета было возвращено 52 министерских законопроекта, что, по-мнению автора, можно расценить как немногочисленные случаи (с.200).

Автор обращает внимание на практически не исследованный аспект взаимоотношений Государственного совета с министерствами — поручения Государственного совета министрам. В диссертации проанализированы виды поручений, их частота, нормативная ответственность министров за их выполнение или ее отсутствие. Подсчеты автора и анализ неопубликованных источников корректируют мнение ряда современников о полном игнорировании министрами поручений Государственного совета. Кроме того, автору удалось показать, что подход министров к поручениям Государственного совета носил дифференцированный характер (с.233). Проведенный автором анализ позволил реконструировать сложный механизм взаимодействия государственных учреждений Российской империи и сделать



вывод о том, что, несмотря на отсутствие четкого фиксированного распределения полномочий «не борьба, а взаимодействие и компромиссы лежали в основе отношений Государственного совета и с Комитетом министров, и с министерствами» (с.246).

*В четвертой главе «Структура Государственного совета как отражение стоявших перед ним задач»* она рассмотрела структуру учреждения как динамичное явление, отражающее его развитие и изменение функций. Н.В. Черниковой проведена значительная работа по оценке количественных показателей деятельности департаментов Государственного совета. На основании сравнительного анализа Описи дел Архива Государственного совета и годовых отчетов делаются выводы о весьма существенном расхождении данных, а также о том, что данные о количестве дел в департаментах нельзя рассматривать как объективные показатели загруженности подразделений Государственного совета (с.312). Свой вывод автор аргументирует тем, что данные показатели не учитывают и не отражают реальной сложности вопросов, обсуждаемых на заседаниях.

Особый интерес в исследовании представляет реконструкция повседневной практической работы департаментов и Общего собрания совета: их совместные работы, организация заседаний, проблемы соблюдения чиновной иерархии, участие приглашенных экспертов.

*В пятой главе «Организация работы Государственного совета во второй половине XIX в.»* рассматривается организация текущей деятельности Государственного совета и делопроизводства. Н.В. Черникова подробнейшим образом изучила формальные моменты организации заседаний (время начала, переносы, перерывы в работе Государственного совета, определение старшинства членов, условия работы, участи экспертов и др.). Эти эпизоды раскрывают ритм работы Государственного совета, распределение времени его членов, процесс обсуждения отдельных вопросов. Особый интерес представляет реконструкция заседаний Государственного совета с участием приглашенных экспертов. Диссертантом на основе



источников личного происхождения восстановлен процесс заслушивания экспертов, проанализированы тематика заседаний, потребовавших их приглашения, личные впечатления экспертов и реакция членов Государственного совета на эти выступления (с.351-353). Все это позволяет сделать выводы не только о работе государственной структуры, но и профессиональной составляющей принимаемых в Государственном совете решений. Проведенный анализ позволил автору скорректировать ставшую в ряде случаев традиционной оценку деятельности имперских учреждений, основанную во многом на общественном мнении изучаемого периода. Вопреки утверждению о неповоротливости и высокой степени бюрократизации имперской государственной машины, автор приводит данные об оперативном решении мелких дел в Государственном совете, подчеркивая, что долго разбирались именно сложные дела. Итоговый вывод автора на основании полученных данных заключается в том, что Государственный совет решал дела быстро и оперативно.

*Шестая глава «От проекта до закона: этапы и сроки прохождения дел»* по своему содержанию является продолжением предыдущей. В ней рассмотрена структура и текущая деятельность Государственной канцелярии, процесс подготовки дел к обсуждению, процесс оформления решений Государственного совета. В работе проанализирована эволюция структуры Государственной канцелярии. При этом особое внимание уделено определению места и роли статс-секретарей, должностному положению Государственного секретаря относительно председателя Государственного совета. В данной главе автор ставит перед собой задачу: определить реальную роль Государственной канцелярии, установить, насколько эта структура, позиция государственного секретаря могли влиять на решения Совета. Автор приводит мнения современников о том, что имело место редактирование чиновниками канцелярии состоявшихся решений Совета, что вызывало множество нареканий (с.390-391), но делает вывод о том, что «в действительности работа канцелярии была заключена в довольно жесткие



рамки, не дававшие ее служащим тех возможностей, в злоупотреблении которыми их обвиняли». (с.391). Данный вывод аргументирован анализом порядка прохождения дел в Государственном совете. Наиболее интересны в главе наблюдения и выводы автора о влиянии министерской работы на подготовку законопроектов. Подробно описан длительный процесс сбора сведений и отзывов на готовящиеся законопроекты в министерствах. Автор приходит к обоснованному выводу о том, что долгая подготовка законопроектов была обусловлена именно этой процедурой, нежеланием министров давать и собирать необходимые отзывы (с.397-399).

На основании отчетов о деятельности Государственного совета автор приводит статистические данные о скорости прохождения дел и делает вывод о том, что 92,5% дел в Государственном совете решались в течение полугода (с.417).

*В седьмой главе «Император во главе Государственного совета»* рассматривается участие императора в законодательном процессе, ознакомление его с законопроектами, непосредственное участие в обсуждении, контроль за деятельностью Совета. Последнее право, по мнению автора, было весьма ограничено, т. к. нарушало гарантированную законом свободу мнений членов Государственного совета (с.431). На основании анализа форм взаимодействия императора с председателем Государственного совета, работы монарха с мемориями автор делает вывод о том, что император во второй половине XIX в. превращается в высшего чиновника империи. Вывод аргументирован детальным анализом работы Александра II и Александра III с документами: рассмотрены рабочий день императоров, эволюция меморий Государственного совета, появление кратких резюме в качестве приложения к мемориям. В качестве самостоятельной проблемы автор рассматривает вопрос о получении императором информации о происходящем в стране, отмечая возрастающую роль периодической печати, писем небольшого круга лиц, мнений сановников. В этом контексте, по мнению автора, мемории Государственного



совета способствовали преодолению «дозированности информации», получаемой императором в при общении с министрами» (с.447).

В этой главе работы автор рассматривает противоречия между членами Государственного совета по тому или иному вопросу и частные, неформальные способы их разрешения. Особый интерес представляет реконструкция работы частных совещаний членов Совета, объединенных департаментов (с.452-454).

Анализируя предложения об изменении статуса учреждения за счет расширения его самостоятельности вплоть до предоставления ему права законодательной инициативы и привлечения общественности к его работе, автор отмечает воздействие модернизационных процессов на развитие Государственного Совета.

В *заключении* приведены основные выводы, сделанные в ходе диссертационного исследования. Основываясь на данных использованных различных групп источников, автор делает вывод о том, что во второй половине XIX в. увеличивается роль и значение Государственного совета в законодательном процессе, но ему так и не удалось занять место «единственного высшего законосовещательного органа». Автор считает, что на положение Государственного совета как учреждения оказывали взаимоотношения с другими структурами, а также личные качества монарха. Интересен вывод о том, что господство бюрократического порядка в законодательном процессе пришлось на период царствования Александра III, который все больше подчинялся нормативным требованиям в процессе принятия решений. Также автор отмечает, что в изучаемый период растет профессионализм членов Совета, а также уровень бюрократизации его деятельности.

Выводы автора в целом достаточно подкреплены фактическим материалом самого разнообразного характера. Эти выводы, несомненно, представляют интерес для научной общественности. Данное диссертационное исследование также вполне могло бы быть использовано



при подготовке учебных курсов в высших учебных заведениях по истории России, что подчеркивает научную и практическую значимость работы. Несмотря на несомненные достоинства представленной работы, необходимо обратить внимание на некоторые моменты.

Во-первых, нуждается в расширении методология исследования. В современном гуманитарном знании активно используются теории политических элит, теории бюрократии и администрации, позволяющие реконструировать исторический процесс на более высоком уровне. Так, привлечение выводов Р.Мертоня о роли интеллектуалов в бюрократии и использовании интеллектуальных проектов в государственной деятельности, модели идеальной бюрократии М.Вебера, теоретических разработок о формах рекрутации элиты и других могут расширить направления данного исследования.

Во-вторых, заслуживает более подробных пояснений двойственный вывод автора о развитии функций Государственного Совета во второй половине XIX в. С одной стороны, отмечается, что состоялся переход к более «простой и логичной схеме организации власти», произошел переход «с временных и локальных на постоянные и общеимперские структуры», с другой, подчеркивается, что «исчезновение многочисленных высших комитетов, привычных для царствования Николая I, не привело к отказу от разнообразных совещаний, но встроило их в существующую систему государственных учреждений» (с.137-138).

В-третьих, некоторые противоречия наблюдаются в выводах об оперативности решения дел в Государственном совете. С одной стороны, в пятой главе делается вывод о быстром и оперативном решении дел, с другой, в шестой главе автор подробно рассматривает чрезвычайно медленный процесс подготовки законопроектов в министерствах и департаментах Государственного совета, отмечая, что получение отзывов на законопроект из министерств «и последующее изменение проекта могло растянуться на годы» (с.396). Данное обстоятельство во многом является следствием того,



что вопрос о взаимоотношениях Государственного совета и министерств оказался «разбросанным» по разным главам диссертации. В этом контексте в перспективе имеет смысл продолжить начатое автором исследование взаимодействия Государственного совета и министерств в плане влияния центральных учреждений на законодательный процесс в Российской империи.

Научные результаты, представленные диссертантом, имеют практическую и теоретическую значимость. Диссертация содержит важные наблюдения и обобщения, представляет собой законченное оригинальное исследование, обладающее научной новизной. Практическое применение результатов исследования возможно в рамках дальнейшей разработки смежных сюжетов российской и региональной истории, подготовке научных и учебных работ, а также в преподавании. Основные положения диссертационного исследования апробированы на научных конференциях в России и за рубежом, представлены в монографии и достаточном количестве публикаций автора в рецензируемых изданиях. Автореферат полностью соответствует основным положениям диссертации.

Представленное на отзыв диссертационное исследование «Государственный совет в политической системе Российской империи второй половины XIX века» соответствует требованиям пп. 9–11, 13, 14 «Положения о порядке присуждения ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842. Диссертация является научно-квалификационной работой, в которой на основании результатов, полученных автором исследования, разработаны положения, совокупность которых можно квалифицировать как значимое научное достижение. Работа написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты и свидетельствующие о личном вкладе автора в науку. Предложенные в диссертации решения аргументированы, а ее



автор Н.В. Черникова заслуживает присвоения ученой степени доктора исторических наук по специальности 5.6.1 – Отечественная история.

Отзыв ведущей организации по диссертации Н.В. Черниковой «Государственный совет в политической системе Российской империи второй половины XIX века» подготовлен доктором исторических наук, профессором кафедры истории государственных учреждений и общественных организаций ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет» А.Ю. Бахтуриной. Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры истории государственных учреждений и общественных организаций ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет» 15 сентября 2022 г. Присутствовало на заседании семь человек. Результаты голосования: «за» – семь, против – нет, «воздержался» - нет. Протокол № 3 от 15 сентября 2022 г.

Заведующий кафедрой истории государственных учреждений и общественных организаций исторического факультета Историко-архивного института ФГБОУ ВО «Российский государственный гуманитарный университет»  
доктор исторически

 Т.Г. Архипова

16.09.2022 г.



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный гуманитарный университет»  
125047, Москва, Миусская пл., 6  
Тел. 8-495-250-61-18  
Факс 8-499-250-51-09  
E-mail: rsuh@rsuh.ru  
<http://www.rggu.ru>